

Đảm bảo sự tham gia của xã hội trong phòng, chống tham nhũng tại Việt Nam

Năm 2003, Việt Nam là một trong những quốc gia đầu tiên ký Công ước Liên Hợp quốc về chống tham nhũng (UNCAC) – một trong 19 điều ước quốc tế trực tiếp về các vấn đề hình sự.

Điều 13 của UNCAC quy định chi tiết, cụ thể về sự tham gia của xã hội trong phòng, chống tham nhũng, trong đó nhấn mạnh đến trách nhiệm của chính phủ các quốc gia thành viên trong việc thúc đẩy và đảm bảo sự tham gia của các tổ chức và cá nhân ngoài khu vực Nhà nước.

Sau gần bảy năm từ ngày Công ước được Chủ tịch nước Việt Nam phê chuẩn (ngày 30 tháng 6 năm 2009) và chính thức có hiệu lực tại Việt Nam (ngày 18 tháng 09 năm 2009), chúng ta đã thực hiện các cam kết liên quan đến sự tham gia của xã hội đến đâu? Việt Nam còn cần làm những gì để đảm bảo vai trò của các chủ thể xã hội trong cuộc đấu tranh chống tham nhũng trong nước?

Sự tham gia của xã hội được quy định cụ thể trong UNCAC

UNCAC được Đại hội đồng Liên Hợp quốc (LHQ) thông qua ngày 01 tháng 10 năm 2003 và có hiệu lực thi hành từ ngày 14 tháng 12 năm 2005.^[1]

Điều 13 của Công ước quy định chi tiết về Sự tham gia của xã hội trong phòng, chống tham nhũng, trong đó nhấn mạnh:

“Trong khả năng có thể và phù hợp với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật nước mình, mỗi quốc gia thành viên sẽ tiến hành các biện pháp thích hợp nhằm thúc đẩy sự tham gia chủ động của các cá nhân và tổ chức ngoài khu vực công như xã hội dân sự, các tổ chức phi chính phủ và các tổ chức cộng đồng, vào công tác phòng ngừa và đấu tranh chống tham nhũng...”

Điều 13 cũng quy định về các biện pháp tăng cường sự tham gia của xã hội như:

Tăng cường minh bạch trong các quy trình ra quyết định
Tiếp cận thông tin của người dân
Các hoạt động tuyên truyền, giáo dục công chúng
Bảo vệ an ninh quốc gia, sức khỏe cộng đồng
Thông tin về các cơ quan chống tham nhũng...

Sự tham gia của xã hội trong phòng, chống tham nhũng theo quy định của pháp luật Việt Nam

Trong tuyên bố về việc thực thi Công ước gộp Liên Hợp quốc, Bộ Ngoại giao Việt Nam khẳng định: Việt Nam không áp dụng trực tiếp quy định của UNCAC mà sẽ thực hiện các quy định này tuân theo Hiến pháp và pháp luật của Việt Nam; đồng thời dựa trên cơ sở các thỏa thuận hợp tác song phương hoặc đa phương với các nước khác.^[ii] Do vậy, Việt Nam cần **tiến hành nội luật hóa các quy định của UNCAC** và có nghĩa vụ tổ chức thực thi các quy định đã nội luật hóa.

Điều 13 của UNCAC đã được Việt Nam cụ thể hóa trong các quy định của **Luật phòng, chống tham nhũng 2005** (sửa đổi năm 2007 và 2012) và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật. Chương VI của Luật Phòng, chống tham nhũng (Luật PCTN) đưa ra các quy định về “*Vai trò và trách nhiệm của xã hội trong phòng, chống tham nhũng*”.

Đặc biệt, **Nghị định số 47/2007/NĐ-CP** ngày 27 tháng 03 năm 2007 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật PCTN về vai trò, trách nhiệm của xã hội trong phòng, chống tham nhũng.

Tuy nhiên, theo các quy định của Chương VI – Luật PCTN và Nghị định 47 thì “sự tham gia của xã hội” mới chỉ dừng ở phạm vi trách nhiệm của **bốn nhóm chủ thể** là: (i) *Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên*; (ii) *Báo chí*; (iii) *Doanh nghiệp, hiệp hội ngành nghề*; (iv) *Công dân và Ban thanh tra nhân dân*. Các nhóm chủ thể này chưa phản ánh được đầy đủ nội dung Điều 13 của UNCAC, vì chưa đề cập đến sự tham gia của các **tổ chức xã hội dân sự, tổ chức phi chính phủ** trong công tác phòng ngừa và đấu tranh chống tham nhũng.

