



**ĐẠI HỌC HUẾ
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT**



**VIỆN LUẬT, TRƯỜNG ĐẠI HỌC
KINH TẾ - LUẬT
TRUNG NAM, TRUNG QUỐC**

HỘI THẢO QUỐC TẾ
“PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG
TRONG LĨNH VỰC KINH TẾ THEO
PHÁP LUẬT VIỆT NAM, TRUNG QUỐC
VÀ PHÁP LUẬT QUỐC TẾ”

THỪA THIÊN HUẾ, năm 2021

MỤC LỤC

MỘT SỐ SUY NGHĨ VỀ PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG TRONG LĨNH VỰC KINH TẾ Ở VIỆT NAM.....	1
THINKINGS ON ANTI-CORRUPTION IN THE ECONOMIC FIELD IN VIETNAM	
Nguyễn Minh Đoan	
XÂY DỰNG QUY TẮC CỨNG CHO HỆ THỐNG TUÂN THỦ HÌNH SỰ CỦA DOANH NGHIỆP.....	22
HARD RULES CONSTRUCTION OF ENTERPRISES CRIMINAL COMPLIANCE SYSTEM	
Quách Trạch Cường	
BỘ LUẬT HÌNH SỰ - CƠ SỞ PHÁP LÝ QUAN TRỌNG CỦA CHỐNG ĐỂ PHÒNG NGỪA CÁC TỘI PHẠM THAM NHŨNG TRONG LĨNH VỰC KINH TẾ Ở VIỆT NAM.....	30
THE PENAL CODE – THE IMPORTANT LEGAL BASIS FOR FIGHT TO PREVENT CORRUPTION CRIMES IN THE ECONOMIC FIELD IN VIETNAM	
Nguyễn Ngọc Hoà	
BÌNH LUẬN MÔ HÌNH XÂY DỰNG THỂ CHẾ GIÁM SÁT CHỐNG THAM NHŨNG TRÊN THẾ GIỚI VÀ GỢI MỞ CHO TRUNG QUỐC	48
REVIEW OF THE CONSTRUCTION MODELS OF ANTI-CORRUPTION SUPERVISION SYSTEM AROUND THE WORLD	
Châu Lăng	
Từ Hán Minh	
CÁC TRƯỜNG HỢP PHẠM TỘI XÂM PHẠM TRẬT TỰ QUẢN LÝ KINH TẾ CÓ TÍNH CHẤT THAM NHŨNG TRONG BỘ LUẬT HÌNH SỰ VIỆT NAM NĂM 2015 VÀ MỘT SỐ ĐỀ XUẤT.....	87
CRIMES OF INFRINGING UPON THE ECONOMIC MANAGEMENT ORDER HAVE CORRUPT NATURE IN THE VIETNAM PENAL CODE OF 2015 AND SOME RECOMMENDATIONS	
Nguyễn Văn Hương	

**PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG TRONG LĨNH VỰC KINH TẾ TIẾP CẬN
TỪ CHẾ ĐỘ SỞ HỮU ĐẤT ĐAI Ở VIỆT NAM..... 106**
**ANTI-CORRUPTION IN ECONOMIC FIELD FROM THE PERSPECTIVE OF
LAND OWNERSHIP IN VIETNAM**

Nguyễn Quang Tuyền

**MÔ HÌNH TỔ CHỨC CƠ QUAN PHÒNG CHỐNG, THAM NHŨNG THEO
PHÁP LUẬT MỘT SỐ QUỐC GIA CHÂU Á VÀ GỖI MỞ CHO VIỆT NAM
TRONG QUÁ TRÌNH HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT PHÒNG CHỐNG THAM
NHŨNG 122**

**MODEL OF ORGANIZATION OF AGAINST ANTI-CORRUPTION AGENCIES
UNDER THE LAW OF SOME ASIA COUNTRIES AND OPEN TO VIETNAM IN
THE PROFESSIONAL OF COMPLETING LAW OF ANTI-CORRUPTION**

Đào Mộng Điệp

Đào Thế Đồng

Lê Thảo Nguyên

**HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ PHÒNG CHỐNG THAM NHŨNG NHÌN TỪ
CÁC VỤ ÁN HÌNH SỰ CÓ LIÊN QUAN ĐẾN VIỆC GIAO QUYỀN SỬ DỤNG
ĐẤT CHO DOANH NGHIỆP TẠI VIỆT NAM HIỆN NAY 134**

**IMPROVING VIETNAM ANTI-CORRUPTION LEGISLATION BASE ON
SEARCHING SOME CRIMINAL CASES RELATING TO THE GRANTING OF
LAND USE RIGHTS TO BUSINESSES**

Lê Cao

**KHÁI QUÁT, SO SÁNH MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ THAM NHŨNG VẶT Ở VIỆT
NAM VÀ TRUNG QUỐC 155**

**OVERVIEW, COMPARISON ON PETTY CORRUPTION IN VIETNAM AND
CHINA**

Lê Thị Thuỳ Nhi

Lê Thị Khánh Linh

SÁCH LƯỢC PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG - KINH NGHIỆM CỦA CỘNG HÒA NHÂN DÂN TRUNG HOA VÀ ĐỊNH HƯỚNG HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VIỆT NAM..... 171

TACTICS FOR PREVENTING AND COMBATING CORRUPTION - EXPERIENCE OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA AND APPROACH FOR IMPROVING VIETNAMESE LAW

Quách Thị Minh Thuý

Bùi Thị Thuý Mai

Bùi Thị Thuý Dương

TỊCH THU TÀI SẢN THAM NHŨNG - PHÁP LUẬT MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI VÀ KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM 191
CONFISCATION OF CORRUPT PROPERTY- LAW OF SOME COUNTRIES IN THE WORLD AND EXPERIENCE FOR VIETNAM

Hà Lệ Thuý

Lữ Vũ Lục

**MỘT SỐ SUY NGHĨ VỀ PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG TRONG LĨNH VỰC
KINH TẾ Ở VIỆT NAM**
**THINKINGS ON ANTI-CORRUPTION IN THE ECONOMIC FIELD IN
VIETNAM**

Nguyễn Minh Đoan*

TÓM TẮT: Tham nhũng được Đảng và Nhà nước Việt Nam coi là “*quốc nạn*”, là “*một nguy cơ có thể gây mất ổn định chính trị xã hội*” xảy ra trong hầu hết các lĩnh vực của đời sống xã hội, song trong lĩnh vực kinh tế là nhiều và nghiêm trọng hơn cả với những biểu hiện ngày càng tinh vi, phức tạp. Bài viết đề cập đến các nội dung cơ bản là nhận diện chính xác, đầy đủ hành vi tham nhũng và tác hại của nó trong lĩnh vực kinh tế, những nguyên nhân dẫn đến tình trạng tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế, đề xuất một số giải pháp nhằm hạn chế tình trạng tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế ở Việt Nam trong thời gian tới.

Từ khóa: Phòng chống, tham nhũng, lĩnh vực kinh tế, Việt Nam

ABSTRACT: Corruption is considered a "national problem" by the Party and State of Vietnam, "a risk that can cause socio-political instability" occurring in most areas of social life, but in the economic field are many and more serious with increasingly sophisticated and complex manifestations. The article mentions the basic contents of correctly and fully identifying corrupt acts and its harmful effects in the economic field, the causes leading to corruption in the economic field, proposing some solutions to limit corruption in the economic field in Vietnam in the coming time.

Keywords: Anti-corruption, economic field, Vietnam

1. Nhận diện tham nhũng và nguyên nhân tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế ở Việt Nam

1.1. Tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế và tác hại của nó

* GS.TS., Trường Đại học Luật Hà Nội; Email: minhdoan3000@yahoo.com.

Lẽ thường tình của lòng người thì ai cũng “tham”, vấn đề là có điều kiện để tham hay không và tham nhiều hay tham ít, tham cho riêng mình, tham cho cộng đồng, tổ chức của mình hay tham cho cả xã hội. Song, TNTLVKT thì không phải ai cũng có thể thực hiện được mà chỉ những người có chức vụ, quyền hạn mới có thể tham nhũng. Những người có chức vụ quyền hạn trong xã hội có thể là cán bộ, công chức nhà nước, những người làm công tác lãnh đạo, quản lý trong các tổ chức xã hội, tổ chức quốc tế..., những người được giao thực hiện công vụ, nhiệm vụ và có quyền hạn khi thực hiện công vụ, nhiệm vụ đó. Những người này đã có hành vi lợi dụng chức vụ, quyền hạn vì mục đích vụ lợi. Trong một số trường hợp chủ thể TNTLVKT cũng có thể là cả một cơ quan nhà nước hay một bộ phận nhất định nào đó của cơ quan, tổ chức có nhiệm vụ, quyền hạn. Nói cách khác, TNTLVKT là hành vi của cơ quan, người có chức vụ, quyền hạn đã lợi dụng hoặc lạm dụng chức vụ, quyền hạn được giao để tham ô, nhận hối lộ, cố ý gây khó khăn, phiền hà khi giải quyết công việc hoặc cố ý làm trái pháp luật liên quan đến các hoạt động kinh tế vì động cơ vụ lợi, gây thiệt hại cho nhà nước, doanh nghiệp và cá nhân, xâm phạm hoạt động đúng đắn của các cơ quan, tổ chức.

Thực tiễn cho thấy, những người cầm quyền luôn có nguy cơ và không chỉ nguy cơ mà có rất nhiều người cầm quyền đã TNTLVKT ở những mức độ khác nhau. Và điều hiển nhiên là chủ thể nào có chức vụ, quyền hạn càng cao, càng nhiều, càng quan trọng thì khả năng tham nhũng càng lớn, điều kiện tham nhũng cũng dễ hơn và cái mà họ vụ lợi được từ hành vi tham nhũng (lợi ích vật chất, tinh thần, lợi ích chính trị hoặc các lợi ích khác) cũng nhiều và có giá trị hơn.

TNTLVKT không chỉ là tệ nạn xã hội mà là căn bệnh mà những người cầm quyền không chỉ ở Việt Nam mà ở bất cứ đâu cũng dễ mắc phải. Sở dĩ người cầm quyền dễ mắc phải căn bệnh này vì nguyên nhân sinh bệnh vừa do những yếu tố tiềm ẩn trong chính bản thân mỗi người, vừa do môi trường xung quanh tác động. Theo quy luật phát triển xã hội, những nhu cầu về vật chất, tinh thần của con người là vô tận và con người luôn tìm cách để thỏa mãn những nhu cầu đó một cách tốt nhất, đầy đủ nhất. Có người phấn đấu vươn lên bằng tài năng, sức lực, trí tuệ của mình, song cũng có người tìm cách tham nhũng. Bởi như người ta vẫn nói, trong mỗi người luôn có hai mặt: tích cực và không tích cực, ai cũng

có những cái tốt, cái tích cực và cũng có những cái hạn chế, thậm chí là cái xấu. Khi có môi trường tốt, lành mạnh thì cái tốt, cái tích cực sẽ sinh sôi, nảy nở, phát huy vai trò của chúng đối với cơ quan, đơn vị, nhà nước, xã hội. Khi môi trường không tốt, không lành mạnh, nếu ý chí, quyết tâm, sức đề kháng của bản thân không cao thì những cái hạn chế, cái xấu trong con người có cơ hội phát triển nảy nở dần. Ban đầu có thể chỉ là những sai lầm rất nhỏ, có thể bỏ qua được như nhận quà biếu, tặng của cấp dưới, của nhân viên, của đối tác... ban đầu chỉ là quà có giá trị thấp, sau là quà có giá trị cao hơn, cứ nhận nhiều lần sẽ thành quen, thành nghiện (một số người có chức vụ, quyền hạn sau khi giải quyết một công việc gì cho ai đó mà không được nhận quà cảm thấy khó chịu, thấy thiếu một cái gì đó). Thói quen biếu và nhận quà dễ bị một số người lợi dụng để thực hiện việc đưa và nhận hối lộ tinh vi. Khi pháp luật quy định mức tối thiểu giá trị vật chất của hành vi tham nhũng thì dẫn đến những hành vi biến tướng tham nhũng theo kiểu “ăn ít một, nhưng ăn nhiều bữa”, năng nhặt chặt túi. Có thể nói bệnh tham nhũng phát triển trong mỗi người cầm quyền khá chậm, thậm chí đôi khi người mắc bệnh không biết được là mình đã và đang tham nhũng. Một số người có chức, có quyền còn bị lôi kéo, bị cài bẫy của người khác như thư ký, cấp dưới... dẫn đến hiện tượng họ tham nhũng mà không biết hoặc rơi vào tình trạng bị lợi dụng.

Từ cách tiếp cận về căn nguyên của bệnh TNTLVKT như nói trên cho thấy không nên cho rằng trong xã hội tồn tại những người tốt, lúc nào cũng tốt và không bao giờ tham nhũng. Cần phải ý thức được rằng, ai cũng có thể bị bệnh tham nhũng khi nắm giữ và thực hiện quyền lực (kể cả những người đang làm việc trong các cơ quan chuyên môn chỉ đạo, đấu tranh chống tham nhũng). Một cán bộ, công chức có thể tốt ở lĩnh vực này, nhưng xấu ở lĩnh vực khác hoặc tốt ở lúc mới cầm quyền, nhưng xấu khi đã cầm quyền được một thời gian... đối với người cầm quyền mọi thứ đều có thể. Giặc TNTLVKT luôn tiềm ẩn mỗi khi người nào đó nắm giữ và thực hiện quyền lực dù đó là quyền lực nhà nước, quyền lực trong tổ chức đảng hay các tổ chức chính trị- xã hội khác. Bất kỳ thứ quyền lực nào cũng có thể được lợi dụng để TNTLVKT, thông thường thì quyền hành pháp được lợi dụng nhiều hơn, song cũng có thể là quyền lập pháp, tư pháp. Như trên đã nói, một cá nhân hay một tập thể cầm quyền dù sáng suốt đến mấy vẫn có thể mắc sai lầm, dù tốt đến mấy vẫn

có thể có hạn chế, thiếu sót. Có người lúc lựa chọn để cầm quyền thì họ rất tốt, rất xứng đáng, nhưng cùng với thời gian cầm quyền họ có thể sẽ trở nên không tốt, vô tình hay hữu ý tham nhũng, không còn xứng đáng nữa. Vấn đề là đừng để cho cái xấu trong mỗi con người hay tập thể phát triển. Phải có cơ chế kiểm soát và phòng ngừa những sai lầm, những hiện tượng tiêu cực có thể xảy ra trong đội ngũ những người cầm quyền.

Hầu hết những cơ quan, cá nhân nắm giữ và thực hiện quyền lực, nhất là quyền lực nhà nước không ít thì nhiều đều có thể dựa vào quyền lực mà mình đang nắm giữ, thực hiện để vụ lợi cho cơ quan, cá nhân mình. Vấn đề là sự vụ lợi ấy nhiều hay ít và có chấp nhận được hay không thôi. Có thời kỳ người Trung Quốc khi đánh giá về tình hình tham nhũng đã tổng kết là: “Quan lớn ăn lớn, quan bé ăn bé và không ai là không ăn”. Ở Việt Nam hiện nay không đến mức độ như vậy, nhưng như đánh giá của nhiều người thì hiện tượng tham nhũng vẫn còn khá phổ biến. Như vậy, có thể nói lĩnh vực nào cũng có tham nhũng, tuy nhiên, TNTLVKT là phổ biến nhất và sự thiệt hại mà nó gây ra cho xã hội cũng lớn nhất. Chẳng hạn, trong giai đoạn 2013-2020 đã phát hiện và xử lý kỷ luật hơn 131 nghìn đảng viên, có trên 3.200 đảng viên bị kỷ luật liên quan đến tham nhũng; đã thi hành kỷ luật hơn 110 cán bộ thuộc diện Trung ương quản lý; trong đó, có 27 Ủy viên Trung ương Đảng, nguyên Ủy viên Trung ương Đảng; 04 Ủy viên Bộ Chính trị, nguyên Ủy viên Bộ Chính trị và hơn 30 sĩ quan cấp tướng trong lực lượng vũ trang¹; chỉ riêng Thanh tra Chính phủ thông qua các cuộc thanh tra hàng năm đã phát hiện các vi phạm liên quan đến kinh tế năm 2015 với số tiền 4.171 tỷ đồng, 18 ha đất; năm 2016 với số tiền 11.095 tỷ đồng; năm 2017 với số tiền 25.714 tỷ đồng, 7.986 ha đất; năm 2018 với số tiền 12.490 tỷ đồng, 23.918 ha đất; năm 2019 với số tiền 80.822 tỷ đồng, 1.199 ha đất; năm 2020 với số tiền 4.063 tỷ đồng, 341 ha đất...²; các cơ quan tố tụng đã khởi tố, điều tra 14.297 vụ/24.409 bị can, xét xử sơ thẩm 11.740 vụ/22.596 bị cáo về các tội tham nhũng, chức vụ, kinh tế... Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng đã trực tiếp theo dõi, chỉ đạo 133 vụ án, 94 vụ việc tham nhũng, kinh tế trọng điểm, nghiêm trọng, phức tạp, dư luận xã hội quan

¹ Ban Nội chính Trung ương (2020), Hội nghị toàn quốc tổng kết công tác phòng, chống tham nhũng, giai đoạn 2013-2020, Trang thông tin điện tử tổng hợp của Ban Nội chính Trung ương tra cứu 12/12/2020, 18:40 [GMT+7]

² Thanh tra Chính phủ, *Báo cáo Tổng kết công tác và phương hướng nhiệm vụ ngành Thanh tra các năm 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020*.

tâm; đã đưa ra xét xử sơ thẩm 86 vụ án/814 bị cáo; trong đó có 18 cán bộ diện Trung ương quản lý bị xử lý hình sự, gồm: 01 Ủy viên Bộ Chính trị, 07 Ủy viên, nguyên Ủy viên Trung ương Đảng, 04 Bộ trưởng, nguyên Bộ trưởng, 07 sĩ quan cấp tướng trong lực lượng vũ trang³.

TNTLVKT thường được thực hiện dưới những hình thức như: Tham ô tài sản; nhận hoặc đưa hối lộ; lạm dụng hoặc lợi dụng chức vụ, quyền hạn để vụ lợi; lạm quyền trong khi thi hành công vụ để vụ lợi; những nhiễu để vụ lợi; lợi dụng chức vụ để ban hành các quy định nhằm mục đích vụ lợi... Những hành vi này thường gây ra những thiệt hại lớn cho nhà nước và xã hội, ảnh hưởng không tốt đến hoạt động đúng đắn, bình thường của các cơ quan nhà nước, các tổ chức kinh tế và các cá nhân. TNTLVKT không những làm mất uy tín, nhân cách của chính bản thân những người có chức vụ, quyền hạn mà còn làm ảnh hưởng tới uy tín, danh dự của cơ quan mà họ đang làm việc, làm giảm lòng tin của nhân dân đối với các cơ quan, tổ chức đó. TNTLVKT còn cản trở, gây khó khăn cho quá trình sản xuất, kinh doanh... của các tổ chức và cá nhân trong xã hội, làm tăng giá thành các sản phẩm, làm cho các doanh nghiệp sản xuất kinh doanh khó tiêu thụ sản phẩm, khó cạnh tranh với các doanh nghiệp khác, nhất là các sản phẩm có nguồn gốc từ nước ngoài. TNTLVKT luôn ảnh hưởng xấu đến quá trình hoạt động, sự phát triển của nhà nước và xã hội, ảnh hưởng xấu đến đời sống người tiêu dùng, đặc biệt là người nghèo. Như vậy, TNTLVKT không chỉ là tệ nạn mà còn là một nguy cơ có thể gây mất ổn định chính trị xã hội, sự tồn vong của những thiết chế quyền lực trong phạm vi quốc gia cũng như quốc tế.

1.2. Một số hành vi tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế ở Việt Nam. Hiện tượng TNTLVKT ở Việt Nam rất đa dạng, thông thường chúng liên quan đến các hoạt động cơ bản sau:

- Nhận hối lộ để tác động hoặc trực tiếp ban hành chính sách, pháp luật có lợi cho các tổ chức, doanh nghiệp sản xuất, kinh doanh nào đó. Chẳng hạn, việc quy định các điều kiện kinh doanh trong một số lĩnh vực (muốn xuất khẩu gạo phải có số lượng kho bãi theo quy định; muốn kinh doanh taxi phải có số lượng xe theo quy định...).

³ Ban Nội chính Trung ương (2020), Hội nghị toàn quốc tổng kết công tác phòng, chống tham nhũng, giai đoạn 2013-2020, Trang thông tin điện tử tổng hợp của Ban Nội chính Trung ương, tra cứu 12/12/2020, 18:40 [GMT+7]

- Nhận hối lộ để chỉ định thầu hoặc tạo điều kiện cho đơn vị kinh tế, doanh nghiệp nào đó trúng thầu, ký các hợp đồng kinh tế có lợi cho họ, nhưng gây thiệt hại, thất thoát cho Nhà nước (lấy những lý do không chính đáng để chỉ định thầu; tiết lộ thông tin cho tổ chức tham gia thầu; nâng giá hoặc hạ giá trong ký kết hợp đồng kinh tế theo hướng có lợi cho đối tác, có hại cho Nhà nước...).

- Nhận hối lộ trong quá trình kiểm tra, thanh tra, giám sát, theo dõi hoạt động của các đơn vị sản xuất, kinh doanh... để không thanh tra (bỏ ra khỏi danh sách thanh, kiểm tra; hoặc bỏ qua những lỗi của các đơn vị sản xuất, kinh doanh; đưa ra những kết luận không khách quan có lợi cho bên bị kiểm tra, thanh tra, giám sát, theo dõi...).

- Nhận hối lộ để nghiệm thu những công trình, những sản phẩm không đảm bảo chất lượng, không đủ tiêu chuẩn, gian dối trong quá trình thi công, thực hiện.

- Nhận hối lộ để ký duyệt, cho phép doanh nghiệp sản xuất, kinh doanh mặt hàng nào đó hoặc cho phép nhập khẩu những mặt hàng nhất định.

- Nhận hối lộ để cấp đất, cho phép chuyển nhượng, chuyển mục đích sử dụng đất gây thiệt hại cho nhà nước.

- Tổ chức các doanh nghiệp sâu sau, cho vợ, con, người thân để vụ lợi (cấp phép, cấp ngân sách cho ngành, địa phương thì phải mời doanh nghiệp, công ty mà người cấp phép giới thiệu thực hiện...).

1.3. Một số nguyên nhân dẫn đến tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế ở Việt Nam. Bản chất của chế độ xã hội chủ nghĩa không sinh ra tham nhũng, Nhà nước Việt Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Nhà nước bảo đảm và không ngừng phát huy quyền làm chủ về mọi mặt của nhân dân, thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội dân chủ, công bằng, văn minh, mọi người có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc, có điều kiện phát triển toàn diện. Tuy vậy, hiện tượng tham nhũng nói chung, TNTLVKT nói riêng vẫn xảy ra tương đối phổ biến ở nước ta. Sở dĩ có tình trạng trên theo chúng tôi có một số nguyên nhân cơ bản sau:

- Nhu cầu TNTLVKT của những người có chức vụ, quyền hạn luôn tồn tại. Như trên đã khẳng định nguy cơ tham nhũng luôn tiềm ẩn trong mỗi người có chức vụ, quyền hạn, nếu gặp điều kiện thuận lợi là nó phát triển. Những năm qua nhiều cán bộ, công chức có

hành vi TNTLVKT đã bị xử lý nghiêm minh song nguy cơ và hiện tượng TNTLVKT của cán bộ, công chức ở Việt Nam vẫn không giảm. Bên cạnh rất nhiều cán bộ, công chức hết lòng, hết sức phục vụ nhân dân, thì cũng có không ít cán bộ, công chức có những hành vi TNTLVKT ở những mức độ khác nhau chưa bị phát hiện và chưa bị lên án và trừng trị nên những người tham nhũng vẫn hy vọng họ sẽ không bị phát hiện.

- Môi trường xung quanh những người có chức vụ, quyền hạn luôn có những kẻ xu nịnh, những kẻ muốn vụ lợi dựa vào, nhờ vào quyền lực mà họ đang nắm giữ và thực hiện (Những chủ thể có chức vụ quyền hạn ở Việt Nam còn thường bị các đối tượng khác như vợ, con, cha, mẹ, trợ lý, thư ký, cán bộ cấp dưới, giúp việc... lợi dụng để vụ lợi hoặc đẩy họ vào những tình thế "*bị buộc phải tham nhũng*"). Như trên đã nói trong mỗi người đều có những cái hạn chế, cái xấu (nguy cơ tiềm ẩn) có thể dẫn đến tham nhũng, nếu lại có sự hỗ trợ mạnh mẽ từ bên ngoài thì sẽ rất nguy hiểm, cùng với thời gian cái xấu sẽ sinh sôi đến mức độ không kiểm soát được, thì có thể biến thành bệnh - bệnh tham nhũng. Những chủ thể TNTLVKT thường tìm cách lôi kéo một cách khôn khéo một số vị lãnh đạo có chức vụ cao cùng thực hiện hành vi tham nhũng. Còn những người này thì có thể do nhiều lý do khác nhau đã vô tình hay hữu ý tiếp tay hoặc tạo điều kiện để cấp dưới, nhân viên của mình thực hiện hành vi tham nhũng. Khi đã mắc bệnh tham nhũng mà không được chạy chữa kịp thời, môi trường lại không tốt thì bệnh tình có thể diễn biến và gây ra những hậu quả khó lường.

- Còn nhiều điều kiện để những người có chức vụ, quyền hạn TNTLVKT như:

+ Một số chính sách, quy định pháp luật chưa được ban hành đầy đủ, chưa chặt chẽ, còn nhiều khiếm khuyết, sơ xuất dễ bị lợi dụng; pháp luật về đấu tranh phòng chống TNTLVKT ban hành chậm, chưa thực sự hoàn thiện và hiệu quả chưa cao; tính minh bạch của pháp luật và các chính sách của Nhà nước không cao; công tác giáo dục, phổ biến pháp luật chưa thật tốt, sự hiểu biết của doanh nghiệp, nhân dân đối với pháp luật còn nhiều hạn chế. Ở Việt Nam thời gian qua có những trường hợp TNTLVKT có sự tham gia trực tiếp hoặc bắt nguồn từ những chủ trương, quyết định sai trái của tập thể lãnh đạo hoặc ít nhất là của một số cán bộ lãnh đạo, có trách nhiệm trong cơ quan, ngành, địa phương hay một

tổ chức nào đó. Nếu không có sự giúp sức hoặc ủng hộ của các cấp lãnh đạo thì rất ít trường hợp dám vi phạm công khai;

+ Tinh thần và khả năng đấu tranh chống tham nhũng của một số doanh nghiệp và người dân đối với hiện tượng TNTLVKT không cao, họ thường có tâm lý thôi chịu thiệt một chút, miễn là được việc. Chưa kể là hành vi TNTLVKT thường được các chủ thể che giấu một cách hết sức tinh vi với vô vàn những lý do "chính đáng" được đưa ra để các khổ chủ thông cảm "tự nguyện đưa hối lộ" bị những nhiễu. Các khổ chủ cũng khó có thể tố cáo được hành vi tham nhũng của những người có chức vụ, quyền hạn vì hầu như không có chứng cứ;

+ Việc xử lý các hiện tượng TNTLVKT có nơi đôi khi thiếu kiên quyết, không triệt để, còn nể nang, nên các chủ thể TNTLVKT vẫn không sợ. Những người có thể phát hiện được tham nhũng tốt nhất cũng chính là những người có chức, có quyền trong các cơ quan đơn vị nhưng do nhiều nguyên nhân mà họ đã không tố cáo, thậm chí che giấu bảo vệ cho nhau. Trong thực tế hiện tượng bao che cho nhau trong đội ngũ cán bộ, công chức là không ít, nhất là những thủ trưởng cơ quan đơn vị đối với những người dưới quyền vì lo sợ bị liên đới chịu trách nhiệm. Việc phát hiện hành vi tham nhũng đã khó, nhưng khi phát hiện ra rồi thì việc xử lý cũng không dễ dàng. Vì TNTLVKT thường không chỉ do một cá nhân tiến hành mà nhiều trường hợp là do cả một tập thể cùng tiến hành, trong đó có thể có cả những người giữ các cương vị quan trọng trong cơ quan đơn vị tham gia, thậm chí của nhiều cơ quan đơn vị khác nhau cùng tham gia vì "lợi ích nhóm";

+ Công tác thanh tra, kiểm tra giám sát của các cơ quan có thẩm quyền hết sức khó khăn, không thường xuyên, hiệu lực và hiệu quả thấp. Thanh tra nhân dân trong các cơ quan đơn vị thì thường bị vô hiệu hoá bởi họ thường chỉ được tiến hành các hoạt động thanh tra khi có yêu cầu của thủ trưởng cơ quan hay đơn vị.

- Bệnh TNTLVKT rất dễ mắc phải, nhưng rất khó chữa, bởi có rất nhiều những trở ngại cho việc chữa bệnh, trong đó có những trở ngại quan trọng sau:

+ Các chủ thể kinh tế thường chủ động, tìm mọi cách đưa hối lộ, thậm chí là cài bẫy đối với cán bộ, công chức... với số lượng tiền hoặc tài sản rất lớn.

+ Thông thường những người có chức vụ, quyền hạn là những người có điều kiện đấu tranh chống TNTLVKT tốt nhất, có hiệu quả nhất, bởi họ cũng là những người nắm giữ và thực hiện quyền lực, họ có thể dựa vào vị thế, quyền lực mà mình đang nắm giữ để đấu tranh. Chưa kể là họ lại là những người cùng làm việc, có sự hiểu biết về những người tham nhũng hơn những người khác. Tuy nhiên, những người có chức vụ quyền hạn cũng gặp phải những vấn đề làm cho việc đấu tranh kém hiệu quả như giữa họ với người TNTLVKT đều là chỗ quen biết, nhiều năm gắn bó cùng làm việc với nhau nên họ thường cả nể, duy tình, dễ cho qua. Chưa kể là nếu như họ cũng tham nhũng thì khi đó họ “há miệng mắc quai” (họ sợ rơi vào tình cảnh là anh tố tôi, tôi sẽ tố anh).

+ Người TNTLVKT không phải xấu trong mọi khía cạnh mà ở những khía cạnh khác hoặc trong quá khứ họ cũng có nhiều thành tích trong các lĩnh vực khác nhau, hay nói cách khác, là công của họ cũng nhiều mà tội của họ thì cũng lắm. Người Việt Nam thường quan niệm “xấu chàng thì hổ ai”, người tham nhũng từng là bạn, là đồng chí của mình nếu làm mạnh có thể sẽ ảnh hưởng đến uy tín của mình, của cơ quan mình, thậm chí có người còn cho rằng ảnh hưởng đến uy tín của Đảng, của bộ máy nhà nước. Việc chống TNTLVKT đối với một số vụ việc chỉ có thể xử lý được cấp dưới còn “bề trên” thì vẫn không xử lý được vì thường được dừng lại ở kết luận cuối cùng là “không đủ chứng cứ hay căn cứ”...

Có thể nói, việc phát hiện ra bệnh TNTLVKT đã khó, việc xử lý, chạy chữa lại còn khó hơn, việc thu hồi được tài sản TNTLVKT lại còn khó hơn nữa vì:

- Người thực hiện hành vi TNTLVKT thường có ý thức che giấu, tìm mọi cách hợp thức hóa tài sản có được từ tham nhũng. Ở các quốc gia có sự quản lý chặt chẽ về tài chính, tài sản công, người tham nhũng còn buộc phải “rửa tiền”, còn ở Việt nam việc quản lý về tài chính, tài sản công không chặt chẽ lắm nên việc rửa tiền ít xảy ra, nhưng người TNTLVKT luôn có ý thức che giấu tài sản họ tham nhũng được nên họ thường tẩu tán bằng cách để cho vợ (chồng), các con hoặc người thân khác đứng tên những tài sản đó. Do vậy, khối tài sản kèch xù mà gia đình họ đang sở hữu thường được người có chức vụ, quyền hạn lý giải là do vợ họ “nuôi lợn” hay “buôn chổi đót”... mà có.

- Do tài sản TNTLVKT có được một cách quá dễ dàng với số lượng rất lớn, nhiều khi chỉ cần một bức thư tay, một cuộc điện thoại nhờ vả, những bút phê vào các đơn, dự án đầu

tư nhằm tạo điều kiện cho người này, người khác mà họ cần giúp đỡ là đã có thể được nhận một lợi ích khá lớn nên người TNTLVKT thường sử dụng tài sản tham nhũng một cách lãng phí. Tài sản có được từ tham nhũng thường được chi vào việc ăn chơi vô độ (một số vụ tham nhũng bị phanh phui cho thấy nhiều quan tham không chỉ sử dụng tài sản tham nhũng để ăn nhậu, đi tham quan du lịch triền miên một cách lãng phí mà còn dùng để bao gái hoặc vợ hò).

- Một lượng không nhỏ tài sản TNTLVKT còn được họ dùng để biểu cấp trên, lo lót hoặc để mua những chức vụ, quyền hạn lớn hơn (những người tham gia mua bán quyền lực thường liên kết chặt chẽ với nhau tạo nên những “liên minh” để “chạy chức, chạy quyền, chạy tiền, chạy tội”, họ bảo vệ nhau, hỗ trợ cho nhau để cùng nhau tham nhũng). Một số khác tài sản có được từ TNTLVKT dùng để lấy lòng cấp dưới, dùng để bôi trơn những mắt khâu của cả một hệ thống các mối quan hệ tham nhũng phức tạp. Thậm chí có người tham nhũng còn dùng tài sản tham nhũng được để làm từ thiện, đóng góp cho cơ quan, tổ chức, công đức cho nơi thờ tự, cho địa phương...

- Hành vi TNTLVKT thường không phát hiện được ngay để có giải pháp ngăn chặn, thu hồi kịp thời mà thường là sau một thời gian khá dài, thậm chí có người nghỉ hưu rồi mới có thể phát hiện ra hành vi tham nhũng của họ, khi này thì tài sản có được từ hành vi TNTLVKT đã được chuyển hóa đến mức độ không còn nhận ra, tìm ra được nữa vì vậy rất khó thu hồi theo các quy định pháp luật hiện nay. Theo Báo cáo của Chính phủ tại kỳ họp thứ II Quốc hội khóa XV tổng số tiền phải thi hành án do tham nhũng là trên 72.000 tỷ đồng, thực tế mới chỉ thu hồi được 4.000 tỷ đồng đạt 5%. Theo con số của Cục thi hành án Bộ Tư pháp ở thời điểm tháng 8 năm 2021 một số vụ án tham nhũng lớn tỷ lệ thu hồi đạt được như sau: Vụ cựu Chủ tịch Tổng công ty Xây lắp Dầu khí Trịnh Xuân Thanh chỉ thu hồi được 31/122 tỷ, ngoài ra còn vụ Ethanol Phú Thọ ông Thanh phải nộp 143 tỷ nhưng chưa thu được đồng nào: vụ Nhiệt điện Thái Bình 2 và OceanBank cựu Ủy viên Bộ Chính trị, Bí thư thành ủy thành phố Hồ Chí Minh Đinh La Thăng chỉ thu hồi được 4,5/630 tỷ,

ngoài ra còn vụ Ethanol Phú Thọ ông Thăng phải nộp 200 tỷ nhưng chưa thu được đồng nào...⁴

- Việc che giấu hành vi TNTLVKT trong cơ quan, đơn vị. Chúng ta luôn đề cao khẩu hiệu “dân biết, dân làm, dân bàn, dân kiểm tra, dân thụ hưởng”, hô hào nhân dân tham gia đấu tranh chống tham nhũng, nhưng thông tin về TNTLVKT không đầy đủ thì làm sao nhân dân có thể tham gia đấu tranh chống TNTLVKT có hiệu quả được. Việc che giấu nhiều khi làm mất uy tín của các cơ quan đảng và nhà nước nhiều hơn là giữ. Quan điểm của Đảng thì rất rõ “*Xử lý nghiêm minh, kịp thời, công khai cán bộ, công chức tham nhũng, không phân biệt chức vụ và địa vị xã hội còn đương chức hay đã nghỉ việc*”⁵, song thực tiễn thực hiện thì không hoàn toàn như vậy.

Có thể nói, việc phòng, chống TNTLVKT ở nước ta chưa có hiệu quả cao như mong muốn nguyên nhân do pháp luật chỉ là một phần mà nguyên nhân chủ yếu là do khâu tổ chức thực hiện, không lường trước được những khó khăn trong thực tiễn của công tác này. Trong thực tiễn còn vướng mắc nhiều khâu, nhiều thủ tục để có thể có được một cơ chế đấu tranh hiệu quả như: Sự chỉ đạo của các tổ chức Đảng chưa thực sự hiệu quả; sự tổ chức và hoạt động của các cơ quan chuyên môn đấu tranh chống TNTLVKT còn bất cập; sự phối hợp giữa các cơ quan của Đảng với cơ quan nhà nước, giữa các cơ quan nhà nước với nhau chưa cao, chưa có sự thống nhất, đồng bộ. Do vậy, để có thể phòng, chống TNTLVKT một cách có hiệu quả cần có sự nhận thức và thay đổi mạnh mẽ hơn đối với công tác này từ các nhà lãnh đạo Đảng và Nhà nước, từ các cơ quan cấp cao, nhất là những cơ quan chuyên môn chỉ đạo và đấu tranh chống TNTLVKT.

2. Giải pháp đấu tranh phòng, chống tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế ở Việt Nam

Phải xác định tham nhũng nói chung, TNTLVKT nói riêng không chỉ là nguy cơ có thể ảnh hưởng tới “sự tồn vong của quốc gia, chế độ”, còn cần phải xác định đó là thứ bệnh, thứ giặc ở trong lòng và cần có thái độ thật kiên quyết, nghiêm túc đối với vấn đề này, có cơ chế đặc thù đối với loại tội phạm này.

⁴ Báo Tri thức và cuộc sống, <https://Kienthuc.net.vn>, tra cứu 24/11/2021, 14:20 [GMT+7]

⁵. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 256.

2.1. Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức, đặc biệt là những người đứng đầu có năng lực, phẩm chất tận tụy phục vụ nhân dân, vì sự phát triển phồn thịnh của đất nước, khơi dậy ở họ ý thức không tham nhũng

Lựa chọn người trong sạch, có bản lĩnh chính trị, có kiến thức và kinh nghiệm chuyên môn vào bộ máy nhà nước. Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện bộ máy nhà nước, trong đó tập trung chấn chỉnh cơ cấu tổ chức, biên chế, quy chế hoạt động của bộ máy hành chính các cấp, củng cố, kiện toàn bộ máy của các cơ quan tư pháp. Kiện toàn các cơ quan bảo vệ pháp luật, đưa ra khỏi ngành những cán bộ, viên chức tham nhũng hoặc bao che, tiếp tay cho tham nhũng. Tạo dựng một cơ chế phối hợp thống nhất, đồng bộ giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực thi chức năng nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Không ngừng “*xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có đủ phẩm chất, năng lực, uy tín, phục vụ nhân dân và sự phát triển của đất nước... Đồng thời, có cơ chế sàng lọc, thay thế kịp thời những người không hoàn thành nhiệm vụ, vi phạm pháp luật, đạo đức công vụ, đạo đức nghề nghiệp, bị xử lý kỷ luật, không còn uy tín đối với nhân dân*”⁶. Coi đạo đức, nhân cách của cán bộ, công chức là một trong những tiêu chuẩn quan trọng để giao chức vụ, quyền hạn. Đảng và nhà nước cần nghiên cứu để có chế độ đãi ngộ thỏa đáng đối với chức vụ, ngành nghề hoặc vị trí nhất định có khả năng tham nhũng cao để loại trừ nguy cơ xảy ra tham nhũng đối với những người đó. Thường xuyên thực hiện chế độ dưỡng liêm bằng vật chất đối với số cán bộ, công chức này.

Thường xuyên khơi dậy ý thức cống hiến của đội ngũ cán bộ, công chức, vì sự phát triển của đất nước, vì các doanh nghiệp, vì nhân dân, không tham nhũng. Giải pháp mang tính lâu dài và lý tưởng hơn cả là làm sao cho mọi người không cần tham nhũng. Mục tiêu này chỉ có thể thực hiện dần bằng cách phấn đấu không ngừng nâng cao đời sống vật chất và tinh thần cho nhân dân nói chung, cho đội ngũ cán bộ, công chức nói riêng. Với đại đa số cán bộ, công chức khi đã tương đối đầy đủ về vật chất và tinh thần thì họ cũng sẽ không nghĩ đến, không có nhu cầu và không thực hiện hành vi tham nhũng nữa. Việc cần làm là giáo dục mọi người, đặc biệt là những người có chức vụ, quyền hạn đạo làm người, ý thức

⁶ Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội. tr. 178-179.

trách nhiệm với nhân dân - những người lao động cần cù nhưng còn nhiều khó khăn, thiếu thốn, vất vả. Những người có chức vụ, quyền hạn thì lương và thu nhập bao giờ cũng cao hơn những người khác, đời sống của họ, cũng như của gia đình họ có thể chưa cao được như ở các nước khác nhưng so với hầu hết người dân Việt Nam thì họ luôn cao hơn. Hành vi TNTLVKT của họ là hành vi lấy của những người nghèo hơn, khổ sở, khó khăn vất vả hơn họ và đó là hành vi hèn hạ, không thể chấp nhận được. Sự vào cuộc của cả xã hội sẽ làm cho họ thấy xấu hổ với hành vi tham nhũng của mình, với lương tâm mình, với gia đình, với cơ quan, địa phương, quê hương, đất nước mình. Với loại tội phạm này, dự luận xã hội, sự lên án, nguyên rủa của xã hội, của dòng họ, cộng đồng đối với hành vi tham nhũng sẽ là hình phạt quan trọng nhất, có tác dụng to lớn nhất trong đấu tranh chống tham nhũng. Hãy làm sao cho hành vi có ích, hành vi tốt, những người vì dân, vì nước luôn được ghi công, ghi nhớ trong lòng nhân dân, những hành vi tham nhũng, hành vi xấu bị lên án, bị nguyên rủa.

Giáo dục lòng tự hào dân tộc, trách nhiệm với dân tộc, với đất nước, với con người vì một nước Việt Nam tươi đẹp phát triển phồn vinh, có thể sánh vai cùng các nước, các dân tộc khác trên thế giới, vì một lương tâm trong sạch, tự hào. Sự giáo dục tốt sẽ khiến những người có chức vụ, quyền hạn cố làm điều hay, cố tránh điều dở, cảm thấy hổ thẹn khi những nhiễu, vụ lợi. Luôn nhắc nhở đội ngũ cán bộ, công chức lời dạy của bác Hồ là: Bao nhiêu quyền hạn đều của dân, bao nhiêu lợi ích đều vì dân, quyền hành và lực lượng đều ở nơi dân nên "*Việc gì có lợi cho dân ta phải hết sức làm, việc gì hại đến dân ta phải hết sức tránh*"⁷.

2.2. Nhận thức, ý thức đầy đủ về những mảnh khoe, thủ đoạn tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế để có chính sách, giải pháp đúng đắn trong xây dựng và hoàn thiện pháp luật

Muốn phòng chống TNTLVKT có hiệu quả thì phải lường trước được những mảnh khoe, thủ đoạn, hành vi có thể xảy ra để có chính sách, giải pháp ngăn chặn, loại trừ làm

⁷ Hồ Chí Minh (1995), *Toàn tập*, t. 4, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 56.

cho những người có chức vụ, quyền hạn không thể lợi dụng để thực hiện hành vi tham nhũng, nói cách khác là coi trọng những biện pháp phòng ngừa.

Biện pháp có hiệu quả hơn cả là phải ban hành các chính sách, các qui định pháp luật đầy đủ, chặt chẽ, minh bạch, công khai, rõ ràng, trong đó chú trọng các quy định pháp luật về trình tự, thủ tục, các luật về tổ chức bộ máy nhà nước để những người có chức vụ, quyền hạn không thể lợi dụng để TNTLVKT. Tập trung hoàn thiện pháp luật phòng, chống TNTLVKT và các văn bản pháp luật khác liên quan đến TNTLVKT tạo cơ sở pháp lý đầy đủ cho công tác đấu tranh chống TNTLVKT của các cơ quan có thẩm quyền, đồng thời lôi cuốn được mọi tổ chức, cá nhân trong xã hội tham gia tích cực vào cuộc đấu tranh chống TNTLVKT.

Một người khi đã có tính tham nhiều thì dù có đầy đủ, giàu có thì họ vẫn cứ tham những nếu điều kiện cho phép, do vậy, phải làm sao để họ không thể "tham" và "những" được bằng cách: *Thứ nhất*, đối với những người có "tính tham" nhiều thì không nên bố trí họ vào những vị trí hoặc những công việc mà có thể tham nhũng được; *Thứ hai*, bổ sung, hoàn thiện các cơ chế, chính sách, quy chế, quy định của Đảng, nhà nước và các tổ chức khác về quản lý kinh tế- tài chính, quản lý tài sản công, không để sơ hở cho kẻ xấu lợi dụng. Tiếp tục thực hiện đồng bộ các giải pháp về phòng, chống TNTLVKT, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, tập trung vào các lĩnh vực dễ phát sinh tiêu cực. Thực hiện nghiêm quy định về kê khai, kiểm soát kê khai tài sản, thu nhập của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức, nhất là cán bộ lãnh đạo, quản lý. Cụ thể là: *“Đẩy mạnh xây dựng, hoàn thiện các quy định của Đảng, pháp luật của Nhà nước về kinh tế - xã hội, về kiểm tra, giám sát và phòng, chống tham nhũng, lãng phí, nhất là các quy định về kiểm soát quyền lực, trách nhiệm người đứng đầu, trách nhiệm giải trình, bảo đảm dân chủ, công khai, minh bạch; cơ chế bảo vệ, khuyến khích những người làm công tác kiểm tra, giám sát, phát hiện, xử lý tham nhũng cũng như với người tố cáo, tích cực đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí, đồng thời xử lý nghiêm những người lợi dụng chống tham nhũng, lãng phí để vu khống, gây mất đoàn kết nội bộ; kiểm soát có hiệu quả tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn, trước hết là cán bộ lãnh đạo, quản lý; đẩy mạnh thực hiện chế độ thanh toán*

không dùng tiền mặt"⁸. Cần phải có những chế tài nghiêm khắc hơn để xử nghiêm không chỉ đối với cá nhân mà cả những cơ quan, đơn vị có hành vi tham nhũng tập thể. Quy định hình phạt bổ sung là phạt cải tạo lao động đối với người có hành vi TNTLVKT. Xây dựng cơ chế để những người có chức vụ, quyền hạn không thể, không dám và không cần TNTLVKT. Bất kỳ cơ quan, cá nhân nào cầm quyền, dù ở bất kỳ cương vị nào cũng phải bị kiểm soát chặt chẽ, không có ngoại lệ.

2.3. Tổ chức thực hiện nghiêm minh, đầy đủ pháp luật, đặc biệt pháp luật phòng chống tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế. Những chính sách, qui định pháp luật cần phải được công khai, minh bạch, phổ biến đầy đủ đến tất cả các tổ chức, cá nhân có liên quan. Ngoài việc phổ biến công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng, cần có quy định bắt buộc các cơ quan, đơn vị trong những trường hợp cần thiết phải viết chữ lớn và niêm yết công khai những điều kiện, trình tự thủ tục, thời hạn... tại những nơi thực hiện giao dịch, làm thủ tục. Việc quy định nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của những người có chức vụ quyền hạn một cách rạch ròi, chặt chẽ, khiến họ không thể tự đặt ra những thủ tục, trình tự gây khó khăn cho những chủ thể khác. Xác lập cơ chế chặt chẽ trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn, đặc biệt là việc xác định thời hạn giải quyết hay trả lời đối với những nhu cầu hợp pháp chính đáng của các tổ chức và cá nhân. Cần "*Tiếp tục xoá bỏ các thủ tục hành chính phiền hà, nhất là ở những lĩnh vực, những khâu dễ xảy ra tham nhũng, sách nhiễu*"⁹. Triệt để xoá bỏ cơ chế "xin- cho", chống các hiện tượng cửa quyền, sách nhiễu và sự tác trách, vô kỷ luật trong công việc của các cơ quan nhà nước và những người có chức vụ, quyền hạn.

Tăng cường quản lý tiền và tài sản công, thực hiện quy chế dân chủ và công khai tài chính ở cơ sở và các cấp chính quyền. Thực hiện công khai và dân chủ trong phân bổ ngân sách, kinh phí, duyệt các chương trình, dự án đầu tư. Kiểm tra chặt chẽ việc sử dụng, chi tiêu ngân sách nhà nước. Tiếp tục đổi mới cơ chế quản lý vốn trong doanh nghiệp nhà nước, quản lý tài sản công trong các cơ quan nhà nước. Hoàn thiện các tiêu chuẩn, định mức kinh tế- kỹ thuật, chấn chỉnh chế độ thống kê, kế toán, kiểm toán. Không ngừng nâng

⁸ Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), sđd, tr. 194-195.

⁹ Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), sđd, tr. 136.

cao đòi sống cho cán bộ, công chức, “*Tiếp tục đẩy mạnh cải cách chính sách tiền lương, nâng cao thu nhập và có chính sách nhà ở, bảo đảm cuộc sống để cán bộ, công chức, viên chức yên tâm công tác*”¹⁰.

2.4. Tăng cường kiểm tra, giám sát, theo dõi thi hành pháp luật và xử lý nghiêm minh mọi hành vi tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế

Thường xuyên thực hiện có hiệu quả chế độ thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, kiểm kê, kiểm soát bảo đảm tính minh bạch trong việc sử dụng ngân sách nhà nước, tài sản công, tài chính doanh nghiệp nhà nước. Tổ chức thật tốt để nhân dân kiểm tra giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước, những người có chức vụ, quyền hạn. Phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan chức năng ở trung ương với các địa phương, đổi mới cơ chế, xác định trách nhiệm của các cấp, các cơ quan, cán bộ, công chức trong việc giải quyết kịp thời khiếu nại, tố cáo của doanh nghiệp, công dân. Đồng thời thực hiện tốt quy chế dân chủ ở cơ sở, tạo điều kiện cho nhân dân tham gia quản lý nhà nước và xã hội theo đúng tinh thần "dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, dân thụ hưởng".

Phát hiện kịp thời những hiện tượng không bình thường trong hoạt động của các cơ quan, tổ chức, những người có chức vụ quyền hạn khi giải quyết những công việc có liên quan đến việc cấp phép hay hoạt động kinh tế của các chủ thể kinh tế. Trong đó “*Tăng cường công tác kiểm tra, giám sát, thanh tra, kiểm toán, điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án, phát hiện sớm, xử lý nghiêm minh các vụ việc, vụ án tham nhũng, lãng phí; kiên quyết thu hồi tài sản tham nhũng; kịp thời xử lý, thay thế cán bộ lãnh đạo, quản lý khi có biểu hiện tham nhũng, lãng phí; xử lý nghiêm những cán bộ những nhiều, vòi vĩnh, gây phiền hà cho người dân, doanh nghiệp*”¹¹. Xác lập và thực hiện cơ chế kiểm tra giám sát lẫn nhau giữa các cơ quan, các bộ phận trong việc thực hiện quyền lực công.

Các cơ quan có thẩm quyền cần kiên quyết xử lý nghiêm minh, triệt để, đúng pháp luật mọi hành vi vi phạm pháp luật, hành vi TNTLVKT dù người vi phạm, tham nhũng ở bất kì cương vị nào, cấp nào. Kiên quyết truy cứu trách nhiệm hình sự hoặc có hình thức kỷ luật thích đáng đối với người đứng đầu cơ quan, đơn vị ở nơi xảy ra những vụ tham

¹⁰ Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), sđd, tr.196.

¹¹ Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), sđd, tr.195.

những lớn, gây hậu quả nghiêm trọng. Khi phát hiện hành vi tham nhũng cần tiến hành ngay các biện pháp kê biên tài sản không chỉ của cá nhân người có hành vi tham nhũng mà cả đối với gia đình họ để có thể kiểm tra tài sản bất minh và khắc phục những thiệt hại mà họ đã gây ra về mặt vật chất cho Nhà nước, doanh nghiệp và nhân dân. Việc hoàn trả hoặc không hoàn trả lại tài sản TNTLVKT không chỉ coi là tình tiết giảm nhẹ hoặc tăng nặng mà còn có thể căn cứ vào số lượng tài sản không thể thu hồi để quy đổi thêm các biện pháp trừng phạt khác như cải tạo lao động bắt buộc, cấm đảm nhiệm chức vụ...

Không chỉ Nhà nước cần trừng phạt nghiêm minh những hành vi TNTLVKT, mà các tổ chức Đảng cũng cần phải có những biện pháp kỷ luật mạnh hơn đối với những đảng viên có hành vi TNTLVKT, thực hiện đúng quyết tâm của Đảng, Nhà nước trong chống tham nhũng là "không có vùng cấm, không có ngoại lệ, bất kể người đó là ai, không chịu sức ép của bất kỳ cá nhân nào". Có thể nói thời gian qua sự nể nang trong các tổ chức đảng, việc kỷ luật đảng đối với những đảng viên có hành vi tham nhũng là chưa đủ nghiêm minh. Chúng ta đều thấy, người có chức vụ, quyền hạn ở Việt Nam hầu như đều là đảng viên và không chỉ là đảng viên mà họ còn giữ những chức vụ cao trong Đảng. Đảng Cộng sản Việt Nam đội tiên phong của giai cấp công nhân, của cả dân tộc thì trong đấu tranh chống tham nhũng cũng phải tiên phong. Tính tiên phong của Đảng trong đấu tranh chống tham nhũng phải được thể hiện không chỉ ở các nghị quyết của Đảng về đấu tranh chống tham nhũng, không chỉ ở việc các đảng viên của Đảng không thực hiện hành vi tham nhũng mà còn phải ở việc loại trừ tất cả những đảng viên có hành vi tham nhũng ra khỏi tổ chức Đảng.

2.5. Nâng cao hơn nữa vai trò lãnh đạo của Đảng, sự phối hợp của các tổ chức, cá nhân đối với công tác đấu tranh phòng chống tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế

Sự cương quyết của Bộ Chính trị, Quốc hội và các cơ quan khác của nhà nước, của tổ chức xã hội khác, các tổ chức kinh tế là điều kiện vô cùng quan trọng trong công cuộc đấu tranh chống TNTLVKT. Như chúng ta đã biết sở dĩ Bao Công- một vị quan thanh liêm có thể kiên quyết trong việc đấu tranh chống tội phạm và các tệ nạn xã hội đến cùng một phần là do có được sự ủng hộ của Vua, của những người đứng đầu đất nước và nhân dân. Do vậy, thái độ của xã hội, nỗ lực của xã hội, nhất là sự gương mẫu và thái độ kiên quyết đấu tranh chống TNTLVKT của các vị lãnh đạo cao cấp của Đảng, nhà nước sẽ là tấm

gương sáng cổ vũ tinh thần cho cán bộ, công chức cấp dưới và nhân dân noi theo. Có thể nói, dư luận, sự ủng hộ của các vị lãnh đạo cao cấp của Đảng và nhà nước, của xã hội có ảnh hưởng rất lớn tới các cơ quan, đơn vị và nhân dân trong công tác đấu tranh chống TNTLVKT. Họ sẽ như được tiếp thêm sức mạnh, không cảm thấy đơn độc trong cuộc chiến gay go khốc liệt.

Xây dựng cơ chế đề Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể chính trị- xã hội, cán bộ, Đảng viên, nhân dân phát hiện và tích cực đấu tranh chống TNTLVKT. *Phát huy vai trò, trách nhiệm của các cơ quan và đại biểu dân cử, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội, nhân dân và cơ quan truyền thông, báo chí trong đấu tranh phòng, chống tham nhũng, lãng phí; nâng cao hiệu quả phát hiện và xử lý tham nhũng, lãng phí*¹². Nâng cao vai trò của các cơ quan, phương tiện thông tin đại chúng trong cuộc đấu tranh chống TNTLVKT, lợi dụng chức quyền để tham ô, nhận hối lộ, làm thất thoát tài sản nhà nước, sách nhiễu doanh nghiệp và nhân dân.

2.6. *Củng cố Ban chỉ đạo phòng chống tham nhũng, tiêu cực, xây dựng cơ chế và củng cố các cơ quan chuyên trách đấu tranh chống tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế*

Kiện toàn mô hình tổ chức, nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy phòng, chống TNTLVKT. Củng cố hơn nữa các cơ quan có trách nhiệm trực tiếp đấu tranh chống tội phạm, tham nhũng như công an, kiểm sát, toà án, kiểm toán, thanh tra, hải quan... về cả số lượng và chất lượng. *“Tiếp tục kiện toàn tổ chức bộ máy, cán bộ, bảo đảm liêm chính, trong sạch, nâng cao năng lực, hiệu quả hoạt động của các cơ quan, đơn vị có chức năng phòng, chống tham nhũng và các cơ quan tham mưu cho cấp uỷ lãnh đạo, chỉ đạo công tác phòng, chống tham nhũng. Từng bước mở rộng phạm vi phòng, chống tham nhũng ra khu vực ngoài nhà nước, mở rộng và nâng cao hiệu quả hợp tác quốc tế về phòng, chống tham nhũng*¹³. Nâng cao phẩm chất, năng lực công tác cho cán bộ, công chức của các cơ quan này, tăng thêm kinh phí, phương tiện kỹ thuật hiện đại cho các cơ quan này để họ có đủ phương tiện, điều kiện cần thiết cho việc phát hiện, điều tra, xử lý có hiệu quả các hiện tượng vi phạm pháp luật, TNTLVKT. Ngoài việc trừng phạt nghiêm minh còn cần phải tạo

¹² Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), sđd, tr. 196.

¹³ Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), sđd, tr.195-196.

ra dư luận, sự lên án của xã hội, của gia đình, bạn bè... đối với những người có hành vi tham nhũng.

Lực lượng ưu tú nhất của đội tiên phong của giai cấp cách mạng nhất được cử đấu tranh chống TNTLVKT cần kiên quyết, dũng cảm đương đầu với “giặc tham nhũng” ngay trong cơ quan, đơn vị, tổ chức mình, những người là bạn, là đồng chí của mình. Cần xác lập và thực hiện cơ chế kiểm tra, giám sát lẫn nhau giữa các cơ quan, các bộ phận trong việc nắm giữ và thực hiện quyền lực công. Phát hiện kịp thời những biểu hiện TNTLVKT trong cơ quan, đơn vị để ngăn chặn và xử lý.

2.7. Thực hiện công khai chính sách, pháp luật, công khai tài sản và công khai tất cả các vụ tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế

Công khai, minh bạch về ngân sách, tài sản, thu nhập, các nguồn vốn, các loại quỹ công và tư. Những người có chức vụ, quyền hạn phải tiến hành kê khai và công khai tài sản, thu nhập của mình (nên tập trung vào cán bộ từ cấp vụ trở lên). Thông tin về tài sản của những người có chức vụ, quyền hạn ở Việt Nam thời gian qua chủ yếu là của báo chí, các phương tiện thông tin đại chúng chứ ít khi hoặc hầu như không có thông tin chính thức từ phía nhà nước hoặc các tổ chức Đảng về các đảng viên của mình. Nhà nước thực hiện việc đăng ký và quản lý tài sản của các tổ chức cũng như cá nhân để kịp thời phát hiện những tài sản bất minh, những thu nhập có được từ TNTLVKT.

Công khai tất cả những vụ TNTLVKT, những hành vi TNTLVKT dù đó là hành vi của bất kỳ ai. Không giấu giếm với lý do bảo vệ uy tín của cán bộ lãnh đạo, uy tín của cơ quan nhà nước hay cơ quan đảng. Như chúng ta biết càng che giấu thì càng tạo nên những dư luận không tốt, ảnh hưởng xấu đến uy tín của Đảng.

2.8. Có biện pháp bảo vệ người đấu tranh chống tham nhũng tiêu cực tốt hơn

Thực tiễn cho thấy những người tham gia đấu tranh chống TNTLVKT phải hy sinh rất nhiều lợi ích của doanh nghiệp (không được cấp phép, không ký được hợp đồng, công nhân trong doanh nghiệp không có hoặc không đủ việc làm...) của bản thân (tốn kém rất nhiều công sức, tiền của, thậm chí có thể nguy hiểm đến tính mạng và sức khỏe của bản thân và những người thân) mà chưa chắc đã thắng lợi. Bởi những người TNTLVKT khi có nguy cơ bị phát hiện hoặc bị trừng phạt, dám sẵn sàng sử dụng bất kỳ một thủ đoạn nào,

kể cả những thủ đoạn hèn hạ nhằm che giấu hoặc trốn tránh sự trừng phạt, nhất là khi người tố cáo hoặc tham gia điều tra, xem xét lại có chức vụ hoặc quyền hạn thấp hơn, thậm chí chỉ là cấp dưới của những người bị tố cáo TNTLVKT. Chưa kể là trong nhiều trường hợp, chúng còn có được sự ưu ái, bảo vệ do đã chiếm được cảm tình, sự cảm nể của những cán bộ, công chức cấp cao hơn. Do vậy, Nhà nước cần có những giải pháp bảo vệ họ tốt hơn nữa để họ dám đấu tranh.

2.9. Giáo dục ý thức đấu tranh chống tham nhũng của đội ngũ doanh nhân, các chủ thể tham gia sản xuất, kinh doanh

Cùng với các giải pháp đối với những người có chức vụ, quyền hạn, cũng đồng thời “*Phát triển đội ngũ doanh nhân lớn mạnh về số lượng và chất lượng, có tinh thần cống hiến cho dân tộc, có chuẩn mực văn hoá, đạo đức tiến bộ và trình độ quản trị, kinh doanh giỏi. Tạo môi trường, điều kiện thuận lợi cho doanh nhân khởi nghiệp sáng tạo, kinh doanh lành mạnh, cống hiến tài năng. Khuyến khích doanh nhân thực hiện trách nhiệm xã hội và tham gia phát triển xã hội. Tôn vinh, khen thưởng kịp thời, xứng đáng những doanh nhân có nhiều đóng góp cho sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc*”¹⁴ và cả những doanh nhân kiên quyết không hối lộ, tích cực đấu tranh với hành vi TNTLVKT của các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền.

3. Kết luận

Tham nhũng nói chung, TNTLVKT nói riêng sẽ còn tiếp tục xảy ra ở nước ta. Do vậy, để giảm bớt và tiến tới loại trừ căn bệnh này đòi hỏi phải: “*Thực hiện kiên trì, kiên quyết, có hiệu quả cuộc đấu tranh phòng, chống tham nhũng, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí*”¹⁵. Với sự quyết tâm cố gắng của Đảng, Nhà nước, sự tích cực, chủ động và ý thức trách nhiệm đối với đất nước, với dân tộc của mỗi người dân Việt Nam, cùng với sự ra tay của Liên hợp quốc và các tổ chức quốc tế khác, nhất định cuộc đấu tranh phòng và chống tham nhũng, TNTLVKT ở Việt Nam sẽ thắng lợi, tệ nạn TNTLVKT ở Việt Nam sẽ bị đẩy lùi./

¹⁴ Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), sđd, tr. 167- 168.

¹⁵ Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), sđd, tr. 288.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban Nội chính trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam (2005), *Một số bài nghiên cứu về tham nhũng và phòng chống tham nhũng đăng trên các tạp chí*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2005.
2. Ban Nội chính Trung ương (2020), *Hội nghị toàn quốc tổng kết công tác phòng, chống tham nhũng, giai đoạn 2013-2020*, Trang thông tin điện tử tổng hợp của Ban Nội chính Trung ương, tra cứu 12/12/2020, 18:40 [GMT+7]
3. Báo Tri thức và cuộc sống, <https://Kienthuc.net.vn>, tra cứu 24/11/2021, 14:20 [GMT+7]
- 4 Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006.
5. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011.
6. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2021.
7. Hồ Chí Minh, *Toàn tập*, t. 4, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995.
8. Khoa Luật Đại học quốc gia Hà Nội (2020), *Những vấn đề pháp lý đặt ra trong phòng, chống tham nhũng ở Việt nam hiện nay*, Nxb Lao động, Hà Nội 2020.
9. Thanh tra Chính phủ, *Báo cáo Tổng kết công tác và phương hướng nhiệm vụ ngành Thanh tra các năm 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020*.

**XÂY DỰNG QUY TẮC CỨNG CHO HỆ THỐNG TUÂN THỦ HÌNH SỰ CỦA
DOANH NGHIỆP¹⁶**
**HARD RULES CONSTRUCTION OF ENTERPRISES CRIMINAL COMPLIANCE
SYSTEM**

Quách Trạch Cường¹⁷

TÓM TẮT: Trung Quốc đã ban hành nhiều văn bản liên quan đến khuôn khổ tuân thủ pháp luật cho doanh nghiệp, ví dụ như “Tuân thủ pháp luật của doanh nghiệp kinh doanh tại nước ngoài” và “Hướng dẫn quản lý tuân thủ pháp luật cho doanh nghiệp trung ương (để triển khai và thử nghiệm)”. Tuy nhiên, cả hai văn bản đều thiếu các quy định chi tiết và có hệ thống về khuôn khổ tuân thủ pháp luật hình sự. Chúng tôi tin rằng nếu sử dụng ba đặc trưng của quy tắc cứng vào việc xây dựng hệ thống tuân thủ pháp luật hình sự của doanh nghiệp thì có thể bù đắp cho thiếu sót này.

**Giải thích và giới thiệu về khái niệm “hợp quy (tuân thủ pháp luật)” và “hợp quy hình sự (tuân thủ hình sự)” ở Trung Quốc*

Hợp quy (合规) tiếng anh là *corporate compliance* có thể hiểu là sự cam kết tuân thủ pháp luật của doanh nghiệp trong hoạt động kinh doanh của mình. Bắt đầu xuất hiện từ những năm 1960 tại Mỹ; sau đó từ thập niên 70, việc thiết lập hệ thống quản lý tuân thủ pháp luật đã nhận được sự quan tâm ở một số lĩnh vực nhất định, đặc biệt là trong lĩnh vực chống hối lộ thương mại của doanh nghiệp. Tại Mỹ, nó đã phát triển từ một ngành cụ thể thành một phương thức quản trị công ty phổ biến trong giới doanh nghiệp. Dưới ảnh hưởng của chế độ tuân thủ pháp luật Mỹ, các nước phương Tây khác cũng đã bắt đầu chấp nhận và áp dụng cơ chế quản lý tuân thủ này. Tại Trung Quốc, trước đó chưa hề có quy định về chế độ này. Bắt đầu từ tháng 3 năm 2020, Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao Trung Quốc đã

¹⁶ Chế độ hợp quy hình sự (形式合规制度): Hệ thống quy định nhằm phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn tội phạm từ doanh nghiệp, giảm chi phí cho quản lý nhà nước và quy chế tư pháp

¹⁷ GS., Viện phó Viện Tư pháp Hình sự, Trường đại học Kinh tế - Luật Trung Nam; chuyên gia chính của Trung tâm nghiên cứu pháp triển nhà nước pháp quyền và cải cách tư pháp, giám đốc điều hành Hiệp hội nghiên cứu tội phạm học Trung Quốc

khởi động giai đoạn đầu tiên của công việc thí điểm về cải cách tuân thủ pháp luật cho doanh nghiệp tại sáu viện kiểm sát cấp sơ cấp ở Phố Đông, Thượng Hải, Kim Sơn, Trương Gia Cảng, Giang Tô, Tân Thành, Sơn Đông, Nam Sơn, Thâm Quyển và Bảo An. Đối với tội phạm, những người không thể bị bắt theo quy định của pháp luật sẽ không bị bắt giữ, những người không thể bị truy tố và những người không thể bị kết án thực tế sẽ được đề nghị kết án quản chế. Đồng thời, tìm hiểu và đôn đốc việc quản lý tuân thủ của các doanh nghiệp liên quan đến vụ việc, đẩy mạnh thể chế hóa việc quản lý nghiêm ngặt; ngăn chặn tình trạng lạm dụng tình riêng để ưu ái, thiên vị. Tháng 4 năm 2021, Viện kiểm sát nhân dân tối cao Trung Quốc ban hành *"Kế hoạch thực hiện thí điểm cải cách tuân thủ doanh nghiệp"* để khởi động đầy đủ công việc thí điểm cải cách tuân thủ doanh nghiệp và mở rộng phạm vi thí điểm tuân thủ lên các Viện kiểm sát tại 10 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

Sự tuân thủ ở Trung Quốc hiện tại là sự tuân thủ “trung sự”, có nghĩa là thiết lập cơ chế tuân thủ sau khi một doanh nghiệp bị nghi ngờ có hành vi phạm tội nhằm giảm hoặc miễn trách nhiệm hình sự cho doanh nghiệp đó. Điều này khác với sự tuân thủ của doanh nghiệp ở các nước phương Tây như Mỹ, nhấn mạnh vào việc phòng ngừa trước, tức là quản lý doanh nghiệp thông qua việc thiết lập kế hoạch tuân thủ của doanh nghiệp, sau đó trở thành cơ sở để được giảm nhẹ hoặc miễn trừ trách nhiệm pháp lý khi doanh nghiệp gặp phải “rủi ro pháp lý”. Ngoài ra, sự tuân thủ của doanh nghiệp ở Trung Quốc chỉ có trong lập pháp hình sự, trong khi sự tuân thủ của nước ngoài không chỉ là sự tuân thủ về hình sự mà còn là sự tuân thủ về quy định hành chính.

Sự tuân thủ hình sự bắt nguồn từ sự tuân thủ pháp luật nói chung của doanh nghiệp. Trên thực tế, trước đây không có khái niệm về tuân thủ hình sự, nhưng trong những năm gần đây, một số quốc gia đã đưa việc tuân thủ của doanh nghiệp vào luật hình sự và gắn sự tuân thủ của doanh nghiệp với trách nhiệm hình sự của doanh nghiệp thì mới có khái niệm tuân thủ hình sự.

1. Xây dựng tuân thủ hình sự “tiền sự”¹⁸ để đảm bảo tính có thể tuân thủ pháp luật

Điều đầu tiên cần phải chỉ ra là việc xây dựng hệ thống tuân thủ hình sự mới chỉ dựa trên 3 đặc điểm là các quy tắc cứng chứ không phải là các tiêu chuẩn phổ quát. Vì nó là một khuôn khổ nên không thể cung cấp một hệ thống tuân thủ cụ thể cho mọi doanh nghiệp với quy mô và nguồn lực tài chính khác nhau trong nhiều ngành khác nhau. Các học giả Trung Quốc đã đưa ra những yêu cầu thiết kế cụ thể có liên quan về vấn đề này.

Trên tiền đề này, công việc cơ bản đầu tiên đối với một doanh nghiệp để xây dựng hệ thống tuân thủ hình sự đó là phân biệt và xác định rủi ro tuân thủ. Thuật ngữ “*rủi ro tuân thủ*” có thể được hiểu theo định nghĩa của Ủy ban Quốc tế Basel về Giám sát Ngân hàng. Nghĩa là, bởi vì các doanh nghiệp không tuân thủ quy định của pháp luật, yêu cầu giám sát và quản lý, quy tắc nghề nghiệp, các tiêu chuẩn liên quan do các tổ chức tự quản xây dựng hoặc do không có cơ chế nội bộ để kiểm soát hành vi của doanh nghiệp có tuân thủ những quy tắc pháp lý nêu trên hay không; hoặc mặc dù cơ chế đã được thiết lập nhưng cơ chế kiểm soát nội bộ vẫn chưa được thực hiện một cách hiệu quả nên doanh nghiệp có thể bị trừng phạt theo quy định của pháp luật, dẫn đến rủi ro mất mát tài chính lớn hoặc mất uy tín. Do đó, rủi ro tuân thủ thực chất là rủi ro do “*không tuân thủ các quy định của pháp luật tương ứng*”, là rủi ro bị trừng phạt bởi các cơ quan hữu quan do doanh nghiệp không tuân thủ những quy định có liên quan trong quá trình hoạt động và quản lý của mình.

Qua tổng quan nghiên cứu tài liệu, tác giả nhận thấy rằng những quốc gia hoặc khu vực có văn hóa pháp luật phát triển và hệ thống pháp luật minh bạch hơn thì mức độ rủi ro tuân thủ cao hơn. Ngược lại, các quốc gia và khu vực có văn hóa pháp luật kém phát triển hơn và hệ thống pháp luật không rõ ràng thì mức độ rủi ro tuân thủ cũng thấp hơn. Do đó, khả năng doanh nghiệp tuân thủ quy tắc, trước tiên phụ thuộc vào việc yêu cầu doanh nghiệp xây dựng cơ chế tuân thủ pháp luật hình sự. Đầu tiên, có thể làm rõ những quy tắc nào mà doanh nghiệp nên tập trung và hiểu rõ trong quá trình xác định rủi ro tuân thủ; hai là nó có thể cải thiện sự thuận lợi trong quá trình xây dựng tuân thủ pháp luật hình sự của

¹⁸ Tiền sự: Trước khi sự việc xảy ra

doanh nghiệp về sau, từ đó xây dựng tuân thủ hình sự trong mọi vấn đề, tính minh bạch càng cao thì khả năng bại lộ hành vi vi phạm cũng càng cao.

Vậy làm thế nào để tăng khả năng tuân thủ quy tắc của doanh nghiệp? Chúng tôi cho rằng, nên bắt đầu từ vấn đề cơ bản là phân biệt và xác định rủi ro tuân thủ từ góc độ của các quy định pháp luật. Các doanh nghiệp nên tập trung vào việc phân biệt, xác định rủi ro tuân thủ ở pháp luật trong nước và pháp luật ngoài nước. Luật và quy định trong nước nên lấy luật và quy định hình sự làm tiêu chuẩn chính để xác định rủi ro và trên cơ sở này, cần thực hiện thu gọn nội dung để kiểm soát rủi ro chính đối với những điều khoản về tội phạm đơn vị, tội phạm tham nhũng và hối lộ, v.v.; Luật pháp ngoài phạm vi quốc gia cũng nên lấy các quy phạm pháp luật hình sự của quốc gia hoặc khu vực nơi doanh nghiệp có liên quan đến nước ngoài đặt trụ sở làm tiêu chuẩn chính để xác định rủi ro.

Sau khi phân biệt và xác định rủi ro tuân thủ, các doanh nghiệp cũng nên thiết lập hệ thống quy tắc và quy định tương ứng để hoạt động kinh doanh của mình tuân thủ các yêu cầu pháp lý. Trên cơ sở này, những doanh nghiệp lớn, đặc biệt là những doanh nghiệp có liên quan đến nước ngoài, nên thành lập bộ phận tuân thủ để thực hiện hoạt động tuân thủ pháp luật của doanh nghiệp, đồng thời cần đảm bảo tính độc lập của bộ phận tuân thủ, ranh giới nhiệm vụ của bộ phận tuân thủ cần được xác định rõ ràng và hoạt động thường ngày của bộ phận tuân thủ phải được đảm bảo ở mức độ cao nhất.

