

Các cơ quan chống tham nhũng quốc tế hoạt động như thế nào?

DANH ĐỨC

Tham nhũng ngày càng tinh vi hơn, lan rộng hơn, các cơ quan chống tham nhũng (viết tắt là Cơ quan) để bố tay trước các trường hợp tham nhũng "phức tạp". Tổ chức minh bạch thế giới (TI) nhận xét: "Khi tham nhũng đã trở thành một đại dịch từ trong nội bộ, có khi chính các luật lệ không rõ ràng, không dứt khoát, lại che chắn cho các quan chức tham nhũng". Một cơ quan bài trừ tham nhũng sắp ra đời ở VN. Cơ quan sẽ hoạt động ra sao? Trong bối cảnh đó, kinh nghiệm các nước sẽ không thừa.

Kinh nghiệm thất bại

Lời khuyên của ADB: Đừng dựa vào công an, cảnh sát:

Ngân hàng ADB - vốn chủ trì sáng kiến chống tham nhũng cùng với OECD - tháng 11 năm ngoái đã công bố một phân tích của Jon S.T. Quah đáng lưu ý ở khuyến cáo bổ sung sau đây: Đừng dựa vào cảnh sát, công an để chống tham nhũng. Tác giả điểm lại lịch sử chống tham nhũng của cả Singapore lẫn Hồng Kông, tóm lược như sau:

"Cho đến năm 1959, Singapore là một thuộc địa của Anh trong suốt 140 năm. Trong thời gian đó, người Anh dựa vào Khối cảnh sát chống tham nhũng (ACB) của Cục điều tra hình sự (CID). Đây là một sai lầm lớn: (1) ACB là một đơn vị quá bé nhỏ trong khi phạm vi trách nhiệm là cả bộ máy công vụ Singapore - (2) CID, như tên gọi của nó, quan tâm đến tội phạm hình sự hơn là tội phạm

trong bộ máy công quyền. Do đó, ACB chỉ có một kinh phí rất hạn hẹp (3) Tham