Theo Nghị định 47, các tổ chức xã hội được quy định ^[iii]

Yêu cầu cơ quan nhà nước cung cấp thông tin, cam kết bảo vệ người khiếu nại, tố cáo tham nhũng

Nêu trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc phối hợp với Mặt trận tổ quốc Việt Nam các cấp nhằm phát huy sự tham gia của người dân

Thực hiện quy định dân chủ cơ sở thông qua các hoạt động tuyên truyền, phổ biến pháp luật

Như vậy, Nghị định 47 cũng đã phản ánh được các biện pháp tăng cường sự tham gia của xã hội được quy định tại Điều 13 của UNCAC. Tuy nhiên, chỉ Chương VI – Luật PCTN và Nghị định 47 **chưa thể hiện rõ ba điều**: (1) *xã hội đóng vai trò quy định định hay thứ yếu trong PCTN*; (2) *bốn chủ thể quan hệ hợp tác bình đẳng giữa Nhà nước và xã hội*; và (3) *quy định và điều kiện đảm bảo cho các chủ thể xã hội tham gia chống tham nhũng*.

Thực tế đấu tranh chống tham nhũng của các cơ thể xã hội

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam

Trong 10 năm kể từ khi Luật PCTN được ban hành, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên đã thực hiện phổ biến pháp luật về PCTN và giáo dục liêm chính cho người dân; đặc biệt thông qua đề án “Xây dựng và đẩy mạnh công tác tuyên truyền, vận động chấp hành pháp luật trong cộng đồng dân cư” được triển khai từ năm 2006 trên toàn quốc.

Tuy nhiên, sau 10 năm, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam vẫn chưa xây dựng được quy chế phối hợp giữa các tổ chức thành viên trong các hoạt động PCTN. Đặc biệt, trước ngày 01/01/2016, theo Luật Mặt trận Tổ quốc năm 1999, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam không có quyền thành lập các đoàn giám sát độc lập để giám sát việc thực hiện pháp luật PCTN và giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý các vụ việc tham nhũng của các cơ quan, cán bộ, công chức nhà nước.

Luật Mặt trận Tổ quốc năm 2015 có hiệu lực từ ngày 01/01/2016 đã bổ sung quy định quan trọng về thẩm quyền tổ chức đoàn giám sát của Mặt trận Tổ quốc. Theo Khoản 2, Điều 27 của Luật, Mặt trận Tổ quốc được chấp động thành lập đoàn giám sát khi phát hiện vi phạm pháp luật và biểu hiện tham nhũng.

Bên cạnh đó, luật về Hội, mà thực chất là Luật về quy định thành lập các Hội và pháp chế vai trò, chức năng của xã hội dân sự, sau nhiều lần thảo luận, dự thảo, vẫn chưa được thông qua.^[iv] Đây cũng là một yêu tố quan trọng hạn chế sự tham gia tích cực của các tổ chức xã hội dân sự trong PCTN tại Việt Nam.

Báo chí

Trong 5 năm gần đây, báo chí Việt Nam đẩy mạnh truyền thông về PCTN với tầm suýt và dung lượng thông tin rất lớn, hình thức đa dạng, bao gồm: chuyên trang, chuyên mục về PCTN, các cách hành chính; tọa đàm trực tuyến về pháp luật PCTN, các diễn đàn hỗ trợ nhân dân trong phát hiện, tố cáo hành vi tham nhũng...

Báo chí cũng tham gia điều tra những vụ việc có dấu hiệu tham nhũng, đưa được nhiều vụ án điển hình ra ánh sáng như: vụ án hối lộ trong dự án đại lộ Đông Tây, tham nhũng đất đai ở Đèo Sơn (Hội Phòng), hay vụ án nông trường Sông Hậu...

Mặc dù vậy, với vai trò là cơ quan ngôn luận cho khu vực công (Điều 1 Luật Báo chí năm 1989, sửa đổi năm 1999; Khoản 1 Điều 4 Luật báo chí 2016), báo chí khó giữ được tính khách quan, độc lập để phân biệt theo đúng nghĩa với các hành vi vi phạm pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc khu vực công.

Các cơ quan báo chí vẫn chịu nhiều **sức ép** từ các cơ quan, ban, ngành khi đưa tin về các đường dây tội phạm sâu rộng và các vụ án tham nhũng liên quan đến nhân vật có chức quyền. Tình trạng đe dọa, trù thủ các nhà báo, phóng viên đưa tin bài về các vụ việc tham nhũng, và hành hung, cấn trù các nhà báo khi tác nghiệp vẫn diễn ra khá thường xuyên, dồn độn tâm lý e ngại hoặc tránh tiệt lộ các thông tin liên quan đến tham nhũng của nhà báo và cơ quan báo chí.