Từ đó, việc phân biệt và xác định chính xác rủi ro tuân thủ và tính độc lập của bộ phận tuân thủ có thể đảm bảo khả năng tuân thủ quy tắc của các doanh nghiệp.

2. Xây dựng tuân thủ hình sự “trung sự”¹⁹ để đảm bảo tính có thể bị bại lộ hành vi vi phạm

Việc phân biệt, xác định rủi ro tuân thủ và tính độc lập của bộ phận tuân thủ không thể đảm bảo cho việc thực thi tuân thủ hình sự một cách hoàn mỹ. Rủi ro trong tương lai thường xuất hiện theo những cách không lường trước được, và việc phòng ngừa kiểm soát rủi ro không có nghĩa là loại bỏ hoàn toàn rủi ro. Do đó, cần lấy hành vi không tuân thủ

¹⁹ Trung sự: Trong khi sự việc đang xảy ra

làm tiêu chuẩn, làm thế nào để lọc ra các hành vi không tuân thủ. Điều này đòi hỏi các doanh nghiệp khi tuân thủ hình sự trong công việc phải đảm bảo khả năng bị bại lộ của hành vi vi phạm. Đặc biệt, cần phải tránh việc biểu tượng hóa tuân thủ hình sự; đoạn trên cũng đã phân tích rằng việc biểu tượng hóa tuân thủ hình sự được xây dựng bằng những quy tắc tiêu chuẩn mềm, không thể loại bỏ các hành vi không tuân thủ, thậm chí còn gây nhầm lẫn cho công chúng.

Vậy làm thế nào để lọc ra những hành vi không tuân thủ? Điều này có nghĩa là cần phải tăng cường tính có thể bị bại lộ của vi phạm trong doanh nghiệp, tác giả nhận định rằng có thể cải thiện được điều này bằng cả giám sát theo chiều ngang và chiều dọc.

Đầu tiên là giám sát tuân thủ theo chiều ngang, chủ yếu dựa vào toàn bộ doanh nghiệp là chính, đặc biệt là đối với những doanh nghiệp có liên quan đến nước ngoài. Khi đối mặt với sự cạnh tranh trong ngành, bộ phận tuân thủ cần chú ý đến hoạt động kinh tế của đối thủ cạnh tranh thông qua các phương tiện tuân thủ; chủ động thu thập bằng chứng cho những hành vi không tuân thủ như trở ngại và thiệt hại do đối thủ cạnh tranh thực hiện trong các lĩnh vực mà doanh nghiệp Trung Quốc đảm nhận; đưa ra câu hỏi cho cơ quan có thẩm quyền hoặc gửi đơn tố cáo đến các cơ quan tư pháp vào đúng thời điểm, đồng thời cũng có thể chủ động liên hệ với cơ quan tuân thủ quốc gia để cùng nhau ngăn chặn hành vi vi phạm thương mại quốc tế.

Thứ hai là giám sát tuân thủ theo chiều dọc, chủ yếu là giám sát sự tuân thủ từ lãnh đạo cao nhất đến cấp dưới của doanh nghiệp, dựa vào mức thấp nhất của pháp luật, quy định trong nước và nhu cầu của chính doanh nghiệp để thiết kế sao cho phù hợp, bên cạnh đó cũng cần bao gồm các biện pháp giám sát như truyền đạt thông tin tuân thủ kịp thời, đào tạo về tuân thủ cho nhân viên của doanh nghiệp và kiểm tra tuân thủ một cách thường xuyên, có chủ đích.

Ngoài ra, cần xây dựng một cơ chế bảo vệ chống lại hành vi không tuân thủ, điều này chủ yếu liên quan đến các yêu cầu của luật chứng cứ. Bản thân việc tuân thủ hình sự là một chủ đề tương đối lớn; các yêu cầu chứng nhận cũng tương đối phức tạp, điều này chủ yếu được thực hiện bởi đội ngũ tố tụng và bộ phận tuân thủ làm nòng cốt để tiến hành điều tra nội bộ và các công việc liên quan khác, sẽ phù hợp hơn nếu tiến hành nghiên cứu

từ góc độ doanh nghiệp. Tác giả chỉ đề xuất ở đây rằng cần có sự khác biệt trong các tiêu chuẩn chứng minh cho các loại hệ thống tuân thủ hình sự nêu trên, đối với kế hoạch tuân thủ hình sự như một thực tế được chứng minh, việc chứng minh cũng cần phải có thứ bậc.

Do đó, việc xây dựng cơ chế giám sát và cơ chế phòng vệ phù hợp sẽ có lợi cho việc doanh nghiệp phản ứng kịp thời với thực tế của rủi ro tuân thủ và có thể cải thiện tính có thể bị bại lộ của hành vi vi phạm.

3. Xây dựng tuân thủ hình sự “hậu sự”²⁰ để đảm bảo tính chấp hành hình phạt sau vi phạm

Các doanh nghiệp sẽ luôn có xung đột kinh tế dưới hình thức này hay hình thức khác trong hoạt động kinh doanh của mình và hành vi không tuân thủ sẽ xảy ra theo thời gian; hiệu lực của các hình phạt đối với hành vi không tuân thủ sẽ xác định các yêu cầu đối với biện pháp xử lý tuân thủ hình sự của doanh nghiệp, cơ chế trừng phạt càng có hiệu quả thì lực tác động đến biện pháp cứu vãn mà doanh nghiệp áp dụng sẽ càng mạnh.

Hiện nay, các học giả Trung Quốc chủ yếu nhấn mạnh đến những động lực tích cực của việc tuân thủ hình sự đối với quản trị tội phạm doanh nghiệp, nhưng thường bỏ qua cơ chế phân bổ ngược lại của việc tuân thủ hình sự. Việc tuân thủ hình sự mà không có “gậy lớn” thì chẳng khác nào “con hổ giấy”, trước yêu cầu xây dựng tuân thủ hình sự như vậy, các doanh nghiệp không còn động lực để thực hiện tự quản, nhất là khi các công ty Trung Quốc đang trong quá trình bước ra ngoài thế giới, vì thế quy định của cơ quan tài phán cấp trên đòi hỏi phải có sự tuân thủ nghiêm ngặt hơn từ bên ngoài lãnh thổ. Do đó, việc quy ngược lại việc tuân thủ hình sự cũng cần thu hút đủ sự chú ý.

Tất nhiên, cần có chiến lược phù hợp để đối phó với sự xuất hiện của các cuộc khủng hoảng và mâu thuẫn, Không thể phủ nhận hiệu quả của việc tuân thủ hình sự của doanh nghiệp trên phạm vi toàn diện, điều này tất nhiên đòi hỏi các bản án trách nhiệm cụ thể và thu thập bằng chứng (trong quá trình tiến hành xây dựng tuân thủ hình sự), để đảm bảo đúng đắn và hợp lý việc cưỡng chế vi phạm, cần đạt được hai khía cạnh sau:

²⁰ Hậu sự: Sau khi sự việc đã xảy ra

Thứ nhất, hành vi không tuân thủ vẫn đang trong giai đoạn điều tra nội bộ, ở giai đoạn này, các vấn đề trong doanh nghiệp vẫn chưa được công khai. Tại thời điểm này, doanh nghiệp cần chủ động liên hệ với cơ quan thuế, cơ quan hành pháp, người lao động và người tiêu dùng; thông qua thương lượng, thảo luận, nhượng bộ để ngăn chặn vấn đề bị khuếch đại và tích cực khắc phục; các cơ quan giám sát cũng cần chủ động để phát hiện ra hiện tượng đáng ngờ trong doanh nghiệp, tích cực liên lạc với doanh nghiệp, thể hiện tính nhân đạo hóa của pháp luật, ở thời điểm này nếu như doanh nghiệp không tích cực hồi đáp thì điều đó đủ để chứng minh rằng quản lý nội bộ của nó đang hỗn loạn và cần được xử lý ở bước tiếp theo.

Thứ hai, sau khi hậu quả phát sinh do hành vi không tuân thủ đã không thể tránh khỏi việc phải bắt đầu quy trình tố tụng thì doanh nghiệp phải tích cực phối hợp điều tra, chủ động hóa giải tranh luận, cung cấp chứng cứ chân thực và có hiệu quả, cố gắng để được khoan hồng và tránh sự trì hoãn tiêu cực, cân nhắc việc ký kết thỏa thuận hoãn khởi tố hoặc không khởi tố ở các quốc gia có quan niệm về tuân thủ hình sự và lập pháp phát triển. Sau khi sự việc đã xong, tiến hành kiểm tra lại kế hoạch tuân thủ hình sự của chính doanh nghiệp để tìm ra và khắc phục kịp thời những tồn tại trong quá trình xây dựng hệ thống tuân thủ hình sự, đồng thời phối hợp với cơ quan tư pháp trong các bước kiểm tra tiếp theo, tránh việc tái diễn cùng một loại hành vi không tuân thủ. Ở cấp độ quốc gia, cũng cần phải xác định khả năng tác động và tiêu chuẩn của chế tài, phải nhấn mạnh rằng, các tòa án và viện kiểm sát của Trung Quốc hiện tại không có đủ năng lực để hoạt động như cơ quan quản lý đối với các cơ chế tuân thủ. Do đó, các chuyên gia tuân thủ và cơ quan quản lý tuân thủ cấp quốc gia bắt buộc phải tiến hành và thương lượng với các doanh nghiệp.

Do đó, một cơ chế hiệu quả để xử phạt vi phạm phụ thuộc vào sự phối hợp của nhà nước và doanh nghiệp. Nhà nước đặt ra tiêu chuẩn trừng phạt và sự hợp tác tích cực của các doanh nghiệp có ý nghĩa to lớn để cải thiện việc thiết lập, xây dựng tuân thủ hình sự.

Tóm lại, việc tuân thủ hình sự được xây dựng với các quy tắc cứng bao gồm thiết kế thể chế của cả nhà nước và doanh nghiệp, nhưng chủ yếu vẫn là yêu cầu đối với doanh nghiệp vì đối với quốc gia, cần thúc đẩy sự quản lý tuân thủ có ý thức của các doanh nghiệp

thông qua các phương thức pháp luật hình sự bên ngoài. Cần có sự hiểu biết toàn diện về kế hoạch tuân thủ tội phạm của doanh nghiệp khi tham gia vào quá trình xét xử, cơ quan tư pháp cũng cần đánh giá đúng mức hiệu quả của chương trình tuân thủ hình sự, điều này không thể tách rời khỏi các yêu cầu khung tổng thể về tuân thủ hình sự từ góc độ quốc gia và thiết kế cụ thể về tuân thủ hình sự từ góc độ doanh nghiệp. Từ góc độ này, đủ để chứng minh rằng quan điểm doanh nghiệp và quan điểm quốc gia là yếu tố bổ sung cho việc xây dựng hệ thống tuân thủ hình sự.

**BỘ LUẬT HÌNH SỰ - CƠ SỞ PHÁP LÝ QUAN TRỌNG CỦA CHỐNG ĐỂ
PHÒNG NGỪA CÁC TỘI PHẠM THAM NHŨNG TRONG LĨNH VỰC KINH TẾ
Ở VIỆT NAM**

THE PENAL CODE – THE IMPORTANT LEGAL BASIS FOR FIGHT TO PREVENT
CORRUPTION CRIMES IN THE ECONOMIC FIELD IN VIETNAM

Nguyễn Ngọc Hoà *

TÓM TẮT: Trên cơ sở phân tích quan hệ biện chứng giữa chống và phòng ngừa các tội phạm tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế, bài viết xác định quan hệ giữa Bộ luật hình sự với Luật phòng, chống tham nhũng và các luật chuyên ngành kinh tế trong chống và phòng ngừa các tội phạm tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế. Trong đó, Bộ luật hình sự phải đáp ứng yêu cầu của Luật phòng, chống tham nhũng và các luật chuyên ngành kinh tế về tội phạm hóa các hành vi tham nhũng cũng như các hành vi liên quan đến tham nhũng có tính nguy hiểm của tội phạm. Từ kết quả đánh giá mức độ đáp ứng yêu cầu tội phạm hóa này, bài viết đề xuất một số kiến nghị hoàn thiện các quy định có liên quan của Bộ luật hình sự nhằm nâng cao hiệu quả chống để phòng ngừa các tội phạm tham nhũng và các tội phạm liên quan đến tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế ở Việt Nam hiện nay.

Từ khóa: Các tội phạm tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế; chống để phòng ngừa các tội phạm tham nhũng; tội phạm hóa các hành vi tham nhũng; các tội phạm liên quan đến tham nhũng

ABSTRACT: Based on the analysis of the dialectic relation between fighting and preventing corruption crimes in the economic field, this article examines the relationship between the Penal Code, the Anti-Corruption Law and the special Laws on economic issues in fighting and preventing corruption crimes in the economic field. In this regard, the Penal Code must meet the requirements of the Anti-Corruption Law and the special Laws on economic issues in terms of criminalization of corruption activities and corruption-related activities that are of criminal nature. Following the evaluation of to what extent the

* GS.TS., Trường Đại học Luật Hà Nội; Email: hoa_lhs@yahoo.com.vn

criminalization meets such requirements, the article proposes some recommendations for improving the relevant provisions of the Penal Code to enhance the effectiveness of fight to prevent corruption crimes and corruption related crimes in the economic field in the current context of Vietnam.

Keywords: Corruption crimes in the economic field; fight to prevent corruption crimes; criminalization of corruption activities; corruption-related crimes.

1. Đặt vấn đề

Nâng cao hiệu quả chống để phòng ngừa các tội phạm tham nhũng nói chung cũng như các tội phạm tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế nói riêng là yêu cầu thiết hiện nay ở Việt Nam. Để thực hiện được yêu cầu khó khăn, phức tạp này, cần phải tiến hành đồng bộ nhiều giải pháp khác nhau. Trong đó, hoàn thiện Bộ luật hình sự (BLHS) là một giải pháp cần được đặt ra. Điều này đòi hỏi phải có sự xác định đúng vị trí cũng như đánh giá đúng thực trạng của Bộ luật này trong việc đáp ứng yêu cầu chống để phòng ngừa các tội phạm về tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế trên cơ sở làm rõ mối quan hệ giữa chống và phòng ngừa tội phạm cũng như mối quan hệ giữa Bộ luật hình sự với Luật phòng, chống tham nhũng và các luật chuyên ngành thuộc lĩnh vực kinh tế¹ trong chống để phòng ngừa các tội phạm tham nhũng nói chung và các tội phạm tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế nói riêng.

2. Quan hệ biện chứng giữa phòng ngừa và chống các tội phạm tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế

Các tội phạm tham nhũng được hiểu là những hành vi phạm tội có sự lợi dụng chức vụ, quyền hạn và vì vụ lợi. Cách hiểu này là dựa trên định nghĩa về hành vi tham nhũng đã được quy định tại điểm 1 Điều 3 Luật Phòng, chống tham nhũng.² Bên cạnh các tội phạm tham nhũng còn có các tội phạm liên quan đến tham nhũng là những hành vi phạm tội vi phạm các quy định về chống cũng như về phòng ngừa tham nhũng. Theo đó, các tội phạm tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế được hiểu là các tội phạm tham nhũng xảy ra trong lĩnh

¹ Dưới đây được viết tắt là các luật chuyên ngành kinh tế.

² Điểm 1 Điều 3 Luật Phòng chống tham nhũng quy định: “*Tham nhũng là hành vi của người có chức vụ, quyền hạn đã lợi dụng chức vụ, quyền hạn đó vì vụ lợi*”

vực kinh tế như tội nhận hối lộ (Điều 354 BLHS) xảy ra trong lĩnh vực quản lý thuế, quản lý đất đai, v.v và các hành vi phạm tội vi phạm các quy định về quản lý kinh tế có các yếu tố “*lợi dụng chức vụ, quyền hạn*” và “*vì vụ lợi*” hay còn được gọi là các hành vi phạm tội có tính chất tham nhũng như hành vi phạm tội vi phạm quy định về quản lý, sử dụng tài sản nhà nước gây thất thoát, lãng phí trong trường hợp “*vì vụ lợi*” (điểm a khoản 2 Điều 219 BLHS).

Hoạt động phòng ngừa tội phạm và hoạt động chống tội phạm là hai hoạt động có nội dung hoạt động, phương tiện sử dụng và phạm vi chủ thể thực hiện riêng nhưng không tách rời mà có quan hệ biện chứng với nhau. Trong đó, phòng ngừa tội phạm được hiểu là *hoạt động để không cho tội phạm xảy ra*,³ là *ngăn chặn, đẩy lùi từng bước tội phạm* còn chống tội phạm là *hoạt động phát hiện và xử lý tội phạm đã xảy ra*. Cùng hướng tới tội phạm nhưng hoạt động chống tội phạm có đối tượng là tội phạm đã xảy ra còn phòng ngừa tội phạm có đối tượng hướng tới là nguyên nhân của tội phạm. Theo đó, phương tiện pháp lý trực tiếp của hoạt động chống tội phạm là BLHS - luật nội dung và BLTTHS - luật hình thức; còn phương tiện pháp lý của phòng ngừa tội phạm trước hết là các luật phòng, chống và các luật quản lý chuyên ngành. Sử dụng phương tiện pháp lý để chống tội phạm trước hết là các cơ quan có trách nhiệm phát hiện, điều tra, truy tố và xét xử tội phạm; còn chủ thể phòng ngừa tội phạm trước hết là các các cơ quan quản lý nhà nước trong các lĩnh vực khác nhau...

Hoạt động phòng ngừa tội phạm và hoạt động chống tội phạm tuy khác nhau nhưng không độc lập hoàn toàn với nhau mà giữa hai hoạt động này có quan hệ biện chứng và cùng hướng tới mục tiêu chung – *kìm chế, đẩy lùi từng bước tội phạm*. Trong đó, phòng ngừa tội phạm là “*hoạt động mục tiêu*” còn chống tội phạm có thể được xem là hoạt động phục vụ “*hoạt động mục tiêu*”. Phòng ngừa tội phạm là hoạt động khắc phục nguyên nhân của tội phạm còn chống tội phạm là hoạt động xử lý tội phạm đã xảy ra nhưng có tác động nhất định đến nguyên nhân của tội phạm và do vậy cũng có giá trị phòng ngừa tội phạm.

³ Theo Đại từ điển tiếng Việt do Nguyễn Như Ý chủ biên (Nxb. Văn hoá Thông tin năm 1999), “*Phòng ngừa là phòng không cho điều bất lợi, tác hại xảy ra*”; “*Phòng là tìm cách ngăn ngừa, đối phó với điều không hay có thể xảy ra, gây tác hại cho mình*” (tr. 1339).

Cụ thể: Phát hiện kịp thời tội phạm đồng nghĩa với việc ngăn chặn không để người phạm tội tiếp tục lặp lại hành vi phạm tội đã thực hiện; Phát hiện kịp thời, xử lý nhanh chóng, công minh tội phạm có tác dụng răn đe người phạm tội và qua đó có thể giáo dục, làm họ thay đổi theo hướng tích cực. Đồng thời, qua đó cũng góp phần tạo ra môi trường pháp lý nghiêm minh. Môi trường này vừa có tác dụng răn đe chung – răn đe bị phát hiện cũng như răn đe bị xử lý và vừa là môi trường tốt cho việc giáo dục ý thức tuân theo pháp luật cũng như ý thức tham gia tích cực vào hoạt động chống tội phạm.⁴ Với sự ảnh hưởng đến phòng ngừa tội phạm như vậy, hoạt động chống tội phạm có ý nghĩa quan trọng trong phòng ngừa tội phạm nhưng không phải có ý nghĩa có tính quyết định. Chống tội phạm phải được xem chỉ là một loại biện pháp phòng ngừa tội phạm hay nói cách khác, “*Truy cứu trách nhiệm hình sự là một hình thức phòng ngừa tội phạm...*”.⁵ Để phòng ngừa tội phạm cần hệ thống các biện pháp phòng ngừa tội phạm khác nhau – các biện pháp phòng ngừa tội phạm “trực tiếp” và biện pháp phòng ngừa “gián tiếp” là chống tội phạm và vi phạm.⁶ Chống tội phạm có hiệu quả sẽ ảnh hưởng tích cực đến phòng ngừa tội phạm và ngược lại. Phòng ngừa tội phạm có hiệu quả sẽ giảm áp lực cho chống tội phạm và qua đó tạo điều kiện nâng cao hiệu quả của hoạt động chống tội phạm. Đó là quan hệ biện chứng giữa phòng ngừa tội phạm và chống tội phạm.

Từ nội dung có tính nguyên tắc về quan hệ biện chứng giữa phòng ngừa và chống tội phạm có thể cụ thể hóa nội dung này ở các tội phạm tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế như sau:

⁴ Về vấn đề này, có thể xem: Đào Trí Úc (1997), *Nhà nước và pháp luật của chúng ta trong sự nghiệp đổi mới*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, tr. 81, 615.

⁵ Viện nghiên cứu nhà nước và pháp luật (1994), *Tội phạm học*, Luật Hình sự và Luật Tố tụng hình sự, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 88. Bên cạnh đó, cũng có quan điểm cho rằng, “phòng ngừa như một dạng quan trọng nhất của cuộc đấu tranh chống tội phạm” (Nguyễn Xuân Yêm (2001), *Tội phạm học hiện đại và phòng ngừa tội phạm*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, tr. 192).

⁶ Các biện pháp phòng ngừa có thể thuộc 4 nhóm định hướng chính sau:

- Giáo dục con người và xây dựng môi trường xã hội có tính giáo dục;
- Phát triển kinh tế - xã hội và hạn chế, khắc phục mặt trái của quá trình phát triển đó;
- Chống tội phạm, xử lý vi phạm và tăng cường quản lý để ngăn vi phạm và tội phạm không xảy ra; và
- Tự phòng ngừa tội phạm để không trở thành nạn nhân của tội phạm từ phía các cơ quan, tổ chức, đơn vị và cá nhân. (Xem: Nguyễn Ngọc Hòa (2015), *Tội phạm và cấu thành tội phạm*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, tr. 309 và các trang tiếp theo).

- Chống các tội phạm tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế là biện pháp cần thiết để phòng ngừa các tội phạm này. Trong đó, chống các tội phạm tham nhũng phải được thực hiện cùng với chống các hành vi tham nhũng chỉ là vi phạm và phải kết hợp với chống các tội phạm liên quan đến tham nhũng.

- Phòng ngừa các tội phạm tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế cần biện pháp chống các tội phạm này nhưng biện pháp chống chỉ được coi là một biện pháp phòng ngừa “*gián tiếp*” bên cạnh hệ thống các biện pháp phòng ngừa “*trực tiếp*”. Trong các biện pháp phòng ngừa thuộc các định hướng phòng ngừa tội phạm, biện pháp cần đặc biệt chú ý là biện pháp đảm bảo và nâng cao chất lượng quản lý các hoạt động kinh tế trong các lĩnh vực và quản lý các nhân sự có vị trí công tác liên quan đến quản lý các hoạt động kinh tế đó.

Thể hiện mối quan hệ biện chứng giữa phòng ngừa và chống tham nhũng nói chung cũng như các tội phạm tham nhũng nói riêng, trong đó có các tội phạm tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế, Nghị quyết Trung ương 3 (khóa X) đã khẳng định: “*Vừa tích cực, chủ động phòng ngừa vừa kiên quyết đấu tranh chống tham nhũng, trong đó phòng ngừa là chính*”. Quan điểm này cũng được thể hiện trong Nghị quyết số 21/NQ-CP năm 2009 của Chính phủ: “*vừa tích cực, chủ động trong phòng ngừa, vừa kiên quyết trong phát hiện, xử lý với những bước đi vững chắc, có trọng tâm, trọng điểm, trong đó phòng ngừa là cơ bản,...*”.

Tóm lại, có thể khẳng định, trong mối quan hệ với phòng ngừa các tội phạm tham nhũng, hoạt động chống loại tội phạm này chỉ là một biện pháp phòng ngừa đặc biệt, không thể thay thế cho hệ thống các biện pháp phòng ngừa. Do vậy, hoạt động phòng ngừa các tội phạm tham nhũng phải được coi là hoạt động cơ bản, là hoạt động chính; hoạt động chống các tội phạm này là quan trọng nhưng chỉ có tính chất hỗ trợ cho hoạt động phòng ngừa. Hai hoạt động này không thể thay thế cho nhau mà chỉ có thể bổ trợ cho nhau.

3. Bộ luật Hình sự - phương tiện phục vụ Luật Phòng, chống tham nhũng và các luật chuyên ngành kinh tế trong chống để phòng ngừa các tội phạm tham nhũng

Hiện nay, do tội phạm chỉ được quy định trong BLHS⁷ nên phương tiện pháp lý trực tiếp duy nhất của hoạt động chống tội phạm nói chung cũng như các tội phạm tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế nói riêng là BLHS năm 2015 (không kể BLTTHS là Luật hình thức). Để có thể là phương tiện pháp lý có tính chất như vậy, BLHS phải tội phạm hóa các hành vi vi phạm Luật Phòng, chống tham nhũng cũng như các hành vi vi phạm các luật chuyên ngành kinh tế có tính nguy hiểm của tội phạm và có tính chất tham nhũng theo yêu cầu của các Luật này. Việc BLHS phải tội phạm hóa theo yêu cầu của Luật Phòng, chống tham nhũng và các luật chuyên ngành kinh tế thể hiện Bộ luật này ở vị trí “phải phục vụ” còn Luật Phòng, chống tham nhũng và các luật chuyên ngành kinh tế ở vị trí “được phục vụ”.⁸

Như vậy, về mặt pháp lý, liên quan đến chống các tội phạm tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế không chỉ có BLHS mà còn có Luật Phòng, chống tham nhũng và các luật chuyên ngành kinh tế. Ba loại văn bản này có nội dung, vị trí và ý nghĩa riêng trong mối quan hệ với phòng, chống tham nhũng. Cụ thể:

Thứ nhất, về Luật Phòng, chống tham nhũng: Luật Phòng, chống tham nhũng là văn bản quy phạm pháp luật có nội dung tổng thể về phòng ngừa tham nhũng và chống tham nhũng, là “Luật gốc” về lĩnh vực này. Trong đó, hệ thống các biện pháp phòng ngừa và hệ thống các biện pháp chống tham nhũng được xác định tương đối cụ thể. Về chống tham nhũng, Luật này không chỉ quy định việc xử lý các hành vi tham nhũng⁹ mà còn quy định cả việc xử lý các hành vi liên quan đến hành vi tham nhũng (những hành vi vi phạm quy định về phòng, chống tham nhũng nhưng không phải là hành vi tham nhũng). Tuy nhiên, Luật phòng, chống tham nhũng không trực tiếp quy định các tội phạm tham nhũng vì việc này là nhiệm vụ của riêng BLHS. Nội dung về phòng ngừa và chống tham nhũng trong Luật Phòng, chống tham nhũng được triển khai dưới các góc độ và phạm vi khác nhau

⁷ Xem: Các điều 2 và 8 BLHS năm 2015.

⁸ Ở các quốc gia cho phép các luật khác cũng được quy định tội phạm và hình phạt, vị trí này có sự thay đổi: BLHS sẽ giữ vị trí “được phục vụ” còn các luật khác sẽ giữ vị trí “phải phục vụ” và là cánh tay nối dài của BLHS. Theo đó, công thức ở các quốc gia này là: Nhiều luật phục vụ một luật và ở Việt Nam là Một luật phục vụ nhiều luật.

⁹ Theo Luật Phòng, chống tham nhũng, hành vi tham nhũng có phạm vi rất rộng, gồm tất cả các “... hành vi của người có chức vụ, quyền hạn đã lợi dụng chức vụ, quyền hạn đó vì vụ lợi”. (Điểm 1 Điều 2)

trong các luật khác, trong đó có BLHS và các luật chuyên ngành kinh tế để tạo thành pháp luật phòng, chống tham nhũng.¹⁰

Thứ hai, về các luật chuyên ngành kinh tế: Đây là các luật có nội dung điều chỉnh hoạt động của các chủ thể trong các lĩnh vực kinh tế khác nhau của đời sống xã hội qua việc xác định quyền và nghĩa vụ của các chủ thể tham gia để đảm bảo quyền và lợi ích chính đáng của các chủ thể cũng như trật tự và an toàn xã hội. Nội dung điều chỉnh trong các luật chuyên ngành kinh tế phải đảm bảo khả năng phòng ngừa tham nhũng, “... *triệt tiêu các điều kiện và cơ hội nảy sinh tham nhũng...*”¹¹ thuộc lĩnh vực điều chỉnh, tránh tình trạng quy định “... *còn sơ hở, dễ bị lợi dụng để thực hiện hành vi tham nhũng...*”.¹² Đây là biểu hiện của phòng ngừa tham nhũng. Bên cạnh các quy định điều chỉnh đảm bảo tính phòng ngừa tham nhũng như vậy, các luật chuyên ngành kinh tế còn phải xác định việc truy cứu trách nhiệm pháp lý, trong đó có trách nhiệm hình sự đối với các hành vi vi phạm các luật này, trong đó có các hành vi có tính chất tham nhũng (hành vi vi phạm có các các yếu tố “lợi dụng chức vụ, quyền hạn” và “vì vụ lợi”). Cũng như Luật Phòng, chống tham nhũng, các luật chuyên ngành kinh tế không quy định tội phạm, trong đó có trường hợp phạm tội có tính chất tham nhũng mà chỉ quy định khả năng bị truy cứu trách nhiệm hình sự của các hành vi vi phạm có tính nguy hiểm của tội phạm vì việc quy định tội phạm là nhiệm vụ của riêng BLHS.

Thứ ba, về BLHS: BLHS không chỉ là văn bản quy phạm pháp luật hình sự hoàn chỉnh (bao gồm các quy định chung về trách nhiệm hình sự, về tội phạm và hình phạt và các quy định về các tội cụ thể và các khung hình phạt cho các tội cụ thể) mà còn là văn bản luật duy nhất được quy định tội phạm và các khung hình phạt. Theo đó, trong cuộc chống các tội phạm tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế, Luật Phòng, chống tham nhũng cũng như các luật chuyên ngành kinh tế đều thực hiện nhiệm vụ chống tham nhũng thông qua BLHS.

¹⁰ Pháp luật phòng, chống tham nhũng được hiểu ở đây là theo nghĩa rộng. Về vấn đề này, xem: Đinh Văn Minh (2019), *Một số vấn đề về tham nhũng và những nội dung cơ bản của Luật phòng, chống tham nhũng năm 2018*, Nxb. Lao động, Hà Nội, tr. 74-75.

¹¹ Nguyễn Mạnh Cường (2019) (Chủ biên), *Pháp luật về phòng, chống tham nhũng và xử lý các hành vi phạm tội*, Nxb. Lao động, Hà Nội, tr. 145.

¹² Sđd. , tr. 56.

BLHS phải tội phạm hóa những hành vi vi phạm theo yêu cầu của Luật Phòng, chống tham nhũng và các luật chuyên ngành kinh tế.¹³ Cụ thể:

** Về yêu cầu tội phạm hóa của Luật Phòng, chống tham nhũng*

Yêu cầu tội phạm hóa của Luật Phòng, chống tham nhũng được đặt ra đối với 02 nhóm hành vi sau:

- Nhóm hành vi tham nhũng đã được xác định trong Luật Phòng, chống tham nhũng; và

- Nhóm hành vi liên quan đến tham nhũng – Nhóm hành vi (không phải là hành vi tham nhũng) vi phạm các quy định về phòng ngừa và chống tham nhũng.

02 nhóm hành vi trên là những hành vi vi phạm pháp luật, có thể chưa có hoặc có tính nguy hiểm của tội phạm. Theo đó, đối với những hành vi vi phạm có tính nguy hiểm của tội phạm, yêu cầu khách quan được đặt ra là phải tội phạm hóa những hành vi này trong BLHS để có cơ sở pháp lý cho việc truy cứu trách nhiệm hình sự. Việc tội phạm hóa 02 nhóm hành vi này sẽ hình thành 02 nhóm tội phạm: Nhóm các tội phạm tham nhũng và nhóm các tội phạm liên quan đến tham nhũng, gồm các tội phạm về chống tham nhũng và các tội phạm về phòng ngừa tham nhũng.¹⁴

Yêu cầu tội phạm hóa trên đây được thể hiện tại các điều 92 và 94 Luật Phòng, chống tham nhũng. Cụ thể: Khoản 2 Điều 92 yêu cầu tội phạm hóa các hành vi tham nhũng và khoản 2 Điều 94 yêu cầu tội phạm hóa một số hành vi vi phạm quy định về phòng ngừa tham nhũng.¹⁵ Như vậy, đối với nhóm hành vi tham nhũng đã được xác định tại Điều 2, yêu cầu tội phạm hóa được đặt ra cho tất cả các hành vi này. Trong khi đó, yêu cầu tội

¹³ “Tội phạm hóa là ghi nhận trong pháp luật hình sự một hành vi nào đó là tội phạm và quy định trách nhiệm hình sự đối với việc thực hiện hành vi đó...”, Lê Văn Cẩm (2019), Những vấn đề cơ bản trong khoa học luật hình sự - Phần chung, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, tr. 41.

¹⁴ Cách gọi “Các tội về phòng ngừa tham nhũng” đã được các tác giả khác sử dụng khi viết về tham nhũng. Ví dụ: Các tác giả Alan Doig, Đào Lê Thu và Hoàng Xuân Châu (2013) đã sử dụng khái niệm này trong tài liệu Hình sự hóa hành vi tham nhũng: Một nghiên cứu về các kinh nghiệm quốc tế và vận dụng cho Việt Nam, Loạt báo cáo nghiên cứu chính sách về cải cách hành chính công và chống tham nhũng dưới sự điều phối của UNDP và DFID, tr. 2, tr. 47, http://www.vn.undp.org/content/vietnam/en/home/library/democratic_governance/public_administration_reform_and_anti-corruption.html, truy cập ngày 16/11/2017.

¹⁵ Khoản 2 Điều 92: “Người có hành vi tham nhũng (được) quy định tại Điều 2 của Luật này thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm, phải bị xử lý kỷ luật, xử phạt vi phạm hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự”; khoản 2 Điều 94: “Người có hành vi quy định tại một trong các điểm a, b, c, d, đ, e và h khoản 1 Điều này thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật, xử phạt vi phạm hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự...”.

phạm hóa đối với nhóm hành vi vi phạm các quy định về phòng ngừa tham nhũng có sự giới hạn nhất định.¹⁶

** Về yêu cầu tội phạm hóa của các luật chuyên ngành kinh tế đối với các hành vi tham nhũng thuộc lĩnh vực chuyên ngành*

Thuộc lĩnh vực kinh tế có tương đối nhiều luật chuyên ngành khác nhau, trong đó có một số ngành như xuất, nhập khẩu; thuế; đấu thầu; v.v..

Các luật chuyên ngành trong lĩnh vực kinh tế đều có nội dung điều chỉnh hoạt động của các chủ thể và từ đó có thể phát sinh trong thực tế hành vi vi phạm các quy định điều chỉnh này. Những hành vi vi phạm này có thể có tính nguy hiểm của tội phạm, trong đó có cả hành vi vi phạm có tính tham nhũng. Những hành vi vi phạm này nếu có tính nguy hiểm của tội phạm thì đòi hỏi phải được tội phạm hóa trong BLHS để có cơ sở cho việc truy cứu trách nhiệm hình sự.¹⁷

Yêu cầu tội phạm hóa trên đây của Luật Phòng, chống tham nhũng và của các luật chuyên ngành kinh tế là yêu cầu khách quan để có cơ sở pháp lý cho cuộc chống các tội phạm về tham nhũng và để đảm bảo tính nhất giữa BLHS với Luật Phòng, chống tham nhũng và các luật chuyên ngành trong chống và phòng ngừa tham nhũng.¹⁸

Việc tội phạm hóa những hành vi vi phạm nhất định vào BLHS theo yêu của Luật Phòng, chống tham nhũng và của các luật chuyên ngành kinh tế đòi hỏi phải dựa trên những căn cứ nhất định¹⁹ và có thể hiện dưới hai hình thức – trực tiếp và gián tiếp. Trong đó, tội phạm hóa trực tiếp là quy định hành vi vi phạm thành các nhóm tội danh riêng “các tội phạm tham nhũng” và “các tội phạm liên quan đến tham nhũng” hoặc quy định bổ sung tội danh mới vào các nhóm tội danh này; còn tội phạm hóa gián tiếp là tội phạm hóa qua tội danh chung thuộc các nhóm tội phạm khác. Việc BLHS không tội phạm hóa trực tiếp tất

¹⁶ Bài viết không bàn về sự cần thiết và sự hợp lý của việc giới hạn này.

¹⁷ Về yêu cầu tội phạm hóa của các luật chuyên ngành có thể lấy ví dụ: Điều 90 Luật đấu thầu quy định: “1. Tổ chức, cá nhân vi phạm pháp luật về đấu thầu và quy định khác của pháp luật có liên quan thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật, xử phạt vi phạm hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự;...”.

¹⁸ Về tính thống nhất giữa BLHS với các luật chuyên ngành, xem: Nguyễn Ngọc Hòa (2015), Nội dung riêng biệt và tính thống nhất của Bộ luật Hình sự trong hệ thống pháp luật Việt Nam, tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 11(331), tr. 35-42; Đào Lê Thu (2018), Đánh giá tính thống nhất giữa Bộ luật Hình sự năm 2015 với Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005 và những đề xuất, Tạp chí Luật học, số 2, tr.71-81.

¹⁹ Về những căn cứ này, xem: Lê Văn Cẩm (2019), sđd, tr. 46 và các trang tiếp theo.

cả các hành vi tham nhũng và các hành vi liên quan đến tham nhũng là vì lý do kỹ thuật.²⁰ Tuy nhiên, để đảm bảo có sự thống nhất trong nhận thức cũng như trong áp dụng chính sách hình sự đối với các tội phạm tham nhũng, BLHS cần xác định các tội phạm tham nhũng và các tội phạm liên quan đến tham nhũng không chỉ là những tội phạm được quy định trực tiếp trong các nhóm tội phạm này mà còn gồm cả những hành vi phạm tội được quy định trong tội danh chung ở các nhóm tội phạm khác. Theo đó, những trường hợp phạm tội theo các tội danh khác mà có các dấu hiệu “*lợi dụng chức vụ, quyền hạn*” và “*vì vụ lợi*” (có thể chỉ là dấu hiệu định khung hình phạt tăng nặng) đều phải được coi là trường hợp phạm tội có tính chất tham nhũng.²¹ Ví dụ: Trường hợp phạm tội theo điểm d khoản 2 Điều 177 BLHS (lợi dụng chức vụ, quyền hạn sử dụng trái phép tài sản công vì vụ lợi) (tội phạm hóa điểm i khoản 1 Điều 2 Luật Phòng, chống tham nhũng qua tội danh chung - Tội sử dụng trái phép tài sản thuộc các tội xâm phạm sở hữu); trường hợp phạm tội theo điểm a và điểm c khoản 2 Điều 222 BLHS (lợi dụng chức vụ, quyền hạn vi phạm quy định về đấu thầu gây hậu quả nghiêm trọng vì vụ lợi) (tội phạm hóa hành vi tham nhũng trong đấu thầu thành tội danh chung – Tội vi phạm quy định về đấu thầu gây hậu quả nghiêm trọng thuộc nhóm các tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế theo yêu cầu của Điều 90 Luật đấu thầu); v.v..

4. Bộ luật Hình sự năm 2015 – Mức độ đáp ứng yêu cầu tội phạm hóa của Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 và các luật chuyên ngành kinh tế đối với hành vi tham nhũng và hành vi liên quan đến tham nhũng

4.1. Mức độ đáp ứng của BLHS năm 2015 đối với yêu cầu tội phạm hóa của Luật phòng, chống tham nhũng năm 2018

²⁰ Tất cả các hành vi tham nhũng và các hành vi liên quan đến tham nhũng có thể được tội phạm hóa trực tiếp khi cho phép Luật Phòng, chống tham nhũng được quy định tội phạm.

²¹ Về vấn đề này, tác giả Đào Lê Thu đồng tình với quan điểm của tác giả Đinh Văn Quế: “khi xử lý các hành vi tham nhũng cần phải quán triệt rằng, sau khi Luật Phòng, chống tham nhũng có hiệu lực thì những hành vi đã được quy định tại Điều 3 Luật Phòng, chống tham nhũng là hành vi tham nhũng nhưng những hành vi này lại được quy định là tội phạm trong các chương khác của BLHS sự năm 1999 thì cũng phải coi đó là tội phạm về tham nhũng” (Đinh Văn Quế, Sửa đổi, bổ sung Bộ luật Hình sự năm 1999 đối với các tội phạm về tham nhũng, bài viết đăng trên trang web của Tòa án nhân dân tối cao tại:

http://www.toaan.gov.vn/portal/page/portal/tandtc/Baiviet?p_page_id=1754190&p_cateid=1751909&article_details=1&item_id=7871424. Truy cập ngày 16/10/2016, trích theo Đào Lê Thu (xem: Đào Lê Thu (2018), *ltd.*, tr. 75.

Mức độ đáp ứng ở đây được đánh giá dưới hai góc độ - góc độ “kịp thời” và góc độ “đầy đủ”. Do BLHS năm 2015 được ban hành trước Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 nên việc đánh giá chỉ có thể dưới góc độ tính đầy đủ khi đối chiếu 02 văn bản này với nhau.²²

Thứ nhất, đối với các hành vi tham nhũng

Theo Điều 92 trong mối liên hệ với Điều 2 của Luật Phòng, chống tham nhũng có 12 hành vi/nhóm hành vi tham nhũng có thể bị truy cứu trách nhiệm hình sự và do vậy cần được xem xét để tội phạm hóa trong BLHS. Đối chiếu những hành vi này với các quy định của BLHS có thể thấy:

- 07 hành vi tham nhũng được xác định tại khoản 1 Điều 2 (từ điểm a đến điểm g) đã được tội phạm hóa (trực tiếp) thành các tội danh riêng thuộc nhóm các tội phạm tham nhũng được quy định tại các điều từ 353 đến 359 BLHS. Cùng với đó, 02 hành vi tham nhũng được xác định tại khoản 2 Điều 2 (các điểm a và b) đã được tội phạm hóa (trực tiếp) tại các điều 353 và 354 BLHS.

- 01 hành vi tham nhũng được xác định tại điểm i khoản 1 Điều 2 đã được tội phạm hóa (gián tiếp) trong tội danh chung thuộc nhóm tội xâm phạm sở hữu được quy định tại điểm d khoản 2 Điều 177 BLHS nhưng chưa được xác định là tội phạm tham nhũng.

- 04 nhóm hành vi tham nhũng chưa được tội phạm hóa, trong đó có hành vi tuy đã được xác định là tội phạm nhưng dấu hiệu phản ánh tính chất tham nhũng (lợi dụng chức vụ, quyền hạn và vì vụ lợi) chưa được quy định đầy đủ. Cụ thể:

+ Hành vi những nhiễu vì vụ lợi được quy định tại điểm k khoản 1 Điều 2: Hành vi tham nhũng này chưa được quy định là tội phạm;

+ Hành vi đưa hối lộ, môi giới hối lộ để giải quyết công việc của cơ quan, tổ chức, đơn vị hoặc địa phương vì vụ lợi được quy định tại điểm h khoản 1 Điều 2: Hành vi đưa

²² Để đánh giá tính kịp thời cần đối chiếu Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005 với BLHS năm 1999 và BLHS năm 2015. Thực tế cho thấy, trong khoảng 10 năm (từ thời điểm Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005 được ban hành đến thời điểm BLHS năm 2015 được ban hành), BLHS năm 1999 không có sự sửa đổi, bổ sung liên quan đến các quy định về các tội tham nhũng mặc dù Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005 đã có những nội dung mới về tham nhũng. Điều này thể hiện sự chậm trễ của BLHS năm 1999 trong việc đáp ứng yêu cầu tội phạm hóa của Luật Phòng, chống tham nhũng.

hối lộ, môi giới hối lộ thông thường cũng như trường hợp có dấu hiệu lợi dụng chức vụ, quyền hạn đã được quy định là tội phạm tại các điều 364, 365 BLHS nhưng trường hợp có thêm dấu hiệu vì vụ lợi chưa được quy định. Cùng với đó, hành vi tham nhũng được xác định tại điểm c khoản 2 Điều 2 cũng trong tình trạng tương tự.

+ Hành vi tham nhũng không thực hiện, thực hiện không đúng hoặc không đầy đủ nhiệm vụ, công vụ vì vụ lợi được quy định tại điểm l khoản 2 Điều 2: Hành vi không thực hiện, thực hiện không đúng hoặc không đầy đủ nhiệm vụ, công vụ thông thường đã được quy định là tội phạm tại Điều 360 BLHS nhưng trường hợp có thêm dấu hiệu vì vụ lợi chưa được quy định.

+ Hành vi tham nhũng lợi dụng chức vụ, quyền hạn để bao che cho người có hành vi vi phạm pháp luật vì vụ lợi; cản trở, can thiệp trái pháp luật vào việc giám sát, kiểm tra, thanh tra, kiểm toán, điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án vì vụ lợi được quy định tại điểm m khoản 1 Điều 2: Trường hợp cản trở, can thiệp vào việc điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án thông thường đã được quy định là tội phạm tại các điều 372 và 381 nhưng trường hợp có thêm dấu hiệu vì vụ lợi chưa được quy định. Các dạng hành vi tham nhũng còn lại đều chưa được quy định là tội phạm.

Như vậy, BLHS năm 2015 đã tội phạm hóa được những hành vi tham nhũng chính và bên cạnh đó vẫn còn một số hành vi tham nhũng chưa được tội phạm hóa hoặc chưa được tội phạm hóa đầy đủ.

Thứ hai, đối với các hành vi liên quan đến tham nhũng

Theo khoản 2 trong mối liên hệ với khoản 1 Điều 94 Luật Phòng, chống tham nhũng có 07 hành vi liên quan đến tham nhũng, cụ thể là các hành vi vi phạm quy định về phòng ngừa tham nhũng có thể bị truy cứu trách nhiệm hình sự và do vậy cần được xem xét để tội phạm hóa trong BLHS. Đối chiếu những hành vi này với các quy định của BLHS có thể thấy các hành vi này đều chưa được quy định là tội phạm.

Tóm lại, đối với Luật Phòng, chống tham nhũng, BLHS năm 2015 đã tội phạm hóa được về cơ bản các hành vi tham nhũng nhưng chưa tội phạm hóa được các hành vi liên quan đến tham nhũng.

4.2. Mức độ đáp ứng của BLHS năm 2015 đối với yêu cầu tội phạm hóa của các luật chuyên ngành kinh tế đối với hành vi tham nhũng

BLHS năm 2018 dành 01 chương cho việc quy định các tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế. Trong chương này, 43 tội danh thuộc các lĩnh vực quản lý kinh tế khác nhau đã được xác định tại 43 điều luật. Đó là kết quả của việc tội phạm hóa hành vi vi phạm quy định của nhiều luật chuyên ngành kinh tế khác nhau. Trong số 43 điều luật quy định các tội danh thuộc các lĩnh vực kinh tế khác nhau có 6 điều luật quy định hành vi phạm tội là hành vi lợi dụng chức vụ, quyền hạn vi phạm quy định của luật chuyên ngành kinh tế và cũng quy định “*vi vụ lợi*” là một trong các dấu hiệu định khung hình phạt tăng nặng. Theo đó, có thể có hành vi phạm tội có tính chất tham nhũng theo 6 điều luật này.²³ Bên cạnh đó có 1 điều luật tuy không quy định hành vi phạm tội là hành vi lợi dụng chức vụ, quyền hạn... nhưng lại quy định “*lợi dụng chức vụ, quyền hạn*” và “*vi vụ lợi*” là dấu hiệu định khung hình phạt tăng nặng. Theo đó, cũng có thể có hành vi phạm tội có tính chất tham nhũng theo điều luật này.²⁴ Như vậy, BLHS đã tội phạm hóa một cách rõ ràng 7 hành vi có tính chất tham nhũng vi phạm quy định của các luật chuyên ngành kinh tế. Ngoài 7 điều luật này còn một số điều luật khác quy định “*lợi dụng chức vụ, quyền hạn*” là dấu hiệu định khung hình phạt tăng nặng. Ví dụ: Điều 188 (điểm e khoản 2) quy định tội buôn lậu trong trường hợp “*lợi dụng chức vụ, quyền hạn*”; Điều 200 (điểm c khoản 2) quy định tội trốn thuế trong trường hợp “*lợi dụng chức vụ, quyền hạn*”; v.v.. Nếu coi hành vi phạm tội của các tội này đã có yếu tố vì vụ lợi thì những trường hợp phạm tội tăng nặng này cũng là những trường hợp phạm tội có tính chất tham nhũng.

Như vậy, BLHS năm 2015 đã có sự đáp ứng yêu cầu tội phạm hóa hành vi vi phạm quy định của các luật chuyên ngành kinh tế có tính chất tham nhũng. Tuy nhiên, sự đáp ứng này chưa thật đầy đủ khi còn một số điều luật quy định hành vi phạm tội là hành vi lợi dụng chức vụ, quyền hạn... nhưng không quy định “*vi vụ lợi*” là dấu hiệu định khung hình

²³ Các điều luật đó là: Điều 219. Tội vi phạm quy định về quản lý, sử dụng tài sản nhà nước gây thất thoát, lãng phí; Điều 220. Tội vi phạm quy định về quản lý và sử dụng vốn đầu tư công gây hậu quả nghiêm trọng; Điều 221. Tội vi phạm quy định về kế toán gây hậu quả nghiêm trọng; Điều 223. Tội thông thầu, bao che cho người nộp thuế gây hậu quả nghiêm trọng; Điều 224. Tội vi phạm quy định về đầu tư công trình xây dựng gây hậu quả nghiêm trọng; Điều 230. Tội vi phạm quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.

²⁴ Điều 222. Tội vi phạm quy định về đấu thầu gây hậu quả nghiêm trọng.

phạt tăng nặng mặc dù khả năng này hoàn toàn có thể xảy ra. Đó là Điều 229. Tội vi phạm các quy định về quản lý đất đai và Điều 233. Tội vi phạm quy định về quản lý rừng. Cả hai điều luật này đều quy định hành vi phạm tội là hành vi lợi dụng chức vụ, quyền hạn thực hiện hành vi vi phạm quy định về quản lý đất đai/rừng ở mức độ nhất định nhưng không quy định “vì vụ lợi” là dấu hiệu định khung hình phạt tăng nặng và như vậy đã bỏ sót hành vi phạm tội có tính chất tham nhũng trong lĩnh vực quản lý đất đai và quản lý rừng.

Tóm lại, đối với các luật chuyên ngành kinh tế, BLHS năm 2015 đã tội phạm hóa được một số hành vi vi phạm các luật này và có tính chất tham nhũng nhưng vẫn còn một số hành vi vi phạm khác cũng có tính chất tham nhũng nhưng chưa được tội phạm hóa.²⁵

5. Đề xuất hoàn thiện các quy định của Bộ luật hình sự liên quan đến tham nhũng

Từ đánh giá về những hạn chế của BLHS trong việc tội phạm hóa theo yêu cầu của Luật Phòng, chống tham nhũng và các luật chuyên ngành kinh tế đối với các hành vi tham nhũng và liên quan đến tham nhũng có tính nguy hiểm của tội phạm, tác giả có các đề xuất sau:

- *Thứ nhất*, đề xuất bổ sung điều luật có nội dung xác định phạm vi các tội phạm về tham nhũng để có cơ sở pháp lý cho việc áp dụng chính sách hình sự chung cho cả nhóm tội phạm này:

Như đã trình bày, trong BLHS, mục 1 chương XXIII có tiêu đề Các tội phạm tham nhũng. Theo đó, chỉ có 7 tội danh được quy định trong mục này được coi là các tội phạm tham nhũng. Phạm vi này là quá hẹp so với cách hiểu của Luật Phòng, chống tham nhũng. Ngoài 7 tội danh này, trong BLHS còn nhiều trường hợp phạm tội thuộc các tội danh khác thỏa mãn các dấu hiệu “*lợi dụng chức vụ, quyền hạn*” và “*vì vụ lợi*” là các dấu hiệu thể hiện tính chất tham nhũng của hành vi phạm tội theo đúng định nghĩa về tham nhũng được xác định tại Điều 3 Luật Phòng, chống tham nhũng. Để có nhận thức thống nhất về phạm vi của các tội phạm tham nhũng khi áp dụng pháp luật đòi hỏi phải có điều luật như đề xuất. Trong định nghĩa này cần có nội dung: Tội phạm tham nhũng gồm các tội phạm được

²⁵ Về mức độ đáp ứng tính kịp thời của BLHS đối với yêu cầu tội phạm hóa của các luật chuyên ngành, trong đó có các luật chuyên ngành kinh tế, xem: Bộ Tư pháp (2016), Nghiên cứu tính thống nhất của Bộ luật hình sự trong việc quy định các tội phạm với các luật khác trong hệ thống pháp luật Việt Nam, Đề tài khoa học cấp bộ, Hà Nội.

quy định tại các điều luật của mục này và các trường hợp phạm tội thuộc các điều luật khác của Bộ luật hình sự mà có các dấu hiệu “*lợi dụng chức vụ, quyền hạn*” và “*vì vụ lợi*”.²⁶

- Thứ hai, đề xuất bổ sung một số tội phạm về phòng ngừa tham nhũng:

Như đã trình bày, phòng ngừa các tội phạm về tham nhũng cần việc chống nhóm tội phạm này nhưng cần hơn là hệ thống các biện pháp phòng ngừa. Do vậy, “... *nhiệm vụ chính của Luật phòng, chống tham nhũng là tạo ra một cơ chế phòng ngừa tham nhũng toàn diện và sâu sắc, qua đó góp phần xây dựng một cơ chế quản lý nhà nước, quản lý xã hội công khai, minh bạch,...*”²⁷ Theo đó, trong Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005 và Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 đều có nhiều quy định về phòng ngừa tham nhũng như quy định về kiểm soát tài sản, thu nhập; về luân chuyển vị trí công tác; về nhận quà; v.v.. của người có chức vụ, quyền hạn cũng như về những việc mà họ không được làm. Đó là các biện pháp phòng ngừa tham nhũng. Thực hiện nghiêm những biện pháp phòng ngừa này sẽ góp phần quan trọng vào phòng ngừa tham nhũng cũng như các tội phạm về tham nhũng. Nhưng trong thực tế,

*“Các biện pháp phòng ngừa tham nhũng hiệu quả chưa cao... Việc kê khai tài sản, thu nhập còn nặng về hình thức; hầu hết các bản kê khai chưa được kiểm tra, xác minh, kiểm chứng; chưa giúp cho các cơ quan chức năng kiểm soát được những biến động về tài sản của người có chức vụ, quyền hạn; ... Tình trạng lợi dụng truyền thống văn hóa về tặng quà, cảm ơn để biếu xén, ... còn khá phổ biến. Quy định và việc thực hiện quy định nộp lại quà tặng còn hình thức, ... Việc chuyển đổi vị trí công tác của cán bộ, công chức, viên chức ở một số bộ, ngành, địa phương theo quy định của pháp luật còn chưa thường xuyên, hình thức, chưa kiên quyết, còn có hiện tượng nể nang, e ngại cán bộ thuộc diện chuyển đổi vị trí phản ứng, thiếu kiểm tra, thanh tra việc thực hiện...”*²⁸

Thực trạng này có thể một phần do chưa xử lý nghiêm các trường hợp vi phạm các quy định về phòng ngừa tham nhũng. Để tăng tính “*răn đe*”, góp phần đảm bảo cho việc

²⁶ Về đề xuất bổ sung định nghĩa khái niệm tội phạm tham nhũng, có thể xem thêm: Đào Lê Thu (2018), tldd, tr. 77 và các trang tiếp theo.

²⁷ Đinh Văn Minh (2018), Một số vấn đề về tham nhũng và những nội dung cơ bản của Luật phòng, chống tham nhũng năm 2018, Nxb. Lao động, Hà Nội, tr. 119.

²⁸ Chính phủ (2016), Báo cáo tổng kết 10 năm thực hiện Luật phòng, chống tham nhũng của Chính phủ năm 2016 (Dự thảo).

thực hiện nghiêm các biện pháp phòng ngừa tham nhũng thì việc tội phạm hóa một số hành vi vi phạm nghiêm trọng các quy định về phòng ngừa tham nhũng là cần thiết. Quan điểm tội phạm hóa này đã được thể hiện rõ tại Điều 94 Luật Phòng, chống tham nhũng. Tuy nhiên, trong BLHS không có tội danh nào về các hành vi vi phạm này. Như vậy, BLHS vẫn thiên về phục vụ chống tham nhũng mà chưa coi trọng việc phục vụ phòng ngừa tham nhũng. Do vậy, tác giả hoàn toàn đồng tình với đề xuất “... cần cân nhắc việc tội phạm hóa một số hành vi vi phạm nghiêm trọng các quy định về phòng ngừa tham nhũng...”²⁹

- *Thứ ba*, đề xuất bổ sung dấu hiệu định khung hình phạt tăng nặng “*vi vụ lợi*” vào Điều 179. Tội thiếu trách nhiệm gây thiệt hại đến tài sản của Nhà nước, cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp và Điều 360. Tội thiếu trách nhiệm gây hậu quả nghiêm trọng để thể hiện việc tội phạm hóa hành vi tham nhũng theo điểm 1 khoản 1 Điều 2 Luật Phòng, chống tham nhũng.³⁰

- *Thứ tư*, đề xuất bổ sung dấu hiệu định khung hình phạt tăng nặng “*vi vụ lợi*” vào Điều 229. Tội vi phạm quy định về quản lý đất đai và Điều 233. Tội vi phạm quy định về quản lý rừng để thể hiện việc tội phạm hóa hành vi tham nhũng trong hai lĩnh vực này.³¹

- *Thứ năm*, đề xuất cho phép Luật phòng, chống tham nhũng và các luật chuyên ngành, trong đó có các luật chuyên ngành kinh tế cũng được tội phạm hóa các hành vi vi phạm quy định của luật mà có tính nguy hiểm của tội phạm. Đề xuất này dựa trên quan điểm cho rằng, việc mở rộng nguồn được quy định tội phạm mà không giới hạn chỉ BLHS không chỉ là xu thế của thế giới mà là đòi hỏi của thực tiễn Việt Nam, góp phần tội phạm hóa kịp thời và đầy đủ các hành vi có tính nguy hiểm của tội phạm phát sinh từ mặt trái của quá trình phát triển kinh tế - xã hội.³² Đối với phòng, chống các tội phạm về tham nhũng, việc mở rộng nguồn quy định tội phạm như vậy sẽ để cho các hành vi tham nhũng

²⁹ Đào Lê Thu (2018), t.lđđ., tr. 79.

³⁰ Dấu hiệu “*vi vụ lợi*” ở đây không được hiểu là dấu hiệu động cơ phạm tội vì các tội phạm này là tội phạm vô ý.

³¹ Đối với các trường hợp phạm tội theo các điều luật của chương Các tội phạm xâm phạm trật tự quản lý kinh tế mà có dấu hiệu “*lợi dụng chức vụ, quyền hạn*” và dấu hiệu “*vi vụ lợi*” cần quy định khung hình phạt phù hợp với chính sách hình sự đối với các tội phạm tham nhũng.

³² Về hiệu quả của việc cho phép các luật khác cũng được quy định tội phạm, xem: Bộ Tư pháp (2016), Đề tài khoa học cấp bộ “Nghiên cứu thống nhất của Bộ luật hình sự trong việc quy định các tội phạm với các luật khác trong hệ thống pháp luật Việt Nam”, (Báo cáo tổng hợp kết quả nghiên cứu, tr. 51 và các trang tiếp theo; Nguyễn Ngọc Hòa (2011), *Nguồn của pháp luật hình sự - Những yêu cầu được đặt ra cho pháp luật hình sự Việt Nam*, Tạp chí Luật học số 7, tr. 24-31.

cũng như các hành vi liên quan đến tham nhũng có tính nguy hiểm của tội phạm có thể được tội phạm hóa trực tiếp trong Luật Phòng, chống tham nhũng và như vậy, những hành vi phạm tội này có thể được quy định một cách cụ thể, đầy đủ và đồng bộ trong cùng một văn bản Luật, khắc phục được những hạn chế như được đánh giá trên khi chỉ cho phép riêng BLHS được tội phạm hóa các hành vi có tính nguy hiểm của tội phạm.

6. Kết luận

BLHS năm 2015 đã tội phạm hóa được về cơ bản yêu cầu của Luật Phòng, chống tham nhũng và các luật chuyên ngành kinh tế đối với các hành vi tham nhũng có tính nguy hiểm của tội phạm. Tuy nhiên, BLHS hoàn toàn chưa tội phạm hóa các hành vi vi phạm quy định về phòng ngừa tham nhũng có tính nguy hiểm của tội phạm. Bên cạnh đó, BLHS cũng còn một số hạn chế khác trong đáp ứng yêu cầu tội phạm hóa của Luật Phòng, chống tham nhũng và các luật chuyên ngành kinh tế. Khắc phục các hạn chế này sẽ góp phần nâng cao hiệu quả chống để phòng ngừa các tội phạm tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế. Theo đó, bài viết đưa ra 4 đề xuất có nội dung bổ sung các quy định của BLHS để đáp ứng đầy đủ hơn yêu cầu tội phạm hóa các hành vi tham nhũng và các hành vi liên quan đến tham nhũng có tính nguy hiểm của tội phạm. Cùng với đó, bài viết cũng đưa ra đề xuất thay đổi nhận thức về nguồn quy định tội phạm trong Pháp luật hình sự Việt Nam.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Alan Doig, Đào Lê Thu và Hoàng Xuân Châu (2013), *Hình sự hóa hành vi tham nhũng: Một nghiên cứu về các kinh nghiệm quốc tế và vận dụng cho Việt Nam*, Loạt báo cáo nghiên cứu chính sách về cải cách hành chính công và chống tham nhũng dưới sự điều phối của UNDP và DFID, http://www.vn.undp.org/content/vietnam/en/home/library/democratic_governance/public_administration_reform_and_anti-corruption.html.

2. Chính phủ (2016), *Báo cáo tổng kết 10 năm thực hiện Luật phòng, chống tham nhũng của Chính phủ năm* (Dự thảo).

3. Bộ Tư pháp (2016), *Nghiên cứu thống nhất của Bộ luật hình sự trong việc quy định các tội phạm với các luật khác trong hệ thống pháp luật Việt Nam*, Đề tài khoa học cấp bộ, Hà Nội.

4. Lê Văn Cẩm (2019), *Những vấn đề cơ bản trong khoa học luật hình sự - Phần chung*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
5. Nguyễn Mạnh Cường (2019) (Chủ biên), *Pháp luật về phòng, chống tham nhũng và xử lý các hành vi phạm tội*, Nxb. Lao động, Hà Nội.
6. Nguyễn Ngọc Hòa (2011), *Nguồn của pháp luật hình sự - Những yêu cầu được đặt ra cho pháp luật hình sự Việt Nam*, Tạp chí Luật học số 7, tr. 24-31.
7. Nguyễn Ngọc Hòa (2015), *Nội dung riêng biệt và tính thống nhất của Bộ luật hình sự trong hệ thống pháp luật Việt Nam*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 11(331), tr. 35-42.
8. Nguyễn Ngọc Hòa (2015), *Tội phạm và cấu thành tội phạm*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội.
9. Đinh Văn Minh (2019), *Một số vấn đề về tham nhũng và những nội dung cơ bản của Luật phòng, chống tham nhũng năm 2018*, Nxb. Lao động, Hà Nội.
10. Đinh Văn Quế, *Sửa đổi, bổ sung Bộ luật hình sự năm 1999 đối với các tội phạm về tham nhũng*,
http://www.toaan.gov.vn/portal/page/portal/tandtc/Baiviet?p_page_id=1754190&p_cateid=1751909&article_details=1&item_id=7871424.
11. Đào Lệ Thu (2018), *Đánh giá tính thống nhất giữa Bộ luật hình sự năm 2015 với Luật phòng, chống tham nhũng năm 2005 và những đề xuất*, Tạp chí Luật học, số 2, tr. 71-81.
12. Nguyễn Như Ý (1999) (chủ biên), *Đại từ điển tiếng Việt*, Nxb. Văn hoá Thông tin, Hà Nội.
13. Nguyễn Xuân Yêm (2001), *Tội phạm học hiện đại và phòng ngừa tội phạm*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội.
14. Đào Trí Úc (1997), *Nhà nước và pháp luật của chúng ta trong sự nghiệp đổi mới*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội
15. Viện nghiên cứu nhà nước và pháp luật (1994), *Tội phạm học, Luật Hình sự và Luật Tố tụng hình sự*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.

**BÌNH LUẬN MÔ HÌNH XÂY DỰNG THỂ CHẾ GIÁM SÁT CHỐNG THAM
NHỮNG TRÊN THẾ GIỚI VÀ GỢI MỞ CHO TRUNG QUỐC³³
REVIEW OF THE CONSTRUCTION MODELS OF ANTI-CORRUPTION
SUPERVISION SYSTEM AROUND THE WORLD**

Châu Lăng*

Từ Hán Minh**

Ngày 25 tháng 12 năm 2016, Ủy ban Thường vụ Đại hội Đại biểu Nhân dân toàn quốc đã ban hành "Quyết định về việc Thực hiện Thí điểm Cải cách Hệ thống Giám sát Quốc gia ở Bắc Kinh, tỉnh Sơn Tây và tỉnh Chiết Giang", đánh dấu sự khởi đầu chính thức của công cuộc cải cách hệ thống giám sát chống tham nhũng của Trung Quốc. Không thể phủ nhận rằng, ẩn ý đằng sau cải cách này là gián tiếp khẳng định hệ thống giám sát chống tham nhũng kép được thông qua bởi Cục chống tham nhũng của Viện kiểm sát nhân dân và các cơ quan giám sát của Ủy ban kiểm tra kỷ luật trong khuôn khổ pháp quyền là không hoàn toàn thỏa đáng. Trong bối cảnh xu thế chung của công cuộc đổi mới này, nhiều học giả đã tổng kết sâu sắc những khiếm khuyết của cơ chế giám sát phòng, chống tham nhũng hiện nay của Trung Quốc, đồng thời đặt nhiều hy vọng vào cơ chế mới sẽ ra đời cùng với Ủy ban Giám sát Quốc gia làm nòng cốt.

³³ Chủ đề này là thành quả theo từng giai đoạn của “Nghiên cứu về pháp luật giám sát quốc gia”, một dự án đặc biệt của Phiên họp toàn thể lần thứ sáu của Hội nghị toàn thể lần thứ sáu của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc khóa 18.

* PGS., Giám đốc Vụ Giao lưu Quốc tế, Trung tâm Nghiên cứu Phát triển Pháp quyền và Cải cách Tư pháp, Đại học Kinh tế - Luật Trung Nam, giảng viên kiêm nhiệm đại học Marist College, New York

** GS., Viện Tư pháp Hình sự Đại học Kinh tế - Luật Trung Nam, Trưởng cơ sở nghiên cứu pháp quyền Hiệp hội Luật Trung Quốc và Viện Chiến lược phát triển pháp quyền tỉnh Hồ Bắc, chuyên gia chính của Nhóm đổi mới về quản trị xã hội và xây dựng pháp quyền Bộ Giáo dục, nghiên cứu viên Trung tâm đổi mới hợp tác văn minh tư pháp Bộ Giáo dục, Giám đốc chi nhánh tại Trung Quốc của Hiệp hội Luật Hình sự Quốc tế, thành viên Hiệp hội Luật Châu Á Thái Bình Dương.

Như Giáo sư Trần Quang Trung đã chỉ ra, cuộc cải cách này không chỉ kế thừa một cách sáng tạo truyền thống thể chế tốt đẹp của Trung Quốc mà còn rút ra kinh nghiệm hữu ích về chống tham nhũng tại hải ngoại³⁴. So với cơ chế giám sát phân cấp và phân quyền trước đây, Ủy ban Giám sát Quốc gia sát cánh với chính phủ, tòa án và viện công tố và chịu trách nhiệm trước Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc, mô hình xây dựng tích hợp các quyền lực chống tham nhũng toàn diện chắc chắn dựa trên kinh nghiệm thành công của các cơ quan giám sát chống tham nhũng nổi tiếng như Ủy ban Chống tham nhũng Đặc khu Hong Kong và Cục Điều tra Tham nhũng Singapore ở một mức độ nhất định, loại tầm nhìn rộng mở này có ý nghĩa to lớn đối với việc xây dựng một cơ chế giám sát chống tham nhũng hiệu quả mang đặc trưng Trung Quốc. Tuy nhiên, bản thân việc bản địa hóa kinh nghiệm tại hải ngoại cũng là một vấn đề cần được xem xét chuyên sâu. Ngô Kiến Hùng nhận định, việc tham khảo kinh nghiệm của nước ngoài về xây dựng hệ thống giám sát quốc gia là một khía cạnh quan trọng trong công cuộc xây dựng lý luận giám sát ở Trung Quốc³⁵. Không nghi ngờ gì, việc tham khảo này không phải là sự bắt chước thể chế đơn thuần mà phải là một bản tổng kết khoa học và toàn diện về kinh nghiệm và bài học về việc xây dựng hệ thống giám sát và kiểm soát quyền lực của nước ngoài. Khi cộng đồng quốc tế ngày càng quan tâm nhiều hơn đến vấn đề tham nhũng vào cuối thế kỷ 20, hầu hết các quốc gia trên thế giới đã tiến hành xây dựng và cải cách hệ thống giám sát chống tham nhũng ở các mức độ khác nhau, hình thành nên hệ thống giám sát chống tham nhũng đặc biệt. Đồng thời, việc nghiên cứu và trao đổi về hệ thống giám sát quốc tế về phòng, chống tham nhũng dựa trên các tổ chức quốc gia toàn cầu và khu vực ngày càng trở nên thường xuyên, điều này đã tạo ra một khái niệm phổ quát nhất định về xây dựng cơ chế giám sát phòng, chống tham nhũng. Mục đích cốt lõi của nghiên cứu này là nhằm tìm ra những gợi mở về lý thuyết, khai sáng cho việc cải cách hệ thống giám sát chống tham nhũng của Trung Quốc thông qua đánh giá và phân tích chuyên sâu về loại kinh nghiệm quốc tế này.

³⁴ Trần Quang Trung, Một số quan điểm về cải cách hệ thống giám sát của Trung Quốc [J], Tạp chí Bình luận pháp luật toàn cầu, 2017,(02):115-117.

³⁵ Ngô Kiến Hùng, Đẩy mạnh xây dựng lý luận giám sát quốc gia xã hội chủ nghĩa đặc sắc Trung Quốc, Tạp chí Bình luận pháp luật toàn cầu, 2017,(02):123-126

1. Quan niệm chủ đạo của cộng đồng quốc tế về xây dựng cơ chế giám sát phòng, chống tham nhũng

1.1. Sự phát triển của các tiêu chuẩn về cơ chế giám sát chống tham nhũng trong pháp luật khu vực và toàn cầu

Việc hoàn thiện và làm rõ hệ thống tiêu chuẩn của cơ chế giám sát phòng, chống tham nhũng là một quá trình lịch sử kéo dài gần nửa thế kỷ, trong giai đoạn này không thể thiếu sự tổng kết, đúc rút kinh nghiệm, nội dung từ đó từng bước được củng cố và khái niệm ngày càng trở nên rõ ràng. Một mặt, thành tựu của nó được phản ánh trong “luật cứng” quốc tế, đó là việc thiết lập cơ chế giám sát và chống tham nhũng cho các quốc gia trong các công ước, hiệp định quốc tế có liên quan, thiết lập các yêu cầu về thể chế để chống tham nhũng toàn diện³⁶. Mặt khác, nó cũng được phản ánh trong “luật mềm” quốc tế, đó là các khuyến nghị, nghị quyết, tuyên bố và nguyên tắc chỉ đạo của các tổ chức quốc tế và cơ quan liên chính phủ về công tác phòng, chống tham nhũng.

Trong những năm gần đây, cộng đồng quốc tế đã đạt được sự nhất trí cao về tác hại của tham nhũng. Trong 10 năm đầu của thế kỷ 21, các tiêu chuẩn và hướng dẫn quốc tế về chống tham nhũng của cộng đồng quốc tế đã bắt đầu hình thành với tốc độ nhanh chóng. Các tổ chức quốc tế toàn cầu và khu vực hoạt động tích cực hơn trong lĩnh vực này bao gồm Liên hợp quốc, Hội đồng châu Âu, Tổ chức các quốc gia châu Mỹ, Liên đoàn các quốc gia châu Phi và Liên đoàn các quốc gia Ả Rập. Các tổ chức quốc tế nêu trên đã liên tiếp đề xuất hàng loạt tiêu chuẩn hoạt động để xây dựng cơ chế giám sát phòng, chống tham nhũng, trong đó phác thảo cơ chế giám sát phòng, chống tham nhũng hiệu quả từ nhiều góc độ³⁷.

³⁶ Ví dụ, trong "Công ước của Liên hợp quốc về chống tham nhũng", người ta đề xuất rằng cơ chế giám sát và chống tham nhũng của các quốc gia khác nhau nên có hai thiết kế thể chế: 1) cơ quan giám sát hoặc sự kết hợp của các cơ quan phòng chống tham nhũng; 2) cơ quan thực thi pháp luật các cơ quan, sự kết hợp của các cơ quan, hoặc các cơ quan để trừng phạt và chống tham nhũng Các chức vụ đặc biệt.

³⁷ Mény, Y., & De Sousa, L. (1999). Corruption. In Association d'Economie Financière (Ed.), Rapport Moral sur l'Argent dans le Monde 1999 (pp. 137–144). Paris: Montchrestien.

Từ năm 1990 đến năm 2003, một số tổ chức quốc tế khu vực đã quy định các tiêu chuẩn xây dựng cơ chế giám sát chống tham nhũng trong các văn bản chính thức của mình. Động lực chính thúc đẩy việc ban hành các văn bản luật quốc tế khu vực này là nỗ lực loại bỏ các hành vi không công bằng và không đúng đắn trong thương mại quốc tế³⁸.

Như một ví dụ trước đó, Tổ chức các quốc gia châu Mỹ đã thông qua "Công ước châu Mỹ về chống tham nhũng" vào năm 1996. Chương 3 của Công ước này quy định tổng cộng 12 nội dung cốt lõi của cơ chế giám sát phòng, chống tham nhũng mà mỗi quốc gia thành viên cần xây dựng³⁹. Quy định này phản ánh sự đồng thuận của các nước châu Mỹ về việc xây dựng hệ thống giám sát chống tham nhũng và đã thiết kế sơ bộ nội dung cơ bản của cơ chế giám sát chống tham nhũng hiệu quả dựa trên kinh nghiệm khu vực của họ. Tuy nhiên, ở góc độ nghiên cứu chính sách đã chín muồi, nó vẫn còn thiếu tính hệ thống.

Hệ thống giám sát chống tham nhũng được quốc tế hóa đầu tiên có tính hệ thống là 20 hướng dẫn chống tham nhũng do Hội đồng Châu Âu đề xuất năm 1997. Những nguyên tắc về bản chất luật mềm của luật quốc tế này đã được đưa vào "Công ước của Hội đồng Châu Âu về Luật Hình sự chống tham nhũng" vào năm 1998, và được chuyển thành luật cứng của luật quốc tế khu vực⁴⁰.

³⁸ Armstrong, E. (2005). Integrity, transparency and accountability in public administration: Recent trends, regional and international developments and emerging issues. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 1-10.

³⁹ 12 nội dung này bao gồm: 1) Đảm bảo sử dụng đúng các nguồn lực công của chính phủ, tránh xung đột lợi ích và quy định quy tắc ứng xử liêm chính quy định nghĩa vụ báo cáo tham nhũng; 2) Cơ chế thực hiện quy tắc ứng xử liêm chính nêu trên; 3) Trách nhiệm đối với hành vi hợp pháp và tính liêm chính của nhân viên chính phủ Giải thích rõ ràng; 4) Hệ thống đăng ký và công khai thu nhập và tài sản của các quan chức chính phủ; 5) Hệ thống mua sắm và nhân sự chính phủ cởi mở, bình đẳng và hiệu quả; 6) Hệ thống thuế và tài chính điều đó có thể kiểm chế tham nhũng; 7) Đối với cá nhân vi phạm luật và quy định về chống tham nhũng Hủy bỏ các ưu đãi về thuế đối với công ty; 8) Hệ thống bảo vệ các cá nhân báo cáo tham nhũng; 9) Cơ chế giám sát đối với việc thiết lập hệ thống chính phủ trong sạch; 10) Hệ thống tài chính nội bộ trong các công ty và doanh nghiệp có thể giám sát và ngăn chặn hối lộ các quan chức chính phủ một cách hiệu quả; 11) Hệ thống khuyến khích các tổ chức nhà nước và tư nhân tham gia phòng, chống tham nhũng; 12) Cơ chế thúc đẩy nghiên cứu lý luận về phòng, chống tham nhũng và xây dựng chính quyền trong sạch

⁴⁰ Council of Europe (2004), *Anti-corruption Services – Good Practices in Europe*, Council of Europe Publishing, Strasbourg.

Ở cấp độ luật quốc tế toàn cầu, quan niệm hệ thống về cơ chế giám sát chống tham nhũng ban đầu tập trung vào việc xây dựng cơ chế ngăn chặn tham nhũng và nâng cao hiệu quả công việc của cơ chế này⁴¹. Mãi cho đến khi "Công ước Liên hợp quốc về chống tham nhũng" được ký kết vào năm 2003, người ta mới bắt đầu coi trọng cơ chế phòng ngừa tham nhũng. Công ước là luật cứng quốc tế đầu tiên không chỉ nhấn mạnh đến việc chống tham nhũng của các cơ quan chuyên môn mà còn yêu cầu các quốc gia đảm bảo rằng việc thiết kế cơ chế giám sát chống tham nhũng của họ bao gồm chức năng phòng ngừa. Các điều khoản của Công ước đưa ra các điều khoản liên quan trong các lĩnh vực này bao gồm:

Điều 6: Cơ quan phòng, chống tham nhũng (hoặc kết hợp các cơ quan)

(1) Tất cả các tổ chức chính phủ, trên cơ sở tuân thủ các nguyên tắc cơ bản của hệ thống pháp luật của họ, phải đảm bảo sự tồn tại của các thể chế (hoặc sự kết hợp của các thể chế) có thể ngăn ngừa tham nhũng bằng các phương pháp sau:

(a) Thực hiện các chính sách được thảo luận tại Điều 5 của Công ước này, đồng thời giám sát và điều phối việc thực hiện các chính sách này một cách thích hợp;

(b) Tích lũy và phổ biến kiến thức về phòng chống tham nhũng.

(2) Mỗi cơ quan chính phủ, trên cơ sở tuân thủ các nguyên tắc cơ bản của hệ thống pháp luật của mình, mang lại sự độc lập cần thiết cho thể chế (hoặc sự kết hợp của các thể chế) được đề cập trong đoạn đầu để đảm bảo rằng tổ chức (hoặc tổ hợp các tổ chức) có thể thực hiện hiệu quả các nhiệm vụ của mình mà không có bất kỳ ảnh hưởng nào. Đồng thời, cũng cần cung cấp nguồn lực vật chất, đội ngũ chuyên môn và đào tạo đầy đủ cần thiết để họ thực hiện nhiệm vụ của mình.

Ngoài ra, tại Điều 36 của Công ước về "Cơ quan chuyên trách và quyền lực", tầm quan trọng của các cơ quan giám sát chống tham nhũng độc lập và chuyên nghiệp (nhóm tổ chức hoặc các vị trí chuyên trách) một lần nữa được nhấn mạnh và tầm quan trọng của

⁴¹ De Sousa, L. (2010). Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance. *Crime, law and social change*, 53(1), 5-22.

hoạt động hiệu quả. Trước đó, “Công ước chống hối lộ của Tổ chức Hợp tác và Phát triển” được thông qua năm 1997 cũng đưa ra quy định tương tự.

1.2. Những đề xuất cơ bản và nội dung cốt lõi của cơ chế giám sát phòng, chống tham nhũng đối với việc xây dựng các tiêu chuẩn quốc tế

1.2.1. Các lĩnh vực công tác trọng tâm và phương hướng hoạt động của cơ quan giám sát phòng, chống tham nhũng

Các tiêu chuẩn quốc tế về xây dựng cơ chế giám sát chống tham nhũng dựa trên nhiều văn bản luật quốc tế khác nhau, xác định rõ trách nhiệm của quốc gia ký kết hoặc quốc gia thành viên trong việc xây dựng cơ chế giám sát chống tham nhũng. "Công ước về Luật Hình sự của Hội đồng Châu Âu" và "Công ước của Liên hợp quốc về chống tham nhũng" là những đại diện tiêu biểu, và những trách nhiệm được liệt kê là những yêu cầu của luật cứng quốc tế.

Trong "Công ước của Liên hợp quốc về chống tham nhũng", trách nhiệm của việc xây dựng chức năng trong hai lĩnh vực được làm rõ: chức năng phòng chống tham nhũng (bao gồm giáo dục hệ thống pháp luật về phòng chống tham nhũng và nâng cao nhận thức về phòng, chống tham nhũng) và chức năng của thực thi pháp luật phòng, chống tham nhũng. Cần lưu ý rằng các yêu cầu của Công ước đối với việc xây dựng các chức năng trong hai lĩnh vực này rõ ràng là khác nhau: phòng chống tham nhũng phải thành lập một cơ quan chức năng đặc biệt (hoặc một tổ hợp các cơ quan); trong khi việc thực thi pháp luật chống tham nhũng có thể được thực hiện thông qua một cơ quan đặc biệt cơ quan được thành lập hoặc Điều này đạt được thông qua việc thành lập các bộ phận chức năng đặc biệt trong các cơ quan tư pháp hiện có.

Trong hai lĩnh vực công việc trên, nó có thể được chia nhỏ thành một số chức năng cụ thể, cần bao hàm các phương hướng công việc sau: (1) Giám sát xu hướng, nghiên cứu chính sách, hoạch định chính sách và điều phối chính sách; (2) Thực hiện thiết kế hệ thống chính quyền trong sạch trong các cơ quan chính phủ và cơ quan công quyền; (3) Giáo dục chống tham nhũng và đào tạo nâng cao nhận thức về chống tham nhũng cho cộng đồng; (4) Điều tra và truy tố tội phạm tham nhũng. Trong quá trình xây dựng thể chế, các phương hướng

công việc nêu trên phải được phân công rõ ràng cho từng cơ quan hiện có hoặc thành lập cơ quan mới.

1.2.2. Khung hướng dẫn và các chỉ số đánh giá để xây dựng cơ chế giám sát phòng, chống tham nhũng hiệu quả

Mặc dù yêu cầu của các chủ thể khác nhau của luật quốc tế đối với cơ chế giám sát chống tham nhũng của các quốc gia ký kết là khác nhau về phạm vi, hiệu lực pháp lý, cơ chế thực hiện và giám sát, nhưng mục tiêu cốt lõi chung của các quốc gia đó là thiết lập một bộ phương tiện để thông qua pháp luật trong nước, thực thi pháp luật và cải tiến hệ thống. Một hệ thống tiêu chuẩn chung thống nhất, toàn diện và hiệu quả để chống tham nhũng. Mục tiêu này đạt được theo hai cách:

Thứ nhất, đặt ra các yêu cầu khung hàng đầu cho việc xây dựng cơ chế giám sát chống tham nhũng ở các quốc gia khác nhau. Đây là yêu cầu chính thức của tiêu chuẩn quốc tế về cơ chế giám sát chống tham nhũng, dựa trên kinh nghiệm hiện có của nghiên cứu quốc tế về chống tham nhũng: cơ chế giám sát chống tham nhũng không đáp ứng được các yêu cầu chính thức này thường khó thành công. Thứ hai, dựa trên các yêu cầu khung nêu trên, nó đề xuất các chỉ số đánh giá hoạt động cho các chính quyền quốc gia và khu vực để đánh giá hiệu quả thực tế của việc xây dựng cơ chế giám sát chống tham nhũng của họ. Đây là một yếu tố cơ bản của tiêu chuẩn quốc tế về cơ chế giám sát chống tham nhũng và nó tập trung vào việc kiểm tra mức độ thực hiện đúng mục đích thiết kế của hệ thống trong hoạt động của hệ thống. Kết quả là, một mô hình chính sách hợp lý kết hợp “thiết kế hệ thống và triển khai vận hành” đã được hình thành.

Các quy phạm pháp luật quốc tế khác nhau có những tóm tắt cụ thể khác nhau về hệ thống chỉ tiêu này, nhưng về cơ bản chúng đều thống nhất theo hướng chung. Trong số đó, “Công ước của Liên hợp quốc về chống tham nhũng” và khái niệm “Tiêu chuẩn hoạt động hiệu quả của các tổ chức giám sát chống tham nhũng” do Hội đồng châu Âu đề xuất có tính đại diện hơn. Mô hình xây dựng hệ thống này kết hợp các yêu cầu khung và các chỉ số đánh giá bao gồm ba cấp độ sau:

1) *Các yêu cầu của cơ quan đặc biệt và các chỉ số kiểm tra đặc biệt.* Giới nghiên cứu và thực hành chống tham nhũng quốc tế đồng thuận cho rằng chỉ cải tiến lập pháp là không đủ để kiểm soát tham nhũng một cách hiệu quả. Là một hiện tượng tư pháp phức tạp và đa chiều, tình trạng tham nhũng lan rộng cho thấy những vấn đề nghiêm trọng đã xuất hiện trong chính sách công và điều hành chính phủ. Tuy nhiên, việc thực hiện các yêu cầu lập pháp cũng như tìm ra và sửa chữa các vấn đề tham nhũng nội bộ chắc chắn là không thực tế đối với một cơ quan chính phủ đang gặp khó khăn bởi nhiều khiếm khuyết về quản trị và những nguy cơ tiềm ẩn. Do đó, sau khi các luật và quy định có liên quan được ban hành, việc thực hiện, thực thi, giám sát, thậm chí tuyên truyền của họ phải dựa vào một tổ chức đặc biệt (tổ hợp các tổ chức hoặc chức vụ đặc biệt) có đủ quyền hạn, nguồn lực và năng lực chuyên môn. Tính đặc biệt của cơ quan giám sát phòng, chống tham nhũng thể hiện ở việc cơ quan này có đội ngũ chuyên trách về phòng, chống tham nhũng, có thể đốc toàn lực để thực hiện công tác phòng, chống tham nhũng và thực thi pháp luật về phòng, chống tham nhũng đặc biệt. Mỗi quốc gia khác nhau sẽ có những cách thức cụ thể khác nhau để đạt được sự chuyên môn hóa trong cơ quan giám sát chống tham nhũng của mình và không có mô hình chuyên môn hóa chung cho tất cả. Ở các nước phát triển như Châu Âu và Mỹ, họ thường phát triển những đội chống tham nhũng chuyên nghiệp và các cơ quan chuyên trách trên cơ sở đào tạo nhân viên chuyên nghiệp trong các cơ quan chính phủ và cơ quan hành pháp hiện có. Ở các nước đang phát triển, vì tham nhũng thường phổ biến trong các cơ quan trong chính quyền, nên một thực tế phổ biến hơn là thành lập những cơ quan đặc biệt tập trung vào các chức năng giám sát chống tham nhũng bên ngoài cơ cấu chính quyền hiện có. Ở một số nước, việc thành lập cơ quan đặc biệt chuyên trách về chống tham nhũng thường do áp lực từ các tổ chức quốc tế và các nước cung cấp viện trợ quốc tế.

2) *Các yêu cầu hoạt động độc lập và các chỉ số kiểm tra tính độc lập.* Một cơ quan giám sát chuyên trách về phòng, chống tham nhũng (kết hợp giữa các tổ chức hoặc các vị trí đặc biệt) cần duy trì mức độ độc lập cao về cơ cấu tổ chức, hệ thống điều hành và hỗ trợ tài chính để chống lại ảnh hưởng và áp lực không đáng có từ chính quyền các cấp và những cơ quan chính trị khác. Nếu tính độc lập không được đảm bảo, các cơ quan chỉ thực hiện chức năng chống tham nhũng ở cấp độ tổ chức và thể chế sẽ không đủ để đảm bảo ngăn

chặn tham nhũng một cách hiệu quả. Chỉ số độc lập tập trung vào việc kiểm tra xem hoạt động của hệ thống giám sát chống tham nhũng có thể loại bỏ hiệu quả ảnh hưởng và sự can thiệp không đáng có từ các lực lượng và chủ thể chính trị khác hay không. Một ví dụ tiêu cực là cơ quan giám sát chống tham nhũng do một số quốc gia và khu vực thành lập đã trở thành nơi sinh sôi nảy nở tệ nạn tham nhũng vì chúng không thể cắt đứt mối liên hệ chặt chẽ với hệ thống chính trị hiện có. Một chỉ số phụ quan trọng về tính độc lập của hệ thống giám sát chống tham nhũng là “ý chí chính trị thực sự” về chống tham nhũng. Nói cách khác, nhu cầu chống tham nhũng có xuyên suốt toàn bộ cơ cấu chính trị và ảnh hưởng đến chiến lược chống tham nhũng ở mức độ thực chất hay không⁴²?. Căn cứ vào tình hình khác nhau và nhu cầu thực tế của từng quốc gia khác nhau mà mức độ độc lập của hệ thống giám sát phòng, chống tham nhũng khác nhau. Tuy nhiên, kinh nghiệm thực tiễn đấu tranh phòng, chống tham nhũng quốc tế chỉ ra rằng, tổ chức và hoạt động của các cơ quan chuyên trách về phòng, chống tham nhũng, nhất là các cơ quan bảo vệ pháp luật về phòng, chống tham nhũng có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Để loại trừ sự can thiệp không chính đáng từ bên ngoài, cần đảm bảo tính công khai, minh bạch của quy trình bổ nhiệm, miễn nhiệm người đứng đầu, cũng như quản lý nhân sự hợp lý và kỷ luật nội bộ. Mặt khác, tính độc lập không nên dẫn đến việc thiếu trách nhiệm giải trình. Cơ quan giám sát phòng, chống tham nhũng phải hết sức tôn trọng pháp quyền và nhân quyền, thường xuyên gửi báo cáo công tác lên cơ quan hành pháp và lập pháp, đồng thời công khai thông tin hoạt động của mình.

3) *Yêu cầu về nguồn lực nhân tài và các chỉ số kiểm tra mức độ đầy đủ của nguồn lực.* Các yêu cầu và chỉ số kiểm tra trong khía cạnh này có thể được chia nhỏ hơn nữa thành chỉ số cơ bản và chỉ số thủ tục:

a) Nguồn nhân sự dồi dào, đào tạo nghiệp vụ đầy đủ và đủ kinh phí hoạt động là những chỉ số đánh giá mức độ đầy đủ về nguồn lực tập trung vào khía cạnh thực chất. Các nghiên cứu quốc tế về phòng chống tham nhũng đã phát hiện ra rằng tham nhũng là một hiện tượng tội phạm đòi hỏi phải phòng ngừa, điều tra và truy tố ở nhiều khía cạnh chuyên môn và kỹ thuật; kiến thức và kỹ năng đặc biệt cần thiết để chống tham nhũng đến từ nhiều lĩnh vực

⁴² Pope, J., & Vogl, F. (2000). Making anticorruption agencies more effective. *Finance and Development*, 37(2), 6.

như luật, kinh tế, tài chính, kế toán và công nghiệp. Do đó, bất kỳ chính phủ nào quyết tâm chống tham nhũng đều cần thành lập một nhóm chuyên trách đủ lớn và đảm bảo rằng hoạt động của họ được hỗ trợ nguồn lực chuyên nghiệp một cách đầy đủ. Ngoài các điều tra viên và công tố viên truyền thống, đội chuyên án còn phải bao gồm các nhân tài trong các lĩnh vực chuyên môn khác nhau như tài chính, kế toán, công nghệ thông tin⁴³;

b) Ngoài khả năng nghiệp vụ đặc biệt và tập trung vào công việc, các cơ quan chuyên trách về phòng, chống tham nhũng còn phải có đủ quyền hạn để thực hiện nhiệm vụ của mình, trong đó quan trọng nhất là quyền điều tra và thu thập chứng cứ. Vì việc nhận được sự ủy quyền rộng rãi để thực thi pháp luật có thể được coi là một biểu hiện của việc có đủ nguồn lực tư pháp, đây phải là một chỉ số về sự đầy đủ nguồn lực tập trung vào khía cạnh thủ tục. Trên cơ sở đảm bảo việc thực thi quyền lực được giám sát toàn diện, cơ quan chuyên trách về phòng, chống tham nhũng cần có quyền hạn theo luật định như điều tra bí mật, điều tra kỹ thuật, đánh chặn thông tin liên lạc, giám sát mạng thông tin, giám sát hoạt động kinh tế, phong tỏa tài khoản ngân hàng và bảo vệ nhân chứng, v.v... để đảm bảo tính hiệu quả và phát triển công việc.

1.2.3. Thể chế thực hiện những tiêu chuẩn quốc tế về cơ chế giám sát phòng, chống tham nhũng ở các nước trên thế giới

Xem xét quá trình thể chế hóa và thực hiện các tiêu chuẩn quốc tế của cơ chế giám sát phòng, chống tham nhũng ở các quốc gia khác nhau, chúng ta có thể thấy rằng mặc dù chính phủ các nước có môi trường văn hóa, chính trị và quản lý khác nhau, nhưng những thách thức về tham nhũng mà họ phải đối mặt là như nhau; do đó có những điểm tương đồng trong đường lối xây dựng cơ chế chính phủ sạch ở các nước. Nhìn chung, việc thực hiện tiêu chuẩn quốc tế về cơ chế giám sát phòng, chống tham nhũng thông qua pháp luật trong nước ở các khu vực khác nhau và ở các giai đoạn phát triển khác nhau thường chỉ khác nhau về trình tự thời gian và tiến độ nhanh chóng.

⁴³ De Speville, B. (1997). Hong Kong: Policy Initiatives Against Corruption. Paris: Development Centre, Organisation for Economic Cooperation and Development

Tổ chức đầu tiên bắt đầu thực hiện các tiêu chuẩn quốc tế là Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD), tổ chức chủ yếu bao gồm các nước phát triển ở Châu Âu và Mỹ. Quá trình này bắt đầu với việc ký kết "Công ước chống hối lộ của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế" vào năm 1997. Sau đó, OECD thống nhất việc thực hiện "Nguyên tắc giám sát đạo đức trong lĩnh vực dịch vụ công" vào năm 1998 và ban hành "Hướng dẫn Ngăn ngừa Xung đột Lợi ích cho các Tổ chức Công" vào năm 2003. Các nguyên tắc chỉ đạo này là việc thực hiện và hoàn thiện tiêu chuẩn khu vực và quốc tế nói trên. Ngoài ra, các nước OECD cũng đã đi đầu trong việc thúc đẩy khung đánh giá hiệu quả cho cơ chế giám sát phòng, chống tham nhũng ở các nước thành viên.

Sau khi Chiến tranh Lạnh kết thúc, hầu hết những nước mới nổi ở Liên Xô cũ và Đông Âu nhanh chóng xích lại gần phương Tây. Các nước phương Tây do Liên minh Châu Âu đại diện coi hội nhập kinh tế và chính trị như một cơ hội để thúc đẩy việc thực hiện các tiêu chuẩn quốc tế về cơ chế giám sát chống tham nhũng ở những nước mới nổi này. Biện pháp điển hình nhất là thực hiện rà soát tiếp cận toàn diện Liên Xô cũ và các nước phương Đông đã xin gia nhập Liên minh châu Âu theo "Tiêu chuẩn Copenhagen". Để đáp ứng tiêu chuẩn này, một số lượng lớn các nước thuộc Liên Xô trước đây và các nước phương Đông đã tiến hành cải cách toàn diện hệ thống chính trị, kinh tế và luật pháp của mình, và xây dựng một bộ cơ chế giám sát chống tham nhũng tuân thủ các tiêu chuẩn của EU là thành phần cốt lõi của cuộc cải cách này. Được thúc đẩy bởi sự tích hợp của tám khía cạnh chính trị, kinh tế, tư pháp, cảnh sát, truy tố, ngoại giao, quốc phòng và tư vấn xã hội và kiểm toán, việc xây dựng cơ chế giám sát chống tham nhũng ở nhiều nước thuộc Liên Xô cũ và phương Đông đã nhanh chóng được nâng cao và đạt được kết quả ban đầu.

Ở hầu hết những quốc gia thuộc thế giới thứ ba như Á Rập, châu Phi và châu Mỹ Latinh, các chính quyền đang gặp khó khăn bởi nạn tham nhũng, điều này cản trở nghiêm trọng sự phát triển bình thường của kinh tế, xã hội và văn hóa. Tuy nhiên, do nguyên nhân lịch sử và nguồn lực của chính quyền không đủ nên việc xây dựng cơ chế giám sát phòng, chống tham nhũng và việc thực hiện tiêu chuẩn quốc tế ở những nước này đang gặp rất nhiều khó khăn. Hiện nay, ngoại trừ một số quốc gia đã triển khai cơ chế giám sát chống

tham nhũng thông qua nỗ lực tự thân, còn lại hầu hết đều phụ thuộc nhiều vào sự thúc đẩy từ bên ngoài của các cơ quan quốc tế do bộ phận hỗ trợ Kinh tế và Xã hội của Liên hợp quốc, hỗ trợ kinh tế của các dự án hỗ trợ phát triển quốc tế do Chương trình Phát triển Liên hợp quốc làm đại diện⁴⁴. Mô hình hoạt động của các tổ chức quốc tế nói chung là liên kết cơ chế liên chính với hỗ trợ quốc tế cụ thể; một mặt các nhà tài trợ xây dựng cơ chế chống tham nhũng đang tích cực hướng dẫn chính quyền các nước thực hiện các cải cách tương ứng; mặt khác nó cũng tăng cường ngăn chặn tham nhũng của chính quyền thông qua việc giám sát các quỹ viện trợ quốc tế. Hiện tại, trọng tâm công việc của những định chế quốc tế nói trên là chuyển đổi, giám sát hệ thống tài chính của các nước nhận viện trợ và đã đạt được những kết quả nhất định, bước tiếp theo sẽ là đẩy mạnh cải cách hệ thống nhân sự và cải cách hệ thống thông tin.

Trong khi đó ở khu vực châu Á - Thái Bình Dương, nhờ kinh nghiệm thành công của Hồng Kông, Singapore và sự phát triển kinh tế khu vực từ những năm 1980, các nước đã tự chủ hơn và tiên phong hơn trong việc thực hiện tiêu chuẩn quốc tế về cơ chế giám sát phòng, chống tham nhũng. Năm 2000, OECD và Ngân hàng Phát triển Châu Á cùng khởi động “Kế hoạch Hành động Chống Tham nhũng Châu Á - Thái Bình Dương” ở 36 quốc gia, mang dấu vết rõ ràng của việc học hỏi kinh nghiệm của Hồng Kông, Singapore, và nhấn mạnh công việc hỗ trợ trong ba phương diện: 1) Xây dựng hệ thống quan chức chính quyền minh bạch và hiệu quả; 2) Tăng cường thực thi pháp luật chống tham nhũng; 3) Thúc đẩy tính trung thực trong giới doanh nghiệp và thúc đẩy sự tham gia của công chúng vào phòng chống tham nhũng. Hiện tại, kế hoạch hành động đã đạt được mức độ thành công khác nhau ở một số quốc gia Châu Á - Thái Bình Dương.

2. Những mô hình xây dựng khác nhau của Cơ chế giám sát phòng chống tham nhũng theo tầm nhìn của các tiêu chuẩn quốc tế

2.1. Cơ chế giám sát phòng chống tham nhũng khác nhau xây dựng nên những ranh giới mô hình khác nhau

⁴⁴ United Nations, (forthcoming), Public Sector Transparency and Accountability in Selected Arab Countries: Policies and Practices, Beirut

Như đã đề cập ở trên, cho dù là một quốc gia hoặc khu vực đang cố gắng xây dựng cơ chế giám sát chống tham nhũng mới, hay một quốc gia hoặc khu vực có ý định thực hiện những thay đổi đáng kể đối với cơ chế hiện có, điều đáng quan tâm nhất rõ ràng là hiệu quả trên thực tế của nỗ lực đó. Đúc kết kinh nghiệm, bài học của người đi trước và học hỏi nhiều nhất có thể từ mô hình xây dựng đã được kiểm chứng chắc chắn là một phương pháp sẽ đem lại hiệu quả “đầu ra” cao hơn “đầu vào” (kinh nghiệm được học hỏi).

Tuy nhiên, nếu xét đến sự khác biệt trong hệ thống chính trị, văn hóa, lịch sử và luật pháp của các quốc gia trên thế giới, thực tế rất khó để phân loại và mô tả tất cả các hệ thống giám sát phòng, chống tham nhũng hiện có trên thế giới theo một tiêu chuẩn chung nhất định⁴⁵. Ngay cả khi các nhà nghiên cứu có thể tóm tắt kinh nghiệm chống tham nhũng của một số quốc gia hoặc khu vực thành công được công nhận và có thể trích xuất một số cái gọi là "mô hình xây dựng hiệu quả" thì cũng khó mà “thiết kế” ra được một “chiếc áo vừa vặn cho tất cả”. Trên thực tế, cùng một mô hình áp dụng ở từng quốc gia và khu vực khác nhau cho thấy những đặc điểm không đồng đều và hiệu quả khác nhau, do đó, hầu như không thể tìm được một hệ thống giám sát phòng, chống tham nhũng “tốt nhất” có thể áp dụng cho tất cả các quốc gia và khu vực.

Tất nhiên, điều này không có nghĩa là không có giá trị khi xem xét, phân tích những điểm giống và khác nhau trong các mô hình xây dựng giám sát phòng, chống tham nhũng. Ít nhất, qua việc phân tích, đánh giá hiệu quả hoạt động của một số thực tiễn và đặc điểm xây dựng phổ biến trong các môi trường chính trị, văn hóa, kinh tế khác nhau, chúng ta có thể thấy rõ con đường hiện thực hóa và giá trị thực tế của những chức năng quan trọng trong giám sát phòng, chống tham nhũng. Hiện tại, hệ thống giám sát chống tham nhũng chủ đạo do nhiều quốc gia và khu vực khác nhau trên thế giới xây dựng có thể được chia thành ba mô hình chính dựa trên các đặc điểm nhận dạng cốt lõi của nó. Cụ thể là: (1) mô hình cơ quan giám sát chống khủng bố đa chức năng độc lập; (2) cơ quan tư pháp “cắm vào” trong mô hình cơ quan giám sát chống khủng bố (được chia thành hai loại: cắm trong

⁴⁵ Pope, J. (2000). TI Source Book 2000: Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System

cơ quan công tố hoặc cấm trong cơ quan cảnh sát) và (3) mô hình hợp tác đa ngành do các cơ quan điều phối và ra quyết định dẫn đầu.

1) *Mô hình cơ quan giám sát phòng, chống tham nhũng độc lập đa chức năng (Mô hình độc lập).*

Mô hình này là đại diện chính cho việc thực hiện phòng, chống tham nhũng thông qua một cơ quan duy nhất; trong đó tích hợp một số chức năng chính về chống tham nhũng trong một tổ chức, đồng thời bao gồm hai lĩnh vực chính là phòng, chống tham nhũng và bốn hướng công việc (nghiên cứu chính sách; xây dựng hệ thống; giáo dục cộng đồng; điều tra và thu thập chứng cứ). Tuy nhiên, không tính đến việc kiểm tra và cân bằng quyền lực, chức năng công tố trong mô hình này thường được tách ra và giao cho một cơ quan công tố độc lập. Một số ví dụ tiêu biểu nhất của mô hình này là Ủy ban Độc lập Chống Tham nhũng (ICAC) ở Hồng Kông, và Cục Điều tra Tham nhũng Singapore (CPIB); kinh nghiệm thành công của hai cơ quan giám sát phòng, chống tham nhũng nêu trên đã được Chính quyền các nước và khu vực trên thế giới sử dụng rộng rãi để tham khảo.

2) *Mô hình bộ phận giám sát chống tham nhũng tích hợp trong ngành tư pháp (Mô hình “cài cắm”)*

Phương thức để định hình nên chức năng giám sát phòng, chống tham nhũng trong mô hình này tương đối đa dạng, có thể được cài vào trong cơ quan điều tra hình sự hoặc cơ quan truy tố. Đặc điểm chính của mô hình này là có thể hiện thực hóa việc tích hợp điều tra, truy xét và truy tố của các cơ quan chuyên trách về phòng, chống tham nhũng. Mô hình này cũng có thể áp dụng cho các cơ quan điều tra đặc biệt tập trung vào việc thực hiện các chức năng chống tham nhũng trong cơ quan tư pháp. Mô hình này phổ biến nhất ở các quốc gia Tây Âu.

3) *Mô hình hợp tác đa bộ phận do các cơ quan điều phối và ra quyết định dẫn dắt (Mô hình hợp tác).*

Các cơ quan giám sát phòng, chống tham nhũng theo mô hình này thường không thực hiện quyền hành pháp mà thay vào đó tập trung vào lĩnh vực phòng ngừa với 3 hướng công việc là nghiên cứu chính sách, xây dựng hệ thống và giáo dục công. Theo mô hình

này, các cơ quan hành pháp thường không phân biệt giữa chức năng chống tham nhũng và các tội phạm khác theo nghĩa thể chế, nhưng thông qua việc thiết kế hệ thống và phối hợp cơ chế của cơ quan giám sát đặc biệt về phòng, chống tham nhũng thì tội phạm tham nhũng tiềm ẩn, phức tạp sẽ bị lộ ra trực tiếp trước sự giám sát của công chúng và lực lượng điều tra, truy tố của các cơ quan bảo vệ pháp nhằm ngăn chặn một cách hiệu quả.

Cần lưu ý rằng ba mô hình xây dựng trên chỉ là bản tóm tắt cấp cao về cơ chế giám sát chống tham nhũng của nhiều quốc gia (khu vực), trong đó từng quốc gia (khu vực) khác nhau sẽ có kinh nghiệm thực tiễn khác nhau trong việc xây dựng cơ chế giám sát phòng, chống tham nhũng dựa trên một trong ba phương thức nêu trên trong điều kiện cụ thể của quốc gia (khu vực) mình. Rất khó để đơn giản hóa và định tính sử dụng một nhãn chung chung là "thành công" hoặc "thất bại" ở đây. Tuy nhiên, dựa trên những tiêu chuẩn quốc tế nói trên về cơ chế giám sát phòng, chống tham nhũng, chúng ta vẫn có thể đánh giá sơ bộ về việc xây dựng hệ thống của các quốc gia (khu vực) khác nhau. Trong phần tiếp theo của bài viết này, tác giả sẽ lấy các tiêu chuẩn quốc tế về cơ chế giám sát chống tham nhũng làm khuôn khổ để phân tích và thực hiện nghiên cứu so sánh về thực tiễn của một số quốc gia (khu vực) đã xây dựng cơ chế giám sát chống tham nhũng dựa trên ba mô hình trên, từ đó tổng hợp một số kinh nghiệm có tính phổ quát.

2.2. Nghiên cứu so sánh các mô hình khác nhau của cơ chế giám sát chống tham nhũng được xây dựng từ tiêu chuẩn quốc tế về cơ chế giám sát chống tham nhũng

2.2.1. Khảo sát về mô hình độc lập điển hình theo tiêu chuẩn quốc tế của cơ chế giám sát chống tham nhũng

Như đã đề cập ở trên, mô hình độc lập tiên phong thành công và có ảnh hưởng nhất là Ủy ban Độc lập Chống Tham nhũng (ICAC) ở Hồng Kông và Cục Điều tra chống tham nhũng Singapore (CPIB). Ngoài ra, Cục điều tra đặc biệt về chống tham nhũng của Lithuania, Cục phòng chống và chống tham nhũng của Latvia, Ủy ban độc lập chống tham nhũng của New South Wales, Úc, Phòng tội phạm kinh tế và tham nhũng của Botswana và Chánh thanh tra Chính phủ của Uganda đều là sự sao chép trực tiếp của Hồng Kông và Singapore. Một số quốc gia khác, chẳng hạn như Hàn Quốc, Thái Lan, Argentina hay cơ

quan giám sát chống tham nhũng Ecuador đã sử dụng một số yếu tố thành công trong mô hình của Hồng Kông và Singapore để đặt cơ sở cho hoạt động ban đầu của riêng họ.

a) *Khảo sát tính chuyên môn của cơ quan giám sát phòng, chống tham nhũng theo mô hình độc lập*

Do mô hình độc lập yêu cầu bộ phận chức năng chống tham nhũng phải được thành lập riêng biệt bên ngoài khuôn khổ của cơ quan hành pháp hiện hành, nên nó đảm bảo sự chuyên môn hóa về tổ chức của cơ quan này.

Ví dụ: Ủy ban độc lập chống tham nhũng Hồng Kông tóm tắt sứ mệnh của mình thành ba nhiệm vụ chính: Sử dụng giám sát và điều tra hiệu quả để chống tham nhũng; xây dựng cơ chế chính phủ trong sạch để loại bỏ các cơ hội tham nhũng; sử dụng giáo dục chống tham nhũng để giành được sự ủng hộ của công chúng đối với công việc của chính quyền trong sạch⁴⁶. Về cơ cấu tổ chức, do Ủy viên Ủy ban độc lập chống tham nhũng lãnh đạo, có trụ sở hành chính và 3 phòng nghiệp vụ trực tiếp đảm nhiệm các nhiệm vụ nêu trên: Văn phòng Thực thi chịu trách nhiệm tiếp nhận các báo cáo từ công dân và tiến hành điều tra về các nghi ngờ tham nhũng dựa trên các manh mối; Văn phòng Phòng chống Tham nhũng chịu trách nhiệm xem xét các cơ chế liên chính của các cơ quan chính phủ và các tổ chức công, đồng thời cung cấp lời khuyên về chống tham nhũng cho các tổ chức tư nhân; Văn phòng Quan hệ Cộng đồng chịu trách nhiệm thực hiện các cuộc điều tra về công tác thúc đẩy phòng chống tham nhũng và hỗ trợ của cộng đồng. Cơ cấu tổ chức này hoàn toàn đảm bảo rằng Ủy ban độc lập chống tham nhũng các bộ phận trực thuộc của Ủy ban này có thể chuyên trách lĩnh vực phụ trách tương ứng, thực hiện chức năng phòng, chống tham nhũng đặc biệt được giao mà không bị phân tâm.

Việc thành lập Cục Điều tra Chống tham nhũng của Singapore cũng thể hiện sự theo đuổi chuyên nghiệp của các cơ quan giám sát chống tham nhũng. Trước khi thành lập Cục Điều

⁴⁶ Trang web chính thức của Ủy ban độc lập chống tham nhũng của chính phủ đặc khu hành chính Hồng Kông: <http://www.icac.org.hk>

tra Chống Tham nhũng, chức năng này do Bộ phận Chống Tham nhũng của Cục Điều tra Hình sự thuộc Lực lượng Cảnh sát Singapore đảm nhận. Tuy nhiên, trước sự xâm nhập rộng rãi của tham nhũng, cơ quan giám sát chống tham nhũng được xây dựng trong cơ quan công an dựa trên hệ thống chính quyền thời điểm đó hoàn toàn không thể thực hiện công việc của mình một cách hiệu quả. Trên quan điểm này, chính phủ Singapore đã quyết định thành lập một cơ quan giám sát dành riêng cho chức năng phòng chống tham nhũng, và Cục Điều tra Chống tham nhũng ra đời⁴⁷. Ngày nay, trách nhiệm của Cục Điều tra Chống Tham nhũng Singapore là rất rõ ràng và tập trung, đó là điều tra và ngăn chặn tham nhũng trong cả khu vực công và tư của Singapore. Không giống như quyền tài phán tương đối rộng rãi của ICAC đối với các vụ án hình sự, Singapore còn đảm bảo trọng tâm của các chức năng của cơ quan điều tra bằng cách phân chia thẩm quyền đối với các loại vụ án hình sự. Cục Điều tra chỉ điều tra tham nhũng liên quan đến hối lộ, trong khi những loại tội phạm kinh tế khác, chẳng hạn như tham ô công quỹ, thuộc thẩm quyền của Phòng Tội phạm Thương mại thuộc Lực lượng Cảnh sát Singapore. Rõ ràng, sự phân công tinh tế này chỉ có thể được thực hiện trên tiền đề là cơ quan chống tham nhũng tồn tại một cách độc lập.

b) Khảo sát tính độc lập của cơ quan giám sát phòng, chống tham nhũng theo mô hình độc lập

Từ một số trường hợp điển hình của mô hình độc lập, nếu nói mô hình độc lập bảo chứng cho tính độc lập của cơ quan giám sát thì không bằng nói rằng yêu cầu mạnh mẽ về tính độc lập của các cơ quan giám sát chống tham nhũng đã tạo ra một mô hình độc lập.

Một báo cáo do Ủy ban Điều tra Tham nhũng Hồng Kông thuộc Chính phủ Anh đệ trình vào năm 1973 đã chỉ ra rằng tham nhũng đã xâm nhập vào tất cả các cấp dịch vụ công của Hồng Kông; nếu như cơ quan chống tham nhũng không hoạt động độc lập với cảnh sát

⁴⁷ Tan Ah Leak, "The Experience of Singapore in Combatting Corruption," in Uganda International Conference on Good Governance in Africa: Empowering Civil Society in the Fight Against Corruption, eds. PetterLangseth and Fiona Simpkins (Washington: The World Bank, 1996), p.151.

thì công chúng sẽ không thể tin tưởng vào quyết tâm chống tham nhũng của chính quyền⁴⁸. Điều này cho thấy, trong thiết kế thể chế ban đầu của Ủy ban độc lập chống tham nhũng Hồng Kông thì độc lập trong hoạt động là mục tiêu theo đuổi chính và tính độc lập cũng đã được công nhận là gốc rễ thành công của nó. Khác với thông lệ ở nhiều quốc gia và khu vực, tính độc lập của Ủy ban độc lập chống tham nhũng không chỉ dừng lại ở một tuyên ngôn chính trị trừu tượng, mà được triển khai trên 4 khía cạnh: (1) Độc lập về cơ cấu, có nghĩa là Ủy ban độc lập chống tham nhũng không liên kết với bất kỳ bộ nào của chính phủ và "Ủy viên liêm chính" tối cao của nó do Thủ trưởng hành chính tối cao Hồng Kông trực tiếp bổ nhiệm; (2) Độc lập về nhân sự, có nghĩa là Ủy viên của Ủy ban độc lập chống tham nhũng có đầy đủ các quyền về nhân sự, nhân viên trong bộ áp dụng hệ thống bổ nhiệm và không phải là công chức và không thuộc thẩm quyền của Ủy ban công vụ; (3) Độc lập về tài chính, có nghĩa là quỹ của Ủy ban độc lập chống tham nhũng được phân bổ riêng trong ngân sách chính phủ sau khi được Thủ trưởng hành chính tối cao của Hồng Kông phê duyệt, không chịu sự hạn chế của các cơ quan chính quyền khác; (4) giải quyết án độc lập, có nghĩa là Ủy ban độc lập chống tham nhũng có quyền điều tra độc lập được cấp bởi "Điều lệ về liêm chính công", "Điều lệ về ngăn chặn hối lộ", "Điều lệ bầu cử (Hành vi tham nhũng và bất hợp pháp)", v.v., bao gồm khám xét, tịch thu, bắt giữ, thẩm vấn, v.v., và cũng có thể sử dụng vũ lực khi cần thiết, ai chống lại hoặc cản trở cuộc điều tra là vi phạm pháp luật.

Khác với mức độ độc lập cao mà Ủy ban độc lập chống tham nhũng đạt được kể từ khi thành lập hệ thống, Cục điều tra chống tham nhũng của Singapore là một bộ phận trực thuộc Văn phòng Tổng Công tố khi mới thành lập. Trong giai đoạn đầu, công việc của nó không mấy suôn sẻ. Kể từ năm 1970, Cục Điều tra chống tham nhũng bắt đầu trực thuộc Văn phòng Thủ tướng Chính phủ và tính độc lập về thể chế đã được đảm bảo một cách hiệu quả, hiệu quả điều tra chống tham nhũng cũng được cải thiện đáng kể. Luật Chống tham nhũng của Singapore ban hành năm 1989 tiếp tục ban cho nó tính độc lập với ba

⁴⁸ Robert Klitgaard, *Controlling Corruption* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1988), 98-100.

quyền hành pháp, tư pháp và lập pháp của chính quyền. Tổng thống trực tiếp bổ nhiệm Cục trưởng Cục Điều tra dựa trên đề cử của Thủ tướng Chính phủ, ông cũng có quyền bổ nhiệm Phó Cục trưởng Cục Điều tra và một số Trợ lý Cục trưởng và Điều tra viên đặc biệt khi cần thiết. Từ cục trưởng đến tổng điều tra viên đều thuộc hệ thống công vụ phi chính trị, cục trưởng cục điều tra chịu trách nhiệm trực tiếp trước thủ tướng và không bị cơ quan nhà nước nào khác hạn chế trong công việc. Như đã đề cập ở trên, ý chí chính trị thực sự và kiên định của chính quyền một nước trong việc chống tham nhũng và giữ vững liêm chính là một bảo đảm quan trọng và là biểu hiện trực tiếp cho tính độc lập của cơ quan giám sát chống tham nhũng, tính độc lập ngày càng cao của Cục Điều tra Chống tham nhũng Singapore, chính xác là sự kiên quyết ngày càng tăng của chính quyền Singapore.

c) Khảo sát tính đảm bảo về tài chính của cơ quan giám sát phòng, chống tham nhũng theo mô hình độc lập

Việc thực hiện các chức năng của Ủy ban độc lập chống tham nhũng của Hồng Kông được đảm bảo song song bởi cả thực thể và thủ tục. Về khía cạnh vật chất, Ủy ban hiện có hơn 1.200 nhân viên, một nửa trong số đó là nhân viên có thâm niên hơn 10 năm công tác, nguồn nhân sự của nó chủ yếu bao gồm tuyển dụng mở tại địa phương và mở rộng việc làm có mục tiêu từ các lĩnh vực chuyên môn đặc biệt (như kế toán, công nghệ thông tin, v.v.). Do hình ảnh công chúng tốt nên Ủy ban không gặp khó khăn gì trong việc tuyển dụng nhân tài, tất cả nhân viên toàn thời gian của Ủy ban sau vào làm sẽ được đào tạo nhiều cấp độ để có thể đảm nhiệm công việc ở mọi khía cạnh. Tương ứng với đội ngũ chất lượng cao, hoạt động tiêu chuẩn cao là sự đảm bảo tài chính vững chắc; Ủy ban độc lập phòng chống tham nhũng Hồng Kông là một trong những cơ quan giám sát chống tham nhũng được tài trợ tốt nhất trên thế giới. Dựa trên dân số của Đặc khu hành chính Hồng Kông, đầu tư bình quân đầu người của Hồng Kông vào chống tham nhũng đạt 12 đô la Mỹ một năm. Về mặt thủ tục, chính quyền Hồng Kông thuộc Anh đã trao cho Ủy ban một loạt quyền điều tra tội phạm cần thiết khi mới thành lập, bao gồm quyền bắt giữ, khám xét, thu giữ, trích xuất thông tin tài sản và tịch thu tài sản. Sau khi Hồng Kông trao trả cho Trung Quốc, địa vị của Ủy ban được xác nhận bởi Luật Cơ bản của Đặc khu Hành chính Hồng Kông, trong đó nêu

rõ địa vị đặc biệt của nó là chịu trách nhiệm trực tiếp trước Trưởng Đặc khu hành chính. Ngoài “Điều lệ về liêm chính công”, Ủy ban cũng đã thông qua các quy định liên quan của “Điều lệ về ngăn chặn hối lộ”, “Điều lệ bầu cử (Hành vi tham nhũng và bất hợp pháp)” để tiếp tục có được thẩm quyền điều tra chống tham nhũng sâu rộng.

So với quy mô khổng lồ của Ủy ban độc lập phòng chống tham nhũng Hồng Kông thì Cục Điều tra chống tham nhũng của Singapore lại khá “nhỏ bé” chỉ với 90 biên chế; ngoại trừ giám đốc, phó giám đốc và một số điều tra viên cấp cao do tổng thống bổ nhiệm, các nhân viên còn lại được Cục trưởng điều tra đích thân tuyển dụng và bổ nhiệm. Dưới sự đảm bảo đầy đủ về kinh tế, trong những năm gần đây, một hệ thống đánh giá mở rộng cho các chỉ số hoạt động nhắm mục tiêu "hành động nhanh và chính xác" đã được giới thiệu để nhằm thúc đẩy hệ thống quản lý hồ sơ và hệ thống hội nghị hồ sơ, tiến hành đánh giá toàn diện các thủ tục điều tra theo tiêu chuẩn ISO9000. Về quản lý nhân sự, Cục đã tăng cường phát triển nghề nghiệp và đào tạo nghề, đồng thời nỗ lực xây dựng văn hóa tổ chức phù hợp với giá trị cốt lõi “kiên cường, thực tế, cống hiến, không ngại khó, sáng tạo, vô tư và hợp tác”. Với việc thúc đẩy cải cách này, hiệu quả hoạt động của Cục Điều tra đã được cải thiện đáng kể. Về khía cạnh thủ tục tố tụng, quyền thực thi pháp luật của Cục Điều tra Chống tham nhũng Singapore mạnh hơn quyền hạn của Ủy ban độc lập chống tham nhũng Hồng Kông. Theo Đạo luật Chống Tham nhũng của Singapore, Cục Điều tra Chống Tham nhũng có quyền điều tra hình sự sâu rộng, chủ yếu bao gồm: Quyền bắt giữ; quyền điều tra, khám xét và thu giữ; quyền theo dõi bí mật; quyền giám sát và kiểm tra tài sản không xác định.

2.2.2. Khảo sát về mô hình “cài cắm” điển hình theo tiêu chuẩn quốc tế của cơ chế giám sát chống tham nhũng

Như đã nói ở trên, trong khuôn khổ của mô hình cài cắm, có thể chia nhỏ hơn thành hai phương pháp xây dựng: thành lập bộ phận chuyên trách chống tham nhũng trong cơ quan công an hoặc thành lập bộ phận chuyên trách chống tham nhũng trong cơ quan kiểm sát, cách làm về cơ bản là giống nhau. Mô hình cài cắm được sử dụng rộng rãi ở các nước phát triển Tây Âu, nơi hệ thống tư pháp hiện tại tương đối hoàn chỉnh. Một số ví dụ có ảnh

hường rõ nét như là Cơ quan điều tra và truy tố tội phạm kinh tế - môi trường quốc gia Na Uy, Văn phòng Trung ương Chống tham nhũng ở Bỉ, Văn phòng Công tố viên Đặc biệt về Chống Tội phạm Kinh tế liên quan đến Tham nhũng ở Tây Ban Nha, Văn phòng Phòng chống Tham nhũng và Tội phạm có Tổ chức ở Croatia, Văn phòng Chống Tham nhũng Quốc gia ở Romania, Cơ quan Công tố Trung ương và Văn phòng Điều tra tại Hungary, v.v... Cục Điều tra Nội bộ ở Đức và Bộ Chỉ huy Chống Tham nhũng của Cơ quan Cảnh sát Thành phố London, Vương quốc Anh là những đại diện tiêu biểu của các cơ quan chuyên trách được cài cắm vào trong cơ quan khác nhằm thực hiện chức năng điều tra chống tham nhũng đặc biệt trong hệ thống tư pháp.

a) *Khảo sát tính chuyên môn của cơ quan giám sát phòng, chống tham nhũng theo mô hình cài cắm*

Về mặt chuyên môn hóa, không có sự khác biệt cơ bản giữa mô hình cài cắm và mô hình độc lập. Vì cả hai đều giao quyền điều tra (và truy tố) các vụ án tham nhũng cụ thể cho một bộ phận chuyên trách được cài trong cơ quan thực thi pháp luật hiện có nên không ảnh hưởng đến quyền tài phán riêng của bộ phận này đối với các vụ án tham nhũng. Về thẩm quyền đối với trường hợp cụ thể, cả mô hình độc lập và mô hình cài cắm đều cho phép sự linh hoạt nhất định. Ví dụ: Ủy ban độc lập chống tham nhũng Hồng Kông theo mô hình độc lập và Văn phòng chống tham nhũng trung ương của Bỉ theo mô hình cài cắm (sau đây gọi là Văn phòng chống tham nhũng) đều có tổ chức công và các tổ chức tư nhân có thẩm quyền rộng rãi đối với các hoạt động tham nhũng khác nhau (bao gồm cả tội phạm kinh tế), trong khi mô hình độc lập của Cục Điều tra Chống Tham nhũng Singapore và mô hình cài cắm của Văn phòng Công tố viên Đặc biệt Tây Ban Nha để đấu tranh Tội phạm kinh tế liên quan đến tham nhũng (sau đây gọi là Văn phòng Công tố đặc biệt) chỉ thực hiện quyền tài phán đối với một số trường hợp tham nhũng tương đối nhỏ. Phương án sau thực chất là sự lựa chọn nhằm đảm bảo tính tập trung của cơ quan giám sát phòng, chống tham nhũng khi cơ cấu tương đối nhỏ, là sự đảm bảo thiết thực cho tính chuyên môn hóa của cơ quan này.

Các cơ quan chuyên trách về chống tham nhũng được thường có quy mô nhỏ. Tổng số nhân viên của Văn phòng Công tố đặc biệt Tây Ban Nha chỉ 22 người, trong đó 13 người là công tố viên. Về tổ chức bên trong, cơ quan công tố đặc biệt do một công tố viên trưởng đứng đầu, quyền hạn và trách nhiệm như các công tố viên cấp dưới khác của Viện công tố nhà nước. Dưới chức vụ công tố trưởng có 1 công tố phó và 11 công tố viên, tất cả các công tố viên được bổ nhiệm bởi Tổng công tố trưởng. Các công tố viên của Văn phòng Công tố đặc biệt cần được đào tạo chuyên sâu về điều tra tội phạm kinh tế và tội phạm về thuế, hầu hết họ là công tố viên cao cấp đã xử lý tội phạm kinh tế ở những bộ phận công tố khác. Quyền lực cốt lõi của nó bao gồm điều tra hai loại tội phạm: tội phạm kinh tế và các quan chức chính phủ lạm dụng quyền lực⁴⁹; khởi tố vụ án hình sự và tham gia các phiên tòa hình sự để hỗ trợ việc truy tố công khai các vụ án cấu thành tội phạm sau khi điều tra xong; công tố việc thi hành án. Trên thực tế, do quy mô nhỏ nên Văn phòng Công tố đặc biệt chỉ có nhiệm vụ giải quyết những vụ án đặc biệt quan trọng. Phần còn lại của một số lượng lớn các vụ án tham nhũng thông thường vẫn được xử lý bởi các cơ quan điều tra hình sự, các cơ quan công tố của Viện Công tố quốc gia và các công tố viên địa phương. Ở một khía cạnh nào đó, có thể xem đây là sự gia tăng tính chuyên môn hóa cho hoạt động phòng chống tham nhũng.

Văn phòng Chống Tham nhũng của Bỉ tương đối lớn, nhưng chỉ có hơn 80 điều tra viên thuộc đội chuyên trách cao nhất. Các đội nghiệp vụ được phân cho bốn bộ phận điều tra theo từng loại vụ án chuyên biệt: Văn phòng điều tra mua sắm công, Văn phòng điều tra phúc lợi công cộng, Văn phòng điều tra tội phạm kinh tế và Văn phòng điều tra vụ án đặc biệt; ngoài ra còn có một bộ phận hỗ trợ kỹ thuật. Trước khi được hợp nhất vào Cảnh sát Tư pháp Liên bang vào năm 1998, tiền thân của nó, "Ủy ban Giám sát Tối cao Bỉ" là một lực lượng cảnh sát hình sự trực thuộc Văn phòng Thủ tướng, đặc biệt nhắm vào hối lộ, gian

⁴⁹ Các tội phạm mà Văn phòng Công tố đặc biệt có thẩm quyền giải quyết chủ yếu bao gồm: 1) tội xâm phạm tài sản công, buôn lậu và phá hoại quản lý ngoại hối; 2) tội sơ suất; 3) thu thập bất hợp pháp và lạm dụng thông tin bí mật; 4) Biếm thủ công quỹ; 5) Lừa đảo và tống tiền; 6) Gây ảnh hưởng quá mức; 7) Đưa hối lộ và nhận hối lộ; 8) Thuê công chức bất hợp pháp; 9) (Theo Bộ luật Hình sự Tây Ban Nha Tập 2, Chương 13, Chương 4 và 5 Quy định ở phần) các tội xâm phạm tài sản và trật tự kinh tế; 10) các tội khác liên quan đến các hành vi phạm tội nêu trên.

lập hợp đồng công và tham nhũng. Để hợp tác với chính sách quốc gia chống tham nhũng toàn diện theo "Kế hoạch An ninh Liên bang" do Bỉ đề xuất vào năm 2000, sau một thời gian tổ chức lại, cuối cùng Văn phòng đã được chuyển giao cho Phòng Chống Tội phạm Kinh tế và Tài chính thuộc Trụ sở Cảnh sát Tư pháp Liên bang Bỉ vào năm 2001. Nhìn chung, việc thuộc ngạch Cảnh sát Tư pháp càng tăng thêm cho Văn phòng Phòng chống tham nhũng vị thế là cơ quan chuyên trách thực thi pháp luật về phòng, chống tham nhũng trên cả nước. Do đó, mục đích cốt lõi của việc tổ chức lại thể chế là tăng cường tính chuyên nghiệp và tính phù hợp của chức năng giám sát chống tham nhũng trong khuôn khổ pháp quyền.

b) Khảo sát tính độc lập của cơ quan giám sát phòng, chống tham nhũng theo mô hình cài cắm

So với mô hình độc lập, mô hình cài cắm có những hạn chế rõ ràng hơn về tính độc lập của cơ quan giám sát phòng, chống tham nhũng. Điều này chủ yếu thể hiện ở chỗ, cơ quan giám sát phòng, chống tham nhũng theo phương thức cài cắm không còn báo cáo trực tiếp với lãnh đạo chính trị khi thi hành công vụ mà chấp nhận sự lãnh đạo của người đứng đầu cơ quan tư pháp nên không thể độc lập 100% trong các vấn đề chuyên môn.

Ví dụ: với tư cách là một tổ chức nội bộ của Viện công tố quốc gia Tây Ban Nha, tính độc lập của Văn phòng Công tố đặc biệt Tây Ban Nha phụ thuộc vào tính độc lập của Viện Công tố nhà nước. Công tố trưởng hướng dẫn công việc của các công tố viên một cách độc lập mà không có sự can thiệp của các cơ quan hành chính. Bộ phận hành chính chỉ có thể chuyển vụ việc đến cơ quan công tố để đưa ra quyết định về những vấn đề cần phải khởi kiện. Tất cả công tố viên của các cơ quan công tố quốc gia chỉ nhận lệnh từ công tố viên trưởng, đây là sự bảo đảm cơ bản cho tính độc lập của quyền kiểm sát. Mặc dù các luật liên quan không chính thức quy định tính độc lập của cơ quan công tố đặc biệt, nhưng trên thực tế, tính độc lập trong của cơ quan công tố đặc biệt trong phạm vi quyền hạn của mình đã được Viện công tố quốc gia thừa nhận một cách không chính thức. Văn phòng công tố đặc biệt không cần phải có sự chấp thuận của Tổng công tố trưởng để bắt đầu các thủ tục điều tra. Khi không chắc chắn về tầm quan trọng của vụ án, công tố viên trưởng của Văn phòng

công tố đặc biệt có thể hỏi Tổng công tố trưởng xem có bắt đầu các thủ tục điều tra hay không. Ngoài ra, khi có tranh chấp phát sinh giữa văn phòng công tố viên đặc biệt và cơ quan công tố chung về thẩm quyền của một vụ án cụ thể, tổng công tố trưởng cũng sẽ xác định thẩm quyền giải quyết vụ án thuộc về bên nào. Do tính chất đặc biệt của các vụ án mà công tố viên đặc biệt xử lý, tất cả những vụ việc được giao cho họ phải được báo cáo kịp thời cho Văn phòng Tổng công tố trưởng.

Không giống như Tây Ban Nha, Văn phòng chống tham nhũng Bỉ thuộc quyền quản lý của Tổng Giám đốc Cảnh sát Tư pháp trong hệ thống cảnh sát liên bang, Cảnh sát Tư pháp lại thuộc thẩm quyền của Bộ Tư pháp trong hệ thống tư pháp Bỉ. Thủ trưởng Văn phòng Phòng chống tham nhũng chịu trách nhiệm và báo cáo trước Tổng giám đốc Cảnh sát Tư pháp. Ngoài ra, do tính chất đặc biệt của Văn phòng Chống tham nhũng và tính độc lập tương đối trong công việc, sắc lệnh hoàng gia năm 1998 khi tạo ra tổ chức này cũng đồng thời thiết kế một cơ chế giám sát tư pháp đặc biệt cho nó. Sắc lệnh hoàng gia quy định rằng một hoặc nhiều công tố viên từ Viện công tố Liên bang Bỉ sẽ thay mặt Ủy viên Tổng công tố trưởng thực hiện quản lý và giám sát công việc của Văn phòng chống tham nhũng. Tất nhiên, Bỉ là một quốc gia liên bang và địa vị của văn phòng chống tham nhũng với tư cách là một cơ quan thực thi pháp luật liên bang cũng mang lại mức độ độc lập nhất định ở phương diện khác cho nó: Văn phòng chống tham nhũng là cơ quan thực thi pháp luật chính đối với tất cả vụ án tham nhũng trên toàn quốc. Việc bố trí này có những ưu điểm rõ ràng so với việc chống tham nhũng do cơ quan cảnh sát địa phương đảm nhiệm, vì cảnh sát địa phương thường thiếu kiến thức chuyên môn và phương tiện kỹ thuật cần thiết để điều tra những vụ án tham nhũng lớn và phức tạp. Đồng thời, do mối liên hệ chặt chẽ với chính quyền địa phương nên khó đảm bảo tính độc lập của các cuộc điều tra, Văn phòng chống tham nhũng có thể loại bỏ sự can thiệp và tập trung xử lý vụ việc với đội điều tra chuyên nghiệp và danh tính riêng biệt của mình.

c) *Khảo sát tính đảm bảo về tài chính của cơ quan giám sát phòng, chống tham nhũng theo mô hình cài cắm*

Về phương diện vật chất, vấn đề đáp ứng đủ nguồn lực cho mô hình cài cắm có hai mặt: một mặt, cơ quan giám sát phòng chống tham nhũng phải chia sẻ nguồn lực với các bộ phận khác song song trong cùng một lĩnh vực, nên không thể đặc quyền sử dụng nguồn lực tài chính; mặt khác, cơ quan giám sát phòng, chống tham nhũng không hoạt động độc lập nên công việc của cơ quan này có thể nhận được sự hỗ trợ theo chiều ngang từ các bộ phận anh em, trong đó bao gồm cả việc chia sẻ nguồn lực tài chính. Ví dụ, Văn phòng công tố viên đặc biệt Tây Ban Nha trực thuộc Viện Công tố quốc gia nên không có ngân sách độc lập, nguồn kinh phí của cơ quan này được lấy từ ngân sách do Bộ Tư pháp cấp cho Viện công tố quốc gia và không có bất kỳ vị thế đặc biệt nào trong hệ thống ngân sách tổng thể của Bộ Tư pháp. Với sự gia tăng kinh phí tư pháp và việc áp dụng các công nghệ mới trong những năm gần đây, Văn phòng công tố đặc biệt cũng được hưởng lợi từ những cơ quan tư pháp khác. Tuy nhiên, bất chấp thực tế là văn phòng công tố đặc biệt có một số ít công tố viên cốt cán, công việc điều tra chống tham nhũng của cơ quan này có thể được hỗ trợ bởi nhân lực từ nhiều cơ quan chuyên môn khác của chính quyền. Nhân lực chuyên nghiệp được chỉ định để hỗ trợ công việc của văn phòng công tố đặc biệt đến từ Bộ Thuế, Cục Quản lý Công vụ, Vệ binh Quốc gia hoặc Lực lượng hiến binh và sở cảnh sát hình sự. Đặc biệt quan trọng là Văn phòng công tố đặc biệt có thể trực tiếp nhận được sự hỗ trợ đến từ đội phòng chống tội phạm về thuế để có thể thu thập thông tin về thuế và kế toán liên quan đến tội phạm tham nhũng thông qua cơ sở dữ liệu quốc gia của Cục trưởng Cục thuế.

Trong hệ thống cảnh sát tư pháp Bỉ, công việc của Văn phòng chống tham nhũng được ưu tiên nhất định trong việc phân bổ nguồn lực do tính đặc thù của nó. Sau khi cải cách hệ thống hành pháp, tất cả các cơ quan cảnh sát ở Bỉ được thống nhất thành hệ thống cảnh sát liên bang. Tuy nhiên, Văn phòng chống tham nhũng là tổ chức có yêu cầu công việc đặc biệt, có quyền tuyển dụng những cá nhân có trình độ chuyên môn theo yêu cầu đặc biệt được quy định bởi quy định pháp luật có liên quan. Trên thực tế, Văn phòng chống tham nhũng sẽ tập trung hơn vào những ứng viên có kiến thức và khả năng về kế toán, kỹ thuật và các chuyên môn khác trong việc tuyển dụng của mình. Trong số nhân viên hiện tại của văn phòng, 11 người có bằng tội phạm học, 4 người có bằng kỹ sư, 1 người tốt

nghiệp đo đạc và bản đồ và 1 người tốt nghiệp kỹ sư công trình dân dụng. Ngoài ra, văn phòng chống tham nhũng cũng là bộ phận có tỷ lệ cảnh sát viên cao nhất trong toàn bộ hệ thống cảnh sát liên bang. Tất nhiên, vì văn phòng chống tham nhũng vẫn là một cơ quan trong hệ thống cảnh sát tư pháp nên tất cả nhân viên do văn phòng này tuyển dụng trước hết phải đáp ứng những yêu cầu cơ bản của cơ quan cảnh sát tư pháp. Điều này dẫn đến sự thiếu linh hoạt cần thiết khi tuyển dụng nhân tài đặc biệt.

Ở khía cạnh tổ tụng, không có sự khác biệt rõ ràng giữa ủy quyền thực thi pháp luật của cơ quan giám sát phòng, chống tham nhũng theo phương thức cài cắm và cơ quan giám sát phòng, chống tham nhũng theo phương thức độc lập; cả hai đều thể hiện đặc điểm mạnh, rộng và toàn diện. Điểm khác biệt duy nhất là cơ quan giám sát chống tham nhũng nằm trong hệ thống viện công tố có thêm một quyền công tố so với cơ quan giám sát chống tham nhũng nằm trong hệ thống công an, do đó có thể nhận thức rõ hơn tư duy chống tham nhũng là tích hợp điều tra và truy tố.

2.2.3. Khảo sát về mô hình hợp tác đa ngành điển hình theo tiêu chuẩn quốc tế của cơ chế giám sát chống tham nhũng

Mô hình hợp tác được sử dụng rộng rãi ở các nước trên thế giới với rất nhiều tên gọi khác nhau, tuy nhiên hiệu quả thực tế của mô hình này thường phụ thuộc vào môi trường chính trị và pháp luật cụ thể mà nó được áp dụng. Hiện tại, Văn phòng trung ương phòng chống tham nhũng ở Pháp và Cục quan chức Liên bang ở Mỹ đã tương đối thành công trong việc thực hiện công việc theo phương thức này.

a) Khảo sát tính chuyên môn của cơ quan giám sát phòng, chống tham nhũng theo mô hình hợp tác đa ngành

Ý tưởng xây dựng cơ quan giám sát phòng, chống tham nhũng theo mô hình hợp tác không nhằm điều chỉnh thực chất cơ cấu hành pháp và tư pháp hiện hành; thay vào đó, trọng tâm là làm rõ việc thực thi pháp luật phi tập trung mà các cơ quan hành pháp và tư pháp khác nhau phải đối mặt trong quá trình phát triển chức năng chống tham nhũng như xung đột thẩm quyền hay thiếu chức năng phòng ngừa. Có thể nói, tư tưởng chỉ đạo của mô hình này không ưu tiên những yêu cầu đặc biệt của cơ quan giám sát phòng, chống

tham nhũng. Trên thực tế, chức năng thực thi pháp luật chống tham nhũng chủ yếu do các bộ phận hiện có chịu trách nhiệm về tội phạm cổ cồn trắng hoặc tội phạm kinh tế trong cơ quan cảnh sát quốc gia đảm nhiệm, trong khi chức năng truy tố công vụ do cơ quan công tố thực hiện. Cơ quan mới được thành lập theo mô hình hợp tác chủ yếu thực hiện nghiên cứu chính sách, xây dựng hệ thống chống tham nhũng và điều phối các hoạt động thực thi pháp luật. Lấy ví dụ như Văn phòng trung ương phòng chống tham nhũng Pháp (sau đây gọi là Văn phòng phòng chống tham nhũng) khi được thành lập vào năm 1993 theo "Đạo luật Minh bạch Thủ tục Công, Thương mại và Phòng chống Tham nhũng", nó là một cơ quan thuộc chính quyền quyền chấp pháp sâu rộng. Cơ cấu này sau đó đã bị đặt câu hỏi trong quá trình xem xét của Ủy ban Hiến pháp, người ta cho rằng: 1) Việc thực hiện quyền tư pháp của cơ quan hành chính đã vi phạm nguyên tắc "tam quyền phân lập", đồng thời trái với tinh thần tôn trọng cá nhân, tự do trong Tuyên ngôn Nhân quyền; 2) Quy định về điều kiện yêu cầu nộp các tài liệu thương mại khác nhau cho Văn phòng đã vi phạm quyền tài sản. Sau khi sửa đổi nội dung bị cho là vi hiến, quyền lực của Văn phòng phòng chống tham nhũng đã bị suy yếu rất nhiều so với thiết kế ban đầu, quyền lực điều tra quan trọng nhất và quyền yêu cầu cung cấp thông tin cũng bị hủy bỏ. Cuối cùng, Văn phòng từ một cơ quan chuyên trách về đấu tranh và phòng chống tham nhũng với quyền hạn rộng rãi bị thu nhỏ trở thành một cơ quan hành chính chịu trách nhiệm về phòng chống tham nhũng. Xét trên phương diện này, ý nghĩa "đặc biệt" của cơ quan giám sát chuyên trách về phòng, chống tham nhũng theo mô hình cộng tác là chưa đầy đủ. Một mặt, các cơ quan này tập trung vào chức năng giám sát phòng, chống tham nhũng nhưng mặt khác, chức năng của họ không thể bao quát hết mọi lĩnh vực công tác của giám sát phòng, chống tham nhũng; trong một số lĩnh vực, vẫn phải dựa vào sự tham gia của các cơ quan hành pháp và tư pháp "kiêm nhiệm" khác.

- a) *Khảo sát tính độc lập của cơ quan giám sát phòng, chống tham nhũng theo mô hình hợp tác đa ngành*

Do thiếu những chức năng chủ yếu về hành pháp và tư pháp, nên ngay cả khi cơ quan giám sát phòng, chống tham nhũng theo phương thức hợp tác có thể thực hiện độc lập một số quyền hạn được giao thì tính độc lập này không còn ý nghĩa thực chất. Ví dụ, Văn phòng phòng chống tham nhũng trung ương Pháp có quyền hoạt động độc lập để thu thập thông tin, nhưng nó không có quyền điều tra tội phạm và quyền tư pháp. Theo quy định của pháp luật, một khi thông tin mà Văn phòng phòng chống tham nhũng thu thập được cho thấy có hành vi phạm tội thì vụ việc cần được chuyển sang Viện kiểm sát. Khi một cơ quan tư pháp bất kỳ bắt đầu thủ tục điều tra đối với một vụ việc cụ thể, văn phòng sẽ tự động chấm dứt mọi hoạt động thu thập thông tin liên quan và chuyển dữ liệu cho Viện kiểm sát. Văn phòng không có quyền tư vấn pháp lý cho bất kỳ cá nhân hoặc tổ chức nào, cũng không có quyền quy trách nhiệm hoặc áp dụng các biện pháp trừng phạt đối với hành vi tham nhũng và kỷ luật của công chức, mà chỉ có thể gửi thông tin liên quan đến các cơ quan có thẩm quyền để tiến hành điều tra và xử lý. Xem xét từ góc độ này, việc kiểm tra tính độc lập của cơ quan chuyên trách về chống tham nhũng theo mô hình hợp tác không có ý nghĩa thiết thực; tính độc lập của cơ quan cảnh sát và cơ quan công tố thực hiện chức năng điều tra chống tham nhũng, thực thi pháp luật theo cơ cấu tư pháp và hành pháp hiện hành là bảo đảm cơ bản cho việc thực hiện độc lập chức năng giám sát phòng, chống tham nhũng.

Từ một góc độ khác, lý do một quốc gia chọn mô hình hợp tác để xây dựng cơ chế giám sát chống tham nhũng của mình thường là do dựa trên mức độ tin tưởng cao vào tính độc lập của các cơ quan hành pháp, tư pháp hiện có. Ví dụ, chính quyền Pháp tuân thủ nghiêm ngặt nguyên tắc "tam quyền phân lập" trong thiết kế quyền lực của mình, cả cảnh sát và viện công tố đều có tính độc lập cao và sự độc lập này luôn được các cơ quan chính phủ khác nhau tôn trọng trong công việc hàng ngày của họ. Trong khi đó ở Mỹ, cơ quan công tố có truyền thống hoạt động độc lập lâu đời và trong các vụ án hình sự lớn liên quan đến công chức, cơ quan này cũng thiết kế đặc biệt một hệ thống "công tố viên độc lập" nổi tiếng, có thể điều tra độc lập các hành vi không đúng và tham nhũng của các quan chức

chính phủ cấp cao trong một môi trường hoàn toàn độc lập. Đây cũng là cơ sở để Pháp và Mỹ đạt được hiệu quả giám sát chống tham nhũng tốt hơn theo mô hình hợp tác.

Tuy nhiên, khi bản thân tính độc lập của tư pháp không được đảm bảo thì hiệu quả của hoạt động giám sát phòng, chống tham nhũng sẽ bị ảnh hưởng nghiêm trọng. Ví dụ: Ấn Độ, cũng áp dụng mô hình hợp tác, mặc dù đã thành lập Ủy ban giám sát đặc biệt trung ương và Phòng điều tra đặc biệt, nhưng hai cơ quan này thiếu thẩm quyền triệt để trong việc thực thi quyền hạn của mình nên về bản chất chỉ là một cơ chế phối hợp tập trung vào việc thu thập thông tin và phối hợp để đưa ra kiến nghị trong khi trên thực tế, bản thân các cơ quan hành pháp của chính phủ, cơ quan công an và cơ quan tư pháp đều có vấn đề tham nhũng nghiêm trọng, hiệu quả công việc thấp và thiếu tính độc lập trong tư pháp dẫn đến khó khăn cho toàn bộ cơ chế trong việc kiềm chế sự lây lan của tham nhũng một cách hiệu quả.

b) Khảo sát tính đảm bảo về tài chính của cơ quan giám sát phòng, chống tham nhũng theo mô hình hợp tác đa ngành

Theo mô hình hợp tác, các cơ quan được giao chức năng đặc biệt về giám sát phòng, chống tham nhũng có những hạn chế lớn về nguồn lực và thủ tục. Lấy ví dụ như Văn phòng phòng chống tham nhũng của Pháp chỉ có 15 nhân viên bao gồm trưởng phòng, thư ký trưởng và 8 đến 12 cố vấn pháp lý. Ngân sách của văn phòng nằm trong ngân sách của Bộ Tư pháp nhưng được tổng hợp riêng, và nguồn của nó là tất cả ngân sách chính thức của chính quyền. Ngân sách do trưởng phòng quản lý và sử dụng. Năm 2005, tổng ngân sách của nó là 375.000 Euro, trong đó 80% là chi phí cho hoạt động hành chính. Người ta thường cho rằng một trong những thiếu sót lớn của Văn phòng là cơ quan này không có quyền điều tra do hạn chế của luật pháp, do đó không thể thực hiện công việc của mình một cách hiệu quả hơn. Nhiều nhà nghiên cứu cho rằng đây là thiếu sót rõ ràng trong mô hình làm việc của Văn phòng, dẫn đến khó khăn trong việc chuyển hóa thành lực lượng thực chất để chống tham nhũng. Văn phòng đã nhiều lần chỉ ra vấn đề này trong báo cáo công việc hàng năm của mình và hy vọng sẽ được trao quyền bắt buộc truy xuất hồ sơ hành chính trong các cuộc cải cách hệ thống trong tương lai.