Doanh nghiệp, hiệp hội doanh nghiệp, hiệp hội ngành nghề

Chiến lược quốc gia PCTN đến năm 2020, Luật PCTN và Nghị định 47 đều nhấn mạnh và có quy định về vai trò và trách nhiệm của doanh nghiệp và hiệp hội ngành nghề trong PCTN. Nhưng các quy định này tập trung nhiều vào việc khuyến khích thực hiện tuyên truyền, phổ biến pháp luật và xây dựng văn hóa kinh doanh lành mạnh. Và trong thực tế, các hoạt động này chủ yếu diễn ra trong các hiệp hội, tập đoàn, công ty nhà nước và một số công ty lớn.

Từ năm 2010, **Phòng Thương Mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI)** triển khai dự án “*Xây dựng tính nhút nhát và minh bạch trong quan hệ kinh doanh tại Việt Nam*”, kêu gọi cộng đồng doanh nghiệp cùng hành động để cải thiện môi trường kinh doanh và hợp tác với các cơ quan chính phủ liên quan để hạn chế các nguy cơ tham nhũng, đồng thời đưa ra các khuyến nghị chính sách cụ thể.

Tổ chức **Hướng tới Minh bạch (TT)**, cơ quan đầu mối quốc gia của Tổ chức Minh bạch quốc tế tại Việt Nam, cũng đang nỗ lực giới thiệu các nguyên tắc **kinh doanh công bằng** dành cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ và các trung tâm kinh tế lớn như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng.

Mặc dù vậy, trên thực tế, vẫn còn nhiều doanh nghiệp Việt Nam “dính” đến tham nhũng. Nguyên nhân cơ bản là do hậu hĩnh doanh nghiệp vẫn **coi trọng lợi ích riêng của mình**.

Các biện pháp phòng ngừa tham nhũng chưa được áp dụng rộng rãi trong cộng đồng doanh nghiệp. Doanh nghiệp hầu như chưa có **cơ chế** khuyến khích việc phát hiện, tố cáo hành vi tham nhũng hay các hình thức tuyên dương, khen thưởng các cá nhân có thành tích trong phát hiện và đấu tranh chống tham nhũng.

Ngoài ra, các biện pháp tăng cường công khai, minh bạch trong môi trường kinh doanh của các cơ quan nhà nước cũng còn nhiều hạn chế khi có tới 70% doanh nghiệp Việt Nam vẫn cấn quan hệ cá nhân để tiếp cận các thông tin liên quan của Nhà nước.[v]

Ban thanh tra nhân dân

Theo quy định của Luật PCTN và Nghị định 47, Ban thanh tra nhân dân giám sát việc thực hiện pháp luật về PCTN ở **xã, phường, thị trấn và trong các cơ quan**

nhà nước, đơn vị sự nghiệp và doanh nghiệp nhà nước.

Đến nay, Ban thanh tra nhân dân đã được thành lập tại hầu hết các xã, phường, thị trấn của 63 tỉnh, thành phố trên toàn quốc và thực hiện nhiều hoạt động như: tổ chức giao ban chuyên đề công tác thanh tra nhân dân và phân công cán bộ theo dõi địa bàn cụ thể; đặt hòm thư góp ý của nhân dân tại các khu dân cư để thu thập phản ánh của người dân về những vụ việc tiêu cực; đối thoại giữa chính quyền và người dân...

Tuy nhiên, **năng lực và khả năng giám sát của Ban thanh tra nhân dân vẫn còn nhiều hạn chế**, vì thành viên trong Ban do người dân trực tiếp bầu ra từ địa bàn dân cư, thường không phải là những người có trình độ và chuyên môn về PCTN, trong khi vẫn chưa có quy định rõ ràng về trách nhiệm của **cơ quan hướng dẫn chuyên môn, nghiệp vụ** cho các Ban thanh tra nhân dân về nội dung PCTN.

Bên cạnh đó, Ban thanh tra nhân dân tại các cơ quan, đơn vị hành chính sự nghiệp, doanh nghiệp nhà nước khó thực hiện quy định giám sát của mình khi **đối tượng chịu sự giám sát** chính là thủ trưởng, lãnh đạo của các cơ quan này.

Lãnh đạo tại một số cơ quan thậm chí không tạo điều kiện, khiến Ban thanh tra nhân dân không thể phát huy chức năng là một **thiết chế dân chủ, độc lập**. Kinh phí hoạt động cũng là một trở ngại của các Ban thanh tra nhân dân.