Với hạn chế này, mục đích ban đầu của mô hình hợp tác có thể được hiểu là không tập trung đầu tư quá nhiều nguồn lực gia tăng vào giám sát phòng, chống tham nhũng mà thay vào đó là cố gắng tích hợp và tối ưu hóa hệ thống hành chính và tư pháp hiện có để có thể sử dụng cho công tác giám sát phòng, chống tham nhũng. Ví dụ, Văn phòng phòng chống tham nhũng Pháp có mối quan hệ hợp tác sâu rộng với các cơ quan tư pháp và hành chính khác. Những cơ quan có mối quan hệ đặc biệt chặt chẽ với công việc của Văn phòng gồm Cơ quan chống rửa tiền của Bộ Tư pháp Pháp và Đội phòng chống tham nhũng thuộc Đội Cảnh sát Tư pháp về Kinh tế - Tài chính - Cơ quan chống tham nhũng của cảnh sát mới được thành lập vào năm 2004. Dưới góc độ phạm vi nghiệp vụ, hai cơ quan này có thể được coi là đơn vị đối tác của Văn phòng phòng chống tham nhũng với quyền điều tra tư pháp. Đồng thời, cố vấn pháp lý nhậm chức tại Văn phòng phòng chống tham nhũng cũng sẽ không được tuyển dụng mới từ ngoài xã hội mà được tuyển chọn từ những cơ quan nhà nước khác. Điều này cũng giúp nó giữ mối liên hệ hợp tác chặt chẽ với các tổ chức nhà nước có liên quan; việc tổng hợp thông tin, phân tích tình báo chiến lược, hợp tác tư pháp và các khuyến nghị của hệ thống chống tham nhũng sẽ rất thuận tiện. Trên thực tế, nó đem lại lợi ích rất toàn diện và không phù hợp để trở thành một chức năng quan trọng do một bộ phận nghiệp vụ cụ thể của chính quyền chủ đạo đảm nhiệm.

Nói cách khác, trong bối cảnh một hệ thống có đủ nguồn lực và sự ủy quyền từ phía cơ quan hành pháp, tư pháp thì mô hình hợp tác có thể phá vỡ sự phân chia các bộ phận một cách hiệu quả; tăng cường hợp tác thực thi pháp luật và chia sẻ nguồn thông tin tình báo, để các nguồn lực hành chính và tư pháp hiện có có thể được sử dụng một cách hiệu quả nhất từ đó hình thành nên “công cụ gia tăng gấp bội sức mạnh” cơ chế giám sát phòng, chống tham nhũng hiện hành. Tuy nhiên, nếu các cơ quan chính phủ hiện có thực hiện chức năng giám sát chống tham nhũng gặp phải vấn đề thiếu nguồn lực, thì tác động khuếch đại lợi ích của mô hình cộng tác sẽ không được nhắc đến và hiệu quả công việc của cơ chế giám sát chống tham nhũng được xây dựng dựa trên mô hình này sẽ không đạt được.

3. Tiêu chuẩn, kinh nghiệm quốc tế và một số đề xuất cho việc xây dựng cơ chế giám sát phòng, chống tham nhũng ở Trung Quốc

Như đã đề cập ở trên, các nghiên cứu về chống tham nhũng trên thế giới cho thấy không có bằng chứng nào chứng minh rằng có mối liên hệ tất yếu giữa sự tồn tại của cơ quan giám sát chuyên trách về chống tham nhũng và việc cải thiện tình trạng tham nhũng ở một quốc gia hoặc khu vực. Trên thực tế, nghiên cứu về hiệu quả công việc của nhiều cơ quan giám sát chống tham nhũng khác nhau trên thế giới cho thấy nhiều trường hợp thất bại hơn là thành công. Có ba cấp độ nguyên nhân ở đằng sau điều này: Thứ nhất, các quốc gia và khu vực bị ảnh hưởng bởi tham nhũng trong một thời gian dài thường thiếu nhân tài và nguồn lực cần thiết để phát động một cuộc đấu tranh chống tham nhũng hiệu quả; thứ hai, các cơ quan chuyên trách về chống tham nhũng thường phải tập trung nhiều hơn vào việc đấu tranh sinh tồn hơn là chống tham nhũng vì trước khi công việc của họ đạt được sự ủng hộ nhất trí cao thì thường khó nhận được sự ủng hộ từ công chúng do phương pháp làm việc đặc biệt của họ và họ có nhiều khả năng trở thành mục tiêu của các cuộc tấn công chính trị với động cơ chính trị hơn những cơ quan thực thi pháp luật truyền thống; cuối cùng, có nhiều ý kiến khác nhau về cách đo lường và đánh giá hiệu quả của các biện pháp phòng, chống tham nhũng và thiếu các tiêu chuẩn thống nhất, điều này càng làm tăng thêm khó khăn cho cơ quan giám sát chống tham nhũng đặc biệt mới thành lập trong việc giành được sự ủng hộ của công chúng và chống lại những lời vu khống chính trị.

Theo quan điểm này, khía cạnh quan trọng nhất của tư duy chiến lược vĩ mô về xây dựng và đổi mới cơ chế giám sát phòng, chống tham nhũng không phải là mô tả và so sánh các cơ quan đại diện hệ thống bên ngoài cơ chế giám sát chống tham nhũng “thành công” ở các nước và khu vực trên thế giới mà là sử dụng một bộ chỉ số đánh giá hiệu quả chống tham nhũng dựa trên cơ sở khoa học để phân tích hoạt động thực tế của các cơ chế giám sát chống tham nhũng ở từng quốc gia và khu vực khác nhau đồng thời kết hợp với nền tảng chính trị, kinh tế, văn hóa và thể chế cụ thể của từng hệ thống giám sát phòng, chống tham nhũng để đúc kết kinh nghiệm chung về tính hiệu quả của hệ thống giám sát phòng,

chống tham nhũng cụ thể, lấy đó làm cơ sở ra quyết định khoa học nhằm hướng dẫn việc triển khai chiến lược vĩ mô đổi mới cơ chế giám sát phòng, chống tham nhũng.\

3.1. Những yếu tố chính cần xem xét khi lựa chọn mô hình cơ chế giám sát phòng, chống tham nhũng

Không còn gì phải nghi ngờ, mô hình xây dựng cơ chế giám sát và chống tham nhũng được chính quyền các quốc gia và khu vực lựa chọn hoàn toàn không phải là ngẫu nhiên mà là sự lựa chọn thận trọng dựa trên sự xem xét toàn diện về truyền thống kinh tế, chính trị, xã hội, lịch sử, văn hóa và tình trạng phát triển pháp luật của đất nước, kết hợp với nhu cầu thực tế của cuộc đấu tranh chống tham nhũng đồng thời cân ưu và nhược điểm của từng mô hình khác nhau.

Nói chung, sự lựa chọn mô hình cơ chế chống tham nhũng giữa các quốc gia mới nổi và các quốc gia có truyền thống pháp quyền sâu sắc hơn sẽ có sự khác biệt đáng kể. Ở các quốc gia mới nổi, vì chính quyền trước đây thiếu một cơ cấu bộ máy hoạt động tốt nên sẽ có xu hướng bắt đầu lại và xây dựng một cơ quan chống tham nhũng toàn diện với tính độc lập mạnh mẽ, bao quát toàn diện bên cạnh hệ thống thực thi pháp luật hiện có; còn ở những nước có truyền thống pháp quyền lâu đời, vì các cơ quan thực thi pháp luật của chính họ đã có cơ chế hoạt động tương đối hoàn thiện nhằm chống lại các hành vi sai trái của chính phủ dựa trên quan niệm truyền thống về sự phân tách quyền lực, kiểm tra và cân bằng chính trị của phương Tây, có sự từ chối gần như theo bản năng từ những cơ quan thực thi pháp luật độc lập và mạnh mẽ, tập hợp nhiều quyền lực, do đó có xu hướng lựa chọn đặt cơ quan chuyên trách về phòng, chống tham nhũng trong hệ thống cơ quan hành pháp và tư pháp hiện có, đồng thời gia tăng nhiều sự hạn chế.

Ngoài ra, giữa những chính quyền quốc gia và khu vực lựa chọn mô hình xây dựng đặt cơ quan giám sát và chống tham nhũng trong cơ cấu tư pháp thực thi pháp luật hiện có của chính phủ, việc trao cho cơ quan này quyền hành pháp độc lập và trực tiếp hay không cũng phải đối mặt với những lựa chọn khác nhau. Nhìn chung, sự lựa chọn này phụ thuộc vào việc liệu có sự nghi ngờ về tính mở rộng quyền lực cụ thể của các phương pháp điều tra tội phạm chống tham nhũng có mục tiêu hay không. Một quốc gia nếu quan tâm nhiều hơn

đến việc kiểm tra và cân bằng sự phân quyền trong chính quyền, lo ngại về khả năng xâm phạm quyền riêng tư và sự không khoan nhượng sau khi cơ quan giám sát đặc biệt về chống tham nhũng có được quyền điều tra và thực thi pháp luật mạnh mẽ dưới danh nghĩa những yêu cầu đặc biệt về chống tham nhũng sẽ dẫn đến việc loại bỏ sự tồn tại của cơ quan chống tham nhũng có quyền lực mạnh trong thiết kế hệ thống, và cuối cùng khiến trách nhiệm của cơ quan chuyên trách công tác giám sát chống tham nhũng chỉ giới hạn trong việc thu thập thông tin, phân tích thông tin tình báo, tổ chức và điều phối, và các đề xuất chính sách. Các quyền hành pháp vẫn do cảnh sát hoặc công tố viên thực hiện theo một cơ chế giám sát hợp lý⁵⁰.

Ngược lại, nếu một quốc gia không quá lo lắng về việc mở rộng quyền lực thực thi pháp luật nói trên hoặc tin tưởng vào cơ chế kiểm tra và cân bằng quyền lực hiện có, thay vào đó lại quan tâm hơn đến việc cung cấp cho cơ quan giám sát phòng, chống tham nhũng các nguồn lực tư pháp cần thiết để chống tham nhũng hiệu quả thì sẽ có xu hướng thành lập một cơ quan chuyên trách với quyền điều tra, thực thi pháp luật đầy đủ và mạnh mẽ trong hệ thống tư pháp hiện có. Về việc cơ quan này được tổ chức theo hệ thống cảnh sát hay theo hệ thống công tố, điều đó phụ thuộc đáng kể vào yếu tố lịch sử về sự ghi nhận ban đầu của cơ quan đó, thường là sẽ không có sự chuyển giao từ hệ thống này sang hệ thống khác do cải cách thể chế hoặc cơ cấu. Tuy nhiên, trong những điều kiện đặc biệt, một cơ cấu song trùng có thể được phát triển để phục vụ yêu cầu đặc biệt của công tác phòng chống tham nhũng đối với việc nhất thể hóa điều tra và giám sát.

Các quốc gia, khu vực nói trên căn cứ vào điều kiện sống vật chất, xã hội cụ thể, kết hợp với nhu cầu thực tế của cuộc đấu tranh phòng, chống tham nhũng đã xây dựng mô hình cơ chế giám sát và phòng, chống tham nhũng, đạt được những hiệu quả quan trọng trong công tác đấu tranh phòng, chống và trấn áp tội phạm tham nhũng. Việc xem xét toàn diện này cũng cho chúng ta thấy rằng khi thiết lập hệ thống và cơ chế Ủy ban Giám sát Quốc gia

⁵⁰ Pujas, V. and Martin Rhodes (1999), "Party Finance and Political Scandal in Italy, Spain and France", West European Politics, Vol. 22, Nr 3, pp. 41-63

phòng chống tham nhũng, chúng ta phải xem xét đến các yếu tố lịch sử và văn hóa của đất nước mình. Cần phải phân tích, tổng kết tình hình thế giới, trong nước và nội bộ đảng, đồng thời xem xét một cách toàn diện kinh nghiệm phòng chống tham nhũng trong quá khứ và những vấn đề tồn tại để thích ứng với tình hình mới và nhu cầu mới của công tác chống tham nhũng, hình thành hệ thống trừng trị và phòng ngừa “không thể tham nhũng, không dám tham nhũng, không muốn tham nhũng”, thực hiện một cách toàn diện cuộc đấu tranh phòng, chống tham nhũng, ngăn chặn và kiểm chế có hiệu quả. Điều này sẽ thúc đẩy hiện đại hóa hệ thống quản trị quốc gia và năng lực quản trị, đồng thời thúc đẩy mạnh sự phát triển đồng bộ và lành mạnh kinh tế, sự rõ ràng về chính trị, thịnh vượng về văn hóa, tiến bộ xã hội và văn minh sinh thái.

3.2. Đánh giá định lượng và định tính các thuộc tính của cơ quan giám sát phòng, chống tham nhũng đạt hiệu quả cao

Nhìn chung, để đánh giá hiệu quả hoạt động của các cơ quan giám sát phòng, chống tham nhũng thì trước tiên cần phân tách các chức năng công việc khác nhau của họ và sau đó kiểm tra chúng một cách riêng biệt. Ưu điểm của phương pháp đánh giá này là: (1) Hiệu suất công việc theo chức năng tương đối đơn lẻ nên liên quan đến ít yếu tố hơn và độ khó của việc đánh giá khách quan là tương đối thấp; (2) Các quốc gia và khu vực khác nhau có những ý tưởng khác nhau về việc xây dựng tổng thể các cơ quan giám sát phòng, chống tham nhũng và trách nhiệm cụ thể cần đạt được cũng khác nhau, rõ ràng, việc giám sát chức năng theo thực tế đặt ra sẽ phù hợp với tình hình thực tế hơn là giám sát tổng hợp; (3) Đối với các chính quyền đang xem xét xây dựng hoặc cải cách cơ chế giám sát chống tham nhũng của riêng mình, khảo sát từng chức năng khác nhau giúp cung cấp nhiều cơ sở tham chiếu có mục tiêu hơn để giải quyết các vấn đề cụ thể.

Nhưng đồng thời, các nghiên cứu quốc tế về phòng, chống tham nhũng cũng nhận thấy rằng ngoài các chỉ tiêu định lượng, việc xây dựng cơ chế giám sát phòng, chống tham nhũng cũng cần có một số chỉ tiêu định tính dựa trên kinh nghiệm thành công trong việc xây dựng cơ chế giám sát phòng, chống tham nhũng ở những quốc gia (khu vực) khác nhau. Những thuộc tính này có tồn tại trong hệ thống giám sát chống tham nhũng của một

quốc gia (khu vực) hay không thường ảnh hưởng đến hiệu quả công việc của quốc gia đó ở một mức độ lớn. Vì vậy, trong khảo sát và thiết kế cơ chế, cần phải quan tâm đến các chỉ tiêu định lượng và các thuộc tính định tính như nhau. Theo tóm tắt của các học giả quốc tế về chống tham nhũng, các chỉ số định lượng và thuộc tính định tính quan trọng nhất bao gồm:

a) *Nắm chắc thời cơ xây dựng.* Việc đổi mới cơ chế giám sát phòng, chống tham nhũng được triển khai vội vàng trong điều kiện còn non nớt về mọi mặt thường gặp vô vàn khó khăn và khó đạt được mục tiêu đề ra. Cái gọi là “thời điểm xây dựng”, đó là thời điểm mà việc cải cách cơ chế được thúc đẩy hoàn toàn: Chiến lược chống tham nhũng và chính phủ trong sạch bài bản đã được hình thành ngay từ đầu chưa? Có thiết kế hoạt động chi tiết cho cơ chế làm việc và quản lý mục tiêu của cơ quan giám sát phòng, chống tham nhũng không? Liệu nó có hình thành một môi trường chính trị tổng thể thúc đẩy quản trị trong sạch hay không?

b) *Tập trung vào trách nhiệm trong công việc.* Đây là một yếu tố rất quan trọng thường bị bỏ qua khi bàn về việc xây dựng cơ chế giám sát phòng, chống tham nhũng. Xem xét từ góc độ tỷ lệ giữa chi phí xây dựng thể chế với công dụng và mục tiêu quản lý, những cơ quan giám sát chống tham nhũng với trách nhiệm công việc rõ ràng thường có xu hướng gánh nhiều công việc, nếu cố gắng thúc đẩy đồng thời tất cả các hoạt động chống tham nhũng có liên quan và đề cao trách nhiệm công việc thì cơ quan giám sát chống tham nhũng sẽ dễ dàng đạt được kết quả rõ ràng hơn. Trường hợp đặc biệt của nguyên tắc này là Ủy ban độc lập chống tham nhũng Hồng Kông. Là cơ quan đầu não của chính quyền thành phố, chính quyền Đặc khu hành chính Hong Kong có phạm vi kiểm soát hạn chế nên có thể “cày sâu” vấn đề. Khi quy mô của cơ quan giám sát chống tham nhũng được mở rộng ra trên toàn một quốc gia, tỷ lệ chi phí cơ sở vật chất của mô hình bao phủ toàn bộ này sẽ trở nên lớn hơn gấp bội⁵¹.

⁵¹ Alan Doig, David Norris, (2012), "Improving anti-corruption agencies as organisations", Journal of Financial Crime, Vol. 19 Iss: 3 pp. 255 – 273

c) *Cơ chế chịu trách nhiệm nghiêm ngặt.* Phân tích tổng hợp dữ liệu từ nhiều quốc gia khác nhau cho thấy cơ chế giải trình trách nhiệm của chính cơ quan giám sát chống tham nhũng là yếu tố then chốt tạo nên thành công của cơ quan phòng, chống tham nhũng. Chỉ số này thường được phản ánh qua sự gia tăng số lượng hồ sơ và khởi tố các vụ án chống tham nhũng do cơ quan giám sát chống tham nhũng mới thành lập hoặc được cải tổ.

d) *Độc lập sử dụng chức quyền.* Dấu hiệu rõ ràng nhất cho thấy tính độc lập được đảm bảo là những hoạt động của cơ quan chuyên trách phòng, chống tham nhũng sẽ không bị các cơ quan chính quyền khác can thiệp một cách bất hợp pháp. Để kiểm tra tính độc lập của một cơ quan giám sát chống tham nhũng, không nên chỉ nhìn vào thiết kế thể chế của nó, mà cần xem xét xem nó có khả năng hoạt động độc lập trên thực tế hay không.

e) *Có đầy đủ năng lực nghiệp vụ.* Năng lực hoạt động của cơ quan giám sát phòng, chống tham nhũng chủ yếu đến từ hai yếu tố cơ bản: Thứ nhất, được trao quyền giám sát thực thi pháp luật, bao gồm điều tra bí mật, kiểm toán tài chính, thu giữ tài sản, bảo vệ nhân chứng, giám sát thu nhập, tư vấn lập pháp và quyền điều tra đặc biệt đối với các quan chức cấp cao; thứ hai là đội ngũ chuyên nghiệp có trình độ cao.

f) *Kiện toàn môi trường pháp trị.* Việc vận hành hiệu quả cơ chế giám sát phòng, chống tham nhũng phải dựa trên một môi trường pháp trị lành mạnh, bao gồm: một hệ thống pháp luật hoàn thiện, một hệ thống tòa án hiệu quả, một phương tiện truyền thông cởi mở và tích cực, một hệ thống kinh tế ổn định và một nền văn hóa công dân lành mạnh.

4. Kết luận

Tóm lại, nếu mở rộng tầm nhìn, chúng ta sẽ chú ý đến những thách thức và cơ hội của các quốc gia trên thế giới trong việc thích ứng với toàn cầu hóa kinh tế, đa dạng hóa văn hóa, đa dạng hóa quản trị và hiện đại hóa thông tin; những kết quả ban đầu đạt được trong việc phân bổ hiệu quả các nguồn lực chính trị và sử dụng đầy đủ điều kiện sống vật chất - xã hội cụ thể của đất nước để thiết lập một hệ thống và cơ chế giám sát chống tham nhũng tương đối độc đáo. Sự chuyên đổi sáng tạo của đó đã truyền cảm hứng cho việc thành lập Ủy ban Giám sát Quốc gia Trung Quốc, một hệ thống giám sát chống tham nhũng mới; điều này yêu cầu xem xét tình hình ở ba cấp độ, từ đó đưa ra những phán đoán một cách khoa học và thiết kế xây dựng thể chế.

a) *Ở cấp độ chiến lược vĩ mô*: Cần khai thác đầy đủ và tích hợp có hiệu quả các nguồn lực đa dạng, có lợi cho việc xây dựng nền chính trị trong sạch, phát triển và hoàn thiện Đảng Cộng sản Trung Quốc với tư cách là đảng cầm quyền thông qua Ủy ban Giám sát - một cơ quan nhà nước và cơ quan hành chính quốc gia; các cơ quan tư pháp và cơ quan kiểm sát tuân theo nguyên tắc hiến định là "phân công lao động, hợp tác và kiểm chế lẫn nhau", phù hợp với sự ủy quyền và các quy định của luật hiến pháp, thực hiện có hiệu quả quyền hạn của mình để đạt được hình thức thực hiện tốt nhất sự lãnh đạo thống nhất của Đảng đối với công tác hành chính của đất nước, công tác giám sát, công tác xét xử và công tác kiểm sát; hình thành nên hệ thống "Một chính phủ, một ủy ban và hai viện" do Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc thành lập, báo cáo trước Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc, chịu trách nhiệm trước Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc và chấp nhận sự giám sát của đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc.

b) *Ở cấp độ hệ thống thể chế*: Cần đổi mới và ứng phó với tình trạng thiếu giám sát hành chính, thiếu uy tín tư pháp trong kiểm sát, giám sát không đồng nhất, sai sót trong kỷ luật đảng và pháp luật, nguồn lực giám sát phân tán, khó dàn trải chỉ tiêu. Thông qua việc xây dựng "Luật tổ chức Ủy ban giám sát nhà nước", cần làm rõ bản chất, địa vị, mục tiêu, nhiệm vụ, nguyên tắc hoạt động, cơ cấu tổ chức, phân bổ quyền lực, quy trình hoạt động, v.v., để thể chế hóa, tiêu chuẩn hóa và luật hóa Ủy ban Giám sát Quốc gia - một hệ thống và cơ chế chống tham nhũng.

c) *Ở cấp độ đườn lối cụ thể*: Cần phân loại và tổng kết các công tác giám sát hành chính, kiểm tra kỷ luật đảng và chống tham nhũng, hối lộ, vi phạm pháp luật của cơ quan kiểm sát và có thành tích nhất định trong công tác phòng chống tội phạm xâm phạm thi hành công vụ, 3 phương diện của cơ chế thể chế, phân bổ quyền lực, những trở ngại có hệ thống trong việc phối hợp, hạn chế và đảm bảo hiệu quả các quy trình vận hành, những rắc rối về cơ chế, sự đảm bảo hạn chế và hiệu quả tổng thể của việc trừng phạt và phòng ngừa tham nhũng cho thấy tình trạng giảm dần hiệu ứng cận biên⁵²; ban hành "Luật thủ tục giám

⁵² Sự giảm dần hiệu ứng cận biên ý chỉ sự gia tăng chi phí đầu vào của một đơn vị dẫn đến doanh thu cận biên giảm dần

sát quốc gia", "Luật viên chức giám sát quốc gia", "Trình tự công việc cá nhân của công tố viên quốc gia, mức lương công việc, an ninh phúc lợi và quy định về hưu trí", "Quy định bảo vệ chức trách của nhân viên giám sát quốc gia" và "Quy định về hình thức kỷ luật nhân viên giám sát quốc gia", hình thành nên một hệ thống pháp luật giám sát quốc gia hoàn chỉnh, thực hiện giám sát hiệu quả, chặt chẽ, bảo đảm mạnh mẽ. Đặc biệt, khi thiết kế tối ưu hệ thống vận hành quyền giám sát nhà nước, cần xem xét đầy đủ các thủ tục tố tụng hành chính khá thuần thực hiện có, sự gắn kết hữu cơ giữa tố tụng dân sự và tố tụng hình sự để làm cho nó trở thành một bộ phận quan trọng của hệ thống tố tụng hiện đại. Ví dụ, trong điều kiện tối ưu hóa việc phân bổ quyền giám sát quốc gia, cần phải trao đầy đủ quyền giám sát ở mức độ lựa chọn mục tiêu từ việc thiết lập cơ chế mới “không dám tham nhũng, không thể tham nhũng, không muốn tham nhũng”, tối ưu hóa cấu trúc quyền lực giám sát, điều tra và xử lý; đồng thời thiết kế quy trình vận hành để làm cho quyền giám sát quốc gia hoạt động theo một quy trình chuẩn hóa và có trật tự, ngăn chặn sự dị hóa (biến đổi bản chất) quyền lực. Trong quá trình hiện thực hóa, tối ưu hóa cũng cần chú ý đến các biện pháp khác nhau phản ánh việc thực hiện quyền giám sát của nhà nước, chú trọng phối hợp với những quy phạm mang tính thủ tục. Ví dụ, việc phân bổ và thực hiện quyền thu giữ tài sản, thiết kế hệ thống cần thiết liên quan đến thời hạn sử dụng của quyền thu giữ tài sản hành chính trong "Luật Cảnh sát", thời hạn câu lưu (giam giữ) trong “Luật trị an xử phạt”, thời hạn tạm giữ hình sự trong “Luật tố tụng hình sự” có liên hệ với trình tự, thời hạn bắt tạm giam và các biện pháp bắt buộc khác để điều tra đối tượng bị tình nghi phạm tội tham nhũng. Sự khác nhau về tính chất, công năng, hiệu quả pháp luật của những thiết kế phương pháp này không chỉ ngăn chặn hiện tượng hệ thống điều tra đặc biệt về chống tham nhũng không hiệu quả do không cung cấp đủ các biện pháp điều tra cụ thể có liên quan. Bên cạnh đó cũng cần chú ý đến cách thức giam giữ liên quan đến hạn chế quyền tự do cá nhân và giam giữ hành chính thay vì xét xử tư pháp đối với việc giam giữ hình sự, điều này làm nảy sinh những vấn đề mới có thể gặp phải trong quá trình thiết kế và triển khai hệ thống, không ngừng cải tiến việc sử dụng tư duy pháp trị để cải cách sâu rộng và đổi mới chế độ, phát triển hoàn thiện hệ thống giám sát quốc gia và hiện đại hóa trình độ và năng lực giám sát

**CÁC TRƯỜNG HỢP PHẠM TỘI XÂM PHẠM TRẬT TỰ QUẢN LÝ KINH TẾ
CÓ TÍNH CHẤT THAM NHŨNG TRONG BỘ LUẬT HÌNH SỰ VIỆT NAM NĂM
2015 VÀ MỘT SỐ ĐỀ XUẤT**

**CRIMES OF INFRINGING UPON THE ECONOMIC MANAGEMENT ORDER
HAVE CORRUPT NATURE IN THE VIETNAM PENAL CODE OF 2015 AND SOME
RECOMMENDATIONS**

Nguyễn Văn Hương*

TÓM TẮT: Bài viết phân tích các trường hợp phạm tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế có tính chất tham nhũng trong Bộ luật Hình sự Việt Nam năm 2015; tập trung làm rõ sự khác biệt giữa trường hợp phạm tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế có tính chất tham nhũng với các tội phạm tham nhũng. Trên cơ sở đó, tác giả phân tích những hạn chế, bất cập trong các quy định của Bộ luật Hình sự và đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện và nâng cao hiệu quả áp dụng Bộ luật Hình sự đối với các tội phạm xâm phạm trật tự quản lý kinh tế và các tội phạm tham nhũng.

Từ khóa: Trường hợp phạm tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế có tính chất tham nhũng, tội phạm tham nhũng, tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế, hoàn thiện Bộ luật Hình sự.

ABSTRACT: The article analyzes cases of crimes of infringing upon the economic management order have corrupt nature in the Vietnam Penal Code of 2015, focusing on clarifying the difference between crimes of corruption and crimes of infringing upon the economic management order have corrupt nature. On that basis, the author analyzes the inadequacies and flaws in the provisions of the Penal Code and propose solutions to perfect and improve the effectiveness of the application of the Penal Code in crimes of corruption and crimes of infringing upon the economic management order.

* PGS.TS., Trường Đại học Luật Hà Nội; Email: nguyenuongdhl@yahoo.com

Keywords: crimes of infringing upon the economic management order have corrupt nature, crimes of corruptions, crimes of infringing upon the economic management order, to perfect the Penal Code.

1. Đặt vấn đề

Tham nhũng là khái niệm xuất hiện trong các quy định của pháp luật Việt Nam từ khá sớm. Sau Đại hội lần thứ VI của Đảng, thực hiện đường lối đổi mới, nền kinh tế nước ta chuyển từ nền kinh tế tập trung, quan liêu, bao cấp sang phát triển nền kinh tế thị trường. Do cơ chế quản lý kinh tế mới mới được hình thành nên còn nhiều “lỗ hổng”, bất cập trong hoạt động quản lý dẫn đến tình trạng nhiều cán bộ viên chức lợi dụng để mưu lợi cá nhân, thậm chí tiếp tay cho những hành vi phạm tội gây thiệt hại rất lớn cho tài sản của Nhà nước, lợi ích của nhân dân cũng như sự phát triển của nền kinh tế đất nước. Để giải quyết tình trạng này, Đảng cộng sản Việt Nam xác định: “*kiên quyết chống tham ô, móc ngoặc, tề tham nhũng, lợi dụng chức quyền để kiếm thu nhập không chính đáng*”.¹ Chủ trương và các biện pháp chống tham nhũng ngày càng được thể hiện rõ trong cương lĩnh xây dựng đất nước, trong các văn kiện của Đảng cộng sản Việt Nam (từ Đại hội lần thứ VII đến Đại hội lần thứ XIII của Đảng). Đấu tranh chống tham nhũng đã trở thành nhiệm vụ được ghi nhận trong các văn kiện quan trọng của Đảng với những biện pháp ngày càng cụ thể, quyết liệt hơn: “*Thanh trừng những phần tử tham nhũng...*”²; “*Tiếp tục đẩy mạnh cuộc đấu tranh chống tham nhũng trong bộ máy nhà nước và toàn bộ hệ thống chính trị, ở các cấp, các ngành, từ Trung ương đến cơ sở*”³, “*Xử lý kiên quyết, kịp thời, công khai những người*

¹ Nghị quyết số 04-NQ/HNTW ngày 17/12/1987, Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khoá VI) về phương hướng, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội trong ba năm 1988-1990 và năm 1988, tại địa chỉ: <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/van-kien-tu-lieu-ve-dang/hoi-nghi-bch-trung-uong/khoa-vi/nghi-quyet-so-04-nqhntw-ngay-17121987-hoi-nghi-lan-thu-tu-ban-chap-hanh-trung-uong-dang-khoa-vi-ve-phuong-huong-nhiem-vu-phat-1105> (Truy cập ngày 28/10/2021).

² Chiến lược ổn định và phát triển kinh tế - xã hội đến năm 2000, tại địa chỉ: <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/ban-chap-hanh-trung-uong-dang/dai-hoi-dang/lan-thu-vii/chien-luoc-on-dinh-va-phat-trien-kinh-te-xa-hoi-den-nam-2000-1559> (Truy cập ngày 28/10/2021).

³ Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá VIII tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng, tldd.

tham nhũng, bất kể ở chức vụ nào, đương chức hay đã nghỉ hưu...’’⁴, “Tiếp tục đẩy mạnh đấu tranh phòng chống tham nhũng, lãng phí, quan liêu, tội phạm và tệ nạn xã hội’’.⁵

Thể chế hóa đường lối của Đảng, Nhà nước Việt Nam mà cụ thể là Quốc hội và Chính phủ đã ban hành, sửa đổi bổ sung nhiều văn bản pháp luật khác nhau tạo cơ sở pháp lý cho việc xử lý nghiêm minh những hành vi tham nhũng và các tội phạm về tham nhũng như: Quyết định số 240/HĐBT ngày 26 tháng 6 năm 1990 của Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) – *Quyết định đấu tranh chống tham nhũng*; Pháp lệnh về việc chống tham nhũng năm 1998 (được sửa đổi, bổ sung năm 2000); Luật phòng, chống tham nhũng năm 2005 (được sửa đổi, bổ sung các năm 2007, 2012, 2018); Bộ luật Hình sự năm 1985 (được sửa đổi, bổ sung ngày 22-12-1992), Bộ luật Hình sự năm 1999, nhất là Bộ luật Hình sự năm 2015 có vai trò đặc biệt quan trọng trong cuộc đấu tranh chống tham nhũng ở Việt Nam trong những năm qua và hiện nay.

Trong BLHS (Bộ luật Hình sự) năm 2015, ngoài việc quy định các tội phạm tham nhũng thành mục riêng (Mục 1 Chương XXIII) với 07 điều luật về các tội danh khác nhau, BLHS còn quy định rất nhiều trường hợp phạm tội có tính chất tham nhũng của các tội phạm cụ thể được quy định ở nhiều nhóm tội khác nhau trong BLHS, trong đó có nhóm tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế.

2. Các trường hợp phạm tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế có tính chất tham nhũng trong Bộ luật Hình sự năm 2015

Theo giải thích của Từ điển Tiếng Việt, thì *tham nhũng* là hành vi “*lợi dụng quyền hành để nhũng nhiễu và lấy của*”.⁶

Theo giải thích của Từ điển giải thích thuật ngữ luật học, *tham nhũng* được hiểu là “*(hành vi) lợi dụng chức vụ, quyền hạn hưởng lợi ích vật chất trái pháp luật, gây thiệt hại*

⁴ Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá IX tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X của Đảng, t.1.đ.

⁵ Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng, tại địa chỉ: <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/ban-chap-hanh-trung-uong-dang/dai-hoi-dang/lan-thu-xiii/nghi-quyet-dai-hoi-dai-bieu-toan-quoc-lan-thu-xiii-cua-dang-3663> (Truy cập ngày 28/10/2021).

⁶ Viện Ngôn ngữ học (2000), Từ điển Tiếng Việt (Hoàng Phê chủ biên), Nxb Đà Nẵng – Trung tâm Từ điển học, Hà Nội-Đà Nẵng, tr.910.

cho tài sản của Nhà nước, tập thể, cá nhân, xâm phạm hoạt động đúng đắn của cơ quan, tổ chức”.⁷

Trong cuốn Tài liệu giảng dạy về phòng, chống tham nhũng dùng cho các trường đại học, cao đẳng chuyên về luật, khái niệm tham nhũng được hiểu: “*Tham nhũng là hành vi của người có chức vụ, quyền hạn sử dụng chức vụ quyền hạn của mình làm trái pháp luật để mưu cầu lợi ích riêng*”.⁸

Tại khoản 1 Điều 3 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 quy định: “*Tham nhũng là hành vi của người có chức vụ, quyền hạn đã lợi dụng chức vụ, quyền hạn đó vì vụ lợi*”.⁹ Cùng với việc giải thích khái niệm tham nhũng, Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 quy định các hành vi tham nhũng với 12 nhóm hành vi khác nhau trong đó có hành vi “*Lạm dụng chức vụ, quyền hạn chiếm đoạt tài sản*”, hành vi “*Lạm quyền trong khi thi hành nhiệm vụ, công vụ vì vụ lợi*”.¹⁰

Mặt khác, theo quy định của BLHS Việt Nam (BLHS năm 1985, 1999, 2015), thì không chỉ hành vi *lợi dụng chức vụ, quyền hạn* mà hành vi *lạm dụng chức vụ, quyền hạn*

⁷ Trường Đại học Luật Hà Nội (1999), Từ điển giải thích thuật ngữ luật học (Luật hình sự; Luật tố tụng hình sự), Nxb Công an nhân dân, Hà Nội, tr.109.

⁸ Bộ Giáo dục và Đào tạo (2014), Tài liệu giảng dạy về phòng, chống tham nhũng dùng cho các trường đại học, cao đẳng chuyên về luật (Sách điện tử, Ban hành kèm theo Quyết định số 3470/QĐ-BGDĐT ngày 06 tháng 9 năm 2014 của Bộ Trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo).

⁹ Khoản 2 Điều 1 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005 cũng có quy định tương tự.

¹⁰ “Điều 2. Các hành vi tham nhũng

1. Các hành vi tham nhũng trong khu vực nhà nước do người có chức vụ, quyền hạn trong cơ quan, tổ chức, đơn vị khu vực nhà nước thực hiện bao gồm:

- a) Tham ô tài sản;
- b) Nhận hối lộ;
- c) Lạm dụng chức vụ, quyền hạn chiếm đoạt tài sản;
- d) Lợi dụng chức vụ, quyền hạn trong khi thi hành nhiệm vụ, công vụ vì vụ lợi;
- đ) Lạm quyền trong khi thi hành nhiệm vụ, công vụ vì vụ lợi;
- e) Lợi dụng chức vụ, quyền hạn gây ảnh hưởng đối với người khác để trục lợi;
- g) Giả mạo trong công tác vì vụ lợi;
- h) Đưa hối lộ, môi giới hối lộ để giải quyết công việc của cơ quan, tổ chức, đơn vị hoặc địa phương vì vụ lợi;
- i) Lợi dụng chức vụ, quyền hạn sử dụng trái phép tài sản công vì vụ lợi;
- k) Những nhiễu vì vụ lợi;
- l) Không thực hiện, thực hiện không đúng hoặc không đầy đủ nhiệm vụ, công vụ vì vụ lợi;
- m) Lợi dụng chức vụ, quyền hạn để bao che cho người có hành vi vi phạm pháp luật vì vụ lợi; cản trở, can thiệp trái pháp luật vào việc giám sát, kiểm tra, thanh tra, kiểm toán, điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án vì vụ lợi.

2. Các hành vi tham nhũng trong khu vực ngoài nhà nước do người có chức vụ, quyền hạn trong doanh nghiệp, tổ chức khu vực ngoài nhà nước thực hiện bao gồm:

- a) Tham ô tài sản;
- b) Nhận hối lộ;
- c) Đưa hối lộ, môi giới hối lộ để giải quyết công việc của doanh nghiệp, tổ chức mình vì vụ lợi”.

chiếm đoạt tài sản của người khác hoặc hành vi *lạm quyền trong khi thi hành công vụ* trong những trường hợp nhất định cũng bị coi là tội phạm và là tội phạm tham nhũng.¹¹

Những phân tích trên đây cho thấy, bản chất của tham nhũng (hành vi tham nhũng hoặc các tội phạm tham nhũng) là hành vi lợi dụng hoặc lạm dụng chức vụ, quyền hạn vì *vụ lợi*.¹²

Từ quy định tại Điều 2 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018, chúng ta có thể thấy hành vi tham nhũng thường được thể hiện dưới ba dạng hành vi sau:

- *Thứ nhất*, Hành vi lợi dụng hoặc lạm dụng chức vụ, quyền hạn (làm trái pháp luật) vì vụ lợi;

- *Thứ hai*, Hành vi (của người) vì vụ lợi mà lợi dụng hoặc lạm dụng chức vụ, quyền hạn (làm trái pháp luật);

- *Thứ ba*, Hành vi (làm trái pháp luật) vì vụ lợi mà có sự lợi dụng hoặc lạm dụng chức vụ, quyền hạn.

Quy định về các tội phạm tham nhũng tại Mục 1 Chương XXIII BLHS năm 2015 đã thể hiện rõ hành vi tham nhũng ở dạng *Thứ nhất* và dạng *Thứ hai*. Hành vi tham nhũng dạng *Thứ ba* được thể hiện chủ yếu trong việc quy định trường hợp phạm tội có tính chất tham nhũng trong các tội phạm cụ thể thuộc các nhóm tội khác trong BLHS, trong đó có nhóm tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế.

¹¹ Xem: Điều 355, 357 BLHS năm 2015.

¹² Có điểm cần lưu ý là: Dấu hiệu “vì vụ lợi” được quy định trong Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 và trong BLHS năm 2015 là dấu hiệu phản ánh động cơ hay mục đích của hành vi vi phạm/hành vi phạm tội?

Chúng tôi cho rằng dấu hiệu “vì vụ lợi” vừa có thể được sử dụng phản ánh động cơ phạm tội vừa có thể được sử dụng phản ánh mục đích phạm tội. Nói cách khác, trong cấu thành tội phạm của tội này thì dấu hiệu “vì vụ lợi” được sử dụng phản ánh động cơ phạm tội nhưng trong cấu thành tội phạm của tội khác dấu hiệu “vì vụ lợi” có thể được hiểu là mục đích phạm tội. Ví dụ: “Người nào vì vụ lợi hoặc động cơ cá nhân khác mà lợi dụng chức vụ, quyền hạn làm trái công vụ...” (khoản 1 Điều 356 BLHS), thì dấu hiệu “vì vụ lợi” trường hợp này chính là dấu hiệu phản ánh động cơ phạm tội của người phạm tội. Trường hợp người phạm tội vi phạm chế độ quản lý, sử dụng tài sản, gây thất thoát, lãng phí từ 100.000.000 đồng trở lên “vì vụ lợi” (điểm a khoản 2 Điều 219), thì dấu hiệu “vì vụ lợi” trường hợp này có thể được hiểu là mục đích phạm tội.

Vậy, khi người phạm tội tham nhũng hoặc thực hiện tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế có tính chất tham nhũng với động cơ vụ lợi - “vì vụ lợi” thì mục đích phạm tội của họ là gì? Theo chúng tôi, khi người phạm tội tham nhũng hoặc thực hiện tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế có tính chất tham nhũng với động cơ vụ lợi (“vì vụ lợi”) thì mục đích của họ chính là (vì) vụ lợi. Theo quy định của Luật Phòng, chống tham nhũng: “Vụ lợi là việc người có chức vụ, quyền hạn đã lợi dụng chức vụ, quyền hạn nhằm đạt được lợi ích vật chất hoặc lợi ích phi vật chất không chính đáng” (khoản 7 Điều 3 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018).

Các tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế được quy định tại Chương XVIII BLHS năm 2015 với 48 điều luật về các tội danh khác nhau. Nghiên cứu các tội phạm được quy định tại Chương này cho thấy có 10/48 điều luật quy định các tội phạm với dấu hiệu hành vi là lợi dụng hoặc lạm dụng chức vụ, quyền hạn (làm trái pháp luật) vì vụ lợi – có dấu hiệu tham nhũng. Đó là các tội: Tội gian lận trong kinh doanh bảo hiểm (Điều 213) trong trường hợp người phạm tội chiếm đoạt tiền bảo hiểm từ 20.000.000 đồng trở lên mà có sự “*Thông đồng với người thụ hưởng quyền lợi bảo hiểm để giải quyết bồi thường bảo hiểm, trả tiền bảo hiểm trái pháp luật*” (điểm a khoản 1 Điều 213); Tội gian lận bảo hiểm y tế (Điều 215) trong trường hợp người phạm tội chiếm đoạt tiền bảo hiểm y tế từ 10.000.000 đồng trở lên với thủ đoạn “*Lập hồ sơ bệnh án, kê đơn thuốc không hoặc kê tăng số lượng hoặc thêm loại thuốc, vật tư y tế, dịch vụ kỹ thuật, chi phí giường bệnh và các chi phí khác mà thực tế người bệnh không sử dụng*” (điểm a khoản 1 Điều 215); Tội vi phạm quy định về hoạt động bán đấu giá tài sản (Điều 218) trong trường hợp thu lợi bất chính từ 30.000.000 đồng trở lên bằng thủ đoạn “*Lập danh sách không về người đăng ký mua tài sản bán đấu giá*”, “*Lập hồ sơ không, hồ sơ giả tham gia hoạt động bán đấu giá tài sản*” (điểm a, b khoản 1 Điều 218); Tội vi phạm quy định về quản lý, sử dụng tài sản Nhà nước gây thất thoát, lãng phí (Điều 219) trong trường hợp vi phạm chế độ quản lý, sử dụng tài sản, gây thất thoát, lãng phí từ 100.000.000 đồng trở lên “*vì vụ lợi*” (điểm a khoản 2 Điều 219); Tội vi phạm quy định về quản lý và sử dụng vốn đầu tư công gây hậu quả nghiêm trọng (Điều 220) trong trường hợp lợi dụng chức vụ, quyền hạn thực hiện hành vi phạm tội gây thiệt hại từ 100.000.000 đồng trở lên hoặc dưới 100.000.000 đồng nhưng đã bị xử lý kỷ luật về hành vi này mà còn vi phạm “*vì vụ lợi*” (điểm a khoản 2 Điều 220); Tội vi phạm quy định về kế toán gây hậu quả nghiêm trọng (Điều 221) trong trường hợp lợi dụng chức vụ, quyền hạn thực hiện hành vi phạm tội gây thiệt hại từ 100.000.000 đồng trở lên hoặc dưới 100.000.000 đồng nhưng đã bị xử lý kỷ luật hoặc xử phạt vi phạm hành chính về hành vi này mà còn vi phạm “*vì vụ lợi*” (điểm a khoản 2 Điều 221); Tội vi phạm quy định về đấu thầu gây hậu quả nghiêm trọng (Điều 222) trong trường hợp “*Can thiệp trái pháp luật vào hoạt động đấu thầu*”, “*Vi phạm quy định của pháp luật về bảo đảm công bằng, minh bạch trong hoạt động đấu thầu*”, “*Tổ chức lựa chọn nhà thầu khi nguồn vốn cho gói thầu chưa được xác*

định dẫn đến nợ đọng vốn của nhà thầu” (điểm a, đ, e khoản 1 Điều 222) gây thiệt hại từ 100.000.000 đồng trở lên “*vi vụ lợi*” (điểm a khoản 2 Điều 222); Tội thông đồng, bao che cho người nộp thuế gây hậu quả nghiêm trọng (Điều 223) trong trường hợp lợi dụng chức vụ, quyền hạn thực hiện hành vi phạm tội gây thiệt hại từ 100.000.000 đồng trở lên hoặc dưới 100.000.000 đồng nhưng đã bị xử lý kỷ luật về hành vi này mà còn vi phạm “*vi vụ lợi*” (điểm a khoản 2 Điều 223); Tội vi phạm quy định về đầu tư công trình xây dựng gây hậu quả nghiêm trọng (Điều 224) trong trường hợp lợi dụng chức vụ, quyền hạn thực hiện hành vi phạm tội gây thiệt hại từ 100.000.000 đồng trở lên hoặc dưới 100.000.000 đồng nhưng đã bị xử lý kỷ luật về hành vi này mà còn vi phạm “*vi vụ lợi*” (điểm a khoản 2 Điều 224); Tội vi phạm quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất (Điều 230) trong trường hợp lợi dụng chức vụ, quyền hạn thực hiện hành vi phạm tội gây thiệt hại từ 100.000.000 đồng trở lên hoặc dưới 100.000.000 đồng nhưng đã bị xử lý kỷ luật về hành vi này mà còn vi phạm “*vi vụ lợi*” (điểm a khoản 2 Điều 230).

Dấu hiệu đặc trưng của các trường hợp phạm tội nêu trên là người phạm tội sử dụng chức vụ, quyền hạn hoặc trách nhiệm được giao quản lý thực hiện hành vi phạm tội chiếm đoạt tài sản, thu lợi bất chính hoặc gây thiệt hại “*vi vụ lợi*”. Nói cách khác, người phạm tội đã lợi dụng hoặc lạm dụng chức vụ quyền hạn thực hiện hành vi phạm tội nhằm mục đích đạt được những lợi vật chất, lợi ích phi vật chất không chính đáng (cho bản thân hoặc cho người, tổ chức mà người phạm tội “quan tâm”). Đó chính là dấu hiệu tham nhũng trong hành vi phạm tội của các tội này (trong những trường hợp cụ thể).

Nghiên cứu các tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế được quy định tại Chương XVIII BLHS năm 2015 cũng cho thấy có 14/48 điều luật quy định hành vi phạm tội (có tính chất vụ lợi) và người phạm tội có sự “*lợi dụng chức vụ, quyền hạn*” khi thực hiện các hành vi đó. Đó là các tội: Tội buôn lậu (Điều 188) trong trường hợp “*Lợi dụng chức vụ, quyền hạn*” (điểm e khoản 2 Điều 188); Tội vận chuyển trái phép hàng hóa, tiền tệ qua biên giới (Điều 189) trong trường hợp “*Lợi dụng chức vụ, quyền hạn*” (điểm d khoản 2 Điều 189); Tội sản xuất, buôn bán hàng cấm (Điều 190) trong trường hợp “*Lợi dụng chức vụ, quyền hạn*” (điểm b khoản 2 Điều 190); Tội tàng trữ, vận chuyển hàng cấm (Điều 191) trong trường hợp “*Lợi dụng chức vụ, quyền hạn*” (điểm b khoản 2 Điều 191); Tội sản xuất,

buôn bán hàng giả (Điều 192) trong trường hợp “*Lợi dụng chức vụ, quyền hạn*” (điểm c khoản 2 Điều 192); Tội sản xuất, buôn bán hàng giả là lương thực, thực phẩm, phụ gia thực phẩm (Điều 193) trong trường hợp “*Lợi dụng chức vụ, quyền hạn*” (điểm d khoản 2 Điều 193); Tội sản xuất, buôn bán hàng giả là thuốc chữa bệnh, thuốc phòng bệnh (Điều 194) trong trường hợp “*Lợi dụng chức vụ, quyền hạn*” (điểm d khoản 2 Điều 194); Tội sản xuất, buôn bán hàng giả là thức ăn dùng để chăn nuôi, phân bón, thuốc thú y, thuốc bảo vệ thực vật, giống cây trồng, giống vật nuôi (Điều 195) trong trường hợp “*Lợi dụng chức vụ, quyền hạn*” (điểm d khoản 2 Điều 195); Tội đầu cơ (Điều 196) trong trường hợp “*Lợi dụng chức vụ, quyền hạn*” (điểm b khoản 2 Điều 196); Tội trốn thuế (Điều 200) trong trường hợp “*Lợi dụng chức vụ, quyền hạn*” (điểm c khoản 2 Điều 200); Tội làm, buôn bán tem giả, vé giả (Điều 202) trong trường hợp “*Lợi dụng chức vụ, quyền hạn*” (điểm b khoản 2 Điều 202); Tội in, phát hành, mua bán trái phép hóa đơn, chứng từ thu nộp ngân sách nhà nước (Điều 203) trong trường hợp “*Lợi dụng chức vụ, quyền hạn*” (điểm c khoản 2 Điều 203); Tội vi phạm quy định về đấu thầu gây hậu quả nghiêm trọng (Điều 222) trong trường hợp “*Lợi dụng chức vụ, quyền hạn*” (điểm c khoản 2 Điều 222); Tội vi phạm quy định về bảo vệ động vật hoang dã (Điều 234) trong trường hợp “*Lợi dụng chức vụ, quyền hạn*” (điểm b khoản 2 Điều 234).

Dấu hiệu đặc trưng của tội phạm trong các trường hợp (nêu trên) chính là việc người phạm tội thực hiện hành vi phạm tội (có tính chất vụ lợi) mà có sự “*lợi dụng chức vụ, quyền hạn*”. Dấu hiệu “*vì vụ lợi*” mặc dù không được mô tả trong cấu thành tội phạm của các tội này nhưng sự mô tả hành vi phạm tội của các tội phạm này đã phản ánh mục đích của người phạm tội khi thực hiện hành vi phạm tội. Người phạm tội khi thực hiện tội phạm với lỗi cố ý trực tiếp đều nhằm đạt mục đích nhất định nhưng dấu hiệu này “*không được phản ánh trong tất cả các cấu thành tội phạm*”.¹³ Dấu hiệu mục đích phạm tội có thể được phản ánh thông qua các dấu hiệu khác của tội phạm. Đối với các tội phạm có cấu thành tội phạm vật chất, dấu hiệu “*hậu quả thiệt hại được mô tả đều thể hiện được mục*

¹³ Trường Đại học Luật Hà Nội (2018), Giáo trình Luật hình sự Việt Nam (Phần chung), Nxb Công an nhân dân, Hà Nội, tr.183. (Xem thêm: Đại học Quốc gia Hà Nội, Khoa Luật (2001), Giáo trình luật hình sự Việt Nam (Phần chung), Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, tr.187).

đích phạm tội".¹⁴ Đối với các tội phạm có cấu thành tội phạm hình thức thì "*hầu hết các cấu thành tội phạm hình thức, việc mô tả hành vi phạm tội cũng thể hiện rõ mục đích phạm tội*"¹⁵ và quy định trong cấu thành tội phạm của các tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế cũng thể hiện điều đó. Ví dụ, nhà làm luật mặc dù không mô tả dấu hiệu "*vì vụ lợi*" trong cấu thành tội phạm nhưng việc mô tả hành vi "*buôn bán qua biên giới hoặc từ khu phi thuế quan vào nội địa hoặc ngược lại trái pháp luật*" trong cấu thành tội phạm buôn lậu (Điều 188) hoặc hành vi "*sản xuất, buôn bán hàng giả*" trong cấu thành tội sản xuất, buôn bán hàng giả (Điều 192) đã phản ánh mục đích của người phạm tội (nhằm thu lợi bất chính) và đó cũng là một dạng biểu hiện của mục đích "*vì vụ lợi*" của chủ thể khi thực hiện các hành vi phạm tội này.

Mặt khác, dấu hiệu "*thu lợi bất chính*" còn được quy định là dấu hiệu định khung hình phạt tăng nặng của tội buôn lậu (Điều 188), tội sản xuất, buôn bán hàng giả (Điều 192); là dấu hiệu định khung hình phạt tăng nặng của rất nhiều tội phạm xâm phạm trật tự quản lý kinh tế trong đó có 13/14 tội (nêu trên) trừ tội vi phạm quy định về đấu thầu gây hậu quả nghiêm trọng (Điều 222). Tuy nhiên, tại điểm a khoản 2 của Điều 222 BLHS đã quy định dấu hiệu "*vì vụ lợi*" là dấu hiệu định khung hình phạt tăng nặng của tội này. Như vậy, chúng ta có thể thấy, các trường hợp phạm tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế có dấu hiệu "*lợi dụng chức vụ, quyền hạn*" chính là các trường hợp phạm tội có tính chất tham nhũng của 14 tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế (đã nêu trên).

Những phân tích trên đây cho thấy, trong tổng số 48 điều luật quy định về các tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế tại Chương XVIII BLHS, thì có 23 điều luật quy định tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế với những *trường hợp phạm tội có tính chất tham nhũng*. Như vậy, các tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế có trường hợp phạm tội có tính chất tham nhũng chiếm tỉ lệ khá cao (47,9%) trong số các tội phạm thuộc Chương này. Điều này cho thấy việc nghiên cứu làm rõ tính nguy hiểm của trường hợp phạm tội có tính chất tham nhũng cũng như đặc điểm khác biệt giữa các *trường hợp phạm tội xâm phạm trật tự quản*

¹⁴ Trường Đại học Luật Hà Nội (2018), sđd, tr.183. (Xem thêm: Đại học Quốc gia Hà Nội, Khoa Luật (2001), sđd, tr.187).

¹⁵ Trường Đại học Luật Hà Nội (2018), sđd, tr.183. (Xem thêm: Đại học Quốc gia Hà Nội, Khoa Luật (2001), sđd, tr.187).

lý kinh tế có tính chất tham nhũng và các tội phạm tham nhũng trong BLHS năm 2015 là rất cần thiết.

3. Sự biệt nhau giữa các trường hợp phạm tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế có tính chất tham nhũng với các tội phạm tham nhũng

Những phân tích trên đây cho thấy, các trường hợp phạm tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế có tính chất tham nhũng có những đặc điểm tương đồng, nói cách khác là thỏa mãn các đặc điểm của tội phạm tham nhũng. Tuy nhiên, hành vi phạm tội thuộc trường hợp này xảy ra trong các hoạt động sản xuất kinh doanh, thương mại, trong lĩnh vực thuế, tài chính, chứng khoán, bảo hiểm hoặc lĩnh vực khác làm ảnh hưởng xấu đối với sự phát triển của nền kinh tế đất nước. Các hành vi phạm tội trong các trường hợp này mặc dù có tính chất tham nhũng - có dấu hiệu lợi dụng hoặc lạm dụng chức vụ, quyền hạn vì vụ lợi nhưng các hành vi này không chỉ xâm phạm hoạt động đúng đắn của người có chức vụ, quyền hạn, không chỉ gây thiệt hại về tài sản của Nhà nước, cơ quan, tổ chức mà còn trực tiếp xâm phạm sự phát triển của nền kinh tế đất nước. Vì vậy, hành vi phạm tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế có tính chất tham nhũng có một số đặc điểm khác biệt so với các tội phạm tham nhũng. Cụ thể là:

- *Thứ nhất*, các hành vi phạm tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế có tính chất tham nhũng xâm phạm trực tiếp sự ổn định và phát triển của nền kinh tế đất nước. Các hành vi phạm tội như buôn lậu, trốn thuế... được thực hiện bởi những người có chức vụ, quyền hạn thì dấu hiệu lợi dụng chức vụ, quyền hạn trong các trường hợp này không chỉ phản ánh sự xâm phạm hoạt động đúng đắn của cơ quan, tổ chức do người có chức vụ, quyền hạn thực hiện mà nguy hiểm hơn là hành vi này xâm phạm các quy định của pháp luật bảo đảm sự ổn định và phát triển của hoạt động sản xuất, kinh doanh, thương mại, chính sách thuế của Nhà nước... qua đó gây thiệt hại cho hoạt động sản xuất, kinh doanh, làm thất thu ngân sách Nhà nước... Nói cách khác, các hành vi phạm tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế có tính chất tham nhũng trước hết xâm phạm sự ổn định và phát triển của nền kinh tế đất nước.

- *Thứ hai*, dấu hiệu “vì vụ lợi” trong các tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế thường được thể hiện qua việc hành vi phạm tội nhằm đem lại lợi ích (bất hợp pháp) cho cơ quan,

tổ chức mà không chỉ là các lợi ích vật chất hoặc lợi ích phi vật chất không chính đáng cho cá nhân người phạm tội. Mặt khác, các lợi ích bất hợp pháp mà hành vi phạm tội đem lại có thể được sử dụng cho hoạt động sản xuất kinh doanh hoặc phục vụ lợi ích chung của cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp. Ví dụ, khoản thu lợi bất chính từ việc buôn lậu, trốn thuế... của giám đốc doanh nghiệp có thể được dùng để duy trì sự tồn tại của doanh nghiệp, phục vụ hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp...

- *Thứ ba*, dấu hiệu hậu quả thiệt hại của hành vi phạm tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế có tính chất tham nhũng được quy định là dấu hiệu định tội, dấu hiệu định khung hình phạt có mức cao hơn rất nhiều so với quy định tương ứng trong các tội phạm tham nhũng.¹⁶ Điều này dẫn đến mức độ trách nhiệm hình sự của trường hợp phạm tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế có tính chất tham nhũng thấp hơn, thậm chí hành vi không cấu thành tội phạm nếu thiệt hại dưới 100.000.000 đồng mà không thuộc trường hợp đã bị xử lý kỷ luật mà còn vi phạm.

4. Bất cập trong quy định của Bộ luật Hình sự về các trường hợp phạm tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế có tính chất tham nhũng và một số đề xuất

Nghiên cứu các trường hợp phạm tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế có tính chất tham nhũng cho thấy các quy định của BLHS thuộc trường hợp này đã bộc lộ nhiều điểm bất cập:

- *Thứ nhất*, hành vi phạm tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế trong trường hợp có sự lợi dụng chức vụ quyền hạn vì vụ lợi hoặc một người vì vụ lợi thực hiện hành vi trái pháp luật (và có sử dụng chức vụ, quyền hạn để dễ dàng thực hiện hành vi) xét về bản chất là hành vi phạm tội tham nhũng (có dấu hiệu tham nhũng) nhưng được “lồng ghép” vào các tội danh khác nhau thuộc nhóm tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế dẫn đến việc nhận thức và áp dụng luật khác nhau. Ví dụ: Giám đốc Trung tâm điều dưỡng thương binh và hai vị Chủ tịch xã cần kinh phí để chi một số khoản không được cho phép chi như tiếp

¹⁶ Ví dụ, dấu hiệu hậu quả thiệt hại về tài sản được quy định là dấu hiệu cấu thành tội phạm của các tội được quy định tại Điều 219, 220, 221, 222, 223, 224, 230 BLHS đòi hỏi thiệt hại từ 100.000.000 đồng đến dưới 300.000.000 đồng hoặc dưới 100.000.000 đồng nhưng đã bị xử lý kỷ luật hoặc xử phạt hành chính... mà còn vi phạm trong khi đó dấu hiệu hậu quả thiệt hại về tài sản được quy định là dấu hiệu cấu thành tội phạm của các tội được quy định tại Điều 356, 357 BLHS chỉ đòi hỏi thiệt hại từ 10.000.000 đồng đến dưới 100.000.000 đồng.

khách, bồi dưỡng cho nhân viên, quà tết, mua sắm trang thiết bị không được phép mua sắm... đã thực hiện hành vi tương tự nhau là chỉ đạo cán bộ thuộc quyền quản lý của mình lập hồ sơ quyết toán không các khoản chi được phép để bù vào các khoản đã chi, gây thất thoát ngân sách Nhà nước hàng trăm triệu đồng nhưng 03 vị này lại bị điều tra, truy tố, xét xử về 03 tội danh khác nhau. Đó là: Tội vi phạm quy định về quản lý, sử dụng tài sản Nhà nước gây thất thoát, lãng phí (Điều 119 BLHS);¹⁷ Tội vi phạm quy định về kế toán gây hậu quả nghiêm trọng (Điều 221);¹⁸ và Tội lợi dụng chức vụ, quyền hạn trong khi thi hành công vụ (Điều 356 BLHS).¹⁹

- *Thứ hai*, hành vi lợi dụng chức vụ, quyền hạn vì vụ lợi làm trái công vụ (trong việc đầu tư công trình xây dựng) gây thiệt hại về tài sản từ 10.000.000 đồng đến dưới 100.000.000 đồng xét về bản chất là hành vi phạm tội tham nhũng và hành vi này đủ dấu hiệu cấu thành Tội lợi dụng chức vụ, quyền hạn trong khi thi hành công vụ (Điều 356 BLHS). Tuy nhiên nếu xem xét ở phương diện là tội phạm kinh tế - xâm phạm trật tự quản lý kinh tế thì hành vi vi phạm với mức độ thiệt hại nêu trên nếu không thuộc trường hợp “đã bị xử lý kỷ luật về hành vi này mà còn vi phạm”, thì hành vi này không đủ dấu hiệu cấu thành Tội vi phạm quy định về đầu tư công trình xây dựng gây hậu quả nghiêm trọng (Điều 224 BLHS).

- *Thứ ba*, hành vi lợi dụng chức vụ, quyền hạn vì vụ lợi làm trái công vụ (trong việc đấu thầu) gây thiệt hại về tài sản từ 100.000.000 đồng đến dưới 200.000.000 đồng xét về bản chất là hành vi phạm tội tham nhũng và hành vi này đủ dấu hiệu cấu thành Tội lợi dụng chức vụ, quyền hạn trong khi thi hành công vụ. Người phạm tội có thể bị “*phạt cải tạo không giam giữ đến 03 năm hoặc phạt tù từ 01 năm đến 05 năm*” theo khoản 1 Điều 356 BLHS. Tuy nhiên, nếu được xem xét ở phương diện là tội phạm xâm phạm trật tự quản lý kinh tế, thì hành vi này đủ dấu hiệu cấu thành Tội vi phạm quy định về đấu thầu gây hậu quả nghiêm trọng (Điều 222) và người phạm tội có thể bị “*phạt tù từ 03 năm đến 12 năm*” với hai tình tiết định khung hình phạt tăng nặng “*Vì vụ lợi*” và “*Lợi dụng chức vụ, quyền*

¹⁷ Xem: Bản án số: 22/2019/HS-ST ngày 10 tháng 10 năm 2019 của Tòa án nhân dân tỉnh Ninh Bình.

¹⁸ Xem: Bản án số: 12/2019/HSST ngày 08 tháng 8 năm 2019 của TAND huyện Sơn Động, tỉnh Bắc Giang.

¹⁹ Xem: Bản án số: 16/2019/HSST ngày 16 tháng 04 năm 2019 của TAND huyện Tân Phú, tỉnh Đồng Nai.

hạn” theo quy định tại khoản 2 Điều 222 BLHS. Điều này cho thấy sự không nhất quán trong quy định tội phạm cũng như biện pháp xử lý đối với người phạm tội.

Ngoài ra, sự không thống nhất khác trong của Luật Phòng, chống tham nhũng với các quy định của BLHS cũng có sự không thống nhất và gặp nhiều khó khăn trong thực tiễn. Cụ thể là: “*Trong Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005 (Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 quy định tương tự) có khái niệm tham nhũng nhưng BLHS năm 2015 không có khái niệm tham nhũng*”;²⁰ “*Hành vi đưa hối lộ, môi giới hối lộ trong những trường hợp được quy định tại điểm h khoản 1 Điều 2 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 bị xem là hành vi tham nhũng, trong khi những hành vi này nếu thoả mãn dấu hiệu định lượng theo quy định của BLHS năm 2015 lại cấu thành tội phạm theo Điều 364 (đưa hối lộ) hoặc Điều 365 (môi giới hối lộ) là những tội không thuộc nhóm tội phạm tham nhũng*”;²¹ Khoản 1 Điều 3 Luật Phòng, chống tham nhũng quy định: “*Tham nhũng là hành vi của người có chức vụ, quyền hạn đã lợi dụng chức vụ, quyền hạn đó vì vụ lợi*”, và như vậy, chỉ hành vi “*lợi dụng chức vụ, quyền hạn...*” mới là hành vi tham nhũng, trong khi BLHS quy định hành vi “*lạm dụng chức vụ, quyền hạn chiếm đoạt tài sản*” và hành vi “*lạm quyền trong khi thi hành công vụ*” (trong trường hợp nhất định cũng là tội phạm tham nhũng.²² Sự không thống nhất còn được thể hiện giữa các quy định của BLHS năm 2015. Cụ thể là: Dấu hiệu “*gây thiệt hại về tài sản từ 10.000.000 đồng đến dưới 100.000.000 đồng*”, và dấu hiệu “*gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân*” được quy định là dấu hiệu định tội của tội lạm quyền trong khi thi hành công vụ (khoản 1 Điều 356, 357) nhưng tại các khoản 2, 3 Điều 356; khoản 2,3,4 Điều 356 BLHS, dấu hiệu “*gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân*” lại không được quy định là dấu hiệu định khung hình phạt tăng nặng;²³

²⁰ Đào Lê Thu (2018), Đánh giá tính thống nhất giữa Bộ luật Hình sự năm 2015 với Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005 và những đề xuất, Tạp chí Luật học số 2/2018, tr.73.

²¹ Đào Lê Thu (2021), Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XIII và những vấn đề đặt ra đối với việc hoàn thiện khung pháp luật về phòng, chống tham nhũng, Kỷ yếu Hội thảo khoa học Cấp Bộ: “Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XIII và những vấn đề đặt ra đối với xây dựng, hoàn thiện nhà nước pháp quyền Xã hội chủ nghĩa Việt Nam” (Phiên 1), Trường Đại học Luật Hà Nội và Viện nghiên cứu khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp, ngày 15 tháng 6 năm 2021, tr.23.

²² Xem: Điều 355, 357 BLHS năm 2015.

²³ Xem: Nguyễn Văn Hương (2019), Kỹ thuật lập pháp hình sự và việc hoàn thiện Bộ luật Hình sự năm 2015, (trong sách: Trường Đại học Luật Hà Nội (2019), Luật học Việt Nam – Những vấn đề đương đại, Sách chuyên khảo, Nxb Tư Pháp, Hà Nội, tr.540).

Dấu hiệu “lợi ích phi vật chất” được quy định là dấu hiệu định tội của Tội nhận hối lộ (Điều 354), Tội lợi dụng chức vụ, quyền hạn gây ảnh hưởng đối với người khác để trục lợi (Điều 358) nhưng không được quy định là dấu hiệu định khung hình phạt tăng nặng của các tội này, vì vậy, người phạm tội nhận hối lộ nhận mười hoặc một trăm “*lợi ích phi vật chất*” cũng chỉ bị xử lý như người nhận một “*lợi ích phi vật chất*” và đó là chính là điều bất hợp lý.²⁴ Những bất cập trong các quy định của Luật Phòng, chống tham nhũng với quy định của BLHS cũng như bất cập trong các quy định về tội phạm tham nhũng làm cho việc nhận thức cũng như việc áp dụng BLHS đối với các tội này gặp nhiều khó khăn trong thực tiễn.

Những phân tích trên đây cho thấy các quy định của BLHS về các tội phạm tham nhũng và các tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế có khá nhiều bất cập. Đó là sự chông chéo trong việc quy định hành vi phạm tội; sự không tương xứng trong quy định về xử lý những hành vi lợi dụng chức vụ, quyền hạn làm trái công vụ có tính nguy hiểm cho xã hội với những dấu hiệu tương tự. Điều này dẫn đến sự thiếu thống nhất, sự bất cập trong thực tiễn áp dụng BLHS, thậm chí bỏ lọt tội phạm. Để khắc phục những hạn chế này, chúng tôi có một số đề xuất sau:

- Một là, Loại bỏ dấu hiệu “*Vì vụ lợi*” tại khoản 2 của các điều luật thuộc nhóm tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế

BLHS đã dành một mục (Mục 1 Chương XXIII) quy định nhóm tội phạm tham nhũng, vì vậy, tất cả những hành vi có tính chất “lợi dụng hoặc lạm dụng chức vụ, quyền hạn vì vụ lợi” (gây thiệt hại ở mức độ nhất định) phải bị coi là tội phạm tham nhũng không kể hành vi đó xảy ra trong lĩnh vực công hoặc lĩnh vực tư, không kể hành vi đó xảy ra trong các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội hay doanh nghiệp, không kể hành vi đó xảy ra trong hoạt động quản lý hành chính, tổ tụng hay hoạt động sản xuất, kinh doanh thương mại... đều phải xử lý về các tội phạm tham nhũng. Do đó, dấu hiệu “*Vì vụ lợi*” tại khoản 2 của các điều luật: Điều 219, 220, 221, 222, 223, 224, 230 cần được loại

²⁴ Xem: Nguyễn Văn Hương (2021), Hoàn thiện các quy định của Bộ luật Hình sự về các tội phạm tham nhũng góp phần xây dựng nhà nước pháp quyền theo Nghị quyết Đại hội lần thứ XIII của Đảng, (trong Kỷ yếu Hội thảo khoa học Cấp Bộ: “Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XIII và những vấn đề đặt ra đối với xây dựng, hoàn thiện nhà nước pháp quyền Xã hội chủ nghĩa Việt Nam” (Phiên 2), Trường Đại học Luật Hà Nội và Viện nghiên cứu khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp, ngày 15 tháng 6 năm 2021, tr.427).

bỏ để tránh sự chồng chéo trong quy định của BLHS về các trường hợp phạm tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế với các tội phạm tham nhũng đặc biệt là Tội lợi dụng chức vụ, quyền hạn trong khi thi hành công vụ (Điều 356 BLHS).

- Hai là, Loại bỏ dấu hiệu “*Lợi dụng chức vụ, quyền hạn*” tại khoản 2 của các điều luật thuộc nhóm tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế

Tương tự đề xuất đã nêu trên, trường hợp người phạm tội thực hiện hành vi (trái pháp luật) vì vụ lợi mà có sự lợi dụng hoặc lạm dụng chức vụ, quyền hạn cũng là một trường hợp phạm tội tham nhũng và hành vi này phải bị coi là tội phạm tham nhũng và bị xử lý về tội danh tương ứng trong nhóm tội phạm tham nhũng. Vì vậy, dấu hiệu “*Lợi dụng chức vụ, quyền hạn*” tại khoản 2 của các điều luật: Điều 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 200, 202, 203, 222, 234 BLHS cần được loại bỏ. Việc loại bỏ dấu hiệu “*Lợi dụng chức vụ, quyền hạn*” trong cấu thành tội phạm tăng nặng của các tội được quy định tại các điều luật này sẽ làm cho các quy định của BLHS không bị chồng chéo tránh tình trạng hành vi phạm tội tương tự nhau nhưng Tòa án nơi này xét xử về tội phạm tham nhũng còn Tòa án nơi khác xét xử về tội phạm xâm phạm trật tự quản lý kinh tế. Đề xuất này cũng được áp dụng với các tội khác không thuộc nhóm tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế như: Tội lừa đảo chiếm đoạt tài sản (Điều 174), Tội lạm dụng tín nhiệm chiếm đoạt tài sản (Điều 175 BLHS)...

- Ba là, Loại bỏ dấu hiệu “*Thông đồng với người thụ hưởng quyền lợi bảo hiểm để giải quyết bồi thường bảo hiểm, trả tiền bảo hiểm trái pháp luật*”, và dấu hiệu “*Giả mạo tài liệu, cố ý làm sai lệch thông tin để từ chối bồi thường, trả tiền bảo hiểm khi sự kiện bảo hiểm đã xảy ra*” tại điểm a, b khoản 1 Điều 213 BLHS. Đây là hành vi của người có chức vụ quyền hạn vì vụ lợi hoặc động cơ cá nhân khác (làm trái pháp luật) qua đó gây thiệt hại cho khách hàng hoặc cơ quan, tổ chức. Hành vi này hoàn toàn thỏa mãn dấu hiệu cấu thành tội phạm của Tội lợi dụng chức vụ, quyền hạn trong khi thi hành công vụ và phải bị xử lý theo Điều 356 BLHS.

Để đảm bảo tương thích của đề xuất này, chúng tôi đề xuất bổ sung cụm từ “*nhiệm vụ*” sau từ “*công vụ*” trong tội danh được quy định tại Điều 356 BLHS. Tội danh mới sẽ là: *Điều 356. Tội lợi dụng chức vụ, quyền hạn trong khi thi hành công vụ, nhiệm vụ*

- *Bốn là, Loại bỏ dấu hiệu “Lập hồ sơ bệnh án, kê đơn thuốc không hoặc kê tăng số lượng hoặc thêm loại thuốc, vật tư y tế, dịch vụ kỹ thuật, chi phí giường bệnh và các chi phí khác mà thực tế người bệnh không sử dụng”* (điểm a khoản 1 Điều 215). Hành vi phạm tội trong trường hợp này cũng là hành vi của người có chức vụ quyền hạn vì vụ lợi hoặc động cơ cá nhân khác mà thực hiện hành vi phạm tội qua đó gây thiệt hại cho cơ quan bảo hiểm. Hành vi này hoàn toàn thỏa mãn dấu hiệu cấu thành tội phạm của Tội lợi dụng chức vụ, quyền hạn trong khi thi hành công vụ và phải bị xử lý theo Điều 356 BLHS.

- *Năm là, Loại bỏ dấu hiệu “Lập danh sách không về người đăng ký mua tài sản bán đấu giá”, và dấu hiệu “Lập hồ sơ không, hồ sơ giả tham gia hoạt động bán đấu giá tài sản”* (điểm a, b khoản 1 Điều 218). Đây là hành vi của người có chức vụ quyền hạn vì vụ lợi hoặc động cơ cá nhân khác (làm trái pháp luật) thu lợi bất chính đồng thời gây thiệt hại cho lợi ích của Nhà nước, tổ chức, cá nhân. Hành vi này hoàn toàn thỏa mãn dấu hiệu cấu thành tội phạm của Tội lợi dụng chức vụ, quyền hạn trong khi thi hành công vụ và phải bị xử lý theo Điều 356 BLHS.

- *Sáu là, Trong khi chưa có điều kiện sửa đổi, bổ sung BLHS, các cơ quan có thẩm quyền như Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Bộ công an... cần có văn bản hướng dẫn các trường hợp phạm tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế có tính chất tham nhũng đồng thời hướng dẫn việc xử lý nghiêm các trường hợp phạm tội này như đối với các tội phạm tham nhũng cũng như các trường hợp phạm tội của các tội khác trong BLHS năm 2015 “có tính chất tham nhũng” để việc áp dụng luật được thống nhất, tránh tình trạng hành vi phạm tội tương tự nhau nhưng lại bị xét xử về các tội danh khác nhau đồng thời thể hiện sự nghiêm minh của luật hình sự trong việc xử lý các tội phạm tham nhũng và các trường hợp phạm tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế có tính chất tham nhũng.*

5. Kết luận

Bài viết đã làm rõ các trường hợp phạm tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế có tính chất tham nhũng với những đặc điểm và tính chất nguy hiểm cho xã hội của tội phạm trong các trường hợp này so với các tội phạm tham nhũng trong BLHS năm 2015. Bài viết còn làm rõ sự khác nhau giữa các trường hợp phạm tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế có

tính chất tham nhũng với các tội phạm tham nhũng trong BLHS. Việc phân tích làm rõ các trường hợp phạm tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế có tính chất tham nhũng với các tội phạm tham nhũng còn cho phép tác giả bài viết phát hiện, làm rõ những hạn, chế bất cập trong quy định của các tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế và các tội phạm tham nhũng từ đó đề xuất các giải pháp khắc phục những hạn chế, bất cập hiện này. Với các giải pháp được đưa ra, tác giả bài viết hy vọng góp phần hoàn thiện BLHS và nâng cao hiệu quả áp dụng BLHS đối với các tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế và các tội phạm tham nhũng ở Việt Nam hiện nay./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Giáo dục và Đào tạo (2014), *Tài liệu giảng dạy về phòng, chống tham nhũng dùng cho các trường đại học, cao đẳng chuyên về luật* (Sách điện tử, Ban hành kèm theo Quyết định số 3470/QĐ-BGDĐT ngày 06 tháng 9 năm 2014 của Bộ Trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo).
2. Đại học Quốc gia Hà Nội, Khoa Luật (2001), *Giáo trình luật hình sự Việt Nam (Phần chung)*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội.
3. Nguyễn Văn Hương (2021), *Hoàn thiện các quy định của Bộ luật Hình sự về các tội phạm tham nhũng góp phần xây dựng nhà nước pháp quyền theo Nghị quyết Đại hội lần thứ XIII của Đảng*, (trong Kỷ yếu Hội thảo khoa học cấp Bộ: “Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XIII và những vấn đề đặt ra đối với xây dựng, hoàn thiện nhà nước pháp quyền Xã hội chủ nghĩa Việt Nam” (Phiên 2), Trường Đại học Luật Hà Nội và Viện nghiên cứu khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp, ngày 15 tháng 6 năm 2021).
4. Đào Lê Thu (2018), *Đánh giá tính thống nhất giữa Bộ luật Hình sự năm 2015 với Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005 và những đề xuất*, Tạp chí Luật học, Số 2/2018.
5. Đào Lê Thu (2021), *Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XIII và những vấn đề đặt ra đối với việc hoàn thiện khung pháp luật về phòng, chống tham nhũng*, (trong Kỷ yếu Hội thảo khoa học cấp Bộ: “Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XIII và những vấn đề đặt ra đối với xây dựng, hoàn thiện nhà nước pháp quyền Xã hội chủ nghĩa Việt Nam” (Phiên

- 1), Trường Đại học Luật Hà Nội và Viện nghiên cứu khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp, ngày 15 tháng 6 năm 2021).
6. Trường Đại học Luật Hà Nội (1999), *Từ điển giải thích thuật ngữ luật học* (Luật hình sự; Luật tố tụng hình sự), Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
 7. Trường Đại học Luật Hà Nội (2018), *Giáo trình Luật hình sự Việt Nam (Phần chung)*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
 8. Trường Đại học Luật Hà Nội (2019), *Luật học Việt Nam – Những vấn đề đương đại*, Sách chuyên khảo, Nxb Tư Pháp, Hà Nội.
 9. Viện Ngôn ngữ học (2000), *Từ điển Tiếng Việt* (Hoàng Phê chủ biên), Nxb Đà Nẵng – Trung tâm Từ điển học, Hà Nội-Đà Nẵng.
 10. Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá VIII tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng, tại địa chỉ: <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/ban-chap-hanh-trung-uong-dang/dai-hoi-dang/lan-thu-ix/bao-cao-chinh-tri-cua-ban-chap-hanh-trung-uong-dang-khoa-viii-tai-dai-hoi-dai-bieu-toan-quo-lan-thu-ix-cua-dang-1545> (Truy cập ngày 28/10/2021).
 11. Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá IX tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X của Đảng, tldd.
 12. Chiến lược ổn định và phát triển kinh tế - xã hội đến năm 2000, tại địa chỉ: <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/ban-chap-hanh-trung-uong-dang/dai-hoi-dang/lan-thu-vii/chien-luoc-on-dinh-va-phat-trien-kinh-te-xa-hoi-den-nam-2000-1559> (Truy cập ngày 28/10/2021).
 13. Nghị quyết số 04-NQ/HNTW ngày 17/12/1987, Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khoá VI) về phương hướng, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội trong ba năm 1988 -1990 và năm 1988, tại địa chỉ: <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/van-kien-tu-lieu-ve-dang/hoi-nghi-bch-trung-uong/khoa-vi/nghi-quyet-so-04-nqhntw-ngay-17121987-hoi-nghi-lan-thu-tu-ban-chap-hanh-trung-uong-dang-khoa-vi-ve-phuong-huong-nhiem-vu-phat-1105> (Truy cập ngày 28/10/2021).

14. *Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng*, tại địa chỉ:
<https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/ban-chap-hanh-trung-uong-dang/dai-hoi-dang/lan-thu-xiii/nghi-quyet-dai-hoi-dai-bieu-toan-quoc-lan-thu-xiii-cua-dang-3663>
(Truy cập ngày 28/10/2021).
15. Bản án số: 22/2019/HS-ST ngày 10 tháng 10 năm 2019 của Tòa án nhân dân tỉnh Ninh Bình.
16. Bản án số: 12/2019/HSST ngày 08 tháng 8 năm 2019 của TAND huyện Sơn Động, tỉnh Bắc Giang.
- Bản án số: 16/2019/HSST ngày 16 tháng 04 năm 2019 của TAND huyện Tân Phú, tỉnh Đồng Nai.

**PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG TRONG LĨNH VỰC KINH TẾ TIẾP CẬN
TỪ CHẾ ĐỘ SỞ HỮU ĐẤT ĐAI Ở VIỆT NAM**
ANTI-CORRUPTION IN ECONOMIC FIELD FROM THE PERSPECTIVE OF LAND
OWNERSHIP IN VIETNAM

Nguyễn Quang Tuyền*

TÓM TẮT: Chuyên đề phân tích những điểm bất cập, chưa phù hợp hoặc những “kẽ hở” trong nội dung các quy định về sở hữu đất đai của Luật Đất đai năm 2013 tiềm ẩn nguy cơ tham nhũng trong lĩnh vực đất đai. Trên cơ sở đó, tác giả đưa ra khuyến nghị sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện chế độ sở hữu đất đai của Luật Đất đai năm 2013 góp phần nâng cao hiệu quả phòng, chống tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế ở Việt Nam hiện nay.

Từ khóa: Tham nhũng; phòng, chống, lĩnh vực kinh tế, pháp luật đất đai, Việt Nam, sở hữu đất đai, giá đất, thu hồi đất, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ...

ABSTRACT: The paper analyzes the inadequacies, inappropriateness or “loopholes” of the provisions on land ownership in the 2013 Land Law, which contain potential risks of corruption in this field. On that basis, the author provides suggestions to amend, supplement and complete the land ownership regulation in the 2013 Land Law to improve the effectiveness of preventing and fighting corruption in economic field in Vietnam.

Keywords: corruption; prevent, fight, economic field, land law, Vietnam, land ownership, land price, land reacquisition, Provincial People’s Committee

1. Đặt vấn đề

Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII khẳng định: “*Công tác phòng, chống tham nhũng, lãng phí là một nhiệm vụ đặc biệt quan trọng trong công tác xây dựng, chỉnh đốn Đảng, xây dựng, củng cố hệ thống chính trị trong sạch, vững mạnh, củng cố khối đại đoàn kết toàn dân tộc. Kiên quyết, kiên trì đấu tranh, ngăn chặn, đẩy lùi tham nhũng, lãng phí, với quyết tâm chính trị cao hơn, hành động mạnh mẽ, triệt để hơn, hiệu quả hơn. Kết hợp chặt chẽ giữa tích cực phòng ngừa với chủ động phát hiện, xử lý nghiêm*

* PGS.TS., Trường Đại học Luật Hà Nội; Email: qtuyen1966@yahoo.com.

*minh, kịp thời những hành vi tham nhũng, lãng phí, bao che, dung túng, tiếp tay cho tham nhũng, can thiệp, cản trở việc chống tham nhũng, lãng phí, không có vùng cấm, không có ngoại lệ. Phát huy sức mạnh tổng hợp của cả hệ thống chính trị và của toàn dân; thực hiện đồng bộ các biện pháp chính trị, tư tưởng, tổ chức, hành động, kinh tế, hình sự*¹. Điều này thể hiện quyết tâm chính trị to lớn của Đảng trong công cuộc phòng, chống tham nhũng làm trong sạch hệ thống chính trị ở nước ta hiện nay. Thể chế hóa quan điểm phòng chống tham nhũng của Đảng, Nhà nước ta xây dựng, ban hành hệ thống pháp luật về phòng, chống tham nhũng nói chung và hệ thống pháp luật về phòng, chống tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế nói riêng. Đây là một công cụ pháp lý quan trọng để phòng, chống tham nhũng có hiệu quả ở nước ta. Nhiều vụ việc tham nhũng về kinh tế được đưa ra truy tố, xét xử với những bản án nghiêm khắc, công minh như vụ án Đinh La Thăng, Trịnh Xuân Thanh; vụ án AVG; vụ án Vũ Nhôm; vụ án Út Trọc; vụ án Vinashin v.v được đông đảo cán bộ, đảng viên và nhân dân đồng tình ủng hộ. Tuy nhiên, công cuộc đấu tranh phòng, chống tham nhũng còn rất gay go, phức tạp đòi hỏi Đảng và Nhà nước phải kiên quyết, kiên trì thực hiện với việc triển khai đồng bộ các giải pháp. Trên thực tế, một trong những vấn đề nổi cộm của tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế ở nước ta là tham nhũng trong lĩnh vực đất đai. Để tiếp tục phòng, chống tham nhũng trong lĩnh vực đất đai có hiệu quả thì một trong những công việc cần làm là rà soát, đánh giá hệ thống pháp luật đất đai kịp thời bịt các “lỗ hổng”, “kẽ hở” và sửa đổi, bổ sung các quy định bất hợp lý, không còn phù hợp để không tạo điều kiện cho tổ chức, cá nhân lợi dụng tham nhũng. Tuy nhiên, trong phạm vi của một chuyên đề hội thảo, người viết tập trung luận bàn về phòng, chống tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế tiếp cận từ chế độ sở hữu đất đai ở Việt Nam.

2. Bất cập trong nội dung các quy định về sở hữu đất đai của Luật Đất đai năm 2013 tiềm ẩn nguy cơ tham nhũng

2.1. Thực trạng quy định về sở hữu đất đai của Luật Đất đai năm 2013

Luật Đất đai năm 2013 quy định: “*Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử*

¹ Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, tập 1, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, tr.193 -194.

dụng đất theo quy định của Luật này”². Toàn dân là một khái niệm chính trị mà không phải là một khái niệm pháp lý. Điều này có nghĩa là toàn dân là một cộng đồng người, bao gồm toàn thể hơn 96,2 triệu người Việt Nam không thể là chủ thể của một quan hệ pháp luật về sở hữu đất đai. Theo Lý luận Nhà nước và Pháp luật, chủ thể quan hệ pháp luật là tổ chức (pháp nhân) và cá nhân (thể nhân)³. Do vậy, quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân trong Luật Đất đai năm 2013 mang ý nghĩa chính trị nhiều hơn là ý nghĩa pháp lý. Hơn nữa, khái niệm chủ sở hữu toàn dân về đất đai mang tính trừu tượng khó chỉ ra được các đối tượng cụ thể, ai, người nào là chủ sở hữu đất đai ở nước ta. Mặt khác, chủ sở hữu đất đai là toàn dân thì không thể tự mình thực hiện các quyền năng của chủ sở hữu đối với đất đai (bao gồm quyền chiếm hữu, quyền sử dụng và quyền định đoạt đất đai) mà phải ủy nhiệm cho Nhà nước là người đại diện thực hiện các quyền năng này. Như vậy, Nhà nước Việt Nam vừa thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai vừa thực hiện chức năng thống nhất quản lý đất đai. Nội dung này được quy định tại Chương 2 (từ Điều 13 - Điều 28); cụ thể:

Thứ nhất, Mục 1 quy định quyền của Nhà nước đối với đất đai, bao gồm:

Một là, quy định quyền đại diện chủ sở hữu về đất đai gồm: 1. Quyết định quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất; 2. Quyết định mục đích sử dụng đất; 3. Quy định hạn mức sử dụng đất, thời hạn sử dụng đất; 4. Quyết định thu hồi đất, trưng dụng đất; 5. Quyết định giá đất; 6. Quyết định trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất; 7. Quyết định chính sách tài chính về đất đai; 8. Quy định quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất.

Hai là, Nhà nước quyết định mục đích sử dụng đất.

Ba là, Nhà nước quy định hạn mức sử dụng đất, thời hạn sử dụng đất.

Bốn là, Nhà nước quyết định thu hồi đất, trưng dụng đất.

Năm là, Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất thông qua các hình thức sau đây: 1. Quyết định giao đất không thu tiền sử dụng đất, giao đất có thu tiền sử dụng đất; 2. Quyết định cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm, cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê; 3. Công nhận quyền sử dụng đất.

²Điều 4 Luật Đất đai năm 2013

³ Học viện Hành chính - Khoa Nhà nước và Pháp luật (2009), Giáo trình Lý luận chung về Nhà nước và Pháp luật (Đào tạo Đại học Hành chính), Nxb Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội, tr. 316.

Sáu là, Nhà nước quyết định giá đất thông qua phương thức gồm: 1. Nhà nước quy định nguyên tắc, phương pháp định giá đất; 2. Nhà nước ban hành khung giá đất, bảng giá đất và quyết định giá đất cụ thể.

Bảy là, Nhà nước quyết định chính sách tài chính về đất đai, theo đó: 1. Nhà nước quyết định chính sách thu, chi tài chính về đất đai; 2. Nhà nước điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất mà không do đầu tư của người sử dụng đất mang lại thông qua chính sách thuế, tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, đầu tư cơ sở hạ tầng và chính sách hỗ trợ cho người có đất thu hồi.

Tám là, Nhà nước quy định quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất.

Thứ hai, Đạo luật này đề cập việc thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu về đất đai bằng quy định: *“1. Quốc hội ban hành luật, nghị quyết về đất đai; quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia; thực hiện quyền giám sát tối cao đối với việc quản lý và sử dụng đất đai trong phạm vi cả nước; 2. Hội đồng nhân dân các cấp thực hiện quyền thông qua quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương mình trước khi trình cơ quan có thẩm quyền phê duyệt; thông qua bảng giá đất, việc thu hồi đất thực hiện các dự án phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng của địa phương theo thẩm quyền quy định tại Luật này; giám sát việc thi hành pháp luật về đất đai tại địa phương; 3. Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu về đất đai theo thẩm quyền quy định tại Luật này”⁴.*

2.2. Bình luận về bất cập trong các quy định sở hữu đất đai của Luật Đất đai năm 2013

Với những quy định nêu trên của Luật Đất đai năm 2013 cho thấy:

Thứ nhất, cấu trúc sở hữu đất đai được xác lập dựa trên các tầng, nấc; bao gồm đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu; quyền đại diện chủ sở hữu về đất đai thực hiện thông qua Quốc hội, hội đồng nhân dân các cấp (HĐND các cấp); Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp (UBND các cấp).

Việc chuyển giao thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai được chuyển từ Nhà nước - tổ chức chính trị, quyền lực - sang các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Tức là

⁴ Điều 21 Luật Đất đai năm 2013

về mặt chính trị - pháp lý, Nhà nước đóng vai trò đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai song việc thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu về đất đai lại thuộc về các cơ quan nhà nước, bao gồm: Quốc hội, HĐND các cấp; Chính phủ, UBND các cấp. Vấn đề đặt ra là làm thế nào để kiểm soát được các cơ quan này thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai đảm bảo đúng pháp luật; ngăn ngừa tham nhũng, vụ lợi theo nhóm lợi ích. Cơ chế kiểm soát này chưa được Luật Đất đai năm 2013 quy định bằng một điều, khoản cụ thể ...

Thứ hai, mặc dù pháp luật đất đai quy định Quốc hội, HĐND các cấp; Chính phủ, UBND các cấp thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai trong phạm vi cả nước và từng địa phương song trên thực tế người ký các quyết định giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNQSDĐ); phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và xác định giá đất v.v - là những phương thức thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai - lại là người đứng đầu hoặc người đại diện hợp pháp của các cơ quan này. Như vậy, tuy về mặt pháp lý, người đứng đầu Quốc hội, HĐND các cấp; Chính phủ, UBND các cấp không phải là chủ sở hữu đất đai nhưng trên thực tế họ lại được trao rất nhiều quyền lực trong “hiện thực hóa” việc ký các quyết định giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất, cấp GCNQSDĐ; phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và xác định giá đất v.v là hoạt động cụ thể biểu hiện các phương thức thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai của Nhà nước. Vô hình chung các chủ thể này được trao rất nhiều quyền lực trong quyết định phân bổ đất đai cho các nhu cầu khác nhau của xã hội. Nếu không có cơ chế pháp lý hữu hiệu để giám sát, kiểm soát việc thực thi quyền lực của các đối tượng này thì dễ nảy sinh sự lạm dụng quyền lực, “tha hóa quyền lực” trong việc phân bổ nguồn lực đất đai vì lợi ích nhóm. Bởi lẽ, nguồn lực đất đai của quốc gia là có hạn và ngày càng khan hiếm; trong khi đó nhu cầu sử dụng đất vào các mục đích khác nhau của xã hội ngày càng tăng. Sự mất cân đối giữa “cung” và “cầu” đất đai đã tạo ra khả năng dễ dàng tìm kiếm lợi nhuận giữa người có đất với người không có đất. Hơn nữa, trong điều kiện kinh tế thị trường thì đất đai ngày càng có giá trị (đặc biệt là đất ở khu vực đô thị, vùng ven đô thị, giáp mặt đường giao thông v.v). Do đó, để tiếp cận và có được đất đai thông qua hình thức Nhà nước giao đất, cho thuê đất ...; không ít doanh nghiệp, cá nhân, tổ chức sử dụng việc hối lộ, “bôi trơn”, “đi đêm” với người đại diện cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao đất, cho thuê

đất (người có quyền ký các quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất ...). Thực tế, qua một báo cáo nghiên cứu của Ngân hàng thế giới về vấn đề này cho thấy nhiều doanh nghiệp phản ánh họ phải mất phí “bôi trơn” cho các cơ quan nhà nước khi tiếp cận đất đai sử dụng vào mục đích sản xuất - kinh doanh: « Đất đai ở Việt Nam không nhiều và doanh nghiệp rất khó tiếp cận. Cạnh tranh đất đai trong bối cảnh thẩm quyền tập trung quá lớn trong việc cấp đất không được kiểm tra, giám sát hiệu quả đã tạo điều kiện cho tham nhũng. Các doanh nghiệp có thể bị xúi giục trong việc bỏ những rào cản trong tiếp cận đất phức tạp hiện nay thông qua cái gọi là « tiền bôi trơn ». Khảo sát các doanh nghiệp vừa và nhỏ năm 2009 của Viện Nghiên cứu lao động và xã hội kết hợp với Trường Đại học Coopenhagen cho thấy việc tiếp cận đất đai là một trong những trở ngại lớn nhất đối với doanh nghiệp vừa và nhỏ. Trong tổng số 10 vấn đề thì khó khăn trong việc tìm địa điểm và đất kinh doanh phù hợp là vấn đề lớn thứ ba đối với các doanh nghiệp vừa và nhỏ khi bắt tay thực hiện những dự án mới. Tương tự, trong số các doanh nghiệp tham gia Khảo sát doanh nghiệp của Ngân hàng Thế giới năm 2009, tiếp cận với đất đai là vấn đề lớn thứ tư hoặc thứ năm trong danh mục 15 vấn đề »⁵.

Thứ ba, Hiến pháp năm 2013 quy định : « Đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lý là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý »⁶. Tuy nhiên, dường như Luật Đất đai năm 2013 chưa thể chế hóa đầy đủ quy định trên của Hiến pháp năm 2013. Điều này thể hiện, Luật Đất đai năm 2013 mới chỉ quy định về quyền của Nhà nước với tư cách đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai. Trong khi đó, toàn dân là chủ sở hữu đất đai theo quy định của Hiến pháp năm 2013 thì lại không được Luật Đất đai năm 2013 quy định có những quyền năng cụ thể gì. Như vậy, quy định về sở hữu đất đai trong Luật Đất đai năm 2013 cho thấy vai trò nổi bật, phủ trùm của Nhà nước đại diện chủ sở hữu đất đai; trong khi đó, vị trí của chủ sở hữu toàn dân về đất đai lại thể hiện hết sức mờ nhạt. Điều này dễ gây ra cách hiểu là Nhà nước

⁵ Nhận diện và giảm thiểu các rủi ro dẫn đến tham nhũng trong quản lý đất đai ở Việt Nam (Sách tham khảo) (2011), Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, tr. 54 - 55.

⁶ Điều 53 Hiến pháp năm 2013

đại diện chủ sở hữu đất đai sẽ làm thay toàn dân quyết định mọi quyền định đoạt, chiếm hữu, sử dụng đất mà “quên” mất rằng việc thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu đất đai của các cơ quan nhà nước phải đặt trong khuôn khổ của pháp luật, tuân thủ pháp luật và không được vi phạm pháp luật. Hơn nữa, cơ chế kiểm soát, giám sát việc thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền được quy định lỏng lẻo, không đầy đủ, chặt chẽ và phù hợp. Trên thực tế có không ít cơ quan, tổ chức, cá nhân lạm dụng quyền lực trong thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai để giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất và thu hồi đất ... không đúng pháp luật với mục đích vụ lợi, tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm.

Thứ tư, Luật Đất đai năm 2013 mới làm rõ vai trò của Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai; vai trò của Nhà nước trong thống nhất quản lý đất đai. Tuy nhiên, vai trò của Nhà nước với tư cách là người sử dụng đất thì dường như Đạo luật này chưa quy định một cách rõ ràng, đầy đủ và tường minh. Trên thực tế, Nhà nước là chủ thể sử dụng những diện tích đất lớn, nằm ở các vị trí đắc địa, vị trí “vàng” có giá trị lên đến nhiều tỷ USD được giao cho các cơ quan, tổ chức nhà nước, doanh nghiệp nhà nước, lực lượng vũ trang ... sử dụng đất để xây dựng trụ sở làm việc, sử dụng đất vào mục đích quốc phòng - an ninh; sử dụng đất để phát triển kinh tế - xã hội; sử dụng đất vào mục đích công cộng ... Hơn nữa, thông qua các cấp chính quyền, Nhà nước quản lý quỹ đất chưa sử dụng của quốc gia. Những loại đất này được gọi là đất công. Trên thực tế nhiều vụ án tham nhũng lớn về đất đai đã được đưa ra xét xử, nhiều cán bộ quản lý các cấp nói chung và cán bộ cao cấp nói riêng đã rơi vào vòng lao lý chỉ với một lý do thực hiện thẩm quyền quyết định về đất đai trái pháp luật gây thất thoát “đất công”. *“Ngược lại với các thừa đất đã được trao cho cá nhân, tổ chức như các quyền tài sản tư, đất công là một vấn đề ít được bàn luận: Đất công ở nước ta hiện nay gồm những loại đất nào, đang do ai quản lý đã và đang được sử dụng với hiệu quả ra sao và đất công đang được chuyển thành tư như thế nào, ai được hưởng trong quá trình chuyển đổi ấy? Đây là một chủ đề cần thảo luận.”*⁷

⁷ Phạm Duy Nghĩa (2021), Một số khía cạnh chính sách, pháp luật của quyền sử dụng đất công, Tọa đàm “Chính sách đất đai và vai trò đối với phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam trong bối cảnh mới” do Viện Lãnh đạo học và Chính sách công - Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh tổ chức tại Hà Nội, ngày 23/09.

hay “khái niệm “đất công” thường được nói tới trên công luận nhưng chưa có định nghĩa thuật ngữ pháp lý trong bất kỳ văn bản quy phạm pháp luật nào, trong khi ở các nước khác “đất công” và “đất tư” được xác định rõ ràng, được quản lý theo những quy định khác nhau và được kiểm soát chặt chẽ khi chuyển từ “đất công” sang “đất tư” và ngược lại”⁸. Như vậy, Luật Đất đai năm 2013 chưa quy định rõ ràng, đầy đủ vai trò của Nhà nước với tư cách là người sử dụng đất cũng như chưa đưa ra khái niệm về đất công và chế độ quản lý, sử dụng cụ thể đối với loại đất này. Vì vậy, trên thực tế việc sử dụng đất công tiềm ẩn nguy cơ tham nhũng. “Tùy theo pháp luật các nước, bờ biển, thềm lục địa, vùng trời, rừng tự nhiên, sông suối, nguồn nước, tài nguyên trong lòng đất, các dải đất ven sông ... có thể được tuyên bố là tài sản quốc gia, bị cấm hoặc giám sát cực kỳ chặt chẽ việc chuyển nhượng chúng cho tư nhân. Bờ biển, các nguồn nước của Việt Nam hiện đã bị chia cắt bởi vô số các tổ chức và doanh nghiệp được khai thác vì lợi ích các tổ chức đó, có nghĩa là vì lợi ích tư nhân”⁹. Hay hiện nay, nhiều bộ, ngành được giao đất không thu tiền sử dụng đất để xây dựng trụ sở làm việc mới nhưng không bàn giao đất có trụ sở cũ cho Nhà nước. Có không ít các trường hợp doanh nghiệp nhà nước di dời cơ sở sản xuất - kinh doanh ở những vị trí đắc địa ra khỏi khu đô thị, trung tâm thành phố để tránh gây ô nhiễm môi trường, ảnh hưởng xấu đến sức khỏe của người dân thì thay vì diện tích đất này được quy hoạch để làm công viên, nơi vui chơi công cộng lại được giao cho doanh nghiệp, tập đoàn kinh doanh bất động sản xây dựng khu chung cư cao tầng để bán kiếm lời. Điều này không khỏi khiến dư luận xã hội đặt câu hỏi về tính hợp lý của việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất và có tiềm ẩn nguy cơ tham nhũng, lợi ích nhóm hay không? Nhiều diện tích đất do lực lượng vũ trang quản lý; đất giao cho các nông, lâm trường quốc doanh quản lý bị chuyển mục đích bừa bãi, sử dụng lãng phí hoặc chuyển nhượng, cho thuê ... không đúng quy định không chỉ biến đất công rơi vào “túi tư nhân”, gây lãng phí nguồn lực đất đai quốc gia mà còn là “miếng bánh béo bở” để các lợi ích nhóm xâu xé, tiềm ẩn tham nhũng, tiêu cực ... “Trong chế độ sở hữu toàn dân về đất đai, mọi thửa đất đều là “đất công”, nhưng sự khác nhau ở

⁸ Đặng Hùng Võ (2021), Những sơ hở, bất cập và hạn chế trong pháp luật và thực thi pháp luật về quản lý đất đai - Thực trạng và các giải pháp khắc phục - Kỳ yếu Hội thảo “Kiểm soát quyền lực để phòng, chống tham nhũng - Thực trạng và giải pháp” do Ban Nội chính Trung ương tổ chức tại Hà Nội, tháng 1, tr.76.

⁹ Một số khía cạnh chính sách, pháp luật của quyền sử dụng đất công, Tlđd.

đây là ai sử dụng trong nguyên tắc ta đã thay thế đất đai bằng quyền sử dụng đất. Nói rõ hơn, sự phân biệt “công” và “tư” ở đây không gắn với đất mà phải là “sử dụng đất vào mục đích tư hay công”. Sự không mạch lạc về “khu vực công sử dụng đất” hay “khu vực tư sử dụng đất” sẽ dẫn tới rủi ro “nhập nhèm” giữa “đất công” và “đất tư”, “công” biến thành “tư” chính là nội dung trọng tâm của tham nhũng đất đai. Một số nước trên thế giới phân biệt “đất công” và “đất tư” khá dễ dàng trên cơ sở quyền sở hữu và các thể chế rất khác nhau. “Đất công” được quản lý theo ranh giới rõ ràng trên bản đồ địa chính. Việc chuyển “đất công” thành “đất tư” phải thông qua quy trình đấu giá đất minh bạch. “Đất tư” cũng được xác định rõ trên bản đồ địa chính và được bảo đảm pháp lý bằng một giấy chứng nhận. Cơ quan quản lý đất đai thực hiện quản lý “đất tư” để tính thuế sử dụng đất và bảo đảm quyền và lợi ích của chủ đất. “Đất tư” bị nhà nước thu hồi làm việc khác được gọi là quốc hữu hoá. Như vậy, để kiểm soát tham nhũng về đất đai tại Việt Nam, cần phân định rõ ranh giới giữa “đất công” và “đất tư”¹⁰.

Thứ năm, quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai của Nhà nước được thực hiện thông qua một trong các phương thức: “Nhà nước điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất mà không do đầu tư của người sử dụng đất mang lại thông qua chính sách thuế, tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, đầu tư cơ sở hạ tầng và chính sách hỗ trợ cho người có đất thu hồi”¹¹. Tuy nhiên, Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/05/2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai và các văn bản khác hướng dẫn thi hành lại không quy định đầy đủ, chi tiết, đồng bộ về nội dung này của Luật Đất đai năm 2013. Vì vậy, khoản 2 Điều 19 Luật Đất đai năm 2013 không thể triển khai thực hiện trên thực tế. Điều này dẫn đến hậu quả là nguồn lợi nhuận khổng lồ được tạo ra từ việc Nhà nước quy hoạch phân định mục đích sử dụng đất; chuyển mục đích sử dụng đất từ đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp hoặc Nhà nước đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng làm tăng giá trị của khu đất liền kề v.v không được điều tiết vào ngân sách nhà nước mà rơi vào túi các nhóm chủ đầu tư là tổ chức, cá nhân được hưởng lợi từ những việc làm này của Nhà nước,

¹⁰ Những sơ hở, bất cập và hạn chế trong pháp luật và thực thi pháp luật về quản lý đất đai - Thực trạng và các giải pháp khắc phục, Tlđd, tr.78.

¹¹ Khoản 2 Điều 19 Luật Đất đai năm 2013

của cộng đồng. Đây là một trong những nguyên nhân sâu xa dẫn đến tham nhũng, tiêu cực trong lĩnh vực đất đai.

Thứ sáu, theo Luật Đất đai năm 2013 thì một trong những phương thức Nhà nước thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai là việc Nhà nước quyết định giá đất. Theo đó, Nhà nước quyết định giá đất thông qua: 1. Nhà nước quy định nguyên tắc, phương pháp định giá đất; 2. Nhà nước ban hành khung giá đất, bảng giá đất và quyết định giá đất cụ thể. Tiếp đó, Điều 114 Luật Đất đai năm 2013 quy định:

Một là, UBND cấp tỉnh quyết định giá đất cụ thể. Cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh có trách nhiệm giúp UBND cấp tỉnh tổ chức việc xác định giá đất cụ thể. Trong quá trình thực hiện, cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh được thuê tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất để tư vấn xác định giá đất cụ thể.

Việc xác định giá đất cụ thể phải dựa trên cơ sở điều tra, thu thập thông tin về thửa đất, giá đất thị trường và thông tin về giá đất trong cơ sở dữ liệu đất đai; áp dụng phương pháp định giá đất phù hợp. Căn cứ kết quả tư vấn xác định giá đất, cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh trình Hội đồng thẩm định giá đất xem xét trước khi trình UBND cùng cấp quyết định.

Hội đồng thẩm định giá đất gồm Chủ tịch UBND cấp tỉnh làm Chủ tịch và đại diện của cơ quan, tổ chức có liên quan, tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất.

Hai là, giá đất cụ thể được sử dụng để làm căn cứ trong các trường hợp sau đây: ...
đ) Tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

Quy định tại Điều 114 là một trong những sửa đổi, bổ sung của Luật Đất đai năm 2013. Giá đất cụ thể được sử dụng làm căn cứ tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất sử dụng vào mục đích quốc phòng - an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Về cơ bản, thẩm quyền xác định giá đất quy định trong Luật Đất đai năm 2013 kế thừa quy định của Luật Đất đai năm 2003; cụ thể: *Bước 1*. Chính phủ ban hành khung giá đất; *Bước 2*. Căn cứ nguyên tắc, phương pháp định giá đất và khung giá đất, UBND cấp tỉnh xây dựng và trình HĐND cùng cấp thông qua bảng giá đất trước khi ban hành.

UBND cấp tỉnh quyết định giá đất cụ thể. Cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh có trách nhiệm giúp UBND cấp tỉnh tổ chức việc xác định giá đất cụ thể. Trong quá trình thực hiện, cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh được thuê tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất để tư vấn xác định giá đất cụ thể. Căn cứ kết quả tư vấn xác định giá đất, cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh trình Hội đồng thẩm định giá đất xem xét trước khi trình UBND cùng cấp quyết định. Như vậy, Luật Đất đai năm 2013 vẫn tiếp tục giao cho UBND cấp tỉnh thẩm quyền quyết định giá đất (Khoản 3 Điều 114). Điều này có thể phù hợp với chế độ sở hữu đất đai ở nước ta, trong đó Nhà nước là đại diện chủ sở hữu, có quyền định đoạt mọi vấn đề liên quan đến đất đai, trong đó có giá đất. Nhưng cơ chế này sẽ không giải quyết triệt để những vướng mắc, bất cập xung quanh việc thu hồi đất. Bởi lẽ, quy định một cơ quan vừa có thẩm quyền thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, vừa có thẩm quyền quyết định giá đất sẽ chứa đựng nguy cơ tham nhũng và khiếu kiện rất cao. Bên cạnh đó, mặc dù quy định: *"giá đất do tổ chức có chức năng tư vấn định giá đất xác định là một trong các căn cứ để cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định, quyết định giá đất"* nhưng quy định này cho thấy, giá đất do tổ chức có chức năng tư vấn định giá đất xác định chỉ có giá trị để UBND cấp tỉnh tham khảo trước khi quyết định, chưa tạo đủ "sức nặng" cũng như hiệu quả của cơ chế này đối với quyết định giá đất, do đó khó có thể giải quyết được vấn đề khiếu kiện trong thu hồi đất liên quan đến việc xác định giá đất để thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và vấn đề tham nhũng trong giao đất, cho thuê đất. Nghị quyết số 19-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương lần thứ 6 khóa XI ngày 31-10-2012 về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới (sau đây gọi là Nghị quyết số 19-NQ/TW) đã đặt ra hướng *"kiện toàn cơ quan định giá đất của Nhà nước, nâng cao năng lực đội ngũ cán bộ làm công tác định giá đất và thẩm định giá đất; cơ quan tham mưu xây dựng giá đất và cơ quan thẩm định giá đất là 2 cơ quan độc lập; làm rõ trách nhiệm cơ quan giải quyết khiếu nại về giá đất trong bồi thường giải phóng mặt bằng... Có cơ chế giám sát các cơ quan chức năng và tổ chức định giá đất độc lập trong việc định giá đất"*. Đây là những đổi mới quan trọng về định hướng quản lý về giá đất của Đảng, là kim chỉ nam để chúng ta tiếp tục nghiên cứu, thể chế hóa trong các quy định của Luật và các văn bản dưới luật, góp phần đưa giá đất và đầu giá quyền sử dụng đất được công khai,

minh bạch, trở thành công cụ đắc lực trong phòng, chống tham nhũng về đất đai. Một số nội dung của Nghị quyết số 19-NQ/TW đã được luật hoá trong Luật Đất đai năm 2013, nhưng cũng còn nhiều nội dung chưa được thể hiện trong Luật Đất đai cũng như nội dung các Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đất đai. Hơn nữa, có một số nội dung được luật hoá chưa đúng với tinh thần Nghị quyết này. Ví dụ, Nghị quyết viết rằng "*kiện toàn cơ quan định giá đất của Nhà nước*" nhưng trong Luật Đất đai năm 2013 không có quy định nào về "*cơ quan định giá đất của Nhà nước*" mà vai trò này vẫn giao cho cơ quan hành chính là UBND cấp tỉnh.

3. Một số kiến nghị sửa đổi, bổ sung chế độ sở hữu đất đai của Luật Đất đai năm 2013 góp phần nâng cao hiệu quả phòng, chống tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế ở Việt Nam

Thứ nhất, bổ sung quy định về quyền của chủ sở hữu toàn dân về đất đai trong Luật Đất đai năm 2013. Bởi lẽ, Điều 53 Hiến pháp năm 2013 và Điều 4 Luật Đất đai năm 2013 quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu. Tuy nhiên, Luật Đất đai năm 2013 lại chỉ quy định quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và trách nhiệm quản lý đất đai của Nhà nước; trong khi đó, toàn dân là chủ sở hữu đất đai lại không được Đạo luật này đề cập đến các quyền năng của chủ sở hữu. Như vậy, vai trò của chủ sở hữu toàn dân về đất đai dường như rất mờ nhạt và tỏ ra “yếu thế” hơn so với vị thế của Nhà nước là đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai trong nội dung các quy định về sở hữu đất đai của Luật Đất đai năm 2013. Với cách thể hiện này, Luật Đất đai năm 2013 dễ đưa đến sự hiểu không chính xác, đầy đủ là chủ sở hữu toàn dân về đất đai ủy quyền cho Nhà nước trong việc quyết định toàn bộ đối với vốn đất quốc gia. Đây là một nguyên nhân dẫn đến sự lạm quyền, vượt quá quyền lực trong phân phối đất đai của không ít tổ chức nhà nước, quan chức nhà nước với mục đích tham nhũng, trục lợi trên thực tế vừa qua ở một số địa phương.

Thứ hai, Luật Đất đai năm 2013 mới chỉ quy định quyền của Nhà nước với tư cách đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai; quyền của Nhà nước với tư cách thống nhất quản lý đất đai. Song Đạo luật này chưa quy định cụ thể quyền của Nhà nước với tư cách là người sử dụng đất mà trên thực tế Nhà nước lại quản lý, sử dụng một diện tích đất rất lớn

như sử dụng vào mục đích quốc phòng - an ninh; xây dựng trụ sở các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội; quản lý đất chưa sử dụng, bờ biển, đất có rừng tự nhiên, hầm mỏ, nguồn nước ...; những loại đất này được gọi là đất công. Như vậy, mặc dù Luật Đất đai năm 2013 không đưa ra cách giải thích chính thức về khái niệm đất công nhưng trên thực tế đất công đã tồn tại. Việc không định danh rõ đất công trong Luật Đất đai năm 2013 là một “khoảng trống” tiềm ẩn tình trạng quản lý lỏng lẻo, sử dụng đất đai bừa bãi, lãng phí, kém hiệu quả hoặc bao chiếm, chuyển nhượng loại đất này với mục đích tư lợi của không ít cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp nhà nước. Như vậy, để kiểm soát tham nhũng về đất đai tại Việt Nam, cần phân định rõ ranh giới giữa “đất công” và “đất tư”. Theo đó, nhằm phù hợp với chế độ sở hữu toàn dân về đất đai có thể định nghĩa “đất sử dụng vào mục đích tư” là “*đất do các tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân sử dụng khi được nhà nước công nhận quyền sử dụng, nhà nước giao đất, nhà nước cho thuê đất*”. “Đất thuộc phạm vi công” là đất “*không sử dụng vào mục đích tư, bao gồm đất giao cho các cơ quan nhà nước, cộng đồng dân cư sử dụng hoặc quản lý; đất chưa sử dụng; và đất nhà nước chưa giao, chưa cho thuê*”. Sự phân biệt rành mạch giữa “công” và “tư” như vậy sẽ tạo nên minh bạch trong quản lý và sử dụng đất, đồng thời dễ dàng phát hiện tham nhũng đất công. Đây chính là nội dung chính cần bổ sung vào pháp luật đất đai¹².

Thứ ba, bổ sung quy định chi tiết, thống nhất, đồng bộ cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước trong việc thực thi quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, bao gồm Quốc hội, HĐND các cấp; Chính phủ, UBND các cấp quy định tại Điều 21 Luật Đất đai năm 2013 nhằm tránh việc lạm dụng quyền lực trong việc thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai trong việc phân bổ nguồn lực đất đai, thu hồi đất ... để phát sinh nguy cơ tham nhũng, tiêu cực.

Bởi lẽ, với khoảng hơn 22.000 cơ quan quyền lực nhà nước các cấp và cơ quan chính quyền các cấp (bao gồm Quốc hội, HĐND các cấp; Chính phủ, UBND các cấp) lại được giao rất nhiều quyền năng như giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất; cấp GCNQSDĐ; thu hồi đất; bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho người bị thu hồi đất; quy định giá

¹² Những sơ hở, bất cập và hạn chế trong pháp luật và thực thi pháp luật về quản lý đất đai - Thực trạng và các giải pháp khắc phục, Tlđd, tr.78.

đất; quy định quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất; xử lý vi phạm pháp luật đất đai; lập, xét duyệt, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất v.v thì việc giám sát, kiểm soát việc thực thi quyền lực nhà nước trong thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai là điều không hề đơn giản. Vì vậy, thiết lập cơ chế pháp lý để kiểm soát quyền lực trong việc thực thi quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai của Quốc hội, HĐND các cấp; Chính phủ, UBND các cấp là rất cần thiết trong giai đoạn hiện nay. Có như vậy mới góp phần ngăn chặn, kiểm chế và đẩy lùi tham nhũng trong lĩnh vực đất đai.

Thứ tư, bổ sung các quy định chi tiết, thống nhất, đồng bộ của các văn bản dưới luật cụ thể hóa khoản 2 Điều 19 Luật Đất đai năm 2013: “*Nhà nước điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất mà không do đầu tư của người sử dụng đất mang lại thông qua chính sách thuế, tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, đầu tư cơ sở hạ tầng và chính sách hỗ trợ cho người có đất thu hồi*” để có thể triển khai thực thi trên thực tế. Có như vậy, nguồn lợi nhuận khổng lồ được tạo ra từ việc Nhà nước quy hoạch phân định mục đích sử dụng đất; chuyển mục đích sử dụng đất từ đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp hoặc Nhà nước đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng làm tăng giá trị của khu đất liền kề v.v được điều tiết vào ngân sách nhà nước mà không bị rơi vào túi các nhóm nhỏ chủ đầu tư là tổ chức, cá nhân được hưởng lợi từ những việc làm này của Nhà nước, của cộng đồng. Việc thiếu vắng các quy định hướng dẫn thi hành khoản 2 Điều 19 Luật Đất đai năm 2013 khiến cho nội dung này không đi vào cuộc sống và phát huy tác dụng tích cực như mong muốn.

Thứ năm, sửa đổi, bổ sung quy định về giá đất của Luật Đất đai năm 2013 theo hướng: 1) Bãi bỏ Khung giá đất của Chính phủ (Khung giá đất làm cản trở việc xây dựng Bảng giá đất phù hợp giá cả thị trường); 2) Có chế tài xử lý đối với các tỉnh có Bảng giá đất thấp hơn 80% giá cả thị trường (kinh nghiệm thế giới cho rằng chênh lệch 20% là phù hợp); 3) Bãi bỏ phương pháp định giá đất thứ năm do Chính phủ quy định; 4) Hoàn thiện quy trình quyết định giá đất sao cho bảo đảm tính độc lập và khách quan, không có sự can thiệp của các cơ quan hành chính (có thể dùng phương án quản lý quy trình định giá đất theo ngành dọc, độc lập với thẩm quyền của UBND cấp có thẩm quyền quyết định về đất

đai); 5) Có văn bản hướng dẫn cụ thể quy trình định giá đất với nội dung áp dụng phương pháp định giá đất nào trong trường hợp cụ thể nào¹³...

4. Kết luận

Tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế là rào cản, trở ngại rất lớn cho sự tăng trưởng bền vững của đất nước. Đảng và Nhà nước ta có quyết tâm chính trị và hành động quyết liệt để phòng, chống tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế. Tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế rất đa dạng và công cuộc đấu tranh phòng, chống rất phức tạp, cần phải thực hiện kiên trì, kiên quyết. Đối với tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế thì tham nhũng trong lĩnh vực đất đai là vấn đề nổi cộm với hàng loạt vụ việc bị đưa ra xét xử trong thời gian vừa qua với nhiều cán bộ lãnh đạo các cấp vướng vào vòng lao lý. Để phòng, chống tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế nói chung và phòng, chống tham nhũng trong lĩnh vực đất đai nói riêng có hiệu quả thì việc rà soát hệ thống chính sách, pháp luật đất đai có ý nghĩa quan trọng. Trong khuôn khổ của một chuyên đề hội thảo, tác giả khu trú nghiên cứu vào nội dung phòng, chống tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế tiếp cận từ chế độ sở hữu đất đai ở Việt Nam. Chuyên đề phân tích, đánh giá những bất cập trong các quy định về sở hữu đất đai của Luật Đất đai năm 2013 dễ bị lợi dụng để tham nhũng, tiêu cực khi triển khai thực hiện trên thực tế. Trên cơ sở đó, chuyên đề đưa ra một số giải pháp hoàn thiện chế độ sở hữu đất đai của Đạo luật này góp phần nâng cao hiệu quả phòng, chống tham nhũng trong lĩnh vực kinh tế nói chung và phòng, chống tham nhũng về đất đai nói riêng.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, tập 1, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, tr.193 -194.
2. Đặng Hùng Võ (2021), *Những sơ hở, bất cập và hạn chế trong pháp luật và thực thi pháp luật về quản lý đất đai - Thực trạng và các giải pháp khắc phục* - Kỷ yếu Hội thảo

¹³ Những sơ hở, bất cập và hạn chế trong pháp luật và thực thi pháp luật về quản lý đất đai - Thực trạng và các giải pháp khắc phục, Tlđd, tr. 80 -81.

“Kiểm soát quyền lực để phòng, chống tham nhũng - Thực trạng và giải pháp” do Ban Nội chính Trung ương tổ chức tại Hà Nội, tháng 1.

3. Học viện Hành chính - Khoa Nhà nước và Pháp luật (2009), *Giáo trình Lý luận chung về Nhà nước và Pháp luật* (Đào tạo Đại học Hành chính), Nxb Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội, tr. 316.

4. Luật Đất đai năm 2013.

5. *Nhận diện và giảm thiểu các rủi ro dẫn đến tham nhũng trong quản lý đất đai ở Việt Nam* (Sách tham khảo) (2011), Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.

6. Phạm Duy Nghĩa (2021), *Một số khía cạnh chính sách, pháp luật của quyền sử dụng đất công*, Tọa đàm “Chính sách đất đai và vai trò đối với phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam trong bối cảnh mới” do Viện Lãnh đạo học và Chính sách công - Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh tổ chức tại Hà Nội, ngày 23/09.

7. Trung tâm Tư vấn pháp luật và Vận động chính sách (ALAC) - Hội Bảo trợ tư pháp cho người nghèo Việt Nam (VIJUSAP) (2016), Báo cáo khảo sát “*Dấu hiệu tham nhũng trong quá trình giao đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và giải quyết khiếu nại, tố cáo liên quan đến các vấn đề đất đai tại tỉnh Thái Bình*”, tháng 12; nguồn: [ĐỀ CƯƠNG BÁO CÁO KẾT QUẢ KHẢO SÁT \(alac.vn\)](http://alac.vn)

8. Nguyễn Quang Tuyên (2018), *Tổng quan về cơ chế, chính sách, pháp luật về đất đai (Giai đoạn từ năm 2003 - nay)*, Đề tài NCKH cấp Bộ “Chính sách, pháp luật đất đai với phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam” của Ban Nội chính Trung ương, Hà Nội.

9. Nguyễn Quang Tuyên (2018), *Kinh nghiệm quốc tế về quyết định giá đất, đấu giá quyền sử dụng đất và những vận dụng trong phòng, chống tham nhũng về giá đất tại Việt Nam*, Đề tài NCKH cấp Bộ “Chính sách, pháp luật đất đai với phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam” của Ban Nội chính Trung ương, Hà Nội.

**MÔ HÌNH TỔ CHỨC CƠ QUAN PHÒNG CHỐNG, THAM NHỮNG THEO
PHÁP LUẬT MỘT SỐ QUỐC GIA CHÂU Á VÀ GỖI MỞ CHO VIỆT NAM
TRONG QUÁ TRÌNH HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT PHÒNG CHỐNG THAM
NHỮNG**

**MODEL OF ORGANIZATION OF AGAINST ANTI-CORRUPTION AGENCIES
UNDER THE LAW OF SOME ASIA COUNTRIES AND OPEN TO VIETNAM IN
THE PROFESSIONAL OF COMPLETING LAW OF ANTI-CORRUPTION**

Đào Mộng Điệp *

Đào Thế Đồng**

Lê Thảo Nguyên***

TÓM TẮT: Bài viết đánh giá thực trạng mô hình tổ chức cơ quan phòng, chống tham theo pháp luật một số quốc gia Châu Á điển hình (Singapore, Trung Quốc. Từ đó bài viết chỉ ra những kinh nghiệm cho Việt Nam trong quá trình hoàn thiện pháp luật phòng chống tham nhũng

Từ khóa: Cơ quan phòng chống tham nhũng; pháp luật phòng chống tham nhũng

ABSTRACT: The article assesses the current situation of the legal model of anti-corruption agencies in some typical Asian countries (Singapore, China). On that basis, it shows the experiences for Vietnam in the process of perfecting the anti-corruption law

Keywords: Anti-corruption agency; anti-corruption law

1. Đặt vấn đề

Tham nhũng ngày nay không còn là vấn đề riêng của từng quốc gia mà trở thành vấn đề chung của toàn cầu. Tham nhũng được các quốc gia trên thế giới xem là hiểm họa liên quan đến sự sống còn của chế độ và nó cũng liên quan đến sự phát triển chung của cả

* TS., Trường Đại học Luật, Đại học Huế; Email: diepdm@hul.edu.vn

** ThS., Trường Đại học Khoa học, Đại học Huế.

*** Trường Đại học Luật, Đại học Huế

nhân loại. Để phòng ngừa, phát hiện và xử lý tham nhũng, các quốc gia đã đưa ra nhiều giải pháp khác nhau về kinh tế, chính trị, pháp lý.

Ở Việt Nam, Luật Phòng chống tham nhũng qua các thời kỳ (2005; 2018) đã tạo ra một cơ chế phòng ngừa tham nhũng toàn diện và sâu rộng, qua đó góp phần xây dựng một cơ chế quản lý nhà nước, quản lý xã hội công khai, minh bạch, tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho việc ngăn chặn, phát hiện và xử lý kịp thời các hành vi tham nhũng. Tuy nhiên, trên thực tiễn tình hình tham nhũng vẫn diễn biến phức tạp, có ý kiến nhận định: “Tham nhũng có chiều hướng gia tăng nhanh trên phạm vi toàn quốc và ở nhiều lĩnh vực, trong đó xảy ra phổ biến hơn cả ở các lĩnh vực quản lý, sử dụng tài sản công, đầu tư xây dựng cơ bản, tài chính, ngân hàng, quản lý đất đai, các loại tài nguyên khác và ngày càng nghiêm trọng cả về tính chất và mức độ; nhiều đối tượng phạm tội là người từng giữ chức vụ cao trong các cơ quan nhà nước, các doanh nghiệp, tập đoàn kinh tế nhà nước; nhiều hành vi tham nhũng xảy ra trong thời gian dài mới được phát hiện, xử lý¹”.

Để đấu tranh phòng, chống tham nhũng hiệu quả đòi hỏi phải thực hiện tổng thể nhiều biện pháp khác nhau, trong đó nghiên cứu kinh nghiệm của những quốc gia đã và đang ngăn ngừa, phòng chống tham nhũng hiệu quả là biện pháp cần thiết². Châu Á được coi như “cái nôi” ra đời của mô hình “cơ quan chuyên trách phòng, chống tham nhũng” khi Singapore là quốc gia đầu tiên thành lập thiết chế này vào năm 1952, tiếp nối sau đó là Malaysia (1967) và Hồng Kông (1974)³. Các quốc gia có những nhìn nhận khác nhau về vị trí, vai trò của “cơ quan chuyên trách phòng, chống tham nhũng”.

Tuy nhiên, đa phần học giả và các nhà hoạt động thực tiễn trên thế giới đều nhất trí rằng, việc thành lập thiết chế này là cần thiết, đặc biệt ở những quốc gia mà tham nhũng đã trở nên phổ biến và có hệ thống⁴. Chính vì vậy, việc nghiên cứu so sánh mô hình tổ chức cơ quan phòng chống, tham nhũng theo pháp luật một số quốc gia Châu Á đã có những

¹ Nguyễn Thị Hương (2021), *Phòng ngừa tội tham ô tài sản ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội

² Dương Tuyết Miên (2013), *Phòng, chống tham nhũng ở Hồng Kông*, Tạp chí Luật học. Số 11/2013, tr. 54 - 60.

³ Chan Louis (2014), “*Anti-Corruption Commissions in China: Panacea or Cure-all Medicine to Fight Corruption*”, [https://www.forest-trends.org/wp-content/uploads/imported/3-anti-corruption-commissions-pdf.pdf], truy cập ngày 1/11/2021

⁴ Vũ Công Giao, Đỗ Thu Huyền (2018), *Bàn về việc thành lập cơ quan chuyên trách phòng, chống tham nhũng ở nước ta*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, Số 15 (367), tr. 27 - 35

thành công nhất định trong việc sử dụng pháp luật đấu tranh chống tham nhũng để rút ra những bài học kinh nghiệm cho việc hoàn thiện luật phòng chống, tham nhũng của Việt Nam là điều hết sức cần thiết và có ý nghĩa

2. Mô hình tổ chức cơ quan phòng chống, tham nhũng theo pháp luật một số quốc gia Châu Á

2.1. Mô hình tổ chức cơ quan phòng chống, tham nhũng của Trung Quốc

Hiện nay ở Trung Quốc, công tác điều tra nghi ngờ tham nhũng của các thành viên Đảng Cộng sản Trung Quốc (những người chiếm đa số trong Quốc vụ viện CHND Trung Hoa) được tiến hành bởi Ủy ban Kiểm tra Kỷ luật Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc (CCDI). Trong bộ máy nhà nước, Bộ giám sát (NSC) cũng tiến hành điều tra, mặc dù nó có quyền lực ít hơn đáng kể so với CCDI. Nếu không có hành vi phạm tội nào được tìm thấy bởi một trong hai cơ quan, biện pháp xử lý hành chính hoặc kỷ luật Đảng sẽ được áp dụng. Nếu CCDI xác định có dấu hiệu tội phạm, theo quy định sẽ chuyển vụ án sang kiểm sát viên để xác định xem có vi phạm hình sự hay không và không phải tất cả các cáo buộc đều dẫn đến sự kết án: Tại bất kỳ giai đoạn của quá trình điều tra, điều tra có thể dẫn đến một quyết định không truy tố hoặc trừng phạt như ban đầu được tin tưởng ⁵

Có thể thấy mô hình Ủy ban Kiểm tra Kỷ luật của Trung Quốc, trực thuộc Đảng Cộng sản Trung Quốc, do đó, việc thành lập, tổ chức hoạt động, chức năng, quyền hạn, nhiệm vụ cụ thể được quy định trong Hiến pháp của Đảng Cộng sản Trung Quốc (có thể hiểu tương tự như Điều lệ Đảng Cộng sản Việt Nam). Nhiệm vụ chính của các ủy ban của Đảng về công tác thanh tra kỷ luật ở các cấp như sau: duy trì Hiến pháp và các quy định khác của Đảng; Kiểm tra việc thực hiện đường lối, nguyên tắc, chính sách, nghị quyết của Đảng; và hỗ trợ các ủy ban của Đảng trong việc cải tiến phong cách làm việc của Đảng và trong việc tổ chức và điều phối công việc chống tham nhũng. Ủy ban Kiểm tra Kỷ luật cấp cao hơn có quyền kiểm tra công việc của Ủy ban cấp thấp hơn và phê duyệt hoặc sửa đổi các quyết định của họ đối với bất kỳ trường hợp nào. Nếu các quyết định bị sửa đổi đã được Đảng Ủy ở cấp tương ứng phê duyệt, việc sửa đổi phải được sự chấp thuận của Đảng

⁵ ZengkeHe (2000), *Corruption and anti-corruption in reform China*, Communist and Post-Communist Studies Vol. 33, No. 2, pp. 243-270

Ủy cấp trên tiếp theo⁶. Bộ giám sát (NSC) được Hiến pháp Trung Quốc ghi nhận là “cơ quan giám sát tối cao” của cả nước chịu sự giám sát trực tiếp của Quốc hội và được đảm bảo tính độc lập do được trao thẩm quyền đặc biệt trong điều tra tham nhũng⁷. Theo nhận định của nhiều nhà quan sát phương Tây, với thẩm quyền điều tra đặc biệt (được bác bỏ quyền của nghi phạm được tiếp cận luật sư, thành viên gia đình; được phép giam giữ nghi phạm đến 6 tháng mà không cần sự chấp thuận của cơ quan tư pháp; thẩm quyền điều tra rộng hơn cả Ủy ban Kiểm tra Kỷ luật Trung ương khi được phép điều tra những đối tượng không phải đảng viên), NSC dường như thuộc nhánh quyền lực thứ tư trong hệ thống chính trị Trung Quốc, bên cạnh lập pháp, hành pháp và tư pháp⁸.

Về hình thức, Bộ Giám sát Trung Quốc trực thuộc Quốc vụ viện; Ủy ban Kiểm tra kỷ luật các cấp là của Đảng nhưng thực chất là một. Theo mô hình này, ở cấp Trung ương Ủy ban Kiểm tra kỷ luật trực thuộc Đảng Cộng sản Trung Quốc do một đồng chí Ủy viên Bộ Chính trị phụ trách, Bộ trưởng Bộ Giám sát là thành viên Chính phủ đồng thời là Phó Chủ tịch Ủy ban kỷ luật Trung ương, ở địa phương có mô hình tổ chức tương tự. Cục trưởng hoặc giám đốc Sở Giám sát tỉnh, thành phố, Cục trưởng Cục Giám sát khu, huyện là Phó Chủ tịch Ủy ban kỷ luật cùng cấp. Mô hình này là nhằm đảm bảo sự gọn nhẹ, có sự kết hợp ngay trong tổ chức giữa cơ quan kỷ luật Đảng và giám sát của Nhà nước, tránh tình trạng chông chéo trong hoạt động và tăng cường hiệu quả công tác kiểm tra, giám sát⁹.

2.2. Mô hình tổ chức cơ quan phòng chống, tham nhũng của Singapore

Singapore là một nước có nhiều thành tích trong chống tham nhũng, được xếp hạng trong nước có chỉ số nhận thức tham nhũng cao nhất (ít tham nhũng nhất) thế giới. Việc tạo ra môi trường để quan chức không muốn, không thể và không dám tham nhũng là cốt lõi của thành công này¹⁰. Để phòng, chống tham nhũng Singapore đã thành lập và tăng

⁶ Xuezhong Guo (2014), “Controlling Corruption in the Party: China's Central Discipline Inspection Commission”, The China Quarterly, Published online by Cambridge University Press

⁷ Báo điện tử Đại biểu Nhân dân (2018), “Trung Quốc thành lập Ủy ban Giám sát Quốc gia”, [https://daibieunhandan.vn/cong-cu-chong-tham-nhung-403162], truy cập ngày 11/10/2021

⁸ Pháp luật Tp.HCM (2018), Siêu ủy ban Trung Quốc giám sát 200 triệu người, [https://plo.vn/van-hoa/ho-so-phong-su/sieu-uy-ban-trung-quoc-giam-sat-200-trieu-nguoi-760474.html], truy cập ngày 11/10/2021

⁹ Guo Yong (2012), “The Evolvement of the Chinese Communist Party Discipline Inspection Commission in the Reform Era”, China Review, Vol. 12, No. 1, pp. 1-23

¹⁰ Dương Nguyễn (2017), “Kinh nghiệm chống tham nhũng của Singapore”, Tạp chí Thanh tra. Số 5/2017, tr. 50 - 52.

cường quyền lực tối đa cho Cơ quan Điều tra tham nhũng (CPIB), tách khỏi các cơ quan khác, trực thuộc Thủ tướng Chính phủ, có quyền độc lập điều tra và ngăn chặn tham nhũng. Đứng đầu CPIB là một giám đốc chịu trách nhiệm trực tiếp trước Thủ tướng và do Tổng thống bổ nhiệm và bãi nhiệm. Tổng thống có thể bổ nhiệm CPIB nhận sự chỉ đạo trực tiếp từ thủ tướng và là cơ quan có thẩm quyền đầy đủ, có quyền hành cao nhất ở Singapore, được quyền tiến hành điều tra tham nhũng trên tất cả các lĩnh vực chính trị, dân sự, pháp lý¹¹. Thành viên của CPIB có quyền chọn cơ chế hưởng lương theo công chức hoặc hưởng phần thưởng thu được từ Quỹ phòng, chống tham nhũng (INVEST Fund - Quỹ được trích nộp từ tiền tịch thu tài sản tham nhũng). Các thành viên của CPIB nếu phạm tội tham nhũng hay che giấu tội phạm tham nhũng sẽ bị mất toàn bộ lương hưu và tiền thưởng¹².

CPIB được thành lập và hoạt động với ba với chức năng chính: (i) Tiếp nhận và điều tra khiếu nại về hành vi tham nhũng; (ii) Điều tra các hành vi sai trái và vi phạm đạo đức của các cán bộ, công chức có liên quan đến tham nhũng; (iii) Ngăn chặn tham nhũng thông qua kiểm tra các quy trình, thực tiễn trong hoạt động công vụ để giảm thiểu các nguy cơ xảy ra tham nhũng¹³.

Singapore coi việc chống tham nhũng mang tính sống còn đối với đất nước, nên thủ tục điều tra hành vi tham nhũng được quy định là một thủ tục đặc biệt. Chủ tịch, Điều tra viên chuyên ngành CPIB có quyền bắt, khám xét, thu giữ tang vật, có quyền điều tra như cơ quan cảnh sát mà không cần có sự phê chuẩn của cơ quan công tố, có thể ra quyết định, tiến hành điều tra đối với các thông tin trong tài khoản ngân hàng, cổ phần. Mức độ điều tra đối với người bị nghi vấn là rất kỹ, bao gồm tài sản của vợ, con; các suất học bổng, quà tặng mà vợ, con người đó được nhận; các công ty do vợ, con người đó tham gia góp vốn. Những người từ chối cung cấp thông tin, tẩu tán tài sản hay cản trở quá trình điều tra sẽ bị phạt đến 10.000 SGD. Người nào được CPIB yêu cầu đều phải cung cấp thông tin trung thực, nếu từ chối cung cấp thông tin hoặc đưa thông tin sai sự thật sẽ bị xử phạt, thậm chí

¹¹ Corrupt Practices Investigation Bureau, [<https://www.cpib.gov.sg/>], truy cập ngày 1/11/2021

¹² Investment Funds in Singapore, [<https://www.fidelity.com.sg/funds/funds>], truy cập ngày 1/11/2021

¹³ Jon S. T. Quah (2015), "Singapore's Corrupt Practices Investigation Bureau: Four suggestions for enhancing its effectiveness", Asian Education and Development Studies

bị phạt tù. Các thông tin mà CPIB hay tòa án cho rằng sẽ gây phương hại đến người tố cáo sẽ được giữ như thông tin mật¹⁴

3. Mô hình tổ chức cơ quan phòng chống, tham nhũng ở Việt Nam và những gợi mở trong quá trình hoàn thiện pháp luật phòng chống tham nhũng

Việc tổ chức các cơ quan chuyên trách phòng chống, tham nhũng ở nước ta là khá đặc thù, thể hiện qua việc thành lập cơ quan chỉ đạo về Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng, tiêu cực; và một số đơn vị chuyên trách để phát hiện và xử lý tham nhũng ở các cơ quan thanh tra, điều tra, kiểm sát ở Trung ương.

Theo Quy định số 32-QĐ/TW thì “nhiệm vụ trọng tâm” của Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, trực tiếp là chỉ đạo xử lý các vụ án, vụ việc tham nhũng hoặc có dấu hiệu tham nhũng nghiêm trọng, phức tạp, dư luận xã hội quan tâm; các vụ án, vụ việc và hành vi tiêu cực khác ảnh hưởng nghiêm trọng đến danh dự, uy tín, phẩm chất đạo đức, vai trò nêu gương của cán bộ, đảng viên, công chức, viên chức, làm suy giảm niềm tin của nhân dân đối với Đảng, Nhà nước và chế độ¹⁵. Đồng thời, Điều 83 Luật phòng chống tham nhũng năm 2018 quy định 3 cơ quan chuyên trách phòng chống tham nhũng tại TTCP, Bộ Công an và VKSND tối cao, cụ thể như sau:

* Đơn vị chuyên trách về phòng chống, tham nhũng trong cơ quan TTCP là Cục Phòng, Chống tham nhũng (Cục IV) được thành lập theo Quyết định số 1424/QĐ-TTg ngày 31/10/2006 của Thủ tướng Chính phủ để giúp Tổng Thanh tra quản lý nhà nước về công tác phòng, chống tham nhũng và thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn thanh tra theo thẩm quyền của TTCP. Về kỹ thuật lập pháp thì Luật phòng chống tham nhũng năm 2018 đã bãi bỏ quy định tại Điều 76 Luật phòng chống tham nhũng năm 2005 khi quy định: “Trường hợp phát hiện hành vi tham nhũng thì Thanh tra Chính phủ đề nghị cơ quan, tổ chức có thẩm quyền xử lý”. Điều đó có nghĩa là, các kết luận thanh tra không được coi là chứng cứ và khi phát hiện dấu hiệu tham nhũng, Thanh tra Chính phủ không có quyền điều tra ban

¹⁴ van der Wal Z. (2021) Singapore’s Corrupt Practices Investigations Bureau: Guardian of Public Integrity. In: Boin A., Fahy L.A., ‘t Hart P. (eds) Guardians of Public Value. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-51701-4_3

¹⁵ Quy định số 32-QĐ/TW quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, chế độ làm việc, quan hệ công tác của Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng, tiêu cực

đầu mà chỉ có thể đề nghị cơ quan, tổ chức có thẩm quyền xử lý¹⁶. Và thay thế bằng quy định tại Điều 60 Luật phòng chống tham nhũng năm 2018 theo hướng: “Cơ quan thanh tra, Kiểm toán nhà nước thông qua hoạt động thanh tra, kiểm toán có trách nhiệm chủ động phát hiện hành vi tham nhũng, xử lý theo thẩm quyền hoặc kiến nghị xử lý theo quy định của pháp luật và chịu trách nhiệm trước pháp luật về quyết định của mình”. Tuy nhiên, Luật phòng chống tham nhũng năm 2018 và Nghị định số 59/2019/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Phòng, chống tham nhũng vẫn chưa quy định cụ thể về vấn đề này. Điều này sẽ làm cho hoạt động thanh tra, kiểm tra trách nhiệm thực hiện pháp luật về phòng, chống tham nhũng của Cục Chống tham nhũng được đánh giá là còn hình thức, kết quả hạn chế.

* Đơn vị chuyên trách về phòng chống, tham nhũng trong cơ quan Bộ Công an là Cục Cảnh sát điều tra tội phạm về tham nhũng, kinh tế, buôn lậu (C03) có chức năng tham mưu giúp Thủ trưởng Cơ quan Cảnh sát điều tra Bộ Công an chỉ đạo, hướng dẫn lực lượng Cảnh sát điều tra tội phạm về kinh tế và tham nhũng trong cả nước tiến hành các biện pháp phòng ngừa, phát hiện, điều tra, xử lý các loại tội phạm về kinh tế và tham nhũng; trực tiếp điều tra các vụ án về kinh tế và tham nhũng theo quy định của pháp luật và của Bộ trưởng Bộ Công an.

Có ý kiến nhận định: “Một trong những khó khăn, vướng mắc lớn trong hoạt động của C03 là sự phối hợp giữa cơ quan này với các cơ quan hữu quan còn nhiều hạn chế, đặc biệt là trong quan điểm xử lý án. Vì vậy, án tham nhũng là án có tỷ lệ hồ sơ bị trả để điều tra lại cao nhất¹⁷”. Điều này được minh chứng qua số liệu thống kê của Viện kiểm sát nhân dân tối cao, trong thời gian 10 năm từ năm 2010 đến năm 2019, số vụ án tham ô tài sản phải trả hồ sơ để điều tra bổ sung do việc xác định tội danh chưa đảm bảo căn cứ vững chắc là 453 vụ/801 bị can, trong đó Viện kiểm sát trả là 258 vụ/496 bị can, chiếm 9% về số vụ và 9,8% số bị can so với số vụ án và số bị can Cơ quan điều tra đề nghị Viện kiểm sát truy tố; Tòa án trả là 195 vụ/305 bị can, chiếm 7,6% về số vụ và 6,4% số bị can mà

¹⁶ Đinh Văn Minh (2015), Tổ chức và hoạt động của cơ quan phòng, chống tham nhũng và một số vấn đề đặt ra hiện nay”, Đề tài nghiên cứu cấp Bộ của Thanh tra Chính phủ,

¹⁷ Vũ Công Giao, Đỗ Thu Huyền (2018), “tldđ”, tr. 27 - 35

Viện kiểm sát đã truy tố; trong đó không ít vụ án phải sử dụng hết số lần trả hồ sơ điều tra bổ sung luật định¹⁸

* Đơn vị chuyên trách về phòng chống, tham nhũng trong cơ quan VKSND tối cao là Vụ Thực hành quyền công tố và kiểm sát điều tra án tham nhũng, chức vụ (Vụ 5) được thành lập theo Quyết định số 121/QĐ-VKSTC-V9 ngày 26-9-2006 của Viện trưởng VKSND tối cao được giao thẩm quyền thực hiện nhiệm vụ thực hành quyền công tố, kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong việc tiếp nhận, giải quyết các tố giác, tin báo tội phạm, kiến nghị khởi tố và trong điều tra, truy tố các vụ án về tham nhũng, chức vụ¹⁹.

Như vậy có thể thấy, tổ chức cơ quan phòng chống, tham nhũng ở Việt Nam được thiết lập theo mô hình “đa cơ quan trong phòng chống tham nhũng²⁰”; với mô hình này thì Nhà nước có thể sử dụng các cơ quan thanh tra, giám sát, kiểm toán làm lực lượng nòng cốt trong phát hiện tham nhũng. Khi có dấu hiệu hình sự, hồ sơ vụ việc được chuyển cơ quan điều tra và công tố²¹. Tuy nhiên, mặc dù trao quyền cho nhiều cơ quan, tuy nhiên trên thực tế hoạt động của các cơ quan này chưa độc lập và chưa xác định cơ quan chịu trách nhiệm chính; từ đó phát sinh bất cập, hạn chế trong quá trình hoạt động. Đồng thời, pháp luật hiện hành chưa quy định cơ chế phối hợp trong hoạt động phòng chống tham nhũng giữa cơ quan được giao chức năng phòng chống tham nhũng của Nhà nước.

Từ những phân tích ở trên, có thể rút ra một số giá trị mà Việt Nam có thể tham khảo như sau:

Thứ nhất, thành lập cơ quan chống tham nhũng độc lập với các cơ quan nhà nước khác. Với những kết quả nghiên cứu mô hình cơ quan chống tham nhũng của Singapore, có thể thấy mô hình cơ quan chống tham nhũng chuyên trách, độc lập mang lại hiệu quả cao cho công tác phòng chống tham nhũng. Việc quy định trao cho một cơ quan chống tham nhũng nhiều thẩm quyền trong quá trình từ phát hiện, điều tra đến xử lý hành vi tham

¹⁸ Nguyễn Thị Hương (2021), “Phòng ngừa tội tham ô tài sản ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay”, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội

¹⁹ Quyết định số 05/QĐ-VKSTC-V5 ngày 20/11/2015 của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao

²⁰ Nguyễn Đình Quyền (2021), “Khâu khó nhất trong chống tham nhũng là phát hiện tham nhũng” [<https://tth.hanam.gov.vn/Pages/khau-kho-nhat-trong-chong-tham-nhung-la-phat-hien-tham-nhung.aspx>], truy cập ngày 1/11/2021

²¹ Vũ Công Giao, Đỗ Thu Huyền (2018), “tldd”, tr. 27 - 35

những sẽ giúp cơ quan này chủ động hơn trong quá trình thực hiện nhiệm vụ chống tham nhũng, từ đó giúp cho công tác chống tham nhũng đạt hiệu quả cao hơn. Có ý kiến cho rằng: “Cần xây dựng mô hình cơ quan phòng, chống tham nhũng thuộc Quốc hội, chịu trách nhiệm trực tiếp trước Quốc hội và, hoạt động độc lập với cả ba nhánh cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp, chỉ chịu trách nhiệm báo cáo kết quả công tác trước Quốc hội²²”. Chúng tôi, đồng ý với quan điểm này bởi theo quy định Hiến pháp năm 2013 thì Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, các cơ quan nhà nước khác hoạt động dưới sự giám sát và báo cáo trước Quốc hội; đồng thời so với các nhánh hành pháp, tư pháp thì mức độ “rủi ro tham nhũng” của lập pháp sẽ thấp hơn. Theo chúng tôi, mô hình cơ quan phòng chống tham nhũng độc lập trực thuộc Quốc hội được thiết kế theo hướng như sau:

* Thành lập Ủy ban Quốc gia chống tham nhũng độc lập trực thuộc Quốc hội, chịu sự giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội theo cơ chế báo cáo, giải trình định kỳ. Người đứng đầu có nhiệm kỳ dài hơn nhiệm kỳ của Chính phủ, với khoảng thời gian từ 10 đến 15 năm, được tuyển dụng theo cơ chế thực tài và do Quốc hội bổ nhiệm.