Người dân

Luật PCTN, Nghị định 47 và Luật tố cáo 2011 đều có quy định cụ thể về quyền và trách nhiệm của công dân trong PCTN nói chung và tố cáo tham nhũng nói riêng; đồng thời không định **người tố cáo tham nhũng** được cơ quan nhà nước có thẩm quyền bảo vệ nếu bị đe dọa, trả thù, trù dập. **Luật Tố cáo 2011** cũng dành hẳn một chương quy định về bảo vệ người tố cáo.

Để khuyến khích người dân hăng hái đấu tranh, phản ánh và tố cáo hành vi tham nhũng, Thanh tra Chính phủ đã ban hành **Thông tư số 07/2014/TT-TTCP**, trong đó chấp nhận thư tố cáo tham nhũng **nặc danh**; đồng thời cùng Bộ Nội vụ ban hành **Thông tư liên tịch số 01/2015/TTLT-TTCP-BNV** quy định khen thưởng cá nhân có thành tích xuất sắc trong việc tố cáo hành vi tham nhũng.

Theo kết quả khảo sát của **Phong vũ biểu tham nhũng toàn cầu 2013** [vi] về quan điểm và trải nghiệm của người dân Việt Nam, chỉ có 38% người dân Việt Nam được khảo sát sẵn sàng tố cáo tham nhũng; đây là mức **thấp nhất** so với các nước được khảo sát trong khu vực Đông Nam Á.

Cũng theo khảo sát này, 51% người dân được hỏi cho rằng tố cáo cũng chẳng thay đổi được gì và 28% không dám tố cáo vì sợ phải gánh chịu hậu quả.

Mặc dù người dân được coi là trụ cột chính trong PCTN, đến nay chưa có **con số**

thông kê cụ thể về những vụ án tham nhũng được phát hiện, phản ánh, tố cáo bởi người dân.

Khuyến nghị để đảm bảo sự tham gia của xã hội trong phòng, chống tham nhũng tại Việt Nam

Sau 10 năm thực hiện Luật PCTN, để tiếp tục phát huy vai trò của xã hội trong PCTN và đảm bảo thực hiện hiệu quả quy định của UNCAC, Việt Nam cần tập trung cải thiện một số vấn đề trọng tâm như sau:

Tăng cường hợp tác giữa Nhà nước và xã hội trong PCTN

Hiện nay, Luật PCTN và các văn bản pháp luật liên quan cần bổ sung các quy định, hướng dẫn cụ thể và khuyến khích các tổ chức xã hội và người dân tham gia đấu tranh chống tham nhũng.

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cần xúc tiến việc xây dựng **cơ chế phối hợp giữa Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên với các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền** trong công tác PCTN, đồng thời cần chế độ **lập đoàn giám sát** khi phát hiện các vụ việc tham nhũng.

Các cơ quan báo chí cũng cần phối hợp xây dựng cơ chế phối hợp với các cơ quan chức năng trong PCTN nhằm **tăng cường khả năng tiếp cận thông tin**, chia sẻ và sử dụng thông tin một cách kịp thời, chính xác.

Đặc biệt, hiện nay Việt Nam vẫn chưa có **cơ chế phối hợp hiệu quả** giữa cơ quan nhà nước với các tổ chức, cá nhân ngoài khu vực nhà nước, cũng như **thiêu bổ sung pháp lý** cho việc phát huy vai trò của các tổ chức xã hội dân sự khác ngoài Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, doanh nghiệp và hiệp hội ngành nghề, báo chí, Ban thanh tra nhân dân.

Việc thúc đẩy để sớm **thông qua Luật về Hội** sẽ tạo ra hành lang pháp lý thuận lợi và phát huy hơn nữa vai trò của các tổ chức xã hội dân sự trong PCTN.

Hoàn thiện cơ chế tiếp nhận, giải quyết tố cáo và bảo vệ người tố cáo tham nhũng

Các quy định pháp luật về bảo vệ người tố cáo vẫn còn **phân tán** trong quá nhiều văn bản pháp luật với hiệu lực pháp lý khác nhau; và chế mang tính nguyên tắc, thiêu các quy định cụ thể, rõ ràng và hướng dẫn thi hành. Do đó, Việt Nam cần thiết lập hoặc **phân công cụ thể một cơ quan có thẩm quyền, chuyên trách** bảo vệ người tố cáo; đồng thời tiếp tục hoàn thiện thủ tục giải quyết yêu cầu bảo vệ người tố cáo và áp dụng các biện pháp cụ thể để bảo vệ người thân, tài sản, danh dự, nhân phẩm, việc làm, sức khỏe và tính mạng của họ.