* Ủy ban có bộ máy giúp việc độc lập, thành viên của Ủy ban không đồng thời là thành viên trong Chính phủ hay cơ quan Tư pháp, để đảm bảo tính độc lập

Thứ hai, về cơ quan chống tham nhũng thuộc Đảng Cộng sản

Với mô hình tổ chức bộ máy nhà nước có nhiều điểm tương đồng, đặc biệt là hệ thống chính trị đều dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản, vì vậy, sự tương đồng trong xây dựng, tổ chức mô hình cơ quan chỉ đạo chống tham nhũng thuộc Đảng Cộng sản của Việt Nam và Trung Quốc là điều dễ hiểu. Thực tiễn công tác đấu tranh phòng chống tham nhũng của Đảng Cộng sản Trung Quốc trong thời gian qua cho thấy việc lấy Ủy ban Kiểm tra kỷ luật Trung ương làm nòng cốt trong lãnh đạo, chỉ đạo và tổ chức thực hiện, xây dựng cơ quan đấu tranh phòng, chống tham nhũng với các quyền và chức năng hoạt động độc lập, không bị tác động từ các cơ chế hành chính đã giúp cho Trung Quốc đạt được những thành công lớn trong cuộc chiến chống tham nhũng²³. Hiện nay, nhiệm vụ phòng chống tham nhũng

²² Vũ Công Giao, Đỗ Thu Huyền (2018), “tldd”, tr. 27 - 35

²³ Cẩm Thị Lai (2021), “*Kinh nghiệm từ sách lược phòng, chống tham nhũng của Trung Quốc*”, Tạp chí Tổ chức Nhà nước điện tử, [<https://tcnn.vn/news/detail/43015/Kinh-nghiem-tu-sach-luoc-phong-chong-tham-nhung-cua-Trung-Quoc.html>], truy cập ngày 1/11/2021

của Đảng Cộng Sản Việt Nam được giao cho Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng, tiêu cực; Ban Nội chính Trung ương; Ủy ban Kiểm tra Trung ương...vvv; trong đó Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng, tiêu cực do Tổng bí thư Đảng Cộng Sản Việt Nam là Trưởng ban thực hiện chức năng: “Chỉ đạo, phối hợp, đôn đốc, kiểm tra, giám sát công tác phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong phạm vi cả nước”, Ban Nội chính Trung ương là Cơ quan Thường trực của Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng, tiêu cực. Đồng thời, tại Quy định số 01-QĐi/TW ngày 10/5/2018 của Bộ Chính trị quy định về trách nhiệm và thẩm quyền của Ủy ban Kiểm tra Trung ương trong công tác phòng, chống tham nhũng. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra trong Đảng Cộng sản Việt Nam chưa quy định về cơ quan “hoạt động chuyên trách”, và “chịu trách nhiệm chính” trong công tác phòng chống, tham nhũng.

Như vậy, có thể thấy khác với Trung Quốc quy định Ủy ban Kiểm tra kỷ luật Trung ương giữ vai trò “nòng cốt” trong phòng chống tham nhũng của Đảng Cộng Sản; thì Việt Nam chưa quy định vấn đề này. Theo tác giả, những kinh nghiệm của Trung Quốc có giá trị tham khảo hữu ích đối với Việt Nam, bởi Việt Nam cũng đang có những chiến lược và sách lược phòng, chống tham nhũng tương tự với Trung Quốc, do đó cần thiết quy định Ủy ban Kiểm tra Trung ương là cơ quan giữ vai trò hoạt động chuyên trách và chịu trách nhiệm chính trong công tác phòng chống tham nhũng của Đảng Cộng Sản

4. Kết luận

Tổ chức và hoạt động của các cơ quan phòng chống tham nhũng có ý nghĩa quan trọng và có khi quyết định đến sự thành công hay thất bại trong hòng chống tham nhũng. Qua nghiên cứu pháp luật về tổ chức cơ quan chống tham nhũng của một số quốc gia ở châu Á, có thể nhận thấy hầu hết các quốc gia nghiên cứu đều lựa chọn xây dựng mô hình cơ quan chống tham nhũng độc lập. Mặc dù tính hiệu quả trong hoạt động chống tham nhũng của cơ quan độc lập chống tham nhũng ở mỗi quốc gia còn có sự chênh lệch, tuy nhiên, nhìn chung đây là mô hình mang lại hiệu quả cao trong công tác chống tham nhũng. Vì vậy, để công tác chống tham nhũng đạt hiệu quả cao, Việt Nam cần thành lập Ủy ban Quốc gia chống tham nhũng độc lập trực thuộc Quốc hội; đồng thời quy định Ủy ban Kiểm

tra Trung ương là cơ quan giữ vai trò hoạt động chuyên trách và chịu trách nhiệm chính trong công tác phòng chống tham nhũng của Đảng Cộng Sản.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Thị Hương (2021), “Phòng ngừa tội tham ô tài sản ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay”, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội
2. Dương Tuyết Miên (2013), “Phòng, chống tham nhũng ở Hồng Kông”, Tạp chí Luật học. Số 11/2013, tr. 54 - 60.
3. Chan Louis (2014), “Anti-Corruption Commissions in China: Panacea or Cure-all Medicine to Fight Corruption”, [<https://www.forest-trends.org/wp-content/uploads/imported/3-anti-corruption-commissions-pdf.pdf>], truy cập ngày 1/11/2021
4. Vũ Công Giao, Đỗ Thu Huyền (2018), “Bàn về việc thành lập cơ quan chuyên trách phòng, chống tham nhũng ở nước ta”, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, Số 15 (367), tr. 27 – 35
5. ZengkeHe (2000), “Corruption and anti-corruption in reform China”, Communist and Post-Communist Studies Vol. 33, No. 2, pp. 243-270
6. Xuezhi Guo (2014), “Controlling Corruption in the Party: China's Central Discipline Inspection Commission”, The China Quarterly, Published online by Cambridge University Press
7. Báo điện tử Đại biểu Nhân dân (2018), “Trung Quốc thành lập Ủy ban Giám sát Quốc gia”, [<https://daibieunhandan.vn/cong-cu-chong-tham-nhung-403162>], truy cập ngày 11/10/2021
8. Pháp luật Tp.HCM (2018), Siêu uỷ ban Trung Quốc giám sát 200 triệu người, [<https://plo.vn/van-hoa/ho-so-phong-su/sieu-uy-ban-trung-quoc-giam-sat-200-trieu-nguoi-760474.html>], truy cập ngày 11/10/2021
9. Guo Yong (2012), “The Evolvement of the Chinese Communist Party Discipline Inspection Commission in the Reform Era”, China Review, Vol. 12, No. 1, pp. 1-23

10. Dương Nguyễn (2017), “Kinh nghiệm chống tham nhũng của Singapore”, Tạp chí Thanh tra. Số 5/2017, tr. 50 - 52.
11. Corrupt Practices Investigation Bureau, [<https://www.cpib.gov.sg/>], truy cập ngày 1/11/2021
12. Investment Funds in Singapore, [<https://www.fidelity.com.sg/funds/funds>], truy cập ngày 1/11/2021
13. Jon S. T. Quah (2015), “Singapore’s Corrupt Practices Investigation Bureau: Four suggestions for enhancing its effectiveness”, Asian Education and Development Studies
14. van der Wal Z. (2021) Singapore’s Corrupt Practices Investigations Bureau: Guardian of Public Integrity. In: Boin A., Fahy L.A., 't Hart P. (eds) Guardians of Public Value. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-51701-4_3
15. Quy định số 32-QĐ/TW quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, chế độ làm việc, quan hệ công tác của Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng, tiêu cực
16. Đinh Văn Minh (2015), Tổ chức và hoạt động của cơ quan phòng, chống tham nhũng và một số vấn đề đặt ra hiện nay”, Đề tài nghiên cứu cấp Bộ của Thanh tra Chính phủ,
17. Quyết định số 05/QĐ-VKSTC-V5 ngày 20/11/2015 của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao
18. Nguyễn Đình Quyền (2021), “Khâu khó nhất trong chống tham nhũng là phát hiện tham nhũng” [<https://tth.hanam.gov.vn/Pages/khau-kho-nhat-trong-chong-tham-nhung-la-phat-hien-tham-nhung.aspx>], truy cập ngày 1/11/2021
19. Cầm Thị Lai (2021), “Kinh nghiệm từ sách lược phòng, chống tham nhũng của Trung Quốc”, Tạp chí Tổ chức Nhà nước điện tử, [<https://tcnn.vn/news/detail/43015/Kinh-nghiem-tu-sach-luoc-phong-chong-tham-nhung-cua-Trung-Quoc.html>], truy cập ngày 1/11/2021

**HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ PHÒNG CHỐNG THAM NHŨNG NHÌN TỪ
CÁC VỤ ÁN HÌNH SỰ CÓ LIÊN QUAN ĐẾN VIỆC GIAO QUYỀN SỬ DỤNG
ĐẤT CHO DOANH NGHIỆP TẠI VIỆT NAM HIỆN NAY**

**IMPROVING VIETNAM ANTI-CORRUPTION LEGISLATION BASE ON
SEARCHING SOME CRIMINAL CASES RELATING TO THE GRANTING OF
LAND USE RIGHTS TO BUSINESSES**

Lê Cao*

TÓM TẮT: Tại Việt Nam, đất đai được coi là tài nguyên đặc biệt quan trọng và Luật đất đai quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Trong quá trình quản lý, nhà nước có những hoạt động giao quyền sử dụng đất cho các doanh nghiệp sử dụng để hoạt động kinh doanh. Thời gian qua, hoạt động này có những trường hợp xảy ra những vi phạm nghiêm trọng dẫn đến đất đai được giao sử dụng trái quy định của pháp luật. Các vụ án hình sự lớn đã được điều tra, xét xử với những thiệt hại vô cùng lớn đối Nhà nước. Việc thất thoát, lãng phí và các vấn đề tham nhũng trong hoạt động quản lý đất đai, đặc biệt là trong hoạt động trao quyền sử dụng đất cho các doanh nghiệp là vấn đề nhức nhối và đang được xã hội quan tâm. Do đó, trong bài viết này tác giả muốn nêu những vấn đề vướng mắc của pháp luật trong việc nhìn nhận lại các vụ án kinh tế, tham nhũng liên quan đến hoạt động giao quyền sử dụng đất cho các doanh nghiệp, để từ đó có một số kiến nghị hoàn thiện các quy định của pháp luật liên quan trong lĩnh vực phòng chống tham nhũng và lĩnh vực đất đai hiện nay ở Việt Nam.

Từ khóa: tham nhũng, kinh tế; phòng, chống tham nhũng, giao quyền sử dụng đất cho doanh nghiệp.

ABSTRACT: In Viet Nam, land is considered as a crucial resource. The Land Law stipulates that land belongs to the entire people with the State acting as the owner's representative and uniformly managing land. During the management process, the State has granted land use rights to enterprises to use for business activities. In recent years, some

* Luật sư., Công ty Luật FDVN; Email: luatsulecao@gmail.com

serious violations happened, such as land has been allocated and used in contravention of the law. As the result, major criminal cases have been investigated and tried with enormous losses to the State. The issues of loss, waste and corruption in land management activities, especially in the activity of granting land use rights to enterprises is a serious issue and it is concerned by society. Therefore, in this article, the Author will present the problems of the law by showing some economic and corruption cases related to the activities of granting land use rights to enterprises. Also, giving a number of recommendations to improve the law in the field of anti-corruption and land sector in Vietnam.

Keywords: corruption; anti-corruption, granting land use rights to enterprises.

1. Đặt vấn đề

Theo quy định của pháp luật Việt Nam hiện hành, thì đất thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý¹. Từ đặc thù chế độ sở hữu toàn dân về đất đai, Nhà nước thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu về đất đai thông qua các hình thức khác nhau. Về khía cạnh quyền và trách nhiệm từ Nhà nước, thì tại Điều 17 Luật đất đai 2013 cũng nêu rõ nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất thông qua ba hình thức đó là quyết định giao đất không thu tiền sử dụng đất, giao đất có thu tiền sử dụng đất; quyết định cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm, cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê; công nhận quyền sử dụng đất. Đối với doanh nghiệp, tùy từng trường hợp khác nhau mà doanh nghiệp được giao đất vốn thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu để sử dụng, theo đó doanh nghiệp có thể được sử dụng đất thông qua việc Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất. Từ các hoạt động đó, trên thực tiễn đã có những trường hợp việc giao quyền sử dụng đất cho các doanh nghiệp trái pháp luật, dẫn đến các vụ án hình sự được khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử với tính chất rất nghiêm trọng, đặc biệt nghiêm trọng đã xảy ra trong những năm qua. Trong phạm vi bài viết này, tác giả từ thực tiễn hỗ trợ pháp lý trực tiếp cho một số vụ án có liên quan, đồng thời qua thực tiễn giải quyết các vụ án của các cơ quan tiến hành tố tụng, sẽ

¹ Điều 53, Hiến pháp 2013; Điều 4, Luật Đất đai 2013.

qua từng vụ án hình sự điển hình, khái quát các sai phạm pháp luật liên quan đến hoạt động giao quyền sử dụng đất cho các doanh nghiệp, từ đó có những kiến nghị hoàn thiện pháp luật liên quan đến vấn đề nghiên cứu.

2. Thực tiễn thực thi các quy định về giao quyền sử dụng đất cho các doanh nghiệp nhìn từ các vụ án hình sự tiêu biểu

Việc giao quyền sử dụng đất cho doanh nghiệp cần phải tuân thủ các quy định của pháp luật, thế nhưng, không phải khi nào hoạt động này cũng được thực hiện đúng, dẫn đến những năm qua ở các địa phương, ở nhiều lĩnh vực khác nhau có những vi phạm pháp luật nghiêm trọng mà hậu quả là các vụ án hình sự lớn đã được khởi tố, điều tra, xét xử.

Vụ việc số 1: Vụ án cựu Chủ tịch UBND thành phố Đà Nẵng và các đồng phạm

Đây là vụ án mà có đến 2 cựu Chủ tịch UBND thành phố Đà Nẵng và nhiều quan chức của thành phố Đà Nẵng đã bị kết án về “*Tội vi phạm quy định về quản lý, sử dụng tài sản Nhà nước gây thất thoát, lãng phí*” [Điều 219 Bộ luật hình sự] và “*Tội vi phạm các quy định về quản lý đất đai*” [Điều 229 Bộ luật hình sự] theo Bản án hình sự sơ thẩm số 20/2020/HS-ST, ngày 13 tháng 01 năm 2020 của Tòa án nhân dân thành phố Hà Nội và Bản án hình sự phúc thẩm 158/2020/HS-PT, ngày 12 tháng 5 năm 2020 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội.

Theo các bản án nêu trên, thì nhóm các ông Tr.V.M (Chủ tịch UBND Đà Nẵng giai đoạn 2006 - 2011), V.H.C (Chủ tịch UBND Đà Nẵng giai đoạn 2011 - 2014) đã chỉ đạo các bị cáo khác là cán bộ cấp dưới thực hiện việc giao đất, cho thuê đất, bán nhà đất công sản không qua đấu giá quyền sử dụng đất, áp đơn giá giao quyền sử dụng đất không đúng giá thị trường, giảm 10% tiền sử dụng đất chuyển mục đích sử dụng đất từ đất sản xuất kinh doanh sang đất ở trái quy định pháp luật². Một số văn bản mà các cựu lãnh đạo TP Đà Nẵng đã ký có các nội dung này đó là Công văn số 131/UBND-QLĐT ngày 11/01/2007; Công văn số 1717/UBND-QLĐT ngày 08/4/2007; Công văn 3531/UBND-QLĐT ngày 11/7/2007; Quyết định số 8712/QĐ-UBND ngày 01/11/2007; Quyết định số 6644/QĐ-UBND ngày 28/8/2009.

² Bản án hình sự phúc thẩm 158/2020/HS-PT, ngày 12 tháng 5 năm 2020 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội.

Vụ án này đã chỉ ra các vi phạm điển hình khi áp dụng pháp trong quá trình thực hiện giao đất cho các cá nhân, doanh nghiệp, cụ thể là các hành vi sai phạm sau:

(1) *Nhóm sai phạm thứ nhất*: Có 22 nhà, đất công sản tại thành phố Đà Nẵng đã bị chuyển nhượng không qua đấu giá quyền sử dụng đất theo quy định tại Nghị định số 14/1998/NĐ-CP ngày 06/3/1998; việc xử lý (bán nhà và chuyển quyền sử dụng đất) không theo quy trình sắp xếp lại, xử lý nhà, đất thuộc sở hữu nhà nước; quy trình, thủ tục xác định giá bán tài sản trên đất, chuyển quyền sử dụng đất không phù hợp quy định tại Quyết định số 09/2007/QĐ-TTg, Thông tư số 34/2005/TT-BTC và Thông tư số 83/2007/TT-BTC của Bộ Tài Chính; giảm 10% tiền sử dụng đất và chuyển đổi tên người nhận quyền sử dụng đất trái quy định của pháp luật. Hậu quả thiệt hại cho Nhà nước tại thời điểm khởi tố, điều tra là 2.422.212.871.507 đồng.

(2) *Nhóm sai phạm thứ hai*: Có 07 Dự án bất động sản tại thành phố Đà Nẵng [Dự án 29ha thuộc Khu đô thị Quốc Tế Đa Phước, Dự án Công viên An Đồn, Dự án Harbour Ville, Dự án Khu Dân cư An Cư 2 mở rộng và An Cư 3 mở rộng, Dự án 3,77ha đường Trường Sa, Dự án 1,5ha đường Trường Sa và Dự án Phú Gia Compound] bị chuyển nhượng không qua đấu giá, tính giá không dựa trên đề xuất, tham mưu của Hội đồng thẩm định giá thành phố Đà Nẵng, áp đơn giá đất không đúng thời điểm, giảm 10% tiền sử dụng đất, chuyển đổi tên người nhận quyền sử dụng đất đã gây thiệt hại cho Nhà nước tại thời điểm khởi tố, điều tra số tiền 19.625.479.699.400 đồng.

Vụ việc nêu trên cho thấy, trên thực tế có hiện tượng cố ý giao quyền sử dụng đất cho doanh nghiệp thuê đất không thông qua đấu giá. Theo quy định pháp luật doanh nghiệp muốn được giao đất, thuê đất thì phải thực hiện qua thủ tục đấu giá trong trường hợp: (i) Đầu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê hoặc cho thuê mua; (ii) Đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê; (iii) Sử dụng quỹ đất để tạo vốn cho đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng; (iv) Sử dụng đất thương mại, dịch vụ; đất cơ sở sản xuất phi nông nghiệp; (v) Cho thuê đất thuộc quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích để sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối; (vi) Giao đất, cho thuê đất đối với đất Nhà nước thu hồi do sắp xếp lại, xử lý trụ sở làm việc, cơ sở hoạt động sự nghiệp, cơ sở sản xuất, kinh doanh mà tài sản gắn liền với đất thuộc sở hữu nhà nước;

(vii) Giao đất, cho thuê đất đối với các trường hợp được giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất.

Có một số trường hợp không đấu giá quyền sử dụng đất, nhưng rơi vào hoạt động giao đất cho tổ chức, cá nhân với các mục đích khác, hoặc nếu giao đất, cho thuê đất cho doanh nghiệp thì cũng vì mục đích thực hiện một số nhiệm vụ kinh tế, xã hội của Nhà nước được quy định tại khoản 2 Điều 118 Luật đất đai 2013. Còn hầu hết các doanh nghiệp sử dụng đất từ các hoạt động giao đất, cho thuê đất hầu hết đều phải qua hoạt động đấu giá quyền sử dụng đất. Chỉ khi đất đưa ra đấu giá quyền sử dụng đất theo quy định mà không có người tham gia hoặc trường hợp chỉ có một người đăng ký tham gia đấu giá hoặc đấu giá ít nhất là 02 lần nhưng không thành thì Nhà nước thực hiện việc giao đất, cho thuê đất mà không phải đấu giá quyền sử dụng đất.³

Pháp luật đã có quy định cụ thể nhưng thực tế đã cho thấy có nhiều hoạt động giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá; áp dụng chỉ định thầu, đơn vị thực hiện dự án không phù hợp pháp luật.

Vụ việc số 2: Vụ án về các vi phạm về quản lý đất đai, quản lý tài sản công tại tỉnh Khánh Hòa

Đến thời điểm tháng 11/2021 các cơ quan có thẩm quyền đã khởi tố 2 cựu Chủ tịch UBND tỉnh Khánh Hoà là N.C.T và L.Đ.V và 2 cựu Giám đốc Sở Tài nguyên - Môi trường (TN-MT) L.M.Đ và V.T.T làm chấn động dư luận.⁴ Từ vụ án, có thể thấy có một số vấn đề vi phạm trong hoạt động giao quyền sử dụng đất cho doanh nghiệp, được xác định như sau:

Một là, thực hiện việc giao đất cho doanh nghiệp thực hiện dự án đầu tư đã không thực hiện quy định về đấu thầu để lựa chọn nhà đầu tư theo Điều 54 Luật Đầu tư 2005 và pháp luật về đấu thầu. Sau đó, khi giao đất, cho thuê đất đối với các doanh nghiệp đã không thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất theo các quy định tại Điều 58 Luật Đất đai 2003; Điều

³ Điều 118 Luật Đất đai 2013.

⁴<https://thanhnien.vn/nhieu-cuu-lanh-dao-tinh-khanh-hoa-tiep-tuc-bi-khoi-to-do-sai-pham-ve-dat-dai-post1388074.html>, truy cập ngày 4/11/2021.

118 Luật đất đai 2013. Đồng thời có các hành vi giao đất, cho thuê đất; chuyển mục đích sử dụng đất thực hiện dự án không đúng quy hoạch sử dụng đất và kế hoạch sử dụng đất.

Ví dụ, tại Dự án Nha Trang Golden Gate rộng hơn 20.100 m² vào tháng 2.2016 được UBND tỉnh Khánh Hòa có quyết định giao đất, cho thuê đất cho Công ty TNHH Đ.V.N.T mà không thực hiện đấu thầu dự án, đấu giá đất. Trong diện tích hơn 20.100 m² tại dự án này, chủ đầu tư được cấp 8.224 m² là đất thương mại - dịch vụ để làm 951 căn hộ, khách sạn; gần 4.675 m² là đất ở đô thị để làm 3.240 căn chung cư. Thế nhưng, trong quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất 5 năm từ 2011 - 2015 của TP.Nha Trang thì khu đất này được quy hoạch là khu tổ hợp dịch vụ - thương mại, không có đất ở.⁵

Hai là, có những hoạt động cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, cho phép doanh nghiệp đầu tư, triển khai các dự án trái pháp luật đất đai. Cụ thể, UBND tỉnh Khánh Hòa giao hàng trăm ha đất trên núi Chín Khúc cho Công ty TNHH SXXD Khánh Hòa trồng rừng, mặc dù chưa chuyển đổi đất rừng sang mục đích khác, nhưng tháng 10-2015, Chủ tịch UBND tỉnh N.C.T ký quyết định chủ trương đầu tư, giao 7.500m² đất ở nông thôn trên núi Chín Khúc, có thu tiền sử dụng đất, người mua nhà gắn liền quyền sử dụng đất được sử dụng ổn định lâu dài. Đến ngày 18-9-2019, Phó Chủ tịch UBND tỉnh Đ.C.T ký quyết định điều chỉnh 7.500m² “đất ở nông thôn” thành “đất trồng rừng sản xuất”, nhưng lại “trả tiền thuê đất hằng năm”.⁶

Các sai phạm về quản lý đất đai gây hệ lụy nặng nề ở Khánh Hòa cũng chính bởi việc thực hiện hoạt động giao đất, cho doanh nghiệp thuê đất không đúng pháp luật.

Vụ việc 3: Các sai phạm liên quan đến quản lý đất đai tại Thành phố Hồ Chí Minh

Tại thành phố Hồ Chí Minh, trong nhiều năm cũng có những sai phạm trong việc quản lý đất đai, đặc biệt là các vấn đề giao quyền sử dụng đất cho doanh nghiệp, cụ thể:

Một là, liên quan đến Khu đất số 8-12 Lê Duẩn, TP Hồ Chí Minh. Khu đất này có diện tích gần 5.000m² đất thuộc sở hữu nhà nước, trước đây do 4 đơn vị thuộc Bộ Công thương thuê sử dụng làm trụ sở. Năm 2007, UBND TP H.C.M chủ trương thu hồi để đấu thầu

⁵<https://thanhnien.vn/nhieu-cuu-lanh-dao-tinh-khanh-hoa-tiep-tuc-bi-khoi-to-do-sai-pham-ve-dat-dai-post1388074.html>, truy cập ngày 4/11/2021.

⁶<https://cand.com.vn/Vu-an-noi-tieng/Bai-hoc-dat-gia-tu-vu-sai-pham-dat-dai-o-Khanh-Hoa-i621331/>, truy cập ngày 01/11/2021.

chọn nhà đầu tư uy tín, kinh nghiệm xây dựng khách sạn trên khu đất, không áp dụng hình thức liên doanh. Thế nhưng, ông N.T.T, nguyên Phó Chủ tịch UBND TP đã ký nhiều văn bản khác nhau, đồng thời chỉ đạo những người khác giúp sức, từ đó ký các văn bản chấp thuận cho Công ty Hoa Tháng Năm tham gia góp vốn đầu tư dự án với tỉ lệ 30%, giao đất, cho thuê đất không qua đấu giá, quyết định áp dụng hai hình thức giao đất và cho thuê đất đối với cùng dự án và cho thanh lý nhà số 12 Lê Duẩn không bán đấu giá tài sản. Hậu quả những sai phạm này đã làm thay đổi quyền sở hữu khu đất số 8-12 đường Lê Duẩn từ sở hữu nhà nước sang sở hữu của Công ty Hoa Tháng Năm trái pháp luật, trái quy định của Nghị định 121/2010/NĐ-CP và quyết định của Thủ tướng Chính phủ về việc sắp xếp lại, xử lý nhà, đất thuộc sở hữu nhà nước. Hành vi của các bị cáo bị cáo buộc đã gây thất thoát, lãng phí cho Nhà nước số tiền hơn 1.900 tỉ đồng.⁷

Hai là, đối với nhà đất ở số 185 Hai Bà Trưng (Quận 3, TP Hồ Chí Minh). Đây là tài sản nhà nước được giao cho Trung tâm Ca nhạc nhẹ (trực thuộc Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch Thành phố Hồ Chí Minh, nay là Sở Văn hóa và Thể Thao) quản lý và làm trụ sở. Do cơ sở 185 Hai Bà Trưng xuống cấp, năm 2007, Trung tâm Ca nhạc nhẹ đã liên hệ với Công ty Diệp Bạch Dương (do D.T.B.D làm Giám đốc) để hợp tác đầu tư và nâng cấp trụ sở. Từ đó, bà D.T.B.D đề xuất hoán đổi nhà đất 57 Cao Thắng (Quận 3, Thành phố Hồ Chí Minh, đang thế chấp ngân hàng) để lấy mặt bằng ở 185 Hai Bà Trưng. Sau khi được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng nhà đất ở 185 Hai Bà Trưng, bị cáo D.T.B.D không đưa tài sản này vào ngân hàng để rút giấy chứng nhận nhà đất ở số 57 Cao Thắng ra để bàn giao, sang tên cho Trung tâm Ca nhạc nhẹ như cam kết. Thay vào đó, D.T.B.D tiếp tục dùng nhà đất ở 185 Hai Bà Trưng thế chấp vay tiền của ngân hàng, đến nay không có khả năng trả nợ, khiến Nhà nước mất tài sản là nhà đất ở số 185 Hai Bà Trưng, gây thiệt hại hơn 186 tỷ đồng. Trong vụ án này, các bị cáo nguyên là lãnh đạo, cán bộ của UBND Thành phố Hồ Chí Minh đã thiếu trách nhiệm trong tham mưu, đề xuất, chấp thuận việc hoán đổi tài sản trái quy định của pháp luật, từ đó tạo điều kiện cho D.T.B.D chiếm đoạt tài sản nhà nước. Trong đó, bị cáo N.T.T, nguyên Phó Chủ tịch UBND thành phố, đã không sát sao

⁷<https://tuoitre.vn/xet-xu-ong-nguyen-thanh-tai-de-nghi-huy-quyet-dinh-giao-cho-thue-khu-dat-vang-le-duan-20200916074148999.htm>, truy cập ngày 4/11/2021.

trong việc chỉ đạo kiểm tra, xác minh điều kiện pháp lý nhà đất ở 57 Cao Thắng, không phát hiện nhà đất này bị thế chấp dẫn đến thất thoát tài sản nhà nước.⁸

Ba là, liên quan đến sai phạm trong việc chuyển nhượng 32 ha đất ở xã Phước Kiển. Vào năm 2007, dự án Phước Kiển được UBND huyện Nhà Bè phê duyệt quy hoạch chi tiết 1/2000. Đến tháng 8/2009, UBND TP.HCM có công văn chấp thuận địa điểm cho Công ty Tân Thuận (là doanh nghiệp kinh tế của Đảng bộ TP H.C.M) đầu tư dự án Phước Kiển.⁹ Tháng 4/2017, Công ty Tân Thuận gửi Văn phòng Thành ủy TP HCM đề nghị được hợp tác cùng Công ty QCGL đầu tư dự án KDC Phước Kiển. Cụ thể, Công ty Tân Thuận góp 30%, Công ty QCGL góp 70%; Công ty Tân Thuận sẽ chuyển nhượng hơn 32 ha đất để thực hiện dự án KDC Phước Kiển với đơn giá trung bình hơn 1,107 triệu đồng/m². Trong vòng 20 ngày sau khi ký hợp đồng hợp tác, Công ty QCGL phải thanh toán cho Công ty Tân Thuận 70% giá trị phần đất đã nhận chuyển nhượng được định giá như trên (358 tỉ đồng x 70% = 250,6 tỉ đồng).

Sau khi được sự chấp thuận của ông T.T.C (nguyên Phó Bí thư Thường trực Thành ủy TP HCM nhiệm kỳ 2015 - 2020), ngày 5/6/2017, Công ty Tân Thuận chính thức ký hợp đồng chuyển nhượng khu đất trên cho Công ty QCGL, giá đất chuyển nhượng là 1,29 triệu đồng/m², khác với giá đề xuất ban đầu (hơn 1,107 triệu đồng/m²). Tuy nhiên, sau khi Cơ quan An ninh điều tra vào cuộc điều tra, ngày 6/8/2020, Hội đồng định giá tài sản kết luận định giá đất tại KDC Phước Kiển vào thời điểm chuyển nhượng là giá 1,768 triệu đồng/m², chứ không phải 1,29 triệu đồng/m².¹⁰

Ngày 6/12/2017, Văn phòng Thành ủy đã có văn bản yêu cầu Công ty Tân Thuận tạm dừng thực hiện hợp đồng chuyển nhượng đất trên cho đến khi có chỉ đạo của Thường trực Thành ủy. Đến ngày 19/12/2017, Văn phòng Thành ủy có văn bản đề nghị Công ty Tân Thuận thỏa thuận lại giá chuyển nhượng. Sau khi thỏa thuận lại, hai bên điều chỉnh đơn giá lên 1.768.000 đồng/m². Nhưng đến ngày 24/4/2018, Văn phòng Thành ủy có văn bản đề nghị

⁸<https://baotintuc.vn/phap-luat/hoan-tat-dieu-tra-bo-sung-vu-an-nguyen-thanh-tai-20210505193752711.htm>, truy cập ngày 05/11/2021.

⁹<https://tuoitre.vn/32ha-dat-phuoc-kien-bi-chuyen-nhuong-sai-the-nao-2021082014450996.htm>, truy cập ngày 5/11/2021.

¹⁰<https://diendandoanhnghiep.vn/sai-pham-tai-ipc-hoan-tat-cao-trang-truy-to-ong-tat-thanh-cang-va-19-dong-pham-206120.html>, truy cập ngày 5/11/2021.

Công ty Tân Thuận hủy hợp đồng chuyển nhượng đất nêu trên. Do vậy, ngày 8/5/2018, hợp đồng bị hủy bỏ, Công ty Tân Thuận đã trả lại cho Công ty QCGL Lai 374 tỉ đồng, tiền thuế VAT là 23 tỉ đồng và tiền lãi suất là 21 tỉ đồng, gây thiệt hại cho nguồn vốn nhà nước tại công ty.¹¹

Trong vụ việc này, Công ty Tân Thuận là doanh nghiệp kinh tế của Đảng bộ thành phố nhưng khi chuyển nhượng đất đã vi phạm quy định tại khoản 1 Điều 22 Nghị định 91/2015/NĐ-CP về đầu tư vốn Nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp. Thành ủy TP. H.C.M là cơ quan đại diện chủ sở hữu nhưng không thực hiện đúng, đầy đủ trách nhiệm của mình, không thẩm định nghiêm túc các đề xuất của Công ty Tân Thuận; trình phê duyệt phương án chuyển nhượng đất đã đền bù của Công ty Tân Thuận sai quy trình và không đúng thẩm quyền, đề xuất chỉ định đối tác chuyển nhượng không thông qua đấu thầu, không thẩm định giá đề xuất chuyển nhượng dẫn đến vi phạm quy định tại Nghị định 91/2015/NĐ-CP và Quyết định 1087-QĐ/TU ngày 31/3/2009 của Ban Thường vụ Thành ủy về ban hành quy chế quản lý, sử dụng tài sản là nhà, quyền sử dụng đất tại các công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên thuộc sở hữu của Đảng bộ Thành phố. Với ông T.T.C - Phó Bí thư Thường trực Thành ủy đã chấp thuận chủ trương chuyển nhượng đất đã đền bù là không đúng thẩm quyền và chưa đúng quy định pháp luật, không báo cáo Thường trực Thành ủy và Ban Thường vụ Thành ủy trước khi quyết định.¹²

Vụ việc số 4: Vụ án sai phạm về chuyển nhượng đất tại Dự án 43ha tại Bình Dương

Liên quan vụ bán rẻ 43ha đất vàng trái quy định xảy ra tại Tổng Công ty Sản xuất - Xuất nhập khẩu Bình Dương TNHH MTV (Tổng công ty 3/2), Cơ quan Cảnh sát điều tra Bộ Công an (C03) đề nghị truy tố 21 bị can cùng tội "*Vi phạm quy định về quản lý, sử dụng tài sản Nhà nước gây thất thoát, lãng phí*".¹³

Theo kết luận điều tra, vào năm 2010, Tổng công ty 3/2, do ông N.V.M làm đại diện đã ký hợp đồng thỏa thuận thành lập liên doanh với Công ty Âu Lạc. Trong thỏa thuận hợp

¹¹<https://tuotire.vn/32ha-dat-phuoc-kien-bi-chuyen-nhuong-sai-the-nao-2021082014450996.htm>, truy cập ngày 5/11/2021.

¹²<https://tphcm.chinhphu.vn/ban-thuong-vu-thanh-uy-tphcm-ket-luan-mot-so-noi-dung-vu-phuoc-kien>, truy cập ngày 07/11/2021.

¹³<https://laodong.vn/phap-luat/cac-cuu-lanh-dao-binh-duong-nga-ngua-cung-ong-tran-van-nam-the-nao-945854.lido>, truy cập ngày 5/11/2021.

tác, hai bên thống nhất thành lập công ty liên doanh với vốn điều lệ 200 tỉ đồng - Tổng công ty 3/2 góp 30%, 70% còn lại do Âu Lạc đóng góp. Sau đó, từ tờ trình của Tổng công ty 3/2, Thường trực Tỉnh ủy Bình Dương đã có văn bản "đồng ý chủ trương cho tổng công ty được hợp tác với Công ty Âu Lạc để thành lập liên doanh đầu tư xây dựng và kinh doanh dự án tại khu B có diện tích 43ha". Đến tháng 12-2016, công ty liên doanh là Công ty Tân Phú ký hợp đồng nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất 43ha với giá chuyển nhượng hơn 250 tỉ đồng từ Tổng công ty 3/2. Sau đó, các giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với 43ha đã được cập nhật sang tên Công ty Tân Phú. Tháng 8-2017, Tổng Công ty 3/2 ký hợp đồng chuyển nhượng 30% vốn góp tại Công ty Tân Phú của Tổng công ty 3-2 sang cho Công ty Âu Lạc. Giá trị phần 30% vốn góp vào năm 2010 là 60 tỉ đồng thì nay các bên thỏa thuận chuyển nhượng với giá trên 161 tỉ đồng.

Như vậy, từ quyền sử dụng đất ban đầu thuộc doanh nghiệp nhà nước, tới lúc này, Công ty Âu Lạc sở hữu 100% vốn góp tại Công ty Tân Phú, đồng nghĩa với việc toàn quyền quyết định đối với dự án 43ha. Việc chuyển nhượng này đã chuyển dịch toàn bộ tài sản của Nhà nước sang tư nhân, gây thất thoát 302,8 tỉ đồng.¹⁴

Vụ việc số 5: Vụ án liên quan đến các sai phạm trong quản lý đất đai của quân đội

Trong vụ án này, Quân chủng Hải quân có các khu đất số 2 diện tích 1.995 m²; số 7-9 diện tích 3.531 m²; số 9-11 diện tích 1.660 m² tại đường Tôn Đức Thắng, quận 1, TP Hồ Chí Minh. Triển khai thực hiện chủ trương của Thường vụ Đảng ủy QCHQ khi đưa các khu đất nêu trên vào hợp tác liên doanh làm kinh tế, do tin tưởng vào sự tham mưu cấp dưới và việc thảo luận tập thể, bị cáo N.V.H (nguyên: Tư lệnh Quân chủng Hải quân, Thứ trưởng Bộ Quốc phòng) đã có những sai phạm như: Ký, phê duyệt các văn bản không đúng quy định của Bộ Quốc phòng, Chính phủ và Luật Đất đai năm 2003; không kiểm tra và chỉ đạo kiểm tra năng lực thực tế của Công ty Yên Khánh; không kiểm tra việc góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng các khu đất; không kiểm tra việc thực hiện ý kiến chỉ đạo của Bộ trưởng Bộ Quốc phòng. Sau khi ủy quyền cho Giám đốc Công ty Hải Thành ký hợp đồng, đã không trực tiếp kiểm tra việc thực hiện, dẫn đến bị đối tác sử dụng giấy chứng nhận

¹⁴<https://tuoitre.vn/sai-pham-dat-dai-tai-binh-duong-xin-tra-lai-145ha-dat-vang-cho-nha-nuoc-2021061508414314.htm>, truy cập ngày 5/11/2021.

quyền sử dụng đất đi thế chấp, chuyển đổi loại hình doanh nghiệp, chuyển nhượng quyền sở hữu cho bên thứ ba; không nắm được quy định phải nộp tiền chuyển mục đích sử dụng đất. Hậu quả, Quân chủng Hải quân mất quyền quản lý, sử dụng ba khu đất trong thời gian 49 năm, gây thất thoát cho ngân sách nhà nước hơn 939 tỷ 288 triệu đồng.¹⁵

Với các vụ án hình sự điển hình nêu trên có thể thấy các hành vi vi phạm xảy ra không phải do pháp luật chưa có quy định điều chỉnh các hoạt động giao đất quyền sử dụng đất cho doanh nghiệp dẫn đến các sai phạm, mà thực chất là do các cá nhân thực thi các quy định pháp luật đã không thực hiện đúng, cố tình làm trái quy định của pháp luật. Nhiều trường hợp cho thấy, có dấu hiệu thông đồng, liên kết vì lợi ích của một số người có thẩm quyền quản lý với các doanh nghiệp để tạo nên những nhóm lợi ích để doanh nghiệp được lợi từ các hoạt động giao quyền sử dụng đất cho doanh nghiệp không đúng pháp luật. Trong hoạt động giao quyền sử dụng đất cho doanh nghiệp nhìn từ các vụ án có thể thấy hiện tượng làm trái, hiện tượng tham nhũng trong quản lý đất đai được thể hiện như sau:

Một là, cố ý giao quyền sử dụng đất cho doanh nghiệp thuê đất không thông qua đấu giá. Pháp luật đã có quy định cụ thể các yêu cầu bắt buộc phải thông qua đấu giá các hoạt động giao quyền sử dụng đất cho doanh nghiệp, nhưng thực tế đã cho thấy có nhiều hoạt động giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá; áp dụng chỉ định thầu, đơn vị thực hiện dự án không phù hợp pháp luật.

Hai là, áp dụng đơn giá tính tiền thuê đất, tiền sử dụng đất không đúng pháp luật, thực hiện chính sách miễn, giảm tiền thuê đất, tiền sử dụng đất không đúng đối tượng.

Các căn cứ tính tiền thuê đất, tiền sử dụng đất, phương pháp xác định đơn giá, các trường hợp miễn, giảm tiền thuê đất, tiền sử dụng đất và các chính sách tài chính khác về đất đai đã được Nhà nước quy định cụ thể với vị trí là đại diện chủ sở hữu về đất đai. Chính sách miễn, giảm tiền thuê đất, tiền sử dụng đất đa phần đều hướng đến các trường hợp sử dụng đất vì lợi ích xã hội, cộng đồng, thực hiện một số nhiệm vụ kinh tế - xã hội với mục đích bù đắp, san sẻ bớt các chi phí thực hiện dự án này và đều đã được quy định cụ thể bởi pháp luật. Thế nhưng, thường vẫn tồn tại việc áp đơn giá đất thấp hơn nhiều lần so với giá

¹⁵ <https://nhandan.vn/thoi-su-phap-luat/xet-xu-so-tham-vu-an-dinh-ngoc-he-va-dong-pham-458671>, truy cập ngày 5/11/2021.

thị trường hay giá do Hội đồng thẩm định giá phê duyệt; áp dụng các chính sách miễn, giảm tiền thuê đất, tiền sử dụng đất không đúng đối tượng dẫn đến nhiều doanh nghiệp được nhận đất với số tiền phải nộp rất thấp, ngân sách nhà nước bị thất thoát, các dự án được thực hiện có những vi phạm trong công tác giao đất, cho thuê đất cũng phát sinh những rủi ro pháp lý cho những khách hàng mua đất sau này.

Ba là, vi phạm trong công tác quản lý đất đai là tài sản công, tài sản của doanh nghiệp có Nhà nước đầu tư vốn.

Hiện nay, quyền sử dụng đất trước đây được cấp nhiều cho các cơ quan thuộc khối Đảng, quân đội thường ở những vị trí đắc địa, là những khu đất vàng thuận lợi cho hoạt động đầu tư kinh doanh, nhưng do hoàn cảnh lịch sử thay đổi khiến cho chức năng sử dụng các khu đất này phải thay đổi. Từ các quỹ đất này, trong quá trình điều chỉnh phương thức sử dụng mới đã có những hoạt động chuyển giao việc sử dụng từ các cơ quan nhà nước, doanh nghiệp nhà nước sang doanh nghiệp có vốn tư nhân. Thế nhưng khi triển khai thực hiện, đã bị một số bộ phận cán bộ quan chức có tình làm trái dẫn đến việc dẫn dắt để các khu đất vàng này rơi vào nhóm doanh nghiệp có những mối quan hệ lợi ích. Có một số sự phê chuẩn, chấp thuận thể hiện ý chí chủ quan của cá nhân một số lãnh đạo ở các cơ quan, đơn vị; có dấu hiệu lạm quyền, vượt quyền, lợi dụng để trục lợi cho cá nhân hoặc mang lại lợi ích cho nhóm thân hữu khiến tài sản của Nhà nước bị thâm tóm mất mát.

3. Một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật về tham nhũng qua các vụ án thực tiễn liên quan đến hoạt động giao quyền sử dụng đất cho doanh nghiệp

Từ thực tiễn của các vụ án được nêu ở trên cho thấy, vấn đề tham nhũng trong hoạt động quản lý đất đai, mà cụ thể là trong hoạt động giao quyền sử dụng đất cho doanh nghiệp thực sự cần được kiểm soát lại bằng hệ thống các giải pháp đồng bộ.

Một là, cần làm rõ các hành vi tham nhũng liên quan đến hoạt động quản lý đất đai, hoạt động giao đất cho doanh nghiệp trái quy định của pháp luật để có cơ sở xử lý chế tài đối với các sai phạm

Hiện nay, theo quy định tại Điều 2, Luật phòng, chống tham nhũng 2018 thì có 12 loại hành vi tham nhũng trong khu vực nhà nước do người có chức vụ, quyền hạn trong cơ

quan, tổ chức, đơn vị khu vực nhà nước thực hiện.¹⁶ Các hành vi tham nhũng này chỉ ra dấu hiệu vụ lợi như một dấu hiệu đặc trưng để có thể truy cứu trách nhiệm, thế nhưng trong hoạt động giao quyền sử dụng đất cho doanh nghiệp, mặc dù lợi ích công khai thì doanh nghiệp được hưởng, thiệt hại thì thuộc về Nhà nước nhưng người trực tiếp hoặc gián tiếp có các hành vi, quyết định giao quyền sử dụng đất trái luật thì qua các vụ án nêu trên rất khó có thể chứng minh tính vụ lợi của các cá nhân vi phạm. Nhiều vụ án lớn về vi phạm trong quản lý đất đai được nêu trên, các quan chức cấp cao bị bắt, bị truy tố, xét xử nhưng hầu như chủ yếu được xét xử về các tội danh “*Tội vi phạm quy định về quản lý, sử dụng tài sản Nhà nước gây thất thoát, lãng phí*” [Điều 219 Bộ luật hình sự] và “*Tội vi phạm các quy định về quản lý đất đai*” [Điều 229 Bộ luật hình sự] vốn là các tội danh thuộc Chương XVIII “Các tội phạm trật tự quản lý kinh tế” chứ không phải là các tội danh thuộc Chương XXIII “Các tội phạm về chức vụ”. Trong khi đó, vấn đề sai phạm trong việc giao quyền sử dụng đất cho các doanh nghiệp thì thiệt hại xảy ra rất lớn, mỗi lợi có thể được phân chia phía sau rất lớn, tác hại của việc giao quyền sử dụng đất sai trái còn ảnh hưởng tiêu cực đến quy hoạch đất đai, gây ảnh hưởng đến vấn đề an ninh quốc phòng và dẫn đến nhiều hệ lụy phức tạp khác trong nhiều năm và thiệt hại tổng thể không chỉ tính được bằng tiền, thế nhưng hình phạt tại các tội theo Điều 219 và Điều 229 của Bộ luật hình sự nêu trên cao nhất là 20 năm tù. Còn các tội phạm về chức vụ, như tội tham ô tài sản (Điều 353), nhận hối lộ (Điều 354) mức hình phạt có thể bị tử hình. Hiện nay, hoạt động vì lợi ích nhóm ngoài đời thực được thực hiện một cách tinh vi, người ta không hối lộ nhau bằng tiền mà phân chia cho những người thế thân dấu mặt phần trăm của các dự án, từ đó tác động dẫn dắt các sai phạm trong quản lý đất đai, nhưng chế tài lại không đủ mạnh thì không đủ sức răn đe và có người sẽ cố tình sai phạm.

Bên cạnh đó, các sai phạm trong quản lý đất đai do người có chức vụ, quyền hạn trực tiếp thực hiện các hoạt động giao đất, cho thuê đất, thông qua các hành vi được chứng minh như việc ký vào các văn bản, hồ sơ liên quan đến giao đất, cho thuê đất. Thế nhưng, thực tiễn lại có việc chỉ đạo miệng, bút phê yêu cầu giải quyết từ những người lãnh đạo

¹⁶ Khoản 1, Điều 2 Luật Phòng, chống tham nhũng 2018.

không trực tiếp ký vào các văn bản, dẫn đến khi xem xét trách nhiệm thì chỉ truy cứu trách nhiệm người thực thi công vụ, mà có khi sẽ không truy cứu được trách nhiệm được người chỉ đạo phía sau, do đó có thể không xử lý được tận cùng hành vi sai phạm.

Từ những nội dung trên, chúng tôi kiến nghị Luật phòng, chống tham nhũng, Luật đất đai, Bộ luật hình sự cần thống nhất làm rõ các hành vi tham nhũng trong hoạt động quản lý đất đai; nêu rõ dấu hiệu của các vi phạm, xác định hành vi, sự can thiệp chỉ đạo của những người không thực thi công vụ trực tiếp; cấm sự can thiệp chỉ đạo trái luật vào hoạt động quản lý đất đai của người không có thẩm quyền; hướng dẫn và quy định chi tiết các dấu hiệu trực lợi, vụ lợi, các dấu hiệu và hành vi nhận các lợi ích về vật chất và các lợi ích khác của các cá nhân có thẩm quyền trong quản lý đất đai để có cơ sở truy cứu trách nhiệm và áp dụng chế tài xử lý.

Hai là, nâng cao vai trò giám sát của Hội đồng nhân dân tại địa phương để tránh lạm quyền, vượt quyền và có ý làm trái trong hoạt động quản lý đất đai

Hiện nay Luật Phòng, chống tham nhũng 2018 tại Điều 7 liệt kê nhiều cơ quan, cá nhân có quyền hạn, nhiệm vụ giám sát công tác phòng chống tham nhũng, từ Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân, Ban của Hội đồng nhân dân, Tổ đại biểu Hội đồng nhân dân, đại biểu Hội đồng nhân dân trong phạm vi nhiệm vụ của mình có thể giám sát công tác phòng, chống tham nhũng. Thế nhưng, hàng loạt sai phạm trong vấn đề giao quyền sử dụng đất cho doanh nghiệp ở các địa phương xảy ra thời gian qua cho thấy hiệu quả công tác giám sát không được như mong đợi. Trong khi đó, Luật đất đai tại Chương 13 có nêu vấn đề giám sát, thanh tra nhưng quy trình giám sát, thanh tra công tác quản lý đất đai lại chưa được cụ thể cho vấn đề đặc thù về pháp luật đất đai, có nêu các quyền giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân, Mặt trận hoặc công dân nhưng quy trình cụ thể để giám sát lại được viện dẫn đến các luật liên quan đến tổ chức hoạt động của các cơ quan có liên quan, trong khi quyền hạn thực tế của các cơ quan như Hội đồng nhân dân trên thực tế chưa tương xứng với kỳ vọng.

Ở Việt Nam, Hội đồng nhân dân các cấp thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu về đất đai thông qua quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương mình trước khi trình cơ

quan có thẩm quyền phê duyệt; thông qua bảng giá đất, việc thu hồi đất thực hiện các dự án phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng của địa phương theo thẩm quyền quy định tại Luật đất đai 2013; giám sát việc thi hành pháp luật về đất đai tại địa phương.¹⁷ Tuy nhiên, soi chiếu vào các quy định pháp luật đất đai cụ thể thì thấy quyền hạn của Hội đồng nhân dân đã bị hạn chế rất nhiều, đặc biệt trong hoạt động giao đất, cho doanh nghiệp thuê đất.

Một trong các căn cứ để giao đất, cho thuê đất là kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt.¹⁸ Hội đồng nhân dân có thẩm quyền thông qua quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương mình trước khi trình cơ quan có thẩm quyền phê duyệt nhưng lại không có quy định pháp luật cụ thể về quyền của Hội đồng nhân dân với các điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.¹⁹ Điều 50 Luật đất đai 2013 lại không quy định Hội đồng nhân dân có quyền được nhận báo cáo, kiểm tra, đánh giá kết quả thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.²⁰ Như vậy, Hội đồng nhân dân chỉ có quyền đối với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ban đầu trong khi thực tế cho thấy có các kế hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt vẫn sẽ bị điều chỉnh theo nhu cầu của dự án đầu tư.

Cùng với đó, về điều kiện được giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư, tại Điều 58 Luật đất đai 2013 chỉ quy định một trường hợp phải có sự chấp thuận của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh đối với dự án đầu tư có chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng. Quy định này kết hợp với Điều 59 Luật đất đai 2013 đã tạo nên quyền hạn to lớn của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh khi được quyết định việc giao đất, cho thuê đất cho doanh nghiệp mà không phải xin ý kiến, chấp thuận trước của Hội đồng nhân dân.

Thực tế nghiên cứu các vụ án hình sự điển hình được nêu ở trên cho thấy khi xác định giá đất để cho thuê, tính tiền sử dụng đất là rất thấp nhưng khi định giá lại theo giá thị trường lại rất cao, điều này chứng tỏ công tác định giá, xác định giá đất thường được thực hiện một cách lỏng lẻo, thiếu trách nhiệm. Theo quy định pháp luật, Hội đồng nhân dân có

¹⁷ Khoản 2, Điều 21; Điều 198 Luật đất đai 2013.

¹⁸ Khoản 1, Điều 52 Luật đất đai 2013.

¹⁹ Điều 45, Điều 46 Luật đất đai 2013.

²⁰ Điều 45, Điều 46 và Điều 50 Luật đất đai 2013.

quyền thông qua bảng giá đất, tuy nhiên bảng giá đất là do Ủy ban nhân dân xây dựng căn cứ vào nguyên tắc, phương pháp định giá đất và khung giá đất của Chính phủ.²¹ Còn giá đất cụ thể là do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định trên cơ sở điều tra, thu thập thông tin về thửa đất, giá đất thị trường và thông tin về giá đất trong cơ sở dữ liệu đất đai; áp dụng phương pháp định giá đất phù hợp.²² Hội đồng nhân dân chỉ có quyền thông qua bảng giá đất trong khung giá đất cho Chính phủ quy định và không có quyền thông qua, phê duyệt đơn giá đất cụ thể cũng sẽ làm hạn chế việc Hội đồng nhân dân giám sát tuân theo pháp luật của các cơ quan nhà nước.

Do vậy, chúng tôi kiến nghị sửa đổi Luật đất đai 2013 theo hướng tăng cường vai trò giám sát của Hội đồng nhân dân, quy định cụ thể quyền hạn của Hội đồng nhân dân với việc điều chỉnh kế hoạch sử dụng đất, Hội đồng nhân dân có quyền đánh giá, kiểm tra kết quả thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Đồng thời tăng quyền cho Hội đồng nhân dân giám sát, có ý kiến đối với các trường hợp áp giá đất để cho thuê, giao đất không phù hợp với pháp luật và giá đất thị trường.

Ba là, hoàn thiện quy định pháp luật để công dân thực hiện quyền giám sát đối với việc quản lý, sử dụng đất đai một cách hiệu quả

Trong thực tiễn phát hiện các sai phạm trong quản lý đất đai, công dân là những chủ thể có điều kiện, quyền lợi gắn chặt với tài nguyên đất đai, nên hoạt động giám sát của từng công dân là rất quan trọng. Luật đất đai 2013 có quy định công dân được quyền tự mình hoặc thông qua các tổ chức đại diện thực hiện quyền giám sát và phản ánh các sai phạm trong quản lý và sử dụng đất đai như sai phạm trong việc giao đất, cho thuê đất; việc thu, miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, thuế liên quan đến đất đai; định giá đất... Khi nhận được ý kiến của công dân, các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phải (i) Kiểm tra, xử lý, trả lời bằng văn bản theo thẩm quyền; (ii) Chuyển đơn đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền để giải quyết trong trường hợp không thuộc thẩm quyền và (iii) Thông báo kết quả cho tổ chức, cá nhân đã phản ánh.²³

²¹ Khoản 1 Điều 114 Luật Đất đai 2013.

²² Khoản 3 Điều 114 Luật Đất đai 2013.

²³ Điều 199 Luật đất đai 2013.

Như vậy, pháp luật có quy định về quyền giám sát của người dân, các trách nhiệm của cơ quan nhà nước khi nhận được ý kiến của người dân, tuy nhiên lại không có quy định cụ thể về thời hạn buộc các cơ quan nhà nước phải thực hiện và các chế tài xử lý trường hợp không thực hiện hoặc có nội dung phản hồi không phù hợp pháp luật. Do vậy, các quy định này hầu như chỉ đang còn nằm trên giấy, chưa phát huy được hiệu quả.

Vì vậy, chúng tôi kiến nghị cần bổ sung quy định tại Điều 199 Luật đất đai 2013 về thời hạn các cơ quan nhà nước phải có phản hồi, giải trình với các nội dung phản ánh của người dân và bổ sung các chế tài với các cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền không thực hiện các quy định để người dân thực hiện quyền giám sát của mình.

Bốn là, hoàn thiện hệ thống theo dõi và đánh giá đối với quản lý và sử dụng đất đai

Hệ thống theo dõi và đánh giá đối với quản lý và sử dụng đất đai được xây dựng với mục đích đánh giá việc thi hành pháp luật về đất đai, hiệu quả quản lý và sử dụng đất đai, sự tác động của chính sách, pháp luật về đất đai đến kinh tế - xã hội và môi trường trên phạm vi cả nước và các địa phương. Các thông tin trên hệ thống này được công khai để các tổ chức, cá nhân tìm hiểu theo quy định pháp luật.²⁴ Chúng tôi kiến nghị cần xây dựng hệ thống theo dõi đánh giá liên thông từ trung ương đến địa phương để quản lý thông tin về đất đai, các thông tin tùy từng trường hợp được công khai rộng rãi hoặc được công khai khi cần và có điều kiện để đảm bảo quyền riêng tư của chủ sở hữu tài sản, tuy nhiên cần được hệ thống thống nhất trong cả nước để khi người dân cần và trong các điều kiện cần thiết thì có thể tiếp cận các thông tin này một cách thuận lợi. Việc xây dựng hệ thống theo dõi và đánh giá này sẽ hỗ trợ các công tác quản lý các giao dịch về đất đai, quản lý thuế và tạo điều kiện để người dân tự giám sát, tránh rủi ro, tránh bị lừa đảo trong các giao dịch đất đai. Khi có một hệ thống theo dõi, giám sát thống nhất, các cơ quan có thẩm quyền giám sát, thanh tra công tác quản lý đất đai cũng dễ dàng cập nhật thông tin, nắm bắt được tình hình điều chỉnh các dự án, nắm bắt được sự chuyển dịch bất thường trong công tác quản lý đất đai từ đó có thể nhanh chóng phát hiện sai phạm và không để sai phạm kéo dài, sớm ngăn chặn phòng ngừa tham nhũng trong quản lý đất đai.

²⁴ Điều 200 Luật đất đai 2013.

Năm là, tăng cường giải pháp kiểm soát hoạt động quản lý, sử dụng đất công, tài sản công gắn liền với đất đai

Các vụ án lớn liên quan đến các sai phạm đất đai cho thấy những vấn đề nhức nhối liên quan đến việc thất thoát tài sản công liên quan đến quyền sử dụng đất thuộc quyền quản lý của các đơn vị nhà nước bị chuyển thành đất của doanh nghiệp tư nhân. Hiện nay, tài sản công được hiểu là tài sản thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý, bao gồm: tài sản công phục vụ hoạt động quản lý, cung cấp dịch vụ công, bảo đảm quốc phòng, an ninh tại cơ quan, tổ chức, đơn vị; tài sản kết cấu hạ tầng phục vụ lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng; tài sản được xác lập quyền sở hữu toàn dân; tài sản công tại doanh nghiệp; tiền thuộc ngân sách nhà nước, các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách, dự trữ ngoại hối nhà nước; đất đai và các loại tài nguyên khác.²⁵ Với đất đai, trong chế độ sở hữu toàn dân về đất đai và Nhà nước thống nhất quản lý thì mọi thửa đất đều là đất công”, nhưng sự khác nhau ở đây là ai sử dụng, hay nói rõ hơn, sự phân biệt “công” và “tư” ở đây không gắn với quyền sở hữu đất mà phải là “sử dụng đất vào mục đích tư hay công”. Sự không mạch lạc về “khu vực công sử dụng đất” hay “khu vực tư sử dụng đất” sẽ dẫn tới nhập nhằng giữa “đất công” và “đất tư”, “công” biến thành “tư” chính là nội dung trọng tâm của tham nhũng đất đai.²⁶

Do vậy, Luật đất đai hiện nay cần được sửa đổi, bổ sung để làm rõ, phân biệt rạch ròi, xác định rõ ranh giới giữa “đất công” và “đất tư” để tạo nên sự minh bạch trong quản lý và sử dụng đất, đồng thời dễ dàng phát hiện tham nhũng đất công. Đồng thời, trong việc quản lý sử dụng đất công, cần làm rõ phạm vi, quyền hạn của những người có thẩm quyền quản lý các cơ quan đơn vị hành chính, sự nghiệp, đơn vị quốc phòng, an ninh ... phải tách biệt với quyền hạn, trách nhiệm trong quản lý đất đai. Nhiều sai phạm đất đai cho thấy các lãnh đạo cơ quan Đảng, Quân đội, Công an ... cũng dính đến những sai phạm về quản lý đất đai cho thấy có sự chồng lấn quyền hạn, trách nhiệm lãnh đạo, quản lý các cơ quan sử dụng đất với quyền hạn quản lý đất đai. Do đó, cần sửa đổi Luật đất đai theo hướng tách

²⁵ Khoản 1 Điều 3 Luật Quản lý, sử dụng tài sản công 2017.

²⁶<http://baochinhphu.vn/Phong-chong-tham-nhung-khong-danh-trong-bo-dui/Chong-tham-nhung-dat-dai-Can-loai-bo-vua-da-bong-vua-thoi-coi/425508.vgp>, truy cập ngày 07/11/2021.

bạch quyền hạn quản lý cơ quan sử dụng đất với quyền hạn quản lý đất đai, để tránh tình trạng lạm quyền, vượt quyền và tạo ra những sai phạm nghiêm trọng trong quản lý đất đai xảy ra thời gian qua.

4. Kết luận

Đất đai là tài nguyên đặc biệt quan trọng, tính đặc trưng về quyền sở hữu, tầm quan trọng của giá trị, tầm ảnh hưởng và tác động của quản lý đất đai đến sự phát triển kinh tế xã hội là rất lớn, do vậy hoàn thiện pháp luật không chỉ trong công tác phòng chống tham nhũng mà trong hệ thống các quy phạm đồng bộ để đất đai được quản lý hiệu quả là điều rất cần thiết. Với nhiều vụ án hình sự lớn được điều tra, truy tố, xét xử trong những năm qua liên quan rất nhiều đến các sai phạm trong quản lý đất đai, trong đó có hoạt động giao quyền sử dụng đất cho các doanh nghiệp cho thấy công tác phòng chống tham nhũng trong quản lý đất đai rất cần được coi trọng và pháp luật liên quan đến vấn đề này cần được hoàn thiện để tăng cường sự minh bạch, công bằng trong hoạt động giao quyền sử dụng đất; xóa bỏ các lợi ích nhóm đã tồn tại tại một số địa phương và đảm bảo sự giám sát thực chất, tham gia của người dân, cơ quan dân cử, cơ quan đại diện cho nhân dân với các cơ quan nhà nước, các cá nhân có quyền hạn trong công tác quản lý, sử dụng đất đai.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

- 1 Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (2013), Hiến pháp, ngày 18 tháng 11 năm 2013;
- 2 Quốc hội nước CHNXHCN Việt Nam (1993), Luật Đất đai số 24-L/CTN, ngày 14 tháng 7 năm 1993;
- 3 Quốc hội nước CHNXHCN Việt Nam (1998), Luật số 10/1998/QH10, ngày 02 tháng 12 năm 1998 Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai;
- 4 Quốc hội nước CHNXHCN Việt Nam (2003), Luật Đất đai số 13/2003/QH11, ngày 26 tháng 11 năm 2003;
- 5 Quốc hội nước CHNXHCN Việt Nam (2013), Luật Đất đai số 45/2013/QH13, ngày 29 tháng 11 năm 2013;
- 6 Quốc hội nước CHNXHCN Việt Nam (2017), Luật Quản lý, sử dụng tài sản công số 15/2017/QH14, ngày 21 tháng 6 năm 2017;

- 7 Quốc hội nước CHNXHCN Việt Nam (2020), Luật Đầu tư số 61/2020/QH14, ngày 17 tháng 6 năm 2020;
- 8 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI (2012), Nghị quyết Hội nghị lần thứ sáu số 19-NQ/TW, ngày 31 tháng 10 năm 2012;
- 9 Chính Phủ (2014), Nghị định số 43/2014/NĐ-CP, ngày 15 tháng 5 năm 2014 Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai;
- 10 Chính Phủ (2014), Nghị định 45/2014/NĐ-CP, ngày 15 tháng 5 năm 2014 Quy định về thu tiền sử dụng đất;
- 11 Chính Phủ (2012), Nghị định 31/2021/NĐ-CP, ngày 26 tháng 3 năm 2021 Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đầu tư;
- 12 Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội (2020), Bản án hình sự phúc thẩm 158/2020/HS-PT, ngày 12 tháng 5 năm 2020;
- 13 <http://baochinhphu.vn/Phong-chong-tham-nhung-khong-danh-trong-bo-dui/Chong-tham-nhung-dat-dai-Can-loai-bo-vua-da-bong-vua-thoi-coi/425508.vgp>, truy cập ngày 07/11/2021.
- 14 <https://nhandan.vn/thoi-su-phap-luat/xet-xu-so-tham-vu-an-dinh-ngoc-he-va-dong-pham-458671>, truy cập ngày 5/11/2021.
- 15 <https://laodong.vn/phap-luat/cac-cuu-lanh-dao-binh-duong-nga-ngua-cung-ong-tran-van-nam-the-nao-945854.ldo>, truy cập ngày 5/11/2021.
- 16 <https://tuoitre.vn/sai-pham-dat-dai-tai-binh-duong-xin-tra-lai-145ha-dat-vang-cho-nha-nuoc-2021061508414314.htm>, truy cập ngày 5/11/2021.
- 17 <https://diendandoanhngiep.vn/sai-pham-tai-ipc-hoan-tat-cao-trang-truy-to-ong-tat-thanh-cang-va-19-dong-pham-206120.html>, truy cập ngày 5/11/2021.
- 18 <https://tuoitre.vn/32ha-dat-phuoc-kien-bi-chuyen-nhuong-sai-the-nao-2021082014450996.htm>, truy cập ngày 5/11/2021.
- 19 <https://tphcm.chinhphu.vn/ban-thuong-vu-thanh-uy-tphcm-ket-luan-mot-so-noi-dung-vu-phuoc-kien>, truy cập ngày 07/11/2021.
- 20 <https://tuoitre.vn/xet-xu-ong-nguyen-thanh-tai-de-nghi-huy-quyet-dinh-giao-cho-thue-khu-dat-vang-le-duan-20200916074148999.htm>, truy cập ngày 4/11/2021.

- 21 <https://baotintuc.vn/phap-luat/hoan-tat-dieu-tra-bo-sung-vu-an-nguyen-thanh-tai-20210505193752711.htm>, truy cập ngày 05/11/2021.
- 22 <https://tuoitre.vn/32ha-dat-phuoc-kien-bi-chuyen-nhuong-sai-the-nao-2021082014450996.htm>, truy cập ngày 5/11/2021.
- 23 <https://thanhnien.vn/nhieu-cuu-lanh-dao-tinh-khanh-hoa-tiep-tuc-bi-khoi-to-do-sai-pham-ve-dat-dai-post1388074.html>, truy cập ngày 4/11/2021.
- 24 <https://cand.com.vn/Vu-an-noi-tieng/Bai-hoc-dat-gia-tu-vu-sai-pham-dat-dai-o-Khanh-Hoa-i621331/>, truy cập ngày 01/11/2021.

KHÁI QUÁT, SO SÁNH MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ THAM NHŨNG VẬT Ở VIỆT NAM VÀ TRUNG QUỐC

OVERVIEW, COMPARISON ON PETTY CORRUPTION IN VIETNAM AND CHINA

Lê Thị Thuỳ Nhi*

Lê Thị Khánh Linh**

TÓM TẮT: Có thể thấy, tham nhũng đã trở thành vấn đề bức xúc trong xã hội và nó xuất hiện hầu như ở tất cả mọi lĩnh vực của đời sống. Tham nhũng có thể biểu hiện dưới nhiều hình thức và quy mô khác nhau, như là: tham nhũng vật chất, tham nhũng quyền lực, tham nhũng chính trị, tham nhũng hành chính, tham nhũng kinh tế, tham nhũng lớn, tham nhũng vặt (hay còn gọi là tham nhũng nhỏ)... Trên thực tế, mặc dù tham nhũng vặt ít được chú ý nhưng lại có thể gây ra những hậu quả lâu dài cho kinh tế, xã hội của một đất nước. Trong phạm vi bài viết này, nhóm tác giả phân tích khái niệm, đặc điểm, hậu quả và một số quan điểm trên thế giới về tham nhũng vặt. Đồng thời, bài viết cũng phân tích một số khía cạnh pháp lý về tham nhũng vặt ở Việt Nam và Trung Quốc, từ đó đưa ra một số gợi mở cho Việt Nam trong việc phòng, chống tham nhũng vặt.

Từ khoá: tham nhũng; tham nhũng vặt; Việt Nam, Trung Quốc; phòng chống, tham nhũng vặt.

ABSTRACT: Corruption has long been an endemic sociological occurrence which is present in almost all areas of the society. Corruption varies in shapes and can exist on different scales, including material corruption, power corruption, political corruption, administrative corruption, economic corruption, grand corruption, and petty corruption (small-scale corruption), etc. In reality, despite the lack of public attention to petty corruption, this kind of corruption is proved to bring about long-term destructive effects for both the country's economy and society. Within the scope of this article, the authors will define the concept 'petty corruption', as well as analyze its characteristics, causes and

* ThS., Trường Đại học Luật, Đại học Huế; Email: nhiltt@hul.edu.vn

** ThS. NCS., Trường Đại học Luật, Đại học Huế; Email: linhlk@hul.edu.vn

consequences. The article also aims at examining certain legal aspects related to petty corruption in Vietnam and China, thereby making suggestions on how to prevent and combat petty corruption in Vietnam.

Keywords: Corruption, petty corruption, Vietnam, China, prevent and combat petty corruption

1. Đặt vấn đề

Nạn tham nhũng vặt đã và đang hoành hành ở hầu hết các quốc gia trên thế giới. Những biến tướng của nó đang làm đảo lộn nhiều giá trị trong đời sống xã hội, làm cho người dân mất niềm tin vào hệ thống cơ quan nhà nước. Và tham nhũng vặt chính là mầm mống để hình thành nên tham nhũng lớn khi có cơ hội. Cho nên, việc phòng, chống tham nhũng vặt hiện nay là một công việc quan trọng, cấp bách của công tác xây dựng chính quyền ở mỗi đất nước, đặc biệt là Trung Quốc đã đưa ra những giải pháp quyết liệt để phòng, chống tham nhũng vặt. Chính vì vậy, với việc so sánh các trường hợp tham nhũng vặt ở Trung Quốc và Việt Nam để từ đó đưa ra một số gợi mở cho Việt Nam trong phòng, chống tham nhũng vặt sẽ giúp Việt Nam xây dựng các chính sách, pháp luật phù hợp về phòng, chống tham nhũng vặt trong bối cảnh hiện nay.

2. Một số vấn đề khái quát về tham nhũng vặt tại Trung Quốc

2.1. Khái niệm, đặc điểm tham nhũng vặt tại Trung Quốc

Tại kỳ họp toàn thể lần thứ sáu của Ủy ban Kiểm tra Kỷ luật Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc khóa 18 năm 2016, chủ tịch Tập Cận Bình đã có bài phát biểu quan trọng, trong đó nhấn mạnh việc tập trung giải quyết các hiện tượng không lành mạnh và các vấn đề tham nhũng, kiên quyết kiềm chế sự lây lan của tham nhũng để không ngừng đạt được kết quả mới, nhấn mạnh công tác xây dựng đảng, chính quyền trong sạch và đấu tranh phòng, chống tham nhũng.

Trong bài phát biểu của mình, ông Tập Cận Bình nhấn mạnh việc thúc đẩy và mở rộng toàn diện việc quản lý đảng chặt chẽ tại cấp cơ sở. So với “con hổ” (chính quyền trung ương) ở tận trời xa thì quần chúng có cảm giác chân thực hơn về “ruồi nhặng” (chính quyền địa phương) “bay vo ve sát sao trước mặt”. Tham nhũng vặt mặc dù “nhỏ” nhưng cũng có

thể trở thành đại họa. Nó làm tổn hại đến lợi ích sống còn của nhân dân, cái nó ăn là ý thức của quần chúng, còn cái nó phung phí là lòng tin của nhân dân đối với đảng. Tham nhũng ở cấp cơ sở và việc thực thi pháp luật không công bằng cần được chấn chỉnh, điều tra nghiêm túc để bảo vệ lợi ích của quần chúng, làm cho quần chúng cảm nhận rõ hơn kết quả thực tế của việc đấu tranh chống tham nhũng và phát huy tính liêm chính tại Trung Quốc¹.

Không có một định nghĩa chính thức nào về “tham nhũng vặt” trong các văn bản pháp luật Trung Quốc, tuy nhiên trong các bài nghiên cứu hay văn bản chỉ đạo và tuyên truyền của Đảng Cộng sản Trung Quốc về đấu tranh phòng chống tham nhũng, tham nhũng vặt có thể được hiểu một cách gọi phổ biến của tham nhũng ở cấp cơ sở, địa phương.

Thông qua các văn bản chỉ đạo và tuyên truyền của Đảng Cộng sản Trung, có thể rút ra một số đặc điểm, hình thức của tham nhũng vặt tại Trung Quốc như sau:

Thứ nhất là “nhỏ, nhiều và gần”. Về “nhỏ”, tham nhũng vặt là những hành vi lạm quyền rất nhỏ ở chính quyền địa phương như tiếp dân với thái độ thờ ơ, nhận quà cáp..., nhỏ đến mức dễ khiến người dân bỏ qua sự tồn tại của nó. Về “nhiều”, hình thức lạm dụng quyền lực này rất phổ biến, chẳng hạn như chấp nhận tổ chức tiệc tùng riêng từ các đơn vị dịch vụ khi làm việc cùng với họ hoặc nhận những món đồ đắt tiền trong quá trình thực hiện nghĩa vụ. Về “gần”: Dư luận có thái độ không rõ ràng đối với những hành vi này, ai cũng cho rằng chúng rất nhỏ nhặt, chấp nhận sống chung và xem như một phần đương nhiên trong cuộc sống².