Việt Nam cũng như các quốc gia khác trên thế giới, **tờ cáo** **in danh** chiếm tỷ lệ khá lớn và được coi là nguồn thông tin quan trọng. Việc gửi quyết hay không gửi quyết đơn thư tờ cáo in danh là một vấn đề phức tạp. Để gửi quyết vướng mắc này, pháp luật cần xác định cụ thể những trường hợp tờ cáo nặc danh không được xem xét, gửi quyết và những trường hợp có thể tiếp nhận gửi quyết.

Hội nhà báo Việt Nam cũng cần có cơ chế và biện pháp cụ thể nhằm khuyến khích, bảo vệ những nhà báo dũng cảm đấu tranh chống tham nhũng; đưa tin khách quan, kịp thời và hiệu quả về các vụ việc tham nhũng.

Thúc đẩy việc xây dựng văn hóa PCTN trong hệ thống chính trị và toàn dân

Một trong những yêu cầu quan trọng và cấp thiết là cần **thực hiện** nghiêm các quy định về **trò lời ý kiến, kiến nghị, phản án liên quan đến tham nhũng của người dân**; thông báo kết quả gửi quyết tờ cáo kịp thời đến người tờ cáo và những người có liên quan. Như vậy, người dân sẽ gửi ý kiến của mình đúng địa chỉ, tránh tình trạng vượt cấp, vòng vo và trùng lặp. Đồng thời, người dân được công bố **niềm tin** đối với công tác xử lý đơn thư, kiến nghị, tờ cáo hành vi tham nhũng.

Bên cạnh đó, cũng cần quy định **trách nhiệm của người đứng đầu** các cơ quan nhà nước về việc thực hiện trách nhiệm gửi trình đối với quyên hạn được trao trong tiếp nhận và gửi quyết khiếu nại, tờ cáo tham nhũng.

Cần xây dựng và thực hiện trong cộng đồng doanh nghiệp Việt Nam **văn hóa kinh doanh lành mạnh**, không tham nhũng; xây dựng, ban hành và thực hiện quy tắc ứng xử của cán bộ, nhân viên, người lao động trong từng doanh nghiệp; kết hợp với xây dựng và thực hiện tốt cơ chế giám sát, kiểm soát nội bộ.

Cần tiếp tục đẩy mạnh và **đa dạng hình thức truyền thông** với nội dung sáng tạo, linh hoạt về chính sách, pháp luật và thực tiễn công tác PCTN cho người dân, giúp nâng cao ý thức **tự vệ và chủ động trong PCTN**. Đặc biệt, cần chú trọng công tác giáo dục liên chính và PCTN đối với thanh niên để đem lại hiệu quả và bền vững trong công tác PCTN.

(*) Bài viết do TT thực hiện, đã được đăng lên đầu trên tạp chí Vietnam Law and Legal Forum ngày 26/4/2016.

[i] *Đặc san tuyên truyền pháp luật số 09/2010*, Chuyên đề công ước của Liên hợp quốc về phòng, chống tham nhũng trong mối tương quan với pháp luật phòng, chống tham nhũng của Việt Nam, Hà Nội – năm 2010.

[ii] Đại tá, PGS.TS Trần Văn Luyện, *Thực trạng thực thi, tuân thủ Công ước của Liên hợp quốc về chống tham nhũng ở Việt Nam và một số kiến nghị*, tại <http://tks.edu.vn/WebThongTinKhoaHoc/Detail/2?idMenu=120> [truy cập ngày 08

tháng 4 năm 2016].

[iii] Cecodes, *Phòng chống tham nhũng ở Việt Nam: thảy gì sau hai năm thi hành Luật?*, 2008, tr.33.

[iv] Cecodes, *Phòng chống tham nhũng ở Việt Nam: thảy gì sau hai năm thi hành Luật?*, 2008, tr.35.

[v] Báo điện tử Đài tiếng nói Việt Nam, “70% doanh nghiệp công nhân quan hệ cá nhân tiếp cận thông tin nhà nước”, ngày 11/05/2015 (<http://vov.vn/kinh-te/70-doanh-nghiep-can-quan-he-ca-nhan-de-tiep-can-thong-tin-nha-nuoc-400302.vov>) [truy cập ngày 12/04/2016].

[vi] Tổ chức Hướng tới Minh bạch, cơ quan đầu mối quốc gia của Tổ chức Minh bạch quốc tế tại Việt Nam, *Phong vũ biểu tham nhũng toàn cầu 2013 – Quan điểm và trải nghiệm của người dân Việt Nam*.