Thứ hai là sự xem thường nhân dân, kém về kỷ luật chính trị. Một số cán bộ cơ sở không vững về kỷ luật chính trị, không thực hiện đúng chủ trương của Trung ương, có chủ trương ngang ngược làm cho chính sách của Trung ương bị biến dạng, méo mó; ban hành nhiều chính sách xuất phát từ lợi ích cục bộ, địa phương làm tổn hại đến lợi ích của nhân dân. Cán bộ ở địa phương thiếu tích cực, chậm làm, ngại làm, lười biếng, thích làm việc

¹ Trích lời của Tổng bí thư, Chủ tịch nước Tập Cận Bình trong bài phát biểu quan trọng tại Phiên họp toàn thể lần thứ sáu của Ủy ban Kiểm tra Kỷ luật Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc

² Tin tức về Kiểm tra và Giám sát Kỷ luật Trung Quốc; Cảnh giác với hành vi tham nhũng vặt trá hình phong bao lì xì Wechat: https://www.ccdi.gov.cn/yaowen/201803/t20180301_164992.html truy cập ngày 05/11/2021.

khuất tất, làm việc riêng trong giờ hành chính, chậm trễ hoặc trốn tránh, tinh thần trách nhiệm tương đối yếu³.

Thứ ba là biến thủ tiền công, tiền quỹ. Một số xã, thị trấn khi thực hiện chính sách dân tộc làm lợi cho nông dân có sự thiếu thông thoáng, thiếu công bằng, không kịp thời, không đúng chỗ; một số cán bộ ở cơ sở lợi dụng chức vụ quyền hạn để vơ vét, chiếm đoạt tài sản của người dân hoặc gian lận khai báo gian dối tình hình kinh phí hoạt động, trực tiếp hoặc trá hình để lừa gạt các khoản trợ cấp khác nhau; một số bộ phận, đơn vị khấu trừ quỹ đặc biệt, lập tài khoản ngoài sổ sách để nhận tiền thưởng và trợ cấp; một số lấy quỹ chuyên biệt chuyển cho bộ phận chức năng cấp dưới để đãi khách và tặng quà gây ra thất thoát và lãng phí.

Thứ tư là lợi dụng quyền lực công, thiên vị cho các mối quan hệ cá nhân. Một số cán bộ cấp cơ sở không làm việc vô tư mà chỉ dựa vào tình cảm, mối quan hệ để làm ăn, sử dụng quyền lực để trục lợi; một số khác lại chỉ quan tâm đến lợi ích gia đình hoặc thiên vị các mối quan hệ dựa trên “hối lộ tình dục”. Ở nông thôn, cán bộ thôn phung phí quỹ tập thể, ăn uống bằng tiền công và tiêu xài tùy ý ở nhiều mức độ khác nhau. Một số thì đi du lịch bằng công quỹ nhân danh điều tra, nghiên cứu; nhiều khoản thu nhập của thôn không được giữ trong tài khoản và bị che giấu; các bộ làm báo cáo sai sự thật về chi tiêu công để chiếm đoạt tài sản hoặc xử lý tài sản công với giá rẻ hay chuyển quyền sở hữu tài sản công sang cho người thân của mình.

Thứ năm là dùng công quyền để tư lợi, tác phong phủ bại. Một số tổ chức đảng, chính quyền cơ sở và cán bộ thiếu tinh thần phục vụ, trách nhiệm, thiếu hành chính, ngại trước; một số chưa quan tâm đúng mức đến an toàn trong sản xuất, phòng, chống tai nạn và giám sát; một số ít cán bộ cơ sở sử dụng công quyền, nguồn lực công trong việc chung tay để trục lợi. Sử dụng quyền lực để trục lợi. Một số cán bộ nông thôn có hành vi không công bằng trong việc phân phát vật tư, cứu trợ thiên tai cho những đối tượng khó khăn nhất mà thiên vị người thân, bạn bè; một số ít cán bộ không thực hiện nghiêm kỷ luật tài chính,

³ Ủy ban Kiểm tra và Giám sát Kỷ luật Thành phố Bành Châu, Một số hình thái của tham nhũng vặt thuộc chuyên đề giải thích về tham nhũng vặt <http://pengzhou.ljcd.gov.cn/show-487-7900-1-11.html> truy cập ngày 05/11/2021.

thất bại tuân thủ các quy định có liên quan, tham nhũng, lợi dụng chức vụ, biển thủ công quỹ.

2.2. Chính sách, pháp luật của Trung Quốc về đấu tranh phòng chống tham nhũng vặt

Như đã nói ở trên, Đảng Cộng sản Trung Quốc xác định “*Tham nhũng vặt tuy nhỏ nhưng cũng có thể trở thành đại họa*”. Từ đây, Trung Quốc xác định việc đấu tranh phòng chống tham nhũng vặt là nền tảng, cơ sở cho việc đấu tranh phòng chống tham nhũng một cách toàn diện, vì chỉ khi nghiêm túc chấn chỉnh và điều tra tham nhũng ở cấp cơ sở thì mới có thể làm tăng niềm tin của quần chúng nhân dân vào sự lãnh đạo của Đảng. Để phòng chống tham nhũng vặt, Trung Quốc đề ra một số biện pháp và chính sách như sau:

Thứ nhất là xây dựng “tuyên phòng thủ” vững chắc bằng hình thức giáo dục, tăng cường giáo dục cho cán bộ ở cấp cơ sở. Việc giáo dục hướng đến giáo dục cho cán bộ về nhân sinh quan, thế giới quan; tư tưởng quyết định hành vi, loại tư tưởng nào sẽ dẫn đến hành vi như thế nào.

Thứ hai là kiện toàn chế độ, tiêu chuẩn hóa trình tự xử lý, thiết lập cơ chế giám sát, kiểm soát kịp thời và hiệu quả để ngăn chặn tình trạng cán bộ tham nhũng. Bản chất của tham nhũng là lạm quyền, quyền lực nếu không được giám sát chắc chắn sẽ dẫn đến tham nhũng. Vì vậy, cần phải kiện toàn và hoàn thiện cơ chế giám sát, tiến hành giám sát và kiểm chế có hiệu quả, đồng thời cũng cần phải tăng cường quan tâm, bảo vệ các cán bộ lãnh đạo địa phương. Một mặt, cần chuyển trọng tâm và ngưỡng giám sát về phía trước, dựa trên cơ sở giáo dục và phòng ngừa để áp dụng các phương pháp như nói chuyện, khuyên nhủ, chào hỏi hoặc đưa ra “thẻ vàng” nhằm ngăn ngừa các lỗi nhỏ, ngăn chặn các vấn đề trước khi chúng xảy ra và giải quyết vấn đề từ trong trứng nước; mặt khác phải kiên trì thực hiện nghiêm kỷ luật, tăng cường xử phạt cán bộ lãnh đạo vi phạm pháp luật, kỷ luật, giáo dục lý luận để giải thích việc kỷ luật có căn cứ, không ngừng rắn đe, trừng trị tham nhũng và nâng cao hiệu quả giám sát.⁴

Thứ ba là tăng cường giám sát xã hội và mở rộng các kênh để quần chúng nhân dân tham gia phòng, chống tham nhũng. Để thực hiện được điều này cần phải tăng cường tuyên

⁴ Lý Luyện (2021), Kiểm soát "quyền lực vi mô" và trừng phạt "tham nhũng vặt", Nhật báo Sơn Tây tháng 11 năm 2021.

truyền rộng rãi, hướng dẫn quần chúng nhân dân tham gia, sử dụng các phương tiện thông tin, báo chí; công bố rộng rãi các văn bản như "Quy định về xử lý kỷ luật của Đảng Cộng sản Trung Quốc (để thực hiện xét xử)", "Một số hướng dẫn cho chính phủ trung thực và trong sạch của các đảng viên và cán bộ lãnh đạo của Đảng Cộng sản Trung Quốc (để thực hiện xét xử)" , "Quy định về Khiếu nại và Khiếu nại của Cơ quan Kiểm tra Kỷ luật Đảng Cộng sản Trung Quốc", "Các biện pháp báo cáo đối với Cơ quan Giám sát", Quy định của Bộ Giám sát Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa về việc Bảo vệ các Phóng viên và Người tố cáo". Bên cạnh đó, phát huy tối đa vai trò của thư tín, điện thoại, mạng internet và các kênh chính thống của Văn phòng Ủy ban kỷ luật để kịp thời nhận tin báo từ quần chúng. Bí thư chi bộ các thị trấn, ủy ban giám sát công tác thôn, bản cần phải công khai số điện thoại, số điện thoại di động cá nhân qua phòng sinh hoạt đảng viên, nhóm WeChat hoặc các nền tảng khác để kịp thời tiếp nhận đơn thư, cuộc gọi của quần chúng; mở rộng hoạt động kiểm tra, giám sát một cách thường xuyên và ngẫu nhiên, tăng cường giám sát của các bộ, ngành và cơ quan thanh tra, giám sát kỷ luật các cấp, kết hợp với Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc, cơ quan tư pháp, báo đài và các ban ngành của xã hội.

Thứ tư là tăng hình phạt đối với hành vi tham nhũng vặt, đặc biệt là trong hoạt động xóa đói giảm nghèo. Cần phải tận dụng kết quả của việc đổi mới hệ thống giám sát quốc gia để tăng cường kiểm tra, giám sát đối với tất cả các cán bộ thực thi quyền lực công trong lĩnh vực xóa đói giảm nghèo, những hành vi tham nhũng có liên quan đến xóa đói giảm nghèo phải bị nghiêm trị⁵.

3. Một số vấn đề khái quát về tham nhũng vặt tại Việt Nam

3.1. Khái niệm tham nhũng vặt

Trong bối cảnh hiện nay, có thể thấy rằng, tham nhũng vặt đã và đang trở thành nguy cơ hiện hữu đưa đến sự suy đồi văn hoá, đạo đức của con người và xã hội. Hơn thế nữa, tham nhũng vặt đã trở thành lực cản không nhỏ kìm hãm sự phát triển của đất nước. Đây là một vấn nạn khá nhức nhối trong xã hội, chính vì vậy khi nói về tình trạng tham nhũng

⁵ Hứa Gia Hân (2021), Nghiên cứu về chính sách giảm nghèo và kiểm toán để theo dõi tham nhũng vặt, Tạp chí hợp tác kinh tế và công nghệ, số 18 năm 2021.

vật, trong nhiều cuộc họp, hội nghị, Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng đã chỉ ra rằng, không chỉ có tham nhũng lớn mà “tham nhũng vặt như ghẻ ruồi, rất ngứa ngáy, khó chịu”⁶.

Theo Tổ chức minh bạch quốc tế (Transparency International) thì tham nhũng vặt (petty-corruption) là “hành vi lạm dụng quyền lực được giao phó diễn ra hàng ngày bởi chủ thể công chức trong những giao tiếp thông thường của họ với người dân khi tiếp cận hàng hóa, dịch vụ cơ bản ở những nơi công cộng như bệnh viện, trường học, sở cảnh sát và các cơ quan khác”⁷.

Cho đến hiện nay, trong các văn bản pháp luật Việt Nam chưa đưa ra định nghĩa “tham nhũng vặt”, nhưng có thể hiểu tham nhũng vặt theo khoản 2 Điều 1 Luật Phòng chống tham nhũng năm 2018 đó là, tham nhũng là hành vi của người có chức vụ, quyền hạn đã lợi dụng chức vụ, quyền hạn đó vì vụ lợi. Còn về định nghĩa của tính từ “vật”, theo từ điển tiếng Việt có nghĩa là nhỏ bé, không quan trọng, nhưng thường có, thường xảy ra⁸. Từ đó, có thể tạm hiểu tham nhũng vặt là tham nhũng ở quy mô nhỏ nhưng với tần suất thường xuyên, liên quan đến hành vi của cán bộ, công chức trong các cơ quan công quyền của Nhà nước đã lợi dụng chức trách, nhiệm vụ được giao để nhũng nhiễu, gây khó khăn cho người dân, tổ chức, doanh nghiệp trong quá trình cung cấp dịch vụ công cơ bản nhằm buộc hoặc gợi ý cho tổ chức, doanh nghiệp, người dân phải lo lót vì mục đích vụ lợi.

3.2. Hình thức thể hiện của tham nhũng vặt

Tình trạng tham nhũng vặt diễn ra khá phổ biến và xuất hiện ở nhiều nơi, trong nhiều cơ quan, tổ chức, được biểu hiện dưới nhiều vỏ bọc khác nhau rất tinh vi và trên nhiều lĩnh vực của đời sống xã hội, từ sản xuất, kinh doanh, liên doanh, liên kết, đầu tư xây dựng cơ bản, quản lý và sử dụng đất đai, ngân sách, thuế, ngân hàng, hải quan, xuất nhập khẩu tư pháp, giáo dục, y tế, chính sách xã hội, quản lý hành chính...

⁶ Quang Phong (2015), báo Dân trí online, Tổng Bí thư: Tham nhũng vặt như ghẻ ruồi rất khó chịu, <https://dantri.com.vn/xa-hoi/tong-bi-thu-tham-nhung-vat-nhu-ghe-ruoi-rat-kho-chiu-1437968185.htm> truy cập ngày 01/11/2021

⁷ Transparency International (TI), <https://www.transparency.org/en/corruptionary/petty-corruption> truy cập ngày 03/9/2021.

⁸ Xem thêm Từ điển tiếng Việt online, <https://tudianso.com/tu-dien/tu-dien-tieng-viet.php?q=v%E1%BA%B7t> truy cập ngày 01/11/2021.

Thứ nhất, tham nhũng vật tồn tại ở cấp cơ sở, nếu xét dưới góc độ lãnh thổ hành chính; ở các cơ quan, ban, ngành trong hệ chính trị (chủ yếu trong các cơ quan hành chính) cấp quận, huyện, tập trung ở những cá nhân trực tiếp quan hệ với công dân.⁹ Nó biểu hiện phổ biến nhất ở hành vi của cán bộ, công chức, viên chức cấp dưới nhưng có sự ngầm đồng ý, cho phép của người lãnh đạo trực tiếp, thông qua sự những nhieu, gây khó dễ cho những công dân và doanh nghiệp khi làm thủ tục hành chính, giấy tờ. Điều này tạo ra một thói quen xấu là khi người dân hoặc doanh nghiệp đến “cửa quan” thì phải “bôi trơn”, “lót tay”, “đi cửa sau” để công việc được giải quyết nhanh chóng, thuận lợi và người dân, doanh nghiệp cũng không cần phải đi lại, bổ sung giấy tờ nhiều lần. Biến tướng của hình thức này là người dân, tổ chức, doanh nghiệp tìm đến môi giới trung gian là đội ngũ “cò mồi”, nhóm này dựa vào sự “móc nối” với các cán bộ, công chức để hoàn tất các thủ tục hành chính một cách nhanh nhất. Vì vậy, nhiều loại “cò” nở rộ trên thực tế như “cò đất”, “cò nhà”, “cò giấy phép đầu tư”...

Thứ hai, biểu hiện nổi bật của tham nhũng vật chính là “văn hoá phong bì” đang diễn ra từng ngày, từng giờ trong mọi lĩnh vực của cuộc sống. Nhiều người xem điều này như là một ứng xử khôn ngoan vì cho rằng “đồng tiền đi trước là đồng tiền khôn”. Có thể đơn cử trong một số lĩnh vực như, “bỏ phong bì” để “chạy trường, chạy lớp” cho con, đặc biệt là đối với những trẻ học trái tuyến hay đầu cấp; “bỏ phong bì” khi đến gặp các bác sĩ, y tá, điều dưỡng trong bệnh viện để được khám nhanh hoặc để được chăm sóc tốt hơn trong các trường hợp phẫu thuật; “bỏ phong bì” để “chạy chức, chạy quyền”, “chạy” thi tuyển dụng, thi ngạch công chức, viên chức... vẫn tồn tại mà rất ít được phát hiện và xử lý.

Thứ ba, tình trạng tham nhũng vật có thể biểu hiện cả kín đáo và công khai, gây khó khăn cho người dân, tổ chức, doanh nghiệp trong bất kỳ việc gì, ở lĩnh vực nào để từ đó tạo nên cơ chế “xin – cho”. Người dân thì phải đi “xin”, trong khi đó “công bộc” thì giữ

⁹ Nguyễn Trường (2019), Trang thông tin điện tử tổng hợp Ban nội chính Trung ương, Nhận diện, phát hiện và các giải pháp phòng ngừa tham nhũng vật, <https://noichinh.vn/nghien-cuu-trao-doi/201909/nhan-dien-phat-hien-va-cac-giai-phap-phong-ngua-tham-nhung-vat-306477/> truy cập ngày 01/11/2021.

quyền “cho”. Việc gì cũng phải “xin”, từ đó hình thành nên một cái “lệ” và được xem như là một tệ nạn xã hội¹⁰.

Thứ tư, trong một vài hoạt động liên quan đến ủng hộ từ thiện hoặc hoạt động nhân đạo, một số cán bộ, công chức tại các địa phương vẫn có tình trạng ăn bớt, ăn chặn tiền trợ cấp nhân đạo; ăn chặn tiền từ gói hỗ trợ cho người nghèo, người có hoàn cảnh khó khăn do đại dịch Covid-19 hoặc có trường hợp, các gói này lại về nhà các cán bộ lãnh đạo của địa phương mà lại không đến tay đối tượng được hỗ trợ thật sự hoặc một số cán bộ cấp xã, phường ghi tên con cháu thay cho người nghèo để nhận tiền hỗ trợ cho người dân trong đại dịch Covid-19; ăn chặn gạo cứu trợ của những người dân khi mùa màng bị mất trắng do thiên tai, lũ lụt, bão tố, hoả hoạn, lốc xoáy...

3.3. Nguyên nhân của tham nhũng vặt

Thứ nhất, hệ thống chính sách, pháp luật Việt Nam nói chung và hệ thống pháp luật về phòng, chống tham nhũng nói riêng vẫn còn một số quy định chưa đầy đủ, thiếu tính nhất quán hoặc còn có nhiều “lỗ hổng” nhưng chưa được sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện kịp thời. Mặt khác, trên thực tế, nhiều văn bản pháp luật đã có hiệu lực thi hành nhưng vẫn chưa thể áp dụng vì chưa có văn bản hướng dẫn thực hiện.

Thứ hai, bộ máy hành chính Nhà nước cồng kềnh với nhiều thủ tục hành chính còn rườm rà, nặng nề, bất hợp lý chính là “kê hờ” để tạo điều kiện cho một số cán bộ, công chức Nhà nước sách nhiễu, nhận hối lộ của người dân, tổ chức, doanh nghiệp.

Thứ ba, trình độ dân trí, ý thức pháp luật của người dân chưa cao tạo điều kiện cho những người có chức quyền có thể nhũng nhiễu, hạch sách dân chúng, vòi vĩnh nhận quà biếu, tặng hay nói cách khác là nhận hối lộ¹¹. Thật vậy, ở các nước đang phát triển, trình độ dân trí của người dân thấp nên chưa có điều kiện để tham gia vào các cuộc đấu tranh phòng, chống tham nhũng.

¹⁰ Xuân Tuấn (2019), Tạp chí Quốc phòng toàn dân Online, Tham nhũng vặt – Thực trạng, nguyên nhân và giải pháp phòng, chống <http://tapchiquoptd.vn/vi/quan-triet-thuc-hien-nghi-quyet/tham-nhung-vat-thuc-trang-nguyen-nhan-va-giai-phap-phong-chong/13790.html> truy cập ngày 01/11/2021.

¹¹ Nguyễn Thị Ngọc Xinh (2020), Tạp chí điện tử Thanh tra Việt Nam, Nguyên nhân và hình thức của hành vi tham nhũng, <http://www.thanhtravietnam.vn/nghien-cuu-trao-doi/nguyen-nhan-va-hinh-thuc-cua-hanh-vi-tham-nhung-190421> truy cập ngày 01/11/2021.

Thứ tư, đội ngũ cán bộ, công chức yếu kém về năng lực, suy thoái về đạo đức nhưng không bị thay thế mà lại được bố trí, đảm nhận những vị trí liên quan đến những lĩnh vực nhạy cảm thì rất dễ dẫn đến hiện tượng nhũng nhiễu, quan liêu...

Thứ năm, mức lương trả cho cán bộ, công chức được cho là thấp và dưới mức sống. Thật vậy, với việc trả lương thấp đã khiến cho một bộ phận công chức, viên chức phải nhũng nhiễu, hạch sách, vòi vĩnh phong bì của người dân, doanh nghiệp để trang trải thêm cho các chi phí cuộc sống, đây cũng được xem như là nguyên nhân dẫn đến tình trạng tham nhũng vật hiện nay.

3.4. Tác động tiêu cực của tham nhũng vật

Tham nhũng vật được xem là là tham nhũng ở quy mô nhỏ, tuy nhiên với việc diễn ra hàng ngày và biểu hiện dưới nhiều hình thức khác nhau thì những hậu quả do tham nhũng vật đem lại cũng rất đáng kể.

Thứ nhất, mặc dù tiền hối lộ trong tham nhũng vật không lớn nhưng nếu nó được lặp đi, lặp lại nhiều lần với tần suất cao thì sẽ trở nên đáng kể, có tác động to lớn và trực tiếp đến người dân, đặc biệt là người nghèo. Điều này là do tham nhũng vật gắn liền với các dịch vụ công phổ biến hàng ngày mà người dân thường sử dụng. Vì vậy, việc đưa tiền hối lộ để tiếp cận với các dịch vụ này sẽ có tác động đáng kể đến chất lượng cuộc sống của người dân, đặc biệt là đối với những người nghèo.

Thứ hai, tham nhũng vật cũng dẫn đến làm thoái hoá, biến chất phẩm chất chính trị đạo đức của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức trong hệ thống chính trị cũng như trong các cơ quan chính quyền. Họ sẵn sàng bỏ qua những lợi ích chung, lợi ích tập thể để trục lợi, làm giàu bất chính cho bản thân, gia đình mình. Điều này có thể ảnh hưởng đến sự phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội của đất nước, gây mất ổn định xã hội và có nguy cơ đe dọa đến sự tồn vong của chế độ.

Thứ ba, tham nhũng vật có ảnh hưởng tiêu cực đến việc thu thuế của Nhà nước. Thật vậy, khi tham nhũng vật hoành hành sẽ tạo điều kiện cho nhiều sai phạm về thuế, trong đó có hành vi trốn thuế từ cán bộ, công chức, từ đó làm giảm đáng kể nguồn thu cho ngân sách nhà nước. Theo VCCI, hiện nay chi phí lót tay trong thanh tra, kiểm tra thuế đã giảm so với mấy năm trước đây, nhưng 30% doanh nghiệp cho biết vẫn phải trả khoản này cho

cán bộ thanh tra; và ở đây có phần trách nhiệm của doanh nghiệp, khi bị phát hiện sai phạm thì muốn “giảm nhẹ nên phải lót tay cho cán bộ thuế”.¹²

Thứ tư, tham nhũng vặt có tác động tiêu cực đến tinh thần tuân thủ pháp luật của người dân, tổ chức, doanh nghiệp bởi vì để có thể tham nhũng vặt được thì đội ngũ cán bộ, công chức phải tạo ra nhiều quy định, nhiều thủ tục, quy trình phức tạp, rườm rà để nhận hối lộ từ công dân, tổ chức, doanh nghiệp. Từ đó, có thể thấy rằng, tham nhũng vặt sẽ tạo ra một vòng luẩn quẩn khi người dân và doanh nghiệp đưa hối lộ để giảm các thủ tục hành chính trong khi đó, cán bộ, công chức lại cố tình tạo cho những thủ tục đó phức tạp, rườm rà thêm để lấy tiền từ người dân, doanh nghiệp. Điều này có tác động to lớn cũng như sẽ làm suy giảm niềm tin của người dân đối với các thiết chế pháp luật quốc gia. Bởi vì người dân, tổ chức, doanh nghiệp tiếp cận các dịch vụ công hằng ngày vì vậy có thể gây nên việc xói mòn niềm tin của họ đối với chính sách, pháp luật do Nhà nước ban hành.

4. Một số gợi mở cho Việt Nam trong phòng, chống tham nhũng vặt

4.1. Nhận xét về tình hình tham nhũng vặt ở Việt Nam và Trung Quốc

Là hai quốc gia có sự tương đồng không chỉ về văn hóa mà còn về thể chế chính trị, điều này dẫn đến tình hình tham nhũng vặt ở Trung Quốc và Việt Nam cũng có nhiều sự tương đồng. Qua sự phân tích ở trên, có thể rút ra một vài điểm giống nhau về thực trạng tham nhũng vặt ở hai nước như sau:

Thứ nhất, tham nhũng vặt là “bệnh” phổ biến của cán bộ, công chức cấp địa phương hay tại cơ sở - những người trực tiếp tiếp xúc với nhân dân qua các hoạt động hành chính hoặc chuyên môn hàng ngày; tham nhũng vặt được biểu hiện phổ biến dưới dạng quà cáp đắt tiền hoặc “phong bì”, giá trị không phải là quá lớn nhưng lại đủ sức để dung dưỡng cho lòng tham, sự suy đồi đạo đức của không ít cán bộ, công chức.

Thứ hai, chính người dân cũng xem đây là chuyện “bình thường” trong cuộc sống hàng ngày, là “văn hóa ứng xử” không thể thiếu trong giao tiếp hay công việc. Chính sự im lặng chấp nhận, không phản kháng của đại đa số người dân đã khiến cho tham nhũng vặt bén rễ rất sâu và trở thành một phần đương nhiên trong đời sống xã hội;

¹² Anh Minh (2019), Báo Vnexpress Online, VCCI: Tham nhũng “vật” vẫn làm khó doanh nghiệp, <https://vnexpress.net/vcci-tham-nhung-vat-van-lam-kho-doanh-nghiep-4028531.html> truy cập ngày 01/11/2021.

Thứ ba, có hiện tượng tham nhũng vặt trong hoạt động cứu trợ người dân hoặc xóa đói giảm nghèo; các quan chức tại địa phương đã lợi dụng chính sách hỗ trợ người nghèo, cứu trợ thiên tai hoặc xóa đói giảm nghèo của nhà nước để biến thủ tiền công hay cố tình ưu tiên cho người nhà, người quen của mình được hưởng ưu đãi từ chế độ, chính sách. Trong khi nhà nước xác định chăm lo cho đời sống vật chất của nhân dân là nhiệm vụ hàng đầu thì hành vi này của không ít cán bộ, công chức đã làm cho hình ảnh của Đảng, nhà nước xấu đi đáng kể trong mắt người dân và làm lung lay niềm tin của nhân dân vào sự lãnh đạo, đường lối của Đảng, nhà nước.

4.2. Một số gợi mở cho Việt Nam trong phòng chống tham nhũng vặt

Từ những kinh nghiệm của Trung Quốc trong phòng, chống tham nhũng vặt, có thể đưa ra một số gợi mở cho Việt Nam để nâng cao hiệu quả phòng, chống tham nhũng vặt trong bối cảnh hiện nay như sau:

Thứ nhất, để xây dựng một nền hành chính trong sạch, hiện đại, hoạt động có hiệu quả và ngăn chặn tình trạng tham nhũng vặt, Nhà nước cần quan tâm đến việc cải cách hành chính với các giải pháp cụ thể:

Một là, phải giảm tải các gánh nặng về hành chính, chuẩn hoá và đơn giản hoá các thủ tục hành chính theo thẩm quyền, tổ chức niêm yết công khai, đầy đủ các thủ tục hành chính tại các trụ sở cơ quan, đơn vị trực tiếp giải quyết bởi vì chính các thủ tục, quy trình hành chính quan liêu, rườm rà sẽ tạo điều kiện cho hành vi hối lộ có cơ hội sinh sôi, nảy nở. Đẩy mạnh công tác rà soát, sửa đổi, bổ sung, ban hành quy trình nội bộ trong giải quyết thủ tục hành chính, loại bỏ những khâu trung gian, chồng chéo, gây phiền hà cho người dân, tổ chức khi triển khai thực hiện.

Hai là, đẩy mạnh sáng tạo và ứng dụng khoa học, công nghệ trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan, đơn vị để hạn chế tối đa việc tiếp xúc trực tiếp giữa người dân, doanh nghiệp với các bộ thực thi chính sách, từ đó góp phần phòng, chống tham nhũng. Đồng thời, đẩy mạnh xây dựng và vận hành hệ thống thông tin, dữ liệu quốc gia cho việc quản lý ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi trách nhiệm của các cơ quan, đơn vị. Cụ thể, cần đẩy mạnh thanh toán điện tử hoặc sử dụng báo cáo điện tử để chia sẻ dữ liệu giữa các cơ quan hành chính một cửa nhằm hỗ trợ triển khai xây dựng chính phủ điện tử.

Thứ hai, cần phải xác định tầm quan trọng của việc đấu tranh phòng chống tham nhũng vặt trong cuộc chiến đấu tranh phòng chống tham nhũng. Trong khi Trung Quốc đã chủ trương xem tham nhũng vặt có thể là mối “đại họa” cho đất nước, xây dựng chiến lược phòng chống tham nhũng vặt trên nhiều phương diện thì ở Việt Nam, vấn đề này dường như vẫn ít được quan tâm. Chúng ta hiện tại vẫn đang hướng sự quan tâm đến những vụ án tham nhũng lớn như tham nhũng chính sách hay tham nhũng chính trị và hơi “lơ là” sự nhỏ bé của tham nhũng vặt. Chính vì vậy, cần phải nhanh chóng xác định thái độ rõ ràng đối với thực trạng tham nhũng vặt để đưa ra những giải pháp, chính sách phù hợp.

Thứ ba, tăng cường giám sát xã hội ở cấp cơ sở. Có thể thấy, Trung Quốc đã áp dụng nhiều biện pháp cứng rắn đối với cán bộ lãnh đạo địa phương để đảm bảo sự giám sát, thông tin kịp thời của quần chúng nhân dân như công khai số điện thoại cá nhân hoặc thường xuyên tiếp nhận đơn thư, tố cáo của người dân qua Wechat. Ở Việt Nam hiện nay, nhiều cán bộ địa phương vẫn giữ khoảng cách với quần chúng nơi mình đương chức, các kênh thông tin liên lạc hay đường dây nóng giành cho người dân vẫn còn hạn chế và chưa được phổ biến khiến cho người dân cảm thấy xa cách, chưa thật sự cảm nhận được vai trò và quyền lợi của mình đối với việc giám sát sự thanh liêm, chính trực của cán bộ. Chính vì vậy, cần tăng cường công tác kiểm tra, giám sát, kiểm soát việc thực hiện phòng, chống tham nhũng vặt ở cấp uỷ, chính quyền địa phương để bảo đảm quyền lực được vận hành một cách công khai, minh bạch, đúng đắn, để quyền lực không bị “tha hoá”, trong đó tập trung vào một số lĩnh vực nhạy cảm, được dư luận xã hội quan tâm.

Thứ tư, xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức đủ năng lực, có phẩm chất trong sáng, đồng thời khắc phục và ngăn chặn được sự lạm quyền và lợi dụng quyền lực ở một số cán bộ trong cơ quan Nhà nước. Thật vậy, trong quá trình giải quyết các công việc chung, nếu phát hiện những cán bộ, công chức, viên chức cố tình hoặc thường xuyên vi phạm thời hạn giải quyết công việc, uy tín thấp, có nhiều yếu kém về năng lực, không hoàn thành nhiệm vụ được giao hoặc có dư luận về tiêu cực, tham nhũng vặt thì phải có biện pháp để kịp thời điều chuyển, thay thế ngay. Bên cạnh việc đưa ra các chế tài nghiêm khắc đối với những trường hợp sai phạm thì cần có cơ chế để bảo vệ, khuyến khích những cán bộ, viên chức dám nghĩ dám làm, dám chịu trách nhiệm... Đồng thời đối với những cán bộ

lãnh đạo, quản lý thì cần lựa chọn, bố trí đúng những người thật sự có đức, có tài, có bản lĩnh để chống lại nạn quan liêu, tham nhũng vặt.

Thứ năm, phải phát huy vai trò của cộng đồng doanh nghiệp và nhân dân trong việc phối hợp, hỗ trợ cơ quan nhà nước ngăn chặn, xử lý các hành vi nhũng nhiễu, gây phiền hà của cán bộ, công chức, viên chức. Bên cạnh đó, chính quyền các cấp phải nắm được tâm tư, nguyện vọng, vướng mắc của người dân để đưa ra những giải pháp giải quyết công việc dứt điểm; tiếp nhận, xử lý kịp thời các phản ánh, khiếu nại, tố cáo của người dân và doanh nghiệp; chú trọng sự hài lòng của người dân và doanh nghiệp trong quá trình các cơ quan hành chính cung cấp dịch vụ công. Vai trò của Nhân dân trong quá trình chống tham nhũng vặt là rất lớn, có thể thấy qua Chỉ thị số 10/CT-TTG của Thủ tướng Chính phủ ngày 22/4/2019 về việc tăng cường xử lý, ngăn chặn có hiệu quả tình trạng nhũng nhiễu, gây phiền hà cho người dân, doanh nghiệp trong giải quyết công việc cùng các nhiệm vụ của “Năm dân vận chính quyền” với phương châm: “Có dân thì tham nhũng lớn cũng diệt được, thiếu dân thì tham nhũng vặt đẹp cũng không xong”¹³.

Thứ sáu, đổi mới chế độ tiền lương và các chính sách đãi ngộ cho cán bộ, công chức, viên chức nhà nước. Thật vậy, khi cán bộ, công chức đã làm việc cả ngày ở cơ quan thì tiền lương được trả cũng phải đủ sống và phục vụ cho tái tạo sức lao động cũng như chăm sóc tốt hơn cho gia đình, điều này sẽ giúp cán bộ, công chức yên tâm công tác và ngăn chặn tình trạng tham nhũng vặt.

5. Kết luận

Qua việc nghiên cứu trường hợp tham nhũng vặt của Trung Quốc và Việt Nam, có thể thấy rằng, tham nhũng vặt đã len lỏi vào mọi ngóc ngách của cuộc sống. Mặc dù, tiền hối lộ trong tham nhũng vặt không lớn nhưng nó lại có nguy cơ đe dọa đến sự tồn vong của đất nước. Chính vì vậy, nếu những giải pháp nêu trên được thực hiện một cách nghiêm túc, hiệu quả thì có thể ngăn chặn triệt để những điều kiện dẫn đến tham nhũng vặt, từ đó sẽ đem lại cho người dân những hy vọng mới về đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức

¹³ Hương Giang (2019), Báo thanh tra Online, “Có dân, tham nhũng lớn cũng diệt xong, thiếu dân “tham nhũng vặt” cũng đẹp không xong”, <https://thanhtra.com.vn/chinh-tri/doi-noi/Co-dan-tham-nhung-lon-cung-diet-duoc-thieu-dan-tham-nhung-vat-cung-dep-khong-xong-150503.html> truy cập ngày 05/11/2021.

trong bộ máy nhà nước làm việc hiệu quả, thực sự vì dân vì nước và xây dựng một xã hội dân chủ, ấm no, hạnh phúc.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chính phủ (2018), Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018.
2. Hương Giang (2019), Báo thanh tra Online, “*Có dân, tham nhũng lớn cũng diệt xong, thiếu dân “tham nhũng vặt” cũng dẹp không xong*”, <https://thanhtra.com.vn/chinh-tri/doi-noi/Co-dan-tham-nhung-lon-cung-diet-duoc-thieu-dan-tham-nhung-vat-cung-dep-khong-xong-150503.html> truy cập ngày 05/11/2021.
3. Anh Minh (2019), Báo Vnexpress Online, *VCCI: Tham nhũng “vật” vẫn làm khó doanh nghiệp*, <https://vnexpress.net/vcci-tham-nhung-vat-van-lam-kho-doanh-nghiep-4028531.html> truy cập ngày 01/11/2021.
4. Quang Phong (2015), báo Dân trí online, *Tổng Bí thư: Tham nhũng vặt như ghẻ ruồi rất khó chịu*, <https://dantri.com.vn/xa-hoi/tong-bi-thu-tham-nhung-vat-nhu-gheruo-i-rat-kho-chiu-1437968185.htm> truy cập ngày 01/11/2021.
5. Nguyễn Trường (2019), Trang thông tin điện tử tổng hợp Ban nội chính Trung ương, *Nhận diện, phát hiện và các giải pháp phòng ngừa tham nhũng vặt*, <https://noichinh.vn/nghien-cuu-trao-doi/201909/nhan-dien-phat-hien-va-cac-giai-phap-phong-ngua-tham-nhung-vat-306477/> truy cập ngày 01/11/2021.
6. Từ điển tiếng Việt online, <https://tudianso.com/tu-dien/tu-dien-tieng-viet.php?q=v%E1%BA%B7t> truy cập ngày 01/11/2021.
7. Xuân Tuấn (2019), Tạp chí Quốc phòng toàn dân Online, *Tham nhũng vặt – Thực trạng, nguyên nhân và giải pháp phòng, chống* <http://tapchiquptd.vn/vi/quan-triet-thuc-hien-nghi-quyet/tham-nhung-vat-thuc-trang-nguyen-nhan-va-giai-phap-phong-chong/13790.html> truy cập ngày 01/11/2021.
8. Nguyễn Thị Ngọc Xinh (2020), Tạp chí điện tử Thanh tra Việt Nam, *Nguyên nhân và hình thức của hành vi tham nhũng*, <http://www.thanhtravietnam.vn/nghien-cuu-trao-doi/nguyen-nhan-va-hinh-thuc-cua-hanh-vi-tham-nhung-190421> truy cập ngày 01/11/2021.

9. Hứa Gia Hân (2021), Nghiên cứu về chính sách giảm nghèo và kiểm toán để theo dõi tham nhũng vặt, Tạp chí hợp tác kinh tế và công nghệ, số 18 năm 2021.

10. Lý Luyện (2021), Kiểm soát "quyền lực vi mô" và trừng phạt "tham nhũng vặt", Nhật báo Sơn Tây tháng 11 năm 2021.

11. Tin tức về Kiểm tra và Giám sát Kỷ luật Trung Quốc; *Cảnh giác với hành vi tham nhũng vặt trá hình phong bao lì xì* Wechat: https://www.ccdi.gov.cn/yaowen/201803/t20180301_164992.html truy cập ngày 05/11/2021.

12. Transparency International (TI), <https://www.transparency.org/en/corruptionary/petty-corruption> truy cập ngày 03/9/2021.

13. Ủy ban Kiểm tra và Giám sát Kỷ luật Thành phố Bành Châu, *Một số hình thái của tham nhũng vặt thuộc chuyên đề giải thích về tham nhũng vặt* <http://pengzhou.ljcd.gov.cn/show-487-7900-1-11.html>, truy cập ngày 05/11/2021.

**SÁCH LƯỢC PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG -
KINH NGHIỆM CỦA CỘNG HÒA NHÂN DÂN TRUNG HOA VÀ ĐỊNH HƯỚNG
HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VIỆT NAM**
**TACTICS FOR PREVENTING AND COMBATING CORRUPTION -
EXPERIENCE OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA AND APPROACH FOR
IMPROVING VIETNAMESE LAW**

Quách Thị Minh Thủy*

Bùi Thị Thủy Mai**

Bùi Thị Thủy Dương***

TÓM TẮT: Tham nhũng là một trong bốn nguy cơ làm chệch hướng xã hội chủ nghĩa. Tham nhũng hiện nay đã và đang trở thành quốc nạn của tất cả các quốc gia trên thế giới, trong đó có đất nước Trung Hoa và Việt Nam. Tham nhũng đe dọa đến sự tồn vong của Đảng và của chế độ xã hội chủ nghĩa. Vì vậy, nếu không đấu tranh triệt để tham nhũng thì nhân dân sẽ mất lòng tin đối với Đảng, Đảng mất đi sự lãnh đạo. Nghiên cứu sách lược phòng chống tham nhũng của Trung Quốc thời gian qua, tác giả nhận thấy sách lược phòng, chống tham nhũng của Trung Quốc có giá trị hữu ích đối với Việt Nam, bởi Việt Nam cũng đang có những chiến lược và sách lược phòng, chống tham nhũng tương tự với Trung Quốc, song cần phòng ngừa những rủi ro mà Trung Quốc đã từng gặp phải, bằng cách chú ý xây dựng cơ chế để kiểm soát quyền lực của chính các cơ quan phòng, chống tham nhũng. Vì vậy, bằng phương pháp khảo cứu tài liệu từ các tạp chí và phân tích số liệu trong báo cáo, nghiên cứu tác giả phân tích nội dung về sách lược phòng, chống tham nhũng của Trung Quốc, từ đó đề xuất một số định hướng hoàn thiện pháp luật Việt Nam về vấn đề này.

Từ khóa: Phòng, chống tham nhũng của Trung Quốc, Việt Nam, hoàn thiện pháp luật.

* ThS., Trường Chính trị Tỉnh Kon Tum; Email: minhthuytct@gmail.com

** ThS., Trường Chính trị Tỉnh Kon Tum

*** Học viện Ngoại giao

ABSTRACT: One of the four risks that threatens to undermine socialism is corruption. Corruption has now become a global issue affecting all countries, including China and Vietnam. Corruption jeopardizes the Party's and socialist regime's survival. As a result, unless corruption is effectively combated, the public will lose faith in the Party, as well as the Party will lose its leadership. After researching China's anti-corruption approach in the past, the author concludes that China's anti-corruption strategy is valuable to Vietnam, despite the fact that Vietnam has its own methods and policies. The anti-corruption policy is similar to China's, but it is vital to avoid the hazards that China has experienced by focusing on developing a framework to limit the power of anti-corruption authorities.

Keywords: Anti-corruption of China, Vietnam, perfecting the law.

1. Đặt vấn đề

Sách lược phòng, chống tham nhũng chính là một trong những nét đặc sắc tiêu biểu của Trung Quốc trong cuộc chiến chống tham nhũng bằng các biện pháp phòng ngừa, răn đe, giáo dục. Sau khi Đại hội đại biểu toàn quốc Đảng Cộng sản Trung Quốc lần thứ 18 bế mạc vào tháng 11 năm 2012, nhiều cuộc tọa đàm được mở ra để trao đổi ý kiến và thảo luận sách lược phòng, chống tham nhũng. Tại Hội nghị thường niên của Ủy ban Kiểm tra kỷ luật trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc họp vào đầu năm 2013, Tổng Bí thư Đảng Cộng sản Trung Quốc Tập Cận Bình nêu rõ: Trung ương Đảng sẽ đi sâu xây dựng tác phong Đảng, liêm chính và đấu tranh chống tham nhũng của Đảng. Trong đó, nhấn mạnh phải tiếp tục tăng cường toàn diện xây dựng hệ thống trừng trị và phòng ngừa tham nhũng, kiện toàn hệ thống chế ước và giám sát vận hành quyền lực, tăng cường lập pháp chống tham nhũng Nhà nước.

2. Quá trình thực hiện sách lược phòng, chống tham nhũng của Trung Quốc

2.1. Quan điểm của Đảng Cộng sản Trung Quốc trong xây dựng sách lược phòng, chống tham nhũng

Việc phòng, chống tham nhũng gắn bó chặt chẽ với công tác xây dựng Đảng và mang đặc sắc Trung Quốc. Tại đại hội XVIII của Đảng Cộng sản Trung Quốc năm 2012,

Bộ Chính trị đã ban hành Quy định gồm 8 điểm về cải tiến tác phong làm việc, thắt chặt mối quan hệ với quần chúng, kiên quyết điều tra, xử lý một loạt vụ án tham nhũng lớn, quan trọng, đi sâu triển khai giáo dục chuyên đề "tam nghiêm tam thực"¹, làm trong sạch cán bộ Đảng và Nhà nước ở mức độ rất lớn².

Trung Quốc thành lập Ủy ban giám sát quốc gia, thay thế cho Bộ giám sát (một cơ quan thuộc Chính phủ). Hiến pháp sửa đổi (2018)³ của Trung Quốc khẳng định sự ra đời của hệ thống giám sát từ Trung ương tới địa phương. Đây là cơ quan giám sát tối cao, do Quốc hội phê chuẩn, có vai trò ngang với Chính phủ, Tòa án, Viện Kiểm sát tối cao. Đồng thời, Quốc hội Trung Quốc đã chính thức thông qua Luật Giám sát nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa. Hiện nay Ủy ban Kiểm tra Trung ương và Ủy ban giám sát quốc gia là hai cơ quan chung một bộ máy và thực hiện đồng thời hai chức năng, chức năng của đảng trong giám sát tham nhũng vừa thực hiện chức năng của Nhà nước trong điều tra, khởi tố đối với các tội phạm tham nhũng. Việc cải cách giám sát ở Trung Quốc cho thấy quyết tâm của lãnh đạo Trung Quốc trong cải cách chính trị, đấu tranh phòng chống tham nhũng, nâng cao năng lực quản trị quốc gia.

Sau Đại hội XVIII, Tập Cận Bình với tư cách là Tổng Bí thư, Chủ tịch nước đã quyết tâm tập trung lực lượng đấu tranh chống tham nhũng, tạo đột phá, mở đường cho quá trình cải cách theo chiều sâu và toàn diện. Chiến dịch chống tham nhũng do Tổng Bí thư Tập Cận Bình tổ chức và lãnh đạo không những nhằm "đánh hổ", "diệt ruồi", mà còn "bắt cáo", với "hổ", "ruồi" là những kẻ tham nhũng các cấp và "cáo" là chỉ những kẻ tham nhũng chạy ra nước ngoài. Chống tham nhũng không thể chỉ giải quyết từ ngọn mà còn phải giải quyết từ gốc bằng cách đi sâu cải cách thể chế, quản lý đất nước bằng luật pháp. Xây dựng thể chế, chế độ từ đó đặt ra bốn Sách lược:

Thứ nhất, "không dám tham nhũng": Đây là sách lược thể hiện ở việc áp dụng những biện pháp cưỡng chế mang tính trừng phạt nghiêm khắc, răn đe làm triệt tiêu động

¹ "Tam nghiêm tam thực": tam nghiêm là tu dưỡng nghiêm, dùng quyền nghiêm, giữ mình nghiêm; tam thực là làm việc thực, sáng tạo sự nghiệp thực, làm người thực.

² Lưu Kỳ Bảo- Ủy viên Bộ Chính trị, Bí thư Ban Bí thư, Trưởng ban Tuyên truyền Trung ương Trung Quốc, Báo cáo đề dẫn tại Hội nghị Lý luận lần thứ 11 giữa Đảng Cộng sản Trung Quốc và Đảng Cộng sản Việt Nam., 2015

³http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/22/c_1122572202.htm

cơ và ý chí hành động của các chủ thể khi thực hiện tham nhũng, từ đó khiến cho mọi cá nhân không có cơ hội và không dám tham nhũng tham nhũng. Để thực hiện sách lược này, Trung Quốc đưa ra 04 phương diện cụ thể: **Một là, hình thành, xây dựng và củng cố cho đội ngũ của Đảng và Nhà nước một ý chí chính trị vững vàng. Hai là, trừng trị các cá nhân, tổ chức tham nhũng một cách nghiêm khắc, triệt để không khoan nhượng, kiên định chiến dịch “đả hổ, diệt ruồi” và “săn cáo”.** Đồng thời, Trung Quốc vẫn duy trì hình phạt tử hình với tội tham nhũng, dù gặp nhiều phản đối và khó khăn trong việc hợp tác tư pháp với một số quốc gia⁴. Việc đề cao kỷ luật và tăng cường các hình phạt nghiêm khắc đối với tội phạm tham nhũng được xem là một trong những công cụ hiệu quả, đủ sức trừng trị, răn đe đối với những cá nhân, tổ chức thực hiện hành vi tham nhũng. Mặt khác, như một lời cảnh tỉnh, một hồi chuông vang lên để cảnh báo hướng tới mục đích cuối cùng là xác lập tư duy “không dám tham nhũng”. **Ba là, Tăng cường hợp tác quốc tế trong phòng, chống tham nhũng.** Lợi dụng bối cảnh hội nhập quốc tế, toàn cầu hóa, nhiều cá nhân khi thực hiện hành vi tham nhũng đã chạy trốn ra nước ngoài⁵ - xem đây như một chỗ ẩn náu an toàn cho hành vi trục lợi của mình. Thực tế chứng minh, trước đây khi chưa ký kết các hiệp định tương trợ tư pháp, đặc biệt là những hợp tác quốc tế về dẫn độ tội phạm tham nhũng, Trung Quốc luôn gặp khó khăn trong việc truy bắt những đối tượng tham nhũng lẩn trốn, ẩn náu ra nước ngoài⁶. Tuy nhiên, với việc ký kết thêm các hiệp định tương trợ tư pháp và dẫn độ tội phạm tham nhũng và việc đẩy mạnh chiến dịch "Lưới trời", chỉ riêng trong năm 2016, nhà chức trách Trung Quốc đã bắt giữ và đưa về nước 1.032 nghi phạm tham nhũng lẩn trốn tại hơn 70 quốc gia và vùng lãnh thổ trên thế giới, trong đó có 134 cựu quan chức thuộc các cơ quan nhà nước, 19 người trong số này nằm trong danh sách truy nã khẩn cấp, thu hồi về

⁴ Ví dụ, một số nước châu Âu đã từ chối dẫn độ hoặc hợp tác điều tra với Trung Quốc trong các vụ án tham nhũng mà kẻ phạm tội trốn sang nước họ.

⁵ Theo đánh giá các chuyên gia, ước khoảng 18.000 quan chức Trung Quốc đã chạy trốn khỏi đất nước trong 20 năm qua, mang theo số tiền tham nhũng khoảng 129 tỷ USD.

⁶ Theo Reuters, Trung Quốc đã ký kết hiệp ước dẫn độ tội phạm với khoảng 40 quốc gia, tuy nhiên chưa có hiệp định về vấn đề này với Mỹ, Canada hay Ôxtrâyliya - khiến cho những nước này trở thành "thiên đường" của các quan tham Trung Quốc liệu của Văn phòng Điều tra Liên bang thuộc Bộ Các vấn đề toàn cầu Canada cho biết, trong số 100 quan tham bị Trung Quốc truy nã gắt gao nhất thì có tới 26 người đang lẩn trốn tại Canada. Nhiều quan tham Trung Quốc biến thủ số tiền lớn sau đó chạy sang Mỹ, Canada và Ôxtrâyliya nhập tịch để lẩn trốn bằng cách đầu tư vào bất động sản, kinh doanh nhà hàng, khách sạn, trang trại...

2,4 tỷ nhân dân tệ (khoảng 346 triệu đô la Mỹ)⁷. **Bốn là, xây dựng cơ chế giám sát tham nhũng chặt chẽ:** Với quan điểm kiên trì “nắm sớm, nắm từ nhỏ”, “phòng bệnh hơn chữa bệnh”, tức là thông qua giám sát để phát hiện sớm các sai phạm trong vấn đề tham nhũng, từ đó kịp thời ngăn ngừa, khắc phục, tránh tình trạng “nuôi béo” rồi mới điều tra, xử lý. Để tăng cường hoạt động này, Trung Quốc đã thông qua "Luật Giám sát quốc gia" vào ngày 13-3-2018⁸ để xây dựng hệ thống giám sát thống nhất, tập trung, có uy quyền và hiệu quả cao.

Ủy ban Kiểm tra Kỷ luật Trung ương Trung Quốc (CCDI) và cơ quan giám sát là Ủy ban Giám sát quốc gia (NSC)⁹ - là cơ quan chống tham nhũng siêu quyền lực, bao gồm Ủy ban Giám sát trung ương và các Ủy ban Giám sát địa phương. Hệ thống ủy ban này "trùm" lên tất cả các cơ quan Đảng, Nhà nước, các tổ chức và tư nhân. Cơ quan này được giao quyền hạn rất lớn, được truyền thông quốc tế gọi bằng biệt danh "siêu cơ quan chống tham nhũng" và được xem như là hình thành một nhánh quyền lực mới tại Trung Quốc bên cạnh các nhánh lập pháp, hành pháp và tư pháp¹⁰.

Thứ hai, "không thể tham nhũng": Đây là sách lược thể hiện qua các biện pháp kiểm soát quyền lực, thông qua những quy định này làm cho người nắm quyền không thể hoặc không có cơ hội để lạm dụng quyền lực của mình để trục lợi. Tổng Bí thư, Chủ tịch Tập Cận Bình đã phát biểu quan điểm xoay quanh vấn đề này đó là phải "**nhốt quyền lực vào trong lồng quy chế**"¹¹.

Để thực hiện sách lược "không thể tham nhũng", Trung Quốc đã thực hiện nhiều biện pháp, cụ thể: Phòng ngừa xung đột lợi ích - tức là hạn chế tối đa những nguy cơ, tình huống có thể dẫn đến xung đột giữa lợi ích công và lợi ích tư, chẳng hạn như tuyển dụng

⁷ Minh Minh (2018), Thành quả "khủng" sau 3 năm thực hiện chiến dịch "lưới trời" của Trung Quốc, <https://doisongphapluat.nguoiduatin.vn/dspl/thanh-qua-khung-sau-3-nam-thuc-hien-chien-dich-luoi-troi-cua-trung-quoc-a232241.html>

^{8, 11} Kiều Tinh: Luật giám sát: Vũ khí chống tham nhũng cực mạnh, Quốc hội Trung Quốc sở hữu quyền lực chưa từng có, <http://soha.vn>

⁹ Quỳnh Vũ (2018), Trung Quốc thành lập Ủy ban Giám sát Quốc gia Công cụ chống tham nhũng, tại https://nguoiibaovequyenloi.com/User/ThongTin_ChiTiet.aspx?MaTT=153201863817675824&MaMT=25

¹⁰ Kiều Tinh (2018), Luật giám sát: Vũ khí chống tham nhũng cực mạnh, Quốc hội Trung Quốc sở hữu quyền lực chưa từng có, <https://doisongphapluat.nguoiduatin.vn/dspl/thanh-qua-khung-sau-3-nam-thuc-hien-chien-dich-luoi-troi-cua-trung-quoc-a232241.html>

¹¹ Samson Yuen(2014), Disciplining the Party: Xi Jinping's anti-corruption campaign and its limit, China Perspectives

người nhà vào các vị trí công việc ở trong cơ quan do mình lãnh đạo; Thực hiện chế độ kê khai tài sản, thu nhập của các lãnh đạo. Việc kiểm tra tính trung thực trong kê khai tài sản được thực hiện với mọi cán bộ trước khi bổ nhiệm và cả ở thời điểm trước khi ra khỏi đơn vị. Hoạt động kê khai và kiểm tra tính trung thực của việc kê khai tài sản, thu nhập tại Trung Quốc đã đạt được nhiều thành tựu nổi bật, tuy nhiên cũng gặp không ít khó khăn như việc xác định thu nhập cá nhân từ các nguồn là hết sức đa dạng, hay việc chuyển tài sản, tẩu tán tài sản cho người thân, người nhà cũng là một trong những trở ngại lớn trong vấn đề kê khai. Vì thế, vấn đề kê khai, công khai tài sản, thu nhập ở Trung Quốc vẫn cần đang tiếp tục hoàn thiện.

Thứ ba, “không muốn tham nhũng”: Sách lược này là hoạt động được đặt ra nhằm hướng tới việc thủ tiêu những động cơ hoặc ý thức tham nhũng của các chủ thể. Để thực hiện sách lược này, Trung Quốc thực hiện đẩy mạnh: Tuyên truyền, giáo dục pháp luật từ đó hình thành và tăng cường nâng cao đạo đức của các cán bộ, đảng viên; Giáo dục tinh thần yêu nước và ý thức cộng đồng, làm triệt tiêu tư tưởng cá nhân, gia đình, dòng tộc; Tạo sự liêm khiết, đặt chữ “quốc” - đất nước lên hàng đầu trong hoạt động và thực hiện công vụ. Thông qua việc đưa vấn đề tu dưỡng đạo đức, rèn luyện trách nhiệm, sự liêm chính vào Điều lệ Đảng và vào nội dung phòng, chống tham nhũng vào chương trình giảng dạy, bồi dưỡng ở các cấp học, từ đó tiến tới xây dựng một nền văn hóa liêm chính trong toàn xã hội. iệc này được thực hiện bằng cách của hệ thống trường đảng.

Thứ tư, “không cần tham nhũng”: Sách lược này đề cao sự tự tôn của cán bộ, công chức khi thực hiện nhiệm vụ. Tuy nhiên, để thực hiện tốt sách lược này cần xây dựng cơ chế tiền lương, cơ chế nguồn thu nhập đảm bảo cho đời sống hàng ngày của các cán bộ, công chức và người nhà của họ để từ đó tạo ý chí kiên định giúp họ có thể an tâm công tác và không chịu bất kỳ sự chi phối, cám dỗ nào của đồng tiền xoay quanh vấn đề “com, áo, gạo, tiền” để nuôi sống bản thân và gia đình. Thông qua đó, việc những nhiễu, gây khó khăn cho người dân, doanh nghiệp, các tổ chức nhằm mục đích “vòi vãnh”, nhận hối lộ sẽ không còn, bởi trong chính bản thân của người thực thi công vụ đã hình thành tư tưởng “Không cần tham nhũng”. Tuy nhiên, đội ngũ cán bộ, công chức lại quá đông, trong khi ngân sách thì có hạn, do đó Trung Quốc vẫn gặp nhiều khó khăn trong việc thực hiện sách

lược này. Vì vậy, trong những năm qua, Trung Quốc luôn nỗ lực thực hiện công cuộc cải cách và đây là một trong những động lực, mục tiêu thúc đẩy Nhà nước nỗ lực hơn nữa trong công tác cải cách nhằm tăng cường cơ chế tiền lương, đảm bảo nhu cầu và điều kiện sống cho những đối tượng hoạt động trong bộ máy của mình.

2.2. Kết quả thực hiện sách lược phòng, chống tham nhũng của Trung Quốc

Từ cuối năm 2012, chiến dịch “đả hổ diệt ruồi” của Tổng bí thư Đảng Cộng sản Trung Quốc Tập Cận Bình đã trở thành ưu tiên hàng đầu. Trong chiến dịch chống tham nhũng tại Trung Quốc nhiều quan chức cao cấp bị xử lý và kỷ luật như cựu Ủy viên Thường vụ Bộ Chính trị, cựu Bộ trưởng Công an Chu Vĩnh Khang (Zhou Yongkang), cựu Bí thư Trùng Khánh Bạc Hy Lai (Bo Xilai), 2 cựu phó chủ tịch Quân ủy Trung ương là Từ Tài Hậu (Xu Caihou) và Quách Bá Hùng (Guo Boxiong)... Ngoài ra, có tới 1,34 triệu đảng viên và quan chức ở các thành phố cùng với 648.000 đảng viên và cán bộ ở các khu vực nông thôn cũng đã bị kỷ luật trong giai đoạn này.

Bên cạnh đó, Trung Quốc cũng đã phối hợp với cộng đồng quốc tế để truy lùng những nghi phạm tham nhũng chạy trốn ra nước ngoài thông qua chiến dịch như “Lưới trời” (Sky Net) cùng nhiều chiến dịch khác. Tính tới cuối tháng 8/2017, 3.339 nghi phạm đã bị bắt giữ tại hơn 90 quốc gia và vùng lãnh thổ, trong đó có 628 cựu quan chức, và tịch thu được khoảng 9,36 tỷ Nhân dân tệ (khoảng 1,41 tỷ USD). Cuộc thăm dò dư luận của Cục Thống kê quốc gia Trung Quốc (NBS) cho thấy 92,9% người dân nước này hài lòng với các chiến dịch chống tham nhũng trong năm 2016, tăng 17,9 điểm phần trăm so với năm 2012¹².

Sau 6 năm thực hiện chiến dịch chống tham nhũng của Tổng Bí thư Đảng Cộng sản Trung Quốc Tập Cận Bình, riêng trong năm 2018, Trung Quốc bắt 23 "hổ lớn", gấp 5 lần so với năm trước đó. Ngoài 23 quan chức cấp cao, các công tố viên cũng kết án 32 quan chức cấp bộ và cấp tỉnh, nhiều hơn 14 vụ so với năm 2017, thu hồi trên 3,5 tỉ Nhân dân tệ

¹² <http://news.china.com>, Báo cáo của Ủy ban Kiểm tra Kỷ luật Trung ương Trung Quốc (CCDI) (2017) về chiến dịch chống tham nhũng theo nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc Đảng Cộng sản Trung Quốc lần thứ XVIII năm 2012

(NDT) tiền và tài sản liên quan đến tham nhũng, đồng thời bắt giữ và xét xử hơn 1300 nghi phạm tham nhũng lần trốn ra nước ngoài trong năm 2018¹³.

Kể từ khi chiến dịch "đả hổ diệt ruồi" bắt đầu từ năm 2016, hơn 1,3 triệu quan chức ở các cấp, từ "hổ lớn" cấp cao đến "ruồi nhỏ" cấp thấp đã bị bắt. Đỉnh điểm của chiến dịch là năm 2016, khi 19 "hổ lớn" bị kết án, trong đó ông Tôn Chính Tài (Sun Zhengcai) - nguyên Ủy viên Bộ Chính trị, nguyên Bí thư Thành ủy Trùng Khánh - nhân vật cấp cao nhất bị tuyên án chung thân vì tội nhận hối lộ hơn 170 triệu nhân dân tệ (hơn 26 triệu USD).

Mặt khác, Trung Quốc cũng đã sửa đổi luật Tố tụng hình sự đối với tội phạm tham nhũng từ ngày 26/10/2018 nhằm đối phó với những tội phạm tham nhũng trốn ra nước ngoài. Và trong năm 2018 vừa qua đã có hơn 300 tham quan từ nhiều quốc gia bị dẫn độ về Trung Quốc. Tính từ tháng 6/2014 đến cuối năm 2018, hơn 5000 tội phạm kinh tế chạy sang 120 quốc gia và khu vực đã bị dẫn độ về Trung Quốc, trong đó có hơn 1000 quan tham. Đồng thời, số tài sản bất hợp pháp trị giá 13,16 tỷ nhân dân tệ đã được thu hồi. Chính phủ Trung Quốc đã áp dụng một khung chiến lược chống tham nhũng chặt chẽ và toàn diện bao gồm cả khu vực công và tư. Đề ra sách lược "4 Không" với "*Không thể tham nhũng, không dám tham nhũng, không cần tham nhũng và không muốn tham nhũng*".

3. Quy định của pháp luật Việt Nam về phòng, chống tham nhũng

3.1. *Thế chế phòng chống tham nhũng tại Việt Nam*

Từ đầu nhiệm kỳ Đại hội XII của Đảng đến nay, Trung ương, Bộ Chính trị, Ban Bí thư đã ban hành 45 nghị quyết, chỉ thị, quy định, kết luận về công tác xây dựng, chỉnh đốn Đảng và phòng, chống tham nhũng¹⁴.

Quốc hội, Chính phủ xây dựng, ban hành nhiều văn bản pháp luật để hoàn thiện thể chế về quản lý kinh tế - xã hội và phòng, chống tham nhũng, từng bước khắc phục những cơ sở, bất cập trong các quy định của pháp luật là một trong những nguyên nhân phát sinh tiêu cực, tham nhũng, "lợi ích nhóm". Từ đầu nhiệm kỳ đến nay, Quốc hội đã thông qua 45 luật, pháp lệnh, 46 nghị quyết; Chính phủ đã ban hành 511 nghị định, 413 nghị quyết, 160 quyết định nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trên các lĩnh vực của đời

¹³South China Morning Post, <https://www.scmp.com/news/china>

¹⁴ Gồm: 7 nghị quyết, 3 chỉ thị, 18 quy định, 8 kết luận, 5 quyết định, 3 kế hoạch, 1 thông báo

sống xã hội, góp phần phòng ngừa tiêu cực, tham nhũng¹⁵. Chỉ riêng năm 2019, Trung ương, Bộ Chính trị, Ban Bí thư ban hành gần 30 văn bản về xây dựng Đảng, hệ thống chính trị và PCTN; Quốc hội thông qua 18 luật, 20 nghị quyết; Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành 100 nghị định, 119 nghị quyết, 37 quyết định, 33 chỉ thị¹⁶.

Công tác phòng, chống tham nhũng được Đảng, Nhà nước và cả hệ thống chính trị đẩy mạnh thực hiện, ngày càng quyết liệt ở tất cả các cấp, các ngành với quan điểm "không có vùng cấm", "không có hạ cánh an toàn". Đặc biệt đã có bước tiến mạnh mẽ với nhiều chủ trương, giải pháp đột phá, đi vào chiều sâu, do đó tham nhũng được kiềm chế, từng bước ngăn chặn và có chiều hướng thuyên giảm, góp phần quan trọng giữ vững ổn định chính trị, phát triển kinh tế - xã hội, nâng cao uy tín và vị thế của nước ta trên trường quốc tế. Việc xây dựng và hình thành hệ thống thể chế là một trong những bước đi quan trọng nhằm tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động phòng, chống tham nhũng. Trên cơ sở đó, Nhà nước đã ban hành các văn bản pháp luật quan trọng, điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong lĩnh vực này, cụ thể: Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005 (sửa đổi, bổ sung năm 2012); Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018; Bộ Luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi năm 2017); Luật Thực hành tiết kiệm và chống lãng phí năm 2013; Nghị định 59/2019/NĐ-CP ngày 01/7/2019 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Phòng, chống tham nhũng; Nghị định 130/2020/NĐ-CP ngày 30/10/2020 của Chính phủ về kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn trong cơ quan, tổ chức, đơn vị...

3.2. Chiến lược phòng, chống tham nhũng của Việt Nam

Ngày 12/5/2009, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 21/NQ-CP về Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng đến năm 2020. Cụ thể xác định: *Phòng, chống tham nhũng là nhiệm vụ quan trọng, vừa cấp bách vừa lâu dài, xuyên suốt trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội và xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong thời kỳ mới,*

¹⁵Phát biểu của Tổng Bí thư, Chủ tịch nước Nguyễn Phú Trọng tại phiên họp thứ 15 Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng, ngày 21/01/2019

¹⁶Phát biểu của Tổng Bí thư, Chủ tịch nước Nguyễn Phú Trọng tại phiên họp thứ 17 của Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng ngày 15/01/2020 đánh giá kết quả hoạt động năm 2019 và đề ra phương hướng, nhiệm vụ trọng tâm công tác PCTN năm 2020.

là trách nhiệm của cả hệ thống chính trị. Sử dụng tổng thể các giải pháp phòng, chống tham nhũng trong phòng ngừa vừa kiên quyết trong phát hiện, xử lý với những bước đi vững chắc; gắn phòng, chống tham nhũng với thực hành tiết kiệm, chống quan liêu, lãng phí; xây dựng lực lượng chuyên trách đủ mạnh làm nòng cốt trong công tác phòng ngừa, phát hiện, xử lý tham nhũng vừa theo hướng chuyên môn hóa, vừa bao quát các mặt, lĩnh vực đời sống. Đặt công tác phòng, chống tham nhũng trong điều kiện hội nhập, chủ động hợp tác hiệu quả với các quốc gia, các tổ chức quốc tế, chú trọng tổng kết thực tiễn và tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm của nước ngoài trong công tác phòng, chống tham nhũng.

Để thực hiện những quan điểm trên, cần thực hiện *Mục tiêu chung*: Ngăn chặn, từng bước đẩy lùi tham nhũng, loại bỏ dần các cơ hội, điều kiện phát sinh tham nhũng, góp phần xây dựng bộ máy nhà nước trong sạch, vững mạnh, hoạt động hiệu quả, đội ngũ cán bộ, công chức liêm chính, lành mạnh hoá các quan hệ xã hội thông qua việc thực hiện đồng bộ các giải pháp phòng, ngừa, phát hiện xử lý tham nhũng; củng cố lòng tin của nhân dân và cộng đồng quốc tế, thúc đẩy kinh tế - xã hội phát triển.

Trên cơ sở đó, đã đặt ra những *mục tiêu cụ thể*: **Một là**, ngăn chặn, làm triệt tiêu các điều kiện và cơ hội phát sinh tham nhũng trong việc hoạch định chính sách, xây dựng và thực hiện pháp luật, nhất là trong quá trình ban hành và tổ chức thi hành các văn bản áp dụng pháp luật; **Hai là**, tăng cường kiểm tra, giám sát việc thực thi quyền lực nhà nước, ngăn ngừa việc lợi dụng chức vụ, quyền hạn để vụ lợi trên cơ sở xây dựng nền công vụ hiệu quả, minh bạch, phục vụ nhân dân và xã hội, với đội ngũ cán bộ, công chức trung trực, công tâm, liêm khiết, tận tụy, chuyên nghiệp và được trả lương hợp lý. Các chuẩn mực đạo đức công vụ, đạo đức nghề nghiệp được củng cố và phát triển; **Ba là**, Hoàn thiện thể chế, tạo lập môi trường kinh doanh cạnh tranh bình đẳng, công bằng, minh bạch nhằm thu hút đầu tư trong nước và nước ngoài, góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế; nâng cao ý thức tuân thủ pháp luật của doanh nghiệp; từng bước xóa bỏ tệ hối lộ trong quan hệ giữa doanh nghiệp với cơ quan Nhà nước và trong giao dịch thương mại; Tính trách nhiệm, tính chuyên nghiệp, sức chiến đấu và hiệu quả hoạt động của các cơ quan bảo vệ pháp luật, các cơ quan, đơn vị chuyên trách chống tham nhũng được nâng cao, giữ vai trò nòng cốt trong phát hiện và xử lý tham nhũng; **Bốn là**, nâng cao nhận thức, vai trò của xã hội về tham nhũng, về

chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước trong phòng, chống tham nhũng; thúc đẩy sự tham gia chủ động của các tổ chức, đoàn thể xã hội, các phương tiện truyền thông và mọi công dân trong nỗ lực phòng, chống tham nhũng; xây dựng văn hóa và tạo ra thói quen phòng, chống tham nhũng trong đời sống của cán bộ, công chức và trong các tầng lớp nhân dân¹⁷.

3.3. Thực trạng phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam

3.3.1. Những kết quả đạt được

Từ năm 2013 đến nay, các cơ quan tiến hành tố tụng Trung ương và địa phương đã khởi tố, điều tra 14.300 vụ/24.410 bị can, xét xử sơ thẩm hơn 11.700 vụ/22.600 bị cáo về tham nhũng, kinh tế, chức vụ. Riêng Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng, từ khi thành lập đến nay đã đưa hơn 800 vụ án, vụ việc tham nhũng, kinh tế nghiêm trọng, phức tạp, dư luận xã hội quan tâm vào diện theo dõi, chỉ đạo ở ba cấp độ (Cấp độ Ban Chỉ đạo theo dõi, chỉ đạo; cấp độ Ban Nội chính Trung ương theo dõi, đôn đốc; cấp độ tỉnh ủy, thành ủy chỉ đạo xử lý). Trong đó Ban Chỉ đạo trực tiếp theo dõi, chỉ đạo 133 vụ án, 94 vụ việc, đã xét xử sơ thẩm 86 vụ án/814 bị cáo¹⁸.

Chỉ trong 6 tháng đầu năm 2021, cấp ủy, ủy ban kiểm tra các cấp đã thi hành kỷ luật đối với trên 70 tổ chức đảng, trên 8.000 đảng viên vi phạm, trong đó có gần 180 đảng viên bị kỷ luật do tham nhũng, cố ý làm trái và hơn 20 đảng viên bị kỷ luật do vi phạm về kê khai tài sản, thu nhập. Qua kiểm tra, Ủy ban Kiểm tra Trung ương đã kiến nghị xử lý kỷ luật 01 tổ chức đảng trực thuộc Trung ương, 07 cán bộ diện Trung ương quản lý và nhiều cán bộ, lãnh đạo các doanh nghiệp Nhà nước có sai phạm. Ngành thanh tra, kiểm toán đã phát hiện có sai phạm về kinh tế 54.474 tỷ đồng và 1.760 ha đất; kiến nghị xử lý tài chính hơn 23.499 tỷ đồng, kiến nghị thu hồi 7.017 tỷ đồng và 644 ha đất; kiến nghị xử lý hành chính 851 tập thể và 2.073 cá nhân. Qua công tác thanh tra, kiểm tra nội bộ và giải quyết

¹⁷ Chính phủ (2020), Nghị quyết số 21/NQ-CP ngày 12/5/2009 về Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng đến năm 2020

¹⁸ Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng (2020), Báo cáo tổng kết công tác phòng, chống tham nhũng giai đoạn 2013-2020

khiếu nại, tố cáo, ngành thanh tra đã phát hiện, xử lý 20 vụ, 35 đối tượng tham nhũng và có liên quan đến tham nhũng¹⁹.

Riêng trong 2 năm 2016, 2017 và 6 tháng đầu năm 2018, Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng đã chỉ đạo xử lý 52 vụ án, 33 vụ việc, đã xét xử sơ thẩm 21 vụ/263 bị cáo, tuyên phát 03 bị cáo tử hình, 09 bị cáo tù chung thân, 04 bị cáo tù 30 năm, 240 bị cáo tù từ 12 tháng đến dưới 30 năm²⁰. Từ năm 2016 đến năm 2020, đã kỷ luật 87.000 đảng viên trong đó có hơn 3.200 trường hợp liên quan tới tham nhũng. Từ năm 2013 đến năm 2020, các cơ quan có thẩm quyền đã kiến nghị thu hồi 700.000 tỷ đồng, 20.000 ha đất, kiến nghị xử lý trách nhiệm 14.000 tập thể và cá nhân; chuyển cơ quan điều tra xử lý 700 vụ việc có dấu hiệu tội phạm; tỷ lệ thu hồi tài sản tham nhũng đạt 32,04%²¹.

Bên cạnh việc phát hiện, xử lý nghiêm các vụ việc, vụ án tham nhũng các cơ quan chức năng đã chú trọng xác minh, áp dụng các biện pháp kê biên tài sản, phong tỏa tài khoản của các đối tượng phạm tội tham nhũng ngay từ giai đoạn điều tra, không để tẩu tán, hợp pháp hóa tài sản tham nhũng. Việc kê biên và thu giữ tài sản trong một số vụ án tham nhũng, kinh tế đạt khá cao, vụ án Ngân hàng Đông Á kê biên trên 2.000 tỷ đồng; vụ Giang Kim Đạt thu giữ, kê biên, phong tỏa trên 3000 tỷ đồng; vụ án Đinh La Thăng thu hồi, khắc phục trên 11 tỷ đồng; vụ án Trịnh Xuân Thanh xảy ra tại PV Land thu hồi 45,2 tỷ đồng²².

Với quyết tâm chính trị của Đảng, Nhà nước; sự lãnh đạo, chỉ đạo tập trung, quyết liệt về phòng, chống tham nhũng; sự nỗ lực, cố gắng của các cấp, các ngành từ trung ương đến địa phương, công tác phòng, chống tham nhũng đã có một bước đột phá, với nhiều kết quả tích cực, tham nhũng đang từng bước được kiềm chế, "có chiều hướng thuyên giảm"²³ tạo hiệu ứng tích cực, lan tỏa mạnh mẽ trong xã hội. Các vụ án xảy ra trong ngành, lĩnh

¹⁹ Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng (2021), Báo cáo đánh giá tình hình, kết quả công tác 6 tháng đầu năm, xác định nhiệm vụ trọng tâm 6 tháng cuối năm 2021 tại phiên họp thứ 20 của BCD Trung ương về phòng, chống tham nhũng nhiệm kỳ Đại hội XIII của Đảng.

²⁰ Bài phát biểu của Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng - Trưởng Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng tại Hội nghị cán bộ toàn quốc về công tác phòng, chống tham nhũng, tại trụ sở Trung ương Đảng ngày 25/6/2018

²¹ Ban Chỉ đạo Trung ương phòng, chống tham nhũng (2020), Báo cáo tổng kết công tác phòng, chống tham nhũng giai đoạn 2013-2020, tại Hội nghị tổng kết công tác phòng chống tham nhũng, Hà Nội, 2020

^{22, 15} Ban Chỉ đạo Trung ương phòng, chống tham nhũng (2018), Báo cáo tình hình, kết quả công tác phòng, chống tham nhũng từ đầu nhiệm kỳ Đại hội XII của Đảng đến nay, phương hướng, nhiệm vụ thời gian tới, tr 3,4

²³ Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, H.2016, tr.196

vực được cho là “vùng cấm, nhạy cảm” đã được tập trung chỉ đạo điều tra, làm rõ bản chất chiếm đoạt, vụ lợi; xử lý nghiêm minh, công khai, kể cả cán bộ cao cấp, đương chức hay nghỉ hưu, “không có vùng cấm, không có ngoại lệ”.

Để đáp ứng nhu cầu bức thiết về các giải pháp thực tiễn đối với vấn đề tham nhũng, Tổ chức Hướng tới minh bạch (Towards Transparency - TT) đã điều chỉnh và áp dụng hai mô hình phòng, chống tham nhũng thành công của Tổ chức minh bạch Quốc tế (Transparency International - TI) vào Việt Nam: **Thành phố Minh bạch và Trung tâm Tư vấn Pháp luật và vận động chính sách (Advocacy and Legal Advice Centres - ALACs)**²⁴. Ngày 28 tháng 01 năm 2021, TI công bố Chỉ số Cảm nhận Tham nhũng (Corruption Perceptions Index - CPI)²⁵ 2020, Việt Nam đạt 36/100 điểm, giảm 1 điểm so với năm 2019, đứng thứ 104/180 trên bảng xếp hạng toàn cầu. Điểm CPI của Việt Nam thấp hơn điểm trung bình của khu vực ASEAN (42/100) nhưng cao hơn một số quốc gia trong khu vực trong đó có Phi-líp-pin, Lào, My-an-ma và Cam-pu-chia. Tổ chức Hướng tới Minh bạch (TT) – cơ quan đầu mối quốc gia của TI tại Việt Nam nhận định, về mặt thống kê, việc giảm 1 điểm của Việt Nam so với năm 2019 là không đáng kể. Tuy nhiên, xét trên thang điểm từ 0-100 của CPI, năm 2020 Việt Nam vẫn nằm trong số hai phần ba các quốc gia trên thế giới có điểm dưới 50. Điều này cho thấy tình trạng tham nhũng trong khu vực công vẫn được cho là rất nghiêm trọng ở Việt Nam²⁶.

Trong những năm gần đây, điểm CPI của Việt Nam có xu hướng cải thiện khá tích cực. Theo TI, điều này phản ánh kết quả các nỗ lực của Đảng Cộng sản và Nhà nước Việt Nam trong việc đẩy mạnh công tác phòng, chống tham nhũng, đặc biệt là việc truy tố, xét xử hàng loạt vụ án tham nhũng lớn. Tuy nhiên, điểm số CPI 2020 cho thấy Việt Nam cần tiếp tục đẩy mạnh phòng, chống tham nhũng quyết liệt và mạnh mẽ hơn nữa để đảm bảo kết quả sâu, rộng, đồng thời có thể tạo ra những bước tiến đột phá hơn trong thời gian tới.

²⁴ <https://towardstransparency.org/>

²⁵ là một chỉ số đánh giá các quốc gia về mức độ tham nhũng mà chính phủ họ được cho là vậy. CPI được công bố hàng năm bởi Tổ chức Minh bạch Quốc tế, Điểm số của một quốc gia có thể dao động từ 0 đến 100 điểm với 0 điểm là mức độ tham nhũng cao nhất và 100 điểm được coi là "sạch" nhất.

²⁶ <https://www.transparency.org/en/countries/vietnam>

Trong năm 2020, Việt Nam đã đạt được những thành công đáng khích lệ và tạo được sự đồng thuận lớn giữa Nhà nước và người dân trong công tác kiểm soát dịch COVID-19 nhờ thông tin minh bạch và kịp thời. Điều này cho thấy, việc bảo đảm tính minh bạch, liêm chính, trách nhiệm giải trình và sự tham gia của người dân là chìa khóa gắn kết xã hội, tăng cường niềm tin của người dân vào lãnh đạo, nhà nước và chính quyền. Kinh nghiệm này nên được áp dụng vào phòng, chống tham nhũng để thu được thành công một cách cơ bản, bền vững²⁷.

3.3.2. Hạn chế

Bên cạnh những thành tựu đạt được, công tác phòng, chống tham nhũng vẫn còn tồn tại một số bất cập, hạn chế:

Hệ thống pháp luật về phòng, chống tham nhũng còn một số quy định chưa phù hợp, tính khả thi thấp, còn những “lỗ hổng” nhất định, tạo cơ hội, kẽ hở cho những hành vi tham nhũng có thể xảy ra. “Chưa chế định rõ, đồng bộ, hiệu quả cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước ở các cấp... Chưa khắc phục được sự chồng chéo, vướng mắc về chức năng, nhiệm vụ giữa các thiết chế, làm ảnh hưởng tới sự thống nhất quyền lực nhà nước... Hệ thống pháp luật thiếu đồng bộ, nhiều nội dung chưa đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền, còn chồng chéo...”²⁸. Do đó, muốn bịt kín được những “khoảng trống”, “kẽ hở” để “không thể tham nhũng, không dám tham nhũng” thì cần phải hoàn thiện các quy định của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước²⁹, phải xem việc hoàn thiện thể chế là một nhiệm vụ chiến lược, “là khâu đột phá quan trọng, tạo động lực để phát triển nhanh và bền vững”³⁰.

Cuộc chiến phòng, chống tham nhũng đã có nhiều biến chuyển tích cực, tuy nhiên, hành vi này vẫn cơ bản diễn ra ở mức độ nghiêm trọng, phổ biến, phức tạp, ngày càng tinh vi và xảy ra trong một số lĩnh vực quan trọng như tài chính, ngân hàng, thương mại, công

²⁷ <https://towardstransparency.org/>

²⁸ Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, H.2016, tr.173

²⁹ Nguyễn Phú Trọng: *Bài phát biểu tại Hội nghị tổng kết công tác năm 2018 và triển khai nhiệm vụ năm 2019 của ngành Nội chính Đảng*, Baochinhpvu.vn, mục thời sự, ngày 22-1-2019

³⁰ Văn phòng Trung ương Đảng, *Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương khóa XII*, Hà Nội, 2017, tr. 27

nghiệp...Tham nhũng ngày càng có tính tổ chức, liên quan đến nhiều cấp, ngành, địa phương, thậm chí xuyên quốc gia thông qua ký kết hợp đồng thương mại, phê duyệt các dự án đầu tư nước ngoài, chuyển tiền, mua tài sản, bất động sản ở nước ngoài như vụ việc mua bất động sản của Giang Kim Đạt tại Xingapo và Vương quốc Anh³¹.

Đến nay, việc kê khai tài sản, thu nhập còn nặng nề hình thức, hầu hết các bản kê khai chưa được kiểm tra, xác minh, kiểm chứng; chưa giúp cho các cơ quan chức năng kiểm soát được những biến động về tài sản của người có chức vụ, quyền hạn. Trong nhiều trường hợp, tài sản của người có nghĩa vụ kê khai được chuyển dịch sang cho con đã thành niên không thuộc diện có nghĩa vụ kê khai để tránh sự kiểm soát, song chưa có công cụ hữu hiệu để giải quyết tình trạng này.

Việc xử lý tham nhũng trong nhiều trường hợp còn chưa nghiêm, chưa kịp thời; các biện pháp hỗ trợ hoạt động tư pháp còn hạn chế, chưa đáp ứng được yêu cầu, nhất là công tác giám định tư pháp trên các lĩnh vực tài chính, ngân hàng, đầu tư xây dựng cơ bản, khoa học công nghệ... Hành vi tham nhũng ngày càng tinh vi, phức tạp, vì vậy việc phát hiện và xử lý tham nhũng gặp nhiều khó khăn. Việc tự kiểm tra, phát hiện tham nhũng trong các cơ quan, tổ chức, đơn vị còn rất yếu, một số trường hợp chưa xử lý triệt để, muốn xử lý nhẹ, xử lý nội bộ, không muốn chuyển cơ quan chức năng xem xét để xử lý theo quy định pháp luật. Một số vụ việc đình chỉ vụ án, đình chỉ bị can, miễn trách nhiệm hình sự chưa đúng quy định của pháp luật.

Việc thu hồi tài sản do tham nhũng còn gặp rất nhiều khó khăn. Đặc biệt, một số vụ án tiền, tài sản tham nhũng thu hồi được nhỏ hơn rất nhiều so với tổng thiệt hại do các đối tượng chiếm đoạt. Cụ thể, năm 2016, tỷ lệ thu hồi tài sản trong các vụ án tham nhũng đạt 26%; năm 2017 đạt 29,4%, năm 2018 đạt 19%; năm 2019 đạt 47,32%, Năm 2020 đạt 38,43%³².

³¹Tô Quang Thu, Phát hiện, thu hồi tiền và tài sản do tham nhũng mà có, thực trạng và giải pháp, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, H.2020, tr.163

³²Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, H.2021, tr.210

Có thể nói, ở Việt Nam, tham nhũng là mối quan ngại nghiêm trọng, công tác này luôn được Đảng và Nhà nước ta đặc biệt quan tâm và coi đây là nhiệm vụ trọng tâm trong công tác chỉ đạo, điều hành. Mặc dù đã có nhiều cố gắng, quyết tâm và đạt được một số kết quả bước đầu, song công tác phòng, chống tham nhũng vẫn còn nhiều hạn chế, yếu kém, chưa tạo được sự chuyển biến có tính cơ bản, tham nhũng vẫn còn nghiêm trọng và diễn biến phức tạp trong nhiều lĩnh vực, nhiều ngành, nhiều cấp, tệ tham nhũng vẫn còn là vấn đề bức xúc, là mối quan tâm lớn của toàn xã hội.

4. Định hướng hoàn thiện pháp luật phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam

Để phòng, chống tham nhũng hiệu quả từ kinh nghiệm Trung Quốc cũng như những bài học rút ra từ thực tiễn của nước ta đều cho thấy phải thiết lập bằng được cơ chế phòng ngừa chặt chẽ để "không thể tham nhũng"; cơ chế phát hiện, xử lý hiệu quả để "không dám tham nhũng" và cơ chế bảo đảm, dãi ngộ để "không cần, không muốn tham nhũng". Muốn thiết lập được các cơ chế đó cần phải:

Một là, tập trung hoàn thành việc xây dựng các quy định của Đảng về phòng, chống tham nhũng theo Nghị quyết Trung ương 4, Trung ương 6 và Trung ương 7 khoá XII. Hoàn thiện quy định về trách nhiệm nêu gương của cán bộ, đảng viên; các quy định về kiểm soát quyền lực, trách nhiệm người đứng đầu khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm giải trình, bảo đảm dân chủ, công khai, minh bạch; quy định về việc ngăn chặn những người có chức, có quyền lợi dụng cương vị công tác để trục lợi; quy định về cho thôi, miễn nhiệm, từ chức đối với cán bộ lãnh đạo, quản lý; quy định về điều chuyển, thay thế cán bộ khi có dư luận hoặc có biểu hiện tiêu cực, tham nhũng, uy tín thấp; cơ chế khuyến khích và bảo vệ cán bộ dám nghĩ, dám làm, dám đột phá, dám chịu trách nhiệm vì lợi ích chung... Tạo động lực, hình thành khung pháp lý định hướng để các chủ thể tham gia vào các quan hệ xã hội có hướng đi đúng đắn nhất và không phạm phải những sai lầm, những cám dỗ do tham nhũng tạo ra. Từ đó hình thành "**không muốn tham nhũng**" trong toàn bộ Hệ thống chính trị.

Hai là, xây dựng và quy định cơ quan, lực lượng nòng cốt trong phòng, chống tham nhũng, ban hành các biện pháp kiểm soát quyền lực của các cơ quan này. Phải "nhốt" quyền lực vào trong lồng thể chế bằng pháp luật.

Hệ thống pháp luật kín kẽ không thể tham nhũng, với chế tài nghiêm để cán bộ không dám, không thể tham nhũng. Cần tăng cường công tác kiểm tra, giám sát trong đấu tranh phòng, chống tham nhũng; tập trung chỉ đạo, kiểm tra, thanh tra phòng, chống tham nhũng trong một số lĩnh vực trọng điểm như quản lý đất đai, đầu tư xây dựng cơ bản, quản lý tài chính trong doanh nghiệp nhà nước.

Đồng thời tăng cường sự tham gia của toàn xã hội, trong đó báo chí là kênh quan trọng tiếp nhận; phản ánh thông tin đem lại kết quả cao trong phòng chống tham nhũng nhằm kịp thời khắc phục những bất cập, bịt kín những "khoảng trống", "kẽ hở" để "**Không thể tham nhũng**".

Ba là, bổ sung, thay đổi và ban hành những quy định pháp luật về công tác kiểm tra, giám sát, thanh tra, kiểm toán; đẩy mạnh điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án; phát hiện sớm, xử lý nghiêm minh các vụ việc, vụ án tham nhũng; công khai cán bộ tham nhũng; tịch thu, sung công tài sản tham nhũng, tài sản có nguồn gốc từ tham nhũng; tăng thẩm quyền cho lực lượng chức năng trong việc xác minh, xử lý các cán bộ, công chức ở cấp lãnh đạo trong kê khai tài sản, những người chuẩn bị được đề bạt, bổ nhiệm phải xác minh tài sản rõ ràng. Đảm bảo thực thi hiệu quả Luật Phòng, chống Tham nhũng 2018 và các văn bản hướng dẫn thi hành luật. Đánh vào tâm lý “ăn không ngon, ngủ không yên” để "*không dám tham nhũng*".

Bốn là, xây dựng, hoàn thiện các văn bản pháp luật quy định về chế độ tiền lương mới đối với cán bộ, công chức, viên chức. Cải cách thể chế pháp luật về chế độ tiền lương theo hướng công bằng thực chất, không cào bằng, không bình quân.

Chính sách tiền lương khoa học, hiện đại, minh bạch, hiệu quả, phù hợp với tình hình thực tiễn đất nước, đáp ứng yêu cầu phát triển của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, nâng cao năng suất lao động, chất lượng nhân lực, sức cạnh tranh của nền kinh tế; thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội, thúc đẩy phát triển kinh tế-xã hội và hội nhập quốc tế.

Nguồn thu nhập từ lương phải đảm bảo cho đời sống hàng ngày cho bản thân và gia đình của cán bộ, công chức. Đây là động lực để họ thực hiện tốt nhiệm vụ được giao, từ đó

tạo ý chí kiên định an tâm công tác và không chịu bất kỳ sự chi phối, cám dỗ nào của đồng tiền. Có như vậy mới “*Không cần tham nhũng*”.

5. Kết luận

Những kinh nghiệm nhóm tác giả đã rút ra từ sách lược phòng chống tham nhũng của Trung Quốc có ý nghĩa thực tiễn và cần thiết đối với Việt Nam trong quá trình đấu tranh phòng, chống tham nhũng. Vì vậy trong thời gian tới cần nghiên cứu, vận dụng sáng tạo, linh hoạt, phù hợp vào tình hình thực tế ở Việt Nam với mục tiêu: *Ngăn chặn, từng bước đẩy lùi tham nhũng, loại bỏ dần các cơ hội, điều kiện phát sinh tham nhũng, góp phần xây dựng bộ máy Nhà nước trong sạch, vững mạnh, hoạt động hiệu quả, đội ngũ cán bộ, công chức liêm chính; lành mạnh hóa các quan hệ xã hội thông qua việc thực hiện đồng bộ các giải pháp phòng ngừa, phát hiện và xử lý tham nhũng; củng cố lòng tin của nhân dân và cộng đồng quốc tế, thúc đẩy kinh tế - xã hội phát triển*. Làm được điều đó là thực hiện đúng tinh thần chỉ đạo của Tổng Bí thư: “Hoàn thiện các quy định của Đảng, thể chế, chính sách, pháp luật của Nhà nước, bịt kín những “khoảng trống”, “kẽ hở” để “không thể tham nhũng, không dám tham nhũng và không muốn tham nhũng” cũng như quyết tâm của Đảng, Nhà nước trong cuộc đấu tranh chống “giặc nội xâm”³³./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. United Nations Office on Drugs and Crime(2003), The United Nations Convention against Corruption
2. United Nations Office on Drugs and Crime(2015), The United Nations Convention against Corruption National Anti - Corruption Strategies: A Practical Guide for Development and Implementation, New York, 2015
3. Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, H.2016

³³ Phát biểu của đồng chí Tổng Bí thư, Chủ tịch nước Nguyễn Phú Trọng tại Hội nghị tổng kết công tác năm 2018 và triển khai nhiệm vụ năm 2019 của ngành Nội chính Đảng (ngày 22/01/2019).

4. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII tập I, tập II, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, H.2021

5. Chính phủ (2020), Nghị quyết số 21/NQ-CP ngày 12/5/2009 về Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng đến năm 2020

6. Nguyễn Phú Trọng (2018), Bài phát biểu của Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng - Trưởng Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng tại Hội nghị cán bộ toàn quốc về công tác phòng, chống tham nhũng, tại trụ sở Trung ương Đảng ngày 25/6/2018

7. Nguyễn Phú Trọng (2019), Bài phát biểu của Tổng Bí thư, Chủ tịch nước Nguyễn Phú Trọng tại phiên họp thứ 15 Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng, ngày 21/01/2019

8. Nguyễn Phú Trọng (2020), Bài phát biểu của Tổng Bí thư, Chủ tịch nước Nguyễn Phú Trọng tại phiên họp thứ 17 của Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng ngày 15/01/2020 đánh giá kết quả hoạt động năm 2019 và đề ra phương hướng, nhiệm vụ trọng tâm công tác PCTN năm 2020.

9. Lưu Kỳ Bảo- Ủy viên Bộ Chính trị, Bí thư Ban Bí thư, Trưởng ban Tuyên truyền Trung ương Trung Quốc (2015), Báo cáo đề dẫn tại Hội nghị Lý luận lần thứ 11 giữa Đảng Cộng sản Trung Quốc và Đảng Cộng sản Việt Nam năm 2015

10. Ban Chỉ đạo Trung ương phòng, chống tham nhũng (2018), Báo cáo tình hình, kết quả công tác phòng, chống tham nhũng từ đầu nhiệm kỳ Đại hội XII của Đảng đến nay, phương hướng, nhiệm vụ thời gian tới.

11. Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng (2021), Báo cáo đánh giá tình hình, kết quả công tác 6 tháng đầu năm, xác định nhiệm vụ trọng tâm 6 tháng cuối năm 2021 tại phiên họp thứ 20 của BCĐ Trung ương về phòng, chống tham nhũng nhiệm kỳ Đại hội XIII của Đảng.

12. Ban Chỉ đạo Trung ương phòng, chống tham nhũng (2020), Báo cáo tổng kết công tác phòng, chống tham nhũng giai đoạn 2013-2020, tại Hội nghị tổng kết công tác phòng chống tham nhũng, Hà Nội, 2020

13. Samson Yuen(2014), Disciplining the Party: Xi Jinping's anti-corruption campaign and its limit, China Perspectives

14. TS Tô Quang Thu, Phát hiện, thu hồi tiền và tài sản do tham nhũng mà có, thực trạng và giải pháp, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, H.2020, tr.163

15. Minh Minh, Thành quả "khủng" sau 3 năm thực hiện chiến dịch "lưới trời" của Trung Quốc, <https://doisongphapluat.nguoiduatin.vn/dspl/thanh-qua-khung-sau-3-nam-thuc-hien-chien-dich-luoi-troi-cua-trung-quoc-a232241.html>

16. Kiều Tinh (2018), Luật giám sát: Vũ khí chống tham nhũng cực mạnh, Quốc hội Trung Quốc sở hữu quyền lực chưa từng có, <http://soha.vn>

17. Quỳnh Vũ (2018), Trung Quốc thành lập Ủy ban Giám sát Quốc gia Công cụ chống tham nhũng, https://nguoibaovequyenloi.com/User/ThongTin_ChiTiet.aspx?MaTT=153201863817675824&MaMT=25

18. <https://treaties.un.org/>

19. <https://www.unodc.org/unodc/index.html>

20. <https://towardstransparency.org/>

21. <https://www.transparency.org/en/countries/vietnam>

22. http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/22/c_1122572202.htm

23. <http://news.china.com>, Báo cáo của Ủy ban Kiểm tra Kỷ luật Trung ương Trung Quốc (CCDI) (2017) về chiến dịch chống tham nhũng theo nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc Đảng Cộng sản Trung Quốc lần thứ XVIII năm 2012

24. South China Morning Post, <https://www.scmp.com/news/china>

**TỊCH THU TÀI SẢN THAM NHŨNG - PHÁP LUẬT MỘT SỐ NƯỚC TRÊN
THẾ GIỚI VÀ KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM**
CONFISCATION OF CORRUPT PROPERTY- LAW OF SOME COUNTRIES IN THE
WORLD AND EXPERIENCE FOR VIETNAM

Hà Lệ Thủy*

Lữ Vũ Lực**

TÓM TẮT: Tham nhũng là một vấn đề lớn không chỉ xảy ra trong một quốc gia nào mà trên toàn thế giới. Những hậu quả của tham nhũng để lại đã gây ra tổn thất lớn cho nền kinh tế, cho hệ thống chính trị và cho toàn xã hội. Những vấn đề đang đặt ra hiện nay là thế nào thu hồi được tài sản có nguồn gốc tham nhũng, đặc biệt là việc xử lý tài sản tham nhũng như thế nào, cần thông qua thủ tục tố tụng tư pháp hay thủ tục nào khác và cần có quan điểm hay những giải pháp hữu hiệu nào để có thể thu hồi cao nhất tài sản tham nhũng trong thời gian tới.

Các nước trên thế giới đã tham gia và kí kết Công ước quốc tế về phòng chống tội phạm tham nhũng, trong đó có đề cập đến các biện pháp xử lý đối với tài sản tham nhũng. Tịch thu tài sản có nguồn gốc tham nhũng và tịch thu tài sản do tham nhũng mà có là hoạt động quan trọng, là vấn đề xã hội đang rất quan tâm, đồng thời là thước đo hiệu quả của công tác đấu tranh chống tham nhũng. Chính vì vậy, bài viết hướng tới phân tích và đánh giá tính hiệu quả của việc áp dụng các hình thức tịch thu tài sản tham nhũng dưới góc độ so sánh luật của các nước để từ đó rút ra những kinh nghiệm lập pháp hình sự trong tiến trình hiện đại hóa pháp luật hình sự và trong công cuộc đấu tranh phòng chống tội phạm tham nhũng ở Việt Nam hiện nay.

Từ khóa: tham nhũng, tịch thu tài sản, thu hồi tài sản tham nhũng, phòng chống tham nhũng, pháp luật hình sự

ABSTRACT: Corruption is a big problem not only in one country but all over the world. The consequences of corruption have caused great losses to the economy, to the

* TS., Trường Đại học Luật, Đại học Huế; Email: thuyhl@hul.edu.vn

** Trường Đại học Luật, Đại học Huế

political system and to the whole society. The current issues are how to recover assets originating from corruption, especially how to handle corrupt assets, need to go through judicial proceedings or other procedures. and what are the views or effective solutions to recover the highest corrupt assets in the near future.

Countries around the world have joined and signed the International Convention against Corruption Crime, which refers to measures to deal with corrupt assets. Asset recovery of corrupt origins and confiscation of assets due to corruption are important activities, a social issue of great concern, and a measure of the effectiveness of anti-corruption work. Therefore, the article aims to analyze and evaluate the effectiveness of the application of methods of confiscation of corrupt assets from the perspective of comparing the laws of different countries in order to draw lessons from criminal legislation. in the process of modernizing the criminal law and in the fight against corruption crimes in Vietnam today.

Keywords: corruption, confiscation of property, recovery of corrupt property, anti-corruption, criminal law

1. Đặt vấn đề

Tham nhũng đang là vấn nạn mang tính toàn cầu. Tại Việt Nam, tham nhũng được xác định là một trong những nguy cơ đe dọa sự tồn vong của chế độ, làm giảm hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước. Trong những năm qua, công tác đấu tranh phòng, chống tham nhũng luôn được Đảng và Nhà nước đặc biệt quan tâm. Nhiều vụ án tham nhũng nghiêm trọng, phức tạp, dư luận xã hội quan tâm đã được điều tra, xử lý nghiêm minh, được dư luận xã hội đồng tình ủng hộ, thể hiện rõ quyết tâm chính trị của Đảng, Nhà nước trong phòng, chống tham nhũng, với mục tiêu “ngăn chặn, từng bước đẩy lùi tham nhũng”.

Tuy nhiên, tình hình tham nhũng ở Việt Nam được đánh giá vẫn nghiêm trọng, diễn biến phức tạp, xảy ra ở nhiều lĩnh vực, nhiều cấp, nhiều ngành và làm thất thoát tài sản của nhà nước. Trong khi đó, việc tịch thu tài sản tham nhũng ở Việt Nam hiện nay vẫn chưa đảm bảo được hiệu quả. Mặc dù chưa có thống kê đầy đủ về giá trị tài sản tham nhũng được thu hồi qua các hoạt động thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án trên phạm vi cả nước, song có thể thấy rằng, nếu so sánh với tổng giá trị tài sản bị

chiếm đoạt trên thực tế thì tỉ lệ tài sản bị tịch thu thấp hơn gấp nhiều lần. Tịch thu tài sản do tham nhũng chính là thước đo hiệu quả công tác đấu tranh chống tham nhũng. Trong quá trình xử lý các vụ án tham nhũng, bên cạnh việc quan tâm đến mức độ nghiêm minh của hình phạt mà các cơ quan bảo vệ pháp luật áp dụng đối với các bị cáo, dư luận xã hội đòi hỏi các cơ quan chức năng cần phải áp dụng các biện pháp cần thiết để thu hồi tài sản tham nhũng về cho Nhà nước.

Để có thể đánh giá được hiệu quả của việc tịch thu tài sản tham nhũng ở Việt Nam, bài báo đã tiếp cận dưới góc độ nghiên cứu pháp luật của một số quốc gia trên thế giới có quy định về việc tịch thu tài sản tham nhũng. Phương pháp so sánh và phân tích pháp lý được sử dụng để đánh giá các quy định pháp luật hình sự của các nước với pháp luật hình sự Việt Nam hiện hành. Bài viết cũng nhằm trả lời câu hỏi tịch thu tài sản tham nhũng là gì? kinh nghiệm lập pháp các nước quy định về tịch thu tài sản tham nhũng ra sao? và cần hoàn thiện pháp luật Việt Nam như thế nào để tịch thu tài sản tham nhũng một cách hiệu quả?

2. Khái niệm về tịch thu tài sản tham nhũng

Pháp luật Việt Nam và các nước trên thế giới đều có quy định về biện pháp tịch thu tài sản với tư cách là hình phạt bổ sung hay là biện pháp xử lý hình sự khác tùy vào tính chất, nội dung và cách thức áp dụng. Trong khoa học luật hình sự Việt Nam biện pháp tịch thu tài sản chính là hình phạt bổ sung, bên cạnh đó còn có biện pháp tịch thu vật, tiền trực tiếp liên quan đến tội phạm mà theo nội hàm của vấn đề nghiên cứu thì đó chính là tịch thu tài sản tham nhũng. Tịch thu vật, tiền trực tiếp liên quan đến tội phạm là thu vật, tiền để sung vào ngân sách nhà nước hoặc để tiêu hủy¹. Việc tịch thu vật, tiền ở đây được hiểu là tịch thu để sung vào ngân sách nước, tuy nhiên nếu các đối tượng vật chất sau khi bị tịch thu mà không còn giá trị hoặc giá trị sử dụng thì phải được tiêu hủy. Tham khảo pháp luật hình sự các nước trên thế giới có thể thấy rằng, hình thức tịch thu vật, tiền với tư cách là hình phạt bổ sung của một số nước như Pháp, Thụy Điển... là giống với biện pháp tịch thu tiền, vật trực tiếp liên quan đến tội phạm của pháp luật hình sự Việt Nam. Chẳng hạn: theo

¹ Trường Đại học Luật Hà Nội (2016), *Giáo trình Luật hình sự Việt Nam*, NXB Công an nhân dân, Hà Nội, tr.285

khoản 2 và 3 Điều 131-21 của BLHS cộng hòa Pháp, tài sản bị tịch thu có thể là những đồ vật mà người phạm tội đã sử dụng hoặc nhằm sử dụng vào việc thực hiện tội phạm; đồ vật là sản phẩm của hành vi phạm tội và đối tượng của tội phạm. Hay trong BLHS Thụy Điển qui định, tịch thu tài sản bao gồm các tài sản do phạm tội mà có, tài sản đã được sử dụng làm phương tiện trong việc thực hiện tội phạm hoặc là sản phẩm của tội phạm đó, vật được dự định sử dụng làm vũ khí trong việc thực hiện một tội phạm xâm phạm tính mạng, sức khỏe...². Có thể thấy rằng, theo luật hình sự các nước, biện pháp tịch thu tài sản được coi hoặc là với tính chất một hình phạt lưỡng tính, hình phạt bổ sung, hình phạt thay thế hoặc là biện pháp đặc biệt hoặc là chỉ với tính chất đặc tính mà nội dung của nó là tịch thu những vật đã được sử dụng hoặc nhằm để sử dụng vào việc phạm tội hoặc những vật là sản phẩm của tội phạm hoặc những vật là đối tượng của tội phạm. Tuy nhiên, biện pháp tịch thu vật, tiền trực tiếp liên quan đến tội phạm vận hành như là một hình phạt bổ sung nên nó chỉ có thể được quyết định bởi tòa án, chứ không phải bởi các cơ quan tiến hành tố tụng khác. Mặt khác, mặc dù BLHS hiện hành không quy định rõ, nhưng trong lý luận về luật hình sự hiện đại đã khẳng định việc quy định và áp dụng các biện pháp cưỡng chế hình sự (bao gồm hình phạt và các biện pháp cưỡng chế hình sự khác) phải tuân theo nguyên tắc pháp chế, có nghĩa là nó phải được quy định trong luật hình sự và phải được một cơ quan có thẩm quyền, độc lập áp dụng. Chỉ có như vậy mới bảo đảm tôn trọng quyền con người mà pháp luật hình sự Việt Nam đã khẳng định³.

Các học giả trên thế giới nghiên cứu về tịch thu tài sản dưới nhiều góc độ khác nhau. Có người cho rằng tịch thu tài sản được hiểu là sự hạn chế quyền đối với tài sản của người bị kết án bằng cách chuyển tài sản thuộc sở hữu của mình thành sở hữu nhà nước, tài sản đó thuộc quyền sở hữu của người phạm tội⁴. Trong khi đó các học giả khác cho rằng tịch thu tài sản là buộc tịch thu vô có toàn bộ hoặc một phần tài sản của người bị kết án để làm lợi cho nhà nước, được áp dụng bởi tòa án đối với người phạm tội nghiêm trọng hoặc đặc

² Xem Trịnh Quốc Toàn (2011), *Hình phạt bổ sung trong luật hình sự Việt Nam*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr.215.

³ Trịnh Quốc Toàn (2011), *Những vấn đề lý luận và thực tiễn về hình phạt bổ sung trong luật hình sự Việt Nam*, NXB ĐHQG Hà Nội, tr.92.

⁴ Ponomarenko, Yuriy (2009), *Types of punishments under the criminal law of Ukraine*, Finn. Kharkiv, Ukraine.

biệt nghiêm trọng⁵. Hay tịch thu tài sản là một hình thức trừng phạt, là một biện pháp cưỡng chế biện pháp thay mặt nhà nước bằng bản án của tòa án đối với một người bị kết tội. Nó bao gồm việc cưỡng bức tước quyền sở hữu đối với tài sản cụ thể có được một cách hợp pháp và việc chuyển giao nó thuộc sở hữu của nhà nước (Bidna, 2017)⁶. Tịch thu tài sản cũng được xác định là tước đoạt bắt buộc đối với một người có quyền sở hữu đối với việc sở hữu, sử dụng hoặc chuyển nhượng bất hợp pháp tài sản, như một hình phạt cho việc phạm tội do tòa án áp đặt quyết định (Sobko, 2008)⁷.

Trong khi đó, có tài liệu lại sử dụng thuật ngữ thu hồi tài sản bên cạnh tịch thu tài sản tham nhũng. Điều này cho thấy, đây là hai hoạt động song hành không thể thiếu trong việc xử lý tài sản tham nhũng. *Thu hồi tài sản có nguồn gốc tham nhũng và tịch thu tài sản do tham nhũng mà có là hoạt động quan trọng và là thước đo hiệu quả của công tác đấu tranh chống tham nhũng. Thu hồi tài sản tham nhũng giúp khắc phục hậu quả nguy hiểm cho xã hội của hành vi tham nhũng; trả lại nguồn lực cho đất nước, hạn chế, triệt tiêu mục đích kinh tế của hành vi tham nhũng*⁸. Ngoài ra, có tác giả cho rằng, thu hồi tài sản nói chung, thu hồi tài sản tham nhũng nói riêng, được thể hiện trong các quy định về áp dụng hình phạt tiền, tịch thu tài sản và các biện pháp tư pháp đối với các tội phạm, trong đó có tội phạm tham nhũng⁹. Trong một bài báo của mình, một tác giả đã đưa ra lập luận và nhận định về việc phân biệt giữa tịch thu và tịch thu đặc biệt đối với tài sản tham nhũng. Bài báo nêu quan điểm rằng, tịch thu là một hình phạt bổ sung, trong khi đó tịch thu đặc biệt chính là một loại biện pháp xử lý hình sự khác bên cạnh hình phạt¹⁰.

⁵ Grigorieva, Lyudmila, Pavlovskaya, Svitlana (2014) *Application by courts of the legislation on the property right at consideration of civil cases*, Istina. Kyiv, Ukraine.

⁶ Bidna, Oksana (2017), “*The concept of confiscation as a form of punishment*” In: *Scientific Bulletin of Kherson State University*. Series: Legal Sciences. Vol. 3, No. 6, pp. 57–61.

⁷ Sobko, Ganna (2008), *Confiscation under the criminal legislation of Ukraine*. Abstract of PhD Thesis. National Academy of Sciences of Ukraine, Institute of State and Law named after Koretsky. Kyiv, Ukraine

⁸ Painter, Martin, Đào, Lê Thu, Hoàng, Mạnh Chiến, và, Nguyễn, Quang Ngọc (2012). *Phân tích so sánh pháp luật phòng, chống tham nhũng quốc tế: Bài học về những cơ chế xử lý và thực thi cho Việt Nam*, Nghiên cứu chính sách chung về phòng, chống tham nhũng của Bộ Phát triển Quốc tế Anh (DFID) và Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc (UNDP) tại Việt Nam.

⁹ Vũ Công Giao, Vũ Thành Cự, Phạm Thị Yến, *Thu hồi tài sản tham nhũng ở Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 07 (431), tháng 4/2021, tr.15-25

¹⁰ Tetiana Nikolaienko, Viktoria Babanina, Tetiana Bohdanevych, *Special confiscation as a measure of criminal law under Ukrainian legislation*, Cuestiones Políticas Vol. 39 N° 68 (Enero - Junio 2021): 824-843, DOI: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.3968.54>

Tịch thu tài sản là một công cụ quan trọng để giải quyết tội phạm tham nhũng vì nó làm giảm động cơ thực hiện hành vi phạm tội bằng cách loại bỏ thành quả của những hành vi bất chính của họ. Tuy nhiên, phương pháp tịch thu “truyền thống”, chỉ giới hạn ở tài sản liên quan đến hành vi phạm tội cụ thể mà bị cáo đã bị kết án, là không đủ để tước đoạt lợi ích bất chính của những kẻ phạm tội tham nhũng. Các công cụ mạnh hơn, chẳng hạn như tịch thu kéo dài hoặc tịch thu không dựa trên kết án, được yêu cầu cho mục đích đó. Những công cụ này là hợp hiến miễn là chúng chỉ đưa những kẻ sai trái trở lại vị trí kinh tế mà chúng đã chiếm giữ trước khi phạm tội. Các công cụ pháp lý như vậy đóng vai trò là các biện pháp khắc phục hậu quả chứ không phải là hình phạt, và do đó việc áp đặt chúng không kích hoạt các biện pháp bảo vệ đặc biệt mà Hiến pháp và quyền con người yêu cầu đối với việc truy tố hình sự¹¹.

Các biện pháp xử lý có tính khả thi và các hình phạt đang được áp dụng hiệu quả vừa đóng vai trò là biện pháp đấu tranh vừa được xem là biện pháp phòng ngừa tham nhũng. Ý nghĩa phòng ngừa được đặc biệt coi trọng. Bên cạnh bị phạt tiền và phạt tù, việc người phạm tội bị tịch thu tài sản do tham nhũng mà có được xem như một hình thức phòng ngừa có hiệu quả vì họ không thể sử dụng tài sản đó để gây thêm thiệt hại cho xã hội. Ngoài ra, nhìn từ quan điểm của công chúng, công lý chỉ được thực thi đầy đủ khi quan chức tham nhũng bị kết án sau khi ra tù không thể có một cuộc sống quá cao dựa trên tài sản có được do tham nhũng. Ở các nước nơi chiến lược chống tham nhũng được thể chế hóa bằng các luật riêng về chống tham nhũng, có một đặc điểm chung là các chế tài áp dụng đối với người bị kết án tham nhũng và các biện pháp để thu hồi tài sản do tham nhũng mà có được quy định cụ thể ngay tại các văn bản luật này. Những chế tài này bao gồm cả các biện pháp xử lý có thể cho phép các cơ quan tố tụng có những thẩm quyền đặc biệt hoặc thực hiện những biện pháp không theo quy định thông thường. Những thẩm quyền hoặc biện pháp đặc biệt này cũng được quy định ngay trong Luật phòng chống tham nhũng.

Chúng tôi cho rằng thu hồi tài sản tham nhũng là một cơ chế trong đó bao gồm các biện pháp xử lý hình sự hoặc các biện pháp cưỡng chế khác nhằm thu lại được một cách

¹¹Tommaso Trinchera (2020), *Confiscation And Asset Recovery: Better Tools To Fight Bribery And Corruption Crime*, Criminal Law Forum volume 31, pages49–79

hiệu quả nhất số tài sản phạm tội nói chung và tham nhũng nói riêng. Do đó, tịch thu tài sản, hay tịch thu đặc biệt hay tịch thu vật, tiền trực tiếp liên quan đến tội phạm là theo cách gọi và sử dụng thuật ngữ pháp lý khác nhau của mỗi nước nhưng đều có thể được hiểu thống nhất là các biện pháp xử lý hình sự khác ngoài hình phạt. Và do đó, có thể khẳng định rằng, việc tịch thu tài sản cũng là một yếu tố tạo tính răn đe chung. Nếu như không bị tịch thu, nguy cơ bị trừng phạt sẽ ít hiệu quả hơn và sẽ không ngăn cản mọi người phạm tội.

3. Quy định của pháp luật một số nước trên thế giới về tịch thu tài sản nhũng

3.1. Pháp luật Italia

Theo pháp luật Italia, có bốn phương pháp tịch thu khác nhau có thể được sử dụng trong trường hợp hối lộ hoặc phạm tội tham nhũng, đó là: tịch thu tiền thu được; tịch thu dựa trên giá trị; tịch thu mở rộng và tịch thu không dựa trên kết án. Thứ nhất, đối với tịch thu tiền thu được, được hiểu là tịch thu và giữ lại tiền hoặc tài sản do phạm tội hoặc có được quy định tại Điều 240- BLHS và hình thức tịch thu này cần phải được kết án sau một phiên tòa hình sự. Nói chung, chúng ta có thể nói rằng số tiền thu được từ tội phạm là bất kỳ tài sản mà bị cáo không có nhưng vì đã phạm tội mà có. Mặc dù quy chế của Italia im lặng về điều đó, nhưng việc tịch thu không phải là giới hạn trong tài sản có được trực tiếp từ hành vi phạm tội. Ngược lại, các tòa án được phép tịch thu bất kỳ tài sản nào đã có nguồn gốc, trực tiếp và gián tiếp, từ tội phạm. Nếu kẻ hối lộ mua căn nhà nhận tiền hối lộ, căn nhà đó có thể bị quy vào số tiền thu được của tội phạm vì nó trực tiếp có được từ việc phạm tội. Thứ hai, đối với việc tịch thu dựa trên giá trị tài sản, lệnh tịch thu có thể được thực hiện đối với các tài sản cụ thể thực sự có thể truy ra tội phạm. Nói cách khác, nó đòi hỏi một mối quan hệ nhân quả giữa việc sở hữu tài sản của kẻ sai trái và tội phạm mà người đó thực hiện. Hạn chế nghiêm trọng nhất của hình thức tịch thu này là Tòa án phải chứng minh rằng tài sản của người phạm tội có được, trực tiếp hoặc gián tiếp, từ hành vi phạm tội cơ bản. Chính vì vậy, pháp luật Italia cho phép tịch thu giá trị tài sản liên quan đến tội phạm. Biện pháp này xảy ra khi không thể thu giữ tài sản do phạm tội mà có không còn thuộc sở hữu hoặc thuộc quyền sở hữu của người phạm tội. Điều này có thể chẳng hạn như trường hợp số tiền thu được đã được sử dụng, bị xóa hoặc bị che giấu, hoặc chúng không có sẵn

vì bất kỳ lý do gì. Trong trường hợp này, tòa án có thể ra lệnh tịch thu một số thứ khác mà người đó sở hữu hoặc một số tiền tương đương với giá trị của số tiền thu được có thể chuyển nhượng trực tiếp.

Thứ ba, để nâng cao cơ hội tòa án thu hồi thành công tài sản bất hợp pháp, luật pháp Ý quy định quyền hạn tịch thu mở rộng. Cũng theo Điều 240 -BLHS, việc tịch thu mở rộng được thực hiện khi bị cáo phải bị kết án về tội hình sự mà tịch thu gia hạn được quy chế cho phép cụ thể (bao gồm cả tội hối lộ và tội tham nhũng). Tòa án có thể tịch thu tiền, tài sản hoặc bất kỳ lợi ích nào khác có giá trị không tương xứng đối với thu nhập của bị cáo và có nguồn gốc bất hợp pháp mà bị cáo không thể tự mình chứng minh. Tịch thu mở rộng là một phần của bản án trong một vụ án hình sự, nghĩa là biện pháp này sẽ được yêu cầu bởi các công tố viên trong một vụ án hình sự và tòa án có thể ra lệnh tịch thu tại kết thúc phiên tòa nếu bị cáo bị kết án. Về hình thức tịch thu mở rộng: Theo Điều 240 bis CP, các công tố viên Ý chỉ phải chứng minh tỷ lệ chênh lệch tổng giữa giá trị tài sản thuộc về bị đơn và thu nhập hợp pháp của họ. Luật cho rằng tất cả tài sản không cân xứng đều có nguồn gốc từ các hoạt động bất hợp pháp (trừ khi bị đơn chứng minh ngược lại)¹². Thứ tư, tịch thu không dựa trên kết án, còn được gọi là tịch thu phòng ngừa là việc cho phép Nhà nước tịch thu tiền mặt và tài sản liên quan đến các hoạt động bất hợp pháp ngay cả khi chủ sở hữu không bị buộc tội hoặc bị kết án. Tịch thu phòng ngừa không nhằm mục đích ngăn ngừa thêm tội ác hoặc sử dụng tài sản trong tương lai vào mục đích bất chính. Trên thực tế, quy chế chỉ đơn thuần yêu cầu bằng chứng về các hành vi bất hợp pháp trong quá khứ và không yêu cầu bất kỳ đánh giá về bị cáo hoặc tài sản bị tịch thu liên quan đến khả năng phạm tội mới trong tương lai. Các cơ sở lý luận của một biện pháp như vậy là để thu hồi tài sản có được từ tội ác và để tước bỏ thành quả của tội phạm. Cơ sở lý luận như vậy hoàn toàn giống với các hình thức khác tịch thu số tiền thu được do phạm tội nêu trên¹³.

Tóm lại, có thể nói rằng, tịch thu không phải là một hình phạt trả hình, mà chỉ đơn giản là một biện pháp từ chối bất kỳ sự bảo vệ hợp pháp nào đối với quyền sở hữu

¹² Tommaso Trinchera (2020), *Confiscation And Asset Recovery: Better Tools To Fight Bribery And Corruption Crime*, Criminal Law Forum volume 31, pages49–79

¹³ Tommaso Trinchera (2020), *Confiscation And Asset Recovery: Better Tools To Fight Bribery And Corruption Crime*, Criminal Law Forum volume 31, p.49–79

tiền và tài sản đó thu được một cách bất hợp pháp. Và do đó, nếu tịch thu được coi là một biện pháp khắc phục hậu quả chứ không phải là một sự trừng phạt, thì vẫn đảm bảo được tính hợp hiến và không vi phạm các quyền cơ bản của con người đối với tài sản. tịch thu chỉ nên phục vụ mục đích khắc phục hậu quả, không cũng có tính chất trừng phạt, để tôn trọng các bảo đảm hiến pháp và luật nhân quyền.

3.2. Pháp luật Ukraina

Ukraina quy định các loại tịch thu tài sản bao gồm: tịch thu tài sản như một hình phạt bổ sung (Điều 52, 59 của BLHS); tịch thu, (được quy định trong Phần đặc biệt của BLHS); tịch thu đặc biệt được (được xác định bởi Phần chung tại Điều 96-1, 96-2 của BLHS); và tịch thu tài sản như một biện pháp có tính chất tội phạm chống lại pháp nhân (bắt buộc tự do thu giữ tài sản nhà nước của pháp nhân, được áp dụng bởi tòa án trong trường hợp thanh lý pháp nhân theo Điều 96-6, 96-8 của BLHS). Nếu tiền, vật có giá trị và tài sản khác đã được chuyển đổi toàn bộ hoặc một phần thành tài sản khác thì tịch thu đặc biệt đối với tài sản chuyển đổi toàn bộ hoặc một phần đó. Nếu tịch thu tiền, vật có giá trị và các tài sản khác tại thời điểm tòa án có quyết định đặc biệt không thể tịch thu do việc sử dụng chúng hoặc không thể tách rời từ tài sản có được một cách hợp pháp, hoặc vì những lý do khác, tòa án ra quyết định tịch thu một khoản tiền tương ứng với giá trị của tài sản đó. Như vậy, tịch thu đặc biệt chính là tịch thu cưỡng chế tài sản, tức là tài sản đó bị tịch thu trái với ý muốn của người đó. Ngoài ra, tài sản bị tịch thu trở thành tài sản của nhà nước, tức là số phận tiếp theo của tài sản bị tịch thu do nhà nước quyết định, như gửi nó đến ngân sách nhà nước hoặc để chuyển nó vào quỹ để hỗ trợ nạn nhân của tội phạm¹⁴.

Tịch thu đặc biệt về bản chất là một biện pháp tác động lên một người đã phạm tội hoặc hành vi nguy hiểm cho xã hội, nhằm mục đích không hạn chế các quyền hoặc tự do, nhưng để ngăn chặn hoạt động tội phạm, lập lại công bằng xã hội và phòng chống tội phạm mới. Khác với tịch thu tài sản, tịch thu đặc biệt là một biện pháp pháp lý hình sự khác ngoài hình phạt. Tuy vậy, chúng đều được xem là các dạng của trách nhiệm hình sự và chỉ được áp dụng khi có quyết định của tòa án. Trên cơ sở đó có thể thấy rằng, việc tịch thu tài sản

¹⁴ Tetiana Nikolaienko, Viktoria Babanina, Tetiana Bohdanevych (2021), *Special confiscation as a measure of criminal law under Ukrainian legislation*, Cuestiones Políticas, Vol. 39 N° 68, p.824-843

do hành vi phạm tội tham nhũng sẽ có thể được thực hiện bằng hai hình thức tịch thu và tịch thu đặc biệt. Việc tịch thu này giúp cho việc xử lý tội phạm tham nhũng và thu hồi tài sản tham nhũng có hiệu quả, qua đó đáp ứng nhu cầu đấu tranh phòng chống tội phạm.

3.3. Pháp luật cộng hòa liên bang Đức

BLHS Đức qui định việc tịch thu (bao gồm thu lại và tịch thu) có thể thực hiện đối với các đồ vật do việc phạm tội mà có hoặc đồ vật được sử dụng cho việc thực hiện hoặc chuẩn bị thực hiện tội phạm hoặc đã được xác định cho việc đó (Điều 74). Hai biện pháp này không thuộc hệ thống hình phạt nên có thể hiểu đây là các biện pháp xử lý khác ngoài hình phạt. Trên cơ sở hành vi phạm tội của mình hoặc đồng phạm khác để có được tài sản thì tài sản này sẽ bị tịch thu bao gồm cả tịch thu lợi tức từ tài sản. Tài sản của người khác cũng sẽ bị tịch thu nếu họ có lỗi cố ý hay vô ý để cho người phạm tội sử dụng hoặc tài sản đó có được một cách trái pháp luật. Tài sản bị tịch thu là toàn bộ hoặc một phần tài sản thuộc sở hữu riêng của người phạm tội có tính đến điều kiện sống sau này của người phạm tội. Ngoài ra, BLHS Đức đặt ra việc bồi thường thiệt hại liên quan đến đồ vật bị tịch thu. Chủ thể thực hiện việc bồi thường không phải là người phạm tội hoặc người đã gây ra thiệt hại. Ở đây việc bồi thường tương xứng bằng tiền được lấy từ ngân khố quốc gia nên có thể hiểu là được thực hiện bởi nhà nước, được áp dụng đối với người thứ ba là người sở hữu hợp pháp đối với tài sản bị tịch thu hoặc bị làm mất khả năng sử dụng mà người này không có lỗi trong việc để người phạm tội sử dụng.

3.4. Pháp luật Indonesia

Ở Indonesia, tịch thu tài sản được coi là một trong những loại hình phạt quy định tại điều 10-BLHS Indonesia. Ngoài ra, Luật phòng chống tham nhũng cũng quy định về việc tịch thu tài sản tham nhũng (tài sản bị tịch thu bao gồm cả tài sản hữu hình và tài sản vô hình. Tài sản đó là tài sản được sử dụng để phạm tội hoặc chuẩn bị cho việc thực hiện tội phạm; tài sản là đối tượng của tội phạm và tài sản là số tiền thu được từ việc phạm tội). Vì tịch thu là một phần bổ sung của sự trừng phạt nên về mặt bản chất nó được áp dụng sau khi có bản án kết tội. Tuy nhiên đối với việc tịch thu tài sản trong vụ án tham nhũng, khả năng bị áp dụng biện pháp này là có cơ hội hơn. Nói cách khác, tịch thu không chỉ áp dụng một lần đối với bị cáo bị kết tội mà trong quá trình tiến hành tố tụng vẫn có thể áp dụng

nếu có bằng chứng cho rằng người đó đã sử dụng tài sản vào việc phạm tội tham nhũng. Theo pháp luật Indonesia, việc tịch thu có thể được đề xuất áp dụng theo ba cơ chế: một là, tài sản thu được từ việc phạm tội tham nhũng mà có, hai là tài sản thuộc về bị cáo đã chết trong quá trình tố tụng mà có bằng chứng chắc chắn rằng bị cáo đã phạm tội tham nhũng và ba là, tài sản thuộc về bị can chưa bị buộc tội mà được cho là có được từ việc tham nhũng. Cơ hội thành công của việc thực hiện biện pháp tịch thu này phụ thuộc vào mức độ nghiêm trọng của hành vi và tính chuyên nghiệp của các điều tra viên và công tố viên trong việc theo dõi tài sản của người phạm tội trong quá trình điều tra và để chứng minh tội lỗi của bị cáo với tất cả các bằng chứng được đưa ra trước tòa. Rõ ràng việc tịch thu tài sản là phù hợp và cần phải được áp dụng bắt buộc đối với tội phạm tham nhũng với tư cách là hình phạt bổ sung. Bên cạnh đó, pháp luật của Indonesia cũng cho phép rằng việc áp dụng cùng lúc nhiều hình phạt bổ sung khác nhau như bồi thường thiệt hại, đóng cửa toàn bộ hoặc một phần doanh nghiệp, tước một phần hoặc toàn bộ quyền đối với hàng hóa của doanh nghiệp... Điều này nhằm trừng trị được người phạm tội và tạo ra một sự răn đe đáng kể đối với những kẻ tham nhũng trong tương lai.

Điều 38b 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 buộc phải chứng minh rằng của cải của họ không phải là tài sản có được do tham nhũng. Dựa trên bản án kết tội, tòa án sẽ tiến hành một phiên nghe người bị kết án trả lời những câu hỏi của tòa án về tính hợp pháp của những tài sản này. Nếu người bị kết án không chứng minh được điều đó, những tài sản này của họ cũng sẽ bị tịch thu. Những quy định tương tự cũng được tìm thấy trong hệ thống pháp luật của Hồng Kông và Singapore¹⁵. Cũng theo pháp luật Indonesia, tài sản thu hồi có thể được thực hiện thông qua con đường dân sự - trực tiếp thu hồi tài sản hoặc theo con đường hình sự - gián tiếp thu hồi tài sản: cơ chế thu hồi tài sản có thể được thực thi trực tiếp từ quyết định của tòa án dựa trên hệ thống “thỏa thuận bào chữa” hoặc thông qua con đường gián tiếp sử

¹⁵ Painter, Martin, Đào, Lê Thu, Hoàng, Mạnh Chiến, và, Nguyễn, Quang Ngọc (2012). *Phân tích so sánh pháp luật phòng, chống tham nhũng quốc tế: Bài học về những cơ chế xử lý và thực thi cho Việt Nam*, Nghiên cứu chính sách chung về phòng, chống tham nhũng của Bộ Phát triển Quốc tế Anh (DFID) và Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc (UNDP) tại Việt Nam. Hà Nội, Việt Nam

dụng quy trình tịch thu tài sản theo quyết định của tòa án. Dưới góc độ hình sự, Indonesia thu hồi tài sản theo cơ chế như sau: Tịch thu dựa trên kết tội (bị can bị kết án trước rồi mới tịch thu tài sản) và Tịch thu không dựa trên kết tội. Ví dụ, Điều 67 Luật chống rửa tiền Indonesia quy định không cần kết án bị can trước. Việc thực thi pháp luật lý tưởng là trừng phạt người phạm tội và hoàn trả tài sản về các bên liên quan. Việc thực thi pháp luật không nên tập trung vào “theo sát người phạm tội” mà để lọt tài sản nhưng cũng phải cân bằng giữa hai yếu tố này. Nỗ lực giải cứu ngân sách quốc gia là một trong những bước quan trọng để hồi phục nền kinh tế và ngân sách quốc gia cũng như trừng phạt thủ phạm tham nhũng¹⁶.

4. Kinh nghiệm lập pháp cho Việt Nam trong tịch thu tài sản tham nhũng

Hiện nay có thể thấy việc tịch thu tài sản tham nhũng ở Việt Nam đang còn nhiều khó khăn, đặc biệt qua các vụ đại án trong thời gian qua đã cho thấy việc tịch thu thậm chí còn lâm vào bế tắc. Sẽ như thế nào khi bản án của tòa tuyên tịch thu tài sản nhưng thực tế tại thời điểm đó người phạm tội không có hoặc chỉ có không đáng kể tài sản so với tài sản mà bản án tuyên để thực hiện nghĩa vụ pháp lý. Công tác thu hồi và tịch thu tài sản tham nhũng chưa đạt được hiệu quả cao cũng một phần do những lỗ hổng về mặt pháp luật, sự thiếu đồng bộ từ các văn bản pháp luật liên quan đến việc kiểm soát, xử lý và phòng chống tham nhũng. Ở đây có thể thấy nổi lên một số vấn đề như: thời điểm kê biên tài sản muộn khiến cho đối tượng dễ tẩu tán tài sản bằng cách chuyển nhượng cho những chủ thể khác, việc xác định trách nhiệm kê khai tài sản cho chặt chẽ và phạm vi đối tượng kê khai còn hẹp, chưa mở rộng phạm vi các giao dịch hạn chế sử dụng tiền mặt trong nhân dân bằng cách giao dịch thông qua hệ thống ngân hàng nên không kiểm soát được dòng tiền giao dịch...¹⁷Những điều này cản trở hoạt động xử lý tội phạm tham nhũng nói chung và hoạt động thu hồi, tịch thu tài sản tham nhũng nói riêng. Thực trạng chung của việc tịch thu tài sản tham nhũng đó là, hầu như số tiền, tài sản thu lại được từ việc tham nhũng thông qua

¹⁶ Go Lisanawati (2020), *A Light Notes On Asset Recovery In The Indonesian Anti-Corruption Law*, Kỷ yếu Hội thảo quốc tế Thu Hồi Tài Sản Tham Nhũng, Khoa Luật Đại học Quốc Gia Hà Nội, p.305-327

¹⁷ Nam Kiên, Văn Thư, <https://phaply.net.vn/ts-tran-van-do-nguyen-pho-chanh-an-tandtc-thu-hoi-tai-san-tham-nhung-hieu-qua-choa-cao-boi-choa-chu-trong-co-che-phong-ngua-va-thieu-chat-che-trong-cac-bien-phap-chong-tham-nhung-a248300.html>, truy cập ngày 11/11/2021

biện pháp tịch thu tài sản hoặc hình phạt tiền luôn thấp hơn, ít hơn so với thiệt hại tài sản nhà nước mà hành vi tham nhũng gây ra. Vì vậy các biện pháp tịch thu cần phải được tối ưu hóa hơn nữa.

Như một báo cáo đã nhận định rằng, tịch thu tài sản với tư cách là chế tài có vai trò đáng kể trong việc tước đi của người phạm tội tham nhũng các tài sản bất chính lại không được áp dụng rộng rãi trong thực tiễn. Cùng một lúc các quy định hiện hành đặt ra vấn đề tịch thu dựa trên đối tượng hơn là tịch thu dựa trên giá trị. Cả hai hình thức này đều đòi hỏi sự chú ý thực sự nhìn từ góc độ sửa đổi luật cũng như từ góc độ những thay đổi trong ý thức của các điều tra viên, kiểm sát viên và thẩm phán¹⁸. Chính vì vậy, vấn đề hoàn thiện pháp luật hiện hành về tịch thu tài sản tham nhũng dựa trên cơ sở tham khảo và học hỏi kinh nghiệm một số nước trên thế giới là điều cần thiết.

Trước hết, tịch thu số tài sản, tiền, lợi ích bất hợp pháp thay thế bồi thường cho nạn nhân và đảm bảo rằng bọn tội phạm sẽ không được để lại lợi nhuận mà họ đã thực hiện khi tham gia vào hoạt động bất hợp pháp. Tịch thu nên được áp dụng để loại bỏ khỏi tội phạm làm giàu thực tế tài sản mà họ có được một cách bất hợp pháp hay nói cách khác tịch thu chỉ đơn giản là tước đi tài sản mà bị cáo không có quyền giữ lại. Trong bất kỳ trường hợp nào, trong đó hành vi phạm tội gây tổn hại cho những người cụ thể, chẳng hạn như trộm cắp, lừa đảo thì số lợi bất hợp pháp thu được phải trả lại cho họ; nhưng khi tội phạm không liên quan đến bất kỳ nạn nhân vô tội nào được bồi thường, như thường xảy ra trong các tội hối lộ và tham nhũng, các khoản thu lợi bất chính sẽ được Nhà nước thu được, và tài sản tịch thu được cho là sẽ được sử dụng cho các mục đích xã hội. Do đó, việc tịch thu số tiền thu được từ tội phạm chỉ đơn thuần là để lại bị cáo ở đâu khi họ bắt đầu. Điều này có nghĩa rằng tịch thu nhằm mục đích khôi phục nguyên trạng. Tịch thu nên được coi là một biện pháp khắc phục hậu quả và không phải là một hình phạt. Do đó, quy chế phải cho phép các cơ quan thực thi pháp luật chỉ để thu hồi những lợi ích thực tế đạt được từ tội ác, và không hơn nữa, vì việc tịch thu tài sản có thể là một công cụ hiệu quả để đấu tranh chống lại tội

¹⁸GS. Alan Doig TS. Đào Lê Thu TS. Hoàng Xuân Châu, *Hình sự hóa hành vi tham nhũng: Nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế và vận dụng ở Việt Nam, Cải cách hành chính công và Chống tham nhũng*, Loạt báo cáo nghiên cứu thảo luận chính sách, tháng 10 năm 2013

phạm (và đặc biệt, chống lại tội phạm tham nhũng) chỉ khi việc thực thi nó không yêu cầu tôn trọng các bảo đảm Hiến pháp và các biện pháp bảo vệ nói chung cần thiết để áp đặt các biện pháp trừng phạt hình sự. Mục tiêu này có thể đạt được chỉ bằng cách từ chối tịch thu như một mục đích trừng phạt¹⁹.

Thứ hai, cần nghiên cứu mở rộng hình thức tịch thu tài sản tham nhũng qua việc tham khảo hình thức tịch thu mở rộng như cách thức mà pháp luật Italia quy định. Hình thức này giúp cho việc thu hồi được tài sản tham nhũng một cách triệt để khi chưa có đầy đủ cơ sở chứng minh được nguồn gốc của tài sản mà người phạm tội có được, đồng thời người phạm tội không chứng minh được tính hợp pháp của nó. Quy định này cũng cho phép đảo ngược nghĩa vụ chứng minh tài sản phạm tội tham nhũng, đó là người bị nghi ngờ là phạm tội tham nhũng do tài sản mà người đó có được không tương xứng so với thu nhập thực tế mà họ có thể có được thì phải có nghĩa vụ chứng minh tính hợp pháp của tài sản đó. Nếu không tài sản đó sẽ bị tịch thu phục vụ cho việc điều tra vụ án.

Thứ ba, để có thể chủ động xác minh tài sản có nghi ngờ là tài sản tham nhũng hoặc có được một cách bất hợp pháp, nếu chỉ quy định cơ quan tiến hành tố tụng có nghĩa vụ phải chứng minh khi xác minh tài sản của bị can bị cáo thì thay vào đó pháp luật nên quy định nghĩa vụ chứng minh nguồn gốc tài sản là hợp pháp, trong sạch của người có tài sản khi có liên quan đến hành vi phạm tội. Trong mọi trường hợp, nếu tài sản đó không phải đến từ hoạt động tham nhũng mà có thể do các hoạt động tội phạm khác mà có thì có thể xử lý về tội phạm khác, hoặc có thể xử lý về tội làm giàu bất hợp pháp. Chúng tôi cho rằng, vấn đề tịch thu và thu hồi là hai khái niệm đi liền với nhau trong hoạt động xử lý tài sản tham nhũng. Do vậy cần thiết phải đưa ra quy trình và cách thức thu hồi tài sản cũng như nội dung của việc thu hồi tài sản. Đó là cần phải xác định việc thu hồi tài sản là nhằm để trả lại về cho đúng chủ sở hữu tài sản hợp pháp. Ngoài ra để bảo đảm cơ chế thu hồi tài sản tham nhũng được hiệu quả, cần tham khảo kinh nghiệm lập pháp các nước và công ước về phòng chống tham nhũng đối với hành vi làm giàu bất chính để nội luật hóa hành vi này

¹⁹ Tommaso Trinchera (2020), *Confiscation And Asset Recovery: Better Tools To Fight Bribery And Corruption Crime*, Criminal Law Forum volume 31, pages49–79, <https://doi.org/10.1007/s10609-020-09382-1>

vào luật hình sự quốc gia. Chẳng hạn như, một cán bộ viên chức 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 thì phải có nghĩa vụ kê khai rõ nguồn gốc tài sản thuộc sở hữu của họ và đặt nghĩa vụ chứng minh vô tội lên họ để tài sản của người này không bị tịch thu. Tham khảo pháp luật một số nước trên thế giới, chúng tôi cũng thấy rằng các nước có quy định về việc tịch thu tài sản đối với nguồn tiền hoặc tài sản không phù hợp với những nguồn thu nhập chính thức của bất kì người nào mà bản thân họ không giải thích được lý do có những khoản tiền hoặc tài sản này. Người sở hữu tiền hoặc tài sản trong trường hợp nêu trên không chứng minh được nguồn gốc tài sản đó sẽ được xem như một chứng cứ xác định người đó đã có được những khoản tiền hoặc tài sản này một cách bất chính. Tòa án cũng được quyền ra quyết định tịch thu các tài sản đó.

Thứ tư, Chỉ thị số 04-CT/TW ngày 02/6/2021 của Ban Bí thư về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt trong các vụ án hình sự về tham nhũng, kinh tế đã nêu rõ yêu cầu mang tính đột phá là phải xây dựng “cơ chế thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt không qua thủ tục kết tội”²⁰. Cụ thể là: Cần phải xem xét, hoàn thiện các quy định liên quan đến thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt thông qua thủ tục kết tội, có nghĩa việc kê biên tài sản bảo đảm thi hành án, không phải chờ đến khi khởi tố bị can, đến khi phiên tòa diễn ra mà có thể vận dụng linh hoạt ở bất cứ giai đoạn nào, kể từ khi tiếp nhận tin báo tội phạm cho đến khi khởi tố vụ án, điều tra, truy tố và xét xử. Không chỉ dừng lại ở các cơ quan tố tụng mà mở rộng phạm vi thẩm quyền áp dụng biện pháp ngăn chặn đến các cơ quan thanh tra, kiểm tra, kiểm toán khi phát hiện có dấu hiệu phạm tội tham nhũng kinh tế. Chúng tôi đồng ý với ý kiến cho rằng, cần có quy định trình tự, thủ tục riêng trong việc phát hiện, điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án đối với tội phạm tham nhũng, kinh tế nếu không sẽ gây cản trở trong việc xử lý tội phạm này và trong việc thu hồi tài sản tham nhũng.²¹ Các cơ quan có thẩm quyền phải tích cực

²⁰ <https://vtv.vn/chinh-tri/vi-sao-ti-le-thu-hoi-tai-san-tham-nhung-con-thap-20211025121416323.htm>, truy cập ngày 12/11/2021

²¹ Trần Văn Dũng (2021), *Hoàn thiện các quy định của pháp luật liên quan đến công tác thu hồi tài sản trong các vụ án tham nhũng, kinh tế*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 05 (429), tr.8-17

áp dụng các biện pháp thu hồi tài sản tham nhũng để trả về cho chủ sở hữu hợp pháp hoặc sung công quỹ Nhà nước. Nếu làm tốt được việc này sẽ có ý nghĩa lớn ở các phương diện: làm giảm động cơ thu lợi bất chính từ hành vi tham nhũng; giúp các cơ quan chức năng truy tìm, phong tỏa, kê biên tài sản cất giấu, phương tiện của người tham nhũng; tạo điều kiện để phát hiện ra các mạng lưới tội phạm phức tạp, thu thập thêm bằng chứng về hoạt động phạm tội; lợi ích, tài sản tham nhũng bị tịch thu là hình thức tước đoạt lợi ích, phương tiện mà kẻ tham nhũng có thể tái đầu tư vào các hành vi phạm tội tiếp theo, phòng ngừa tội phạm tiếp diễn; thu được lợi ích bị chiếm đoạt để Nhà nước tái đầu tư vào phát triển kinh tế - xã hội²².

5. Kết luận

Tham nhũng là một tội phạm nghiêm trọng với tác động lớn lên xã hội, không chỉ trong nước mà còn đe dọa các quốc gia khác. Ngoài ra, tham nhũng không chỉ là một hiện tượng địa phương mà là tội phạm đa quốc gia. Vì vậy, rõ ràng là cần có hệ thống và cơ chế thu hồi tài sản hiệu quả. Quan niệm không chỉ sử dụng cách tiếp cận “theo sát người phạm tội/thủ phạm” mà còn phải “theo sát dòng tiền” thể hiện ở chỗ, không chỉ tập trung vào các nỗ lực phòng ngừa và xóa bỏ đối với người tham nhũng bị trừng phạt mà còn tác động đến việc thu hồi tài sản thất thoát cho nhà nước. Thành công trong việc hoàn trả tài sản tham nhũng sẽ là thành tựu trong việc trừng trị tội phạm. Vì quá trình thu hồi tài sản thất thoát về Nhà nước không dễ dàng, thủ phạm có những vỏ bọc tinh xảo để che giấu hoặc rửa tiền có được từ hành vi tham nhũng. Trước những mối đe dọa và thách thức mới của môi trường tội phạm hiện đại, cộng đồng quốc tế và một số quốc gia trên thế giới đang thực hiện các biện pháp phi truyền thống mới để chống lại sự nguy hiểm của tội phạm, bao gồm cả tịch thu tài sản tham nhũng, việc Việt Nam cần phải có cơ chế và cách thức tịch thu tài sản hiệu quả để tạo ra môi trường an toàn cho các chủ thể, cá nhân tổ chức, nhà nước, đồng thời tạo ra sự tin tưởng của quốc tế khi đầu tư, hợp tác vào Việt Nam trong các lĩnh vực dễ xảy ra tham nhũng là điều cần thiết. Trên cơ sở nghiên cứu và tham khảo kinh nghiệm lập pháp của một số nước trên thế giới quy định về tịch thu tài sản nói chung và tịch thu tài sản tham

²² <http://csnd.vn/Home/Thong-tin-ly-luan/632/Thu-hoi-tai-san-tham-nhung-thuc-te-Viet-Nam-va-kinh-nghiem-quoc-te>, truy cập ngày 15/11/2021

những nói riêng, bài báo cũng đã rút ra một số kinh nghiệm được cho là có thể vận dụng vào thực tiễn của Việt Nam để có thể hoàn thiện pháp luật về đấu tranh phòng, chống tội phạm tham nhũng trong thời gian tới.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Alan Doig, Đào Lê Thu, Hoàng Xuân Châu (2013), *Hình sự hóa hành vi tham nhũng: Nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế và vận dụng ở Việt Nam, Cải cách hành chính công và Chống tham nhũng*, Loạt báo cáo nghiên cứu thảo luận chính sách.
2. Bidna, Oksana (2017) “*The concept of confiscation as a form of punishment*” In: *Scientific Bulletin of Kherson State University*. Series: Legal Sciences. Vol. 3, No. 6.
3. BusolO. (2020), *International legal regulations and issues of corrupt assets recovery*, *Baltic Journal of Economic Studies*, 6(4), 35-45. <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2020-6-4-35-45>
4. Trần Văn Dũng (2021), *Hoàn thiện các quy định của pháp luật liên quan đến công tác thu hồi tài sản trong các vụ án tham nhũng, kinh tế*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 05 (429), tháng 3/2021
5. Grigorieva, Lyudmila; Pavlovskaya, Svitlana (2014) *Application by courts of the legislation on the property right at consideration of civil cases*, Istina. Kyiv, Ukraine.
6. Vũ Công Giao, Vũ Thành Cự, Phạm Thị Yến, *Thu hồi tài sản tham nhũng ở Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 07 (431), tháng 4/2021
7. Go Lisanawati (2020), *A Light Notes On Asset Recovery In The Indonesian Anti-Corruption Law*, (Kỷ yếu Hội thảo quốc tế Thu Hồi Tài Sản Tham Nhũng), Khoa Luật Đại học Quốc Gia Hà Nội.
8. Painter, Martin, Đào, Lê Thu, Hoàng, Mạnh Chiến, và, Nguyễn, Quang Ngọc (2012). *Phân tích so sánh pháp luật phòng, chống tham nhũng quốc tế: Bài học về những cơ chế xử lý và thực thi cho Việt Nam*, Nghiên cứu chính sách chung về phòng, chống tham nhũng của Bộ Phát triển Quốc tế Anh (DFID) và Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc (UNDP) tại Việt Nam.

9. Ponomarenko, Yuriy (2009), *Types of punishments under the criminal law of Ukraine*, Finn. Kharkiv, Ukraine.
10. Sobko, Ganna. 2008. *Confiscation under the criminal legislation of Ukraine*. Abstract of PhD Thesis. National Academy of Sciences of Ukraine, Institute of State and Law named after Koretsky, Kyiv, Ukraine
11. Tetiana Nikolaienko, Viktoria Babanina, Tetiana Bohdanevych, *Special confiscation as a measure of criminal law under Ukrainian legislation*, Cuestiones Políticas, Vol. 39 N° 68 (Enero - Junio 2021): 824-843, DOI: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.3968.54>
12. Tommaso Trinchera, *Confiscation And Asset Recovery: Better Tools To Fight Bribery And Corruption Crime*, Criminal Law Forum volume 31, pages 49–79 (2020), <https://doi.org/10.1007/s10609-020-09382-1>
13. Trần Quốc Minh, Nguyễn Thị Thu Hằng (2020), *Thu hồi tài sản tham nhũng ở Việt Nam, tham khảo kinh nghiệm nước ngoài và một số kiến nghị*, Tạp chí khoa học pháp lý Việt Nam, Số 07(137).
14. Trịnh Quốc Toàn (2011), *Hình phạt bổ sung trong luật hình sự Việt Nam*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
15. Trịnh Quốc Toàn (2011), *Những vấn đề lý luận và thực tiễn về hình phạt bổ sung trong luật hình sự Việt Nam*, NXB ĐHQG Hà Nội.
16. Trường Đại học Luật Hà Nội (2016), *Giáo trình Luật hình sự Việt Nam*, NXB Công an nhân dân, Hà Nội.
17. Nam Kiên, Văn Thư, <https://phaply.net.vn/ts-tran-van-do-nguyen-pho-chanh-an-tandtc-thu-hoi-tai-san-tham-nhung-hieu-qua-chua-cao-boi-chua-chu-trong-co-che-phong-ngua-va-thieu-chat-che-trong-cac-bien-phap-chong-tham-nhung-a248300.html>, truy cập ngày 11/11/2021
18. <https://vtv.vn/chinh-tri/vi-sao-ti-le-thu-hoi-tai-san-tham-nhung-con-thap-20211025121416323.htm>, truy cập ngày 12/11/2021
19. <http://csnd.vn/Home/Thong-tin-ly-luan/632/Thu-hoi-tai-san-tham-nhung-thuc-te-Viet-Nam-va-kinh-nghiem-quoc-te>, truy cập ngày 15/11/2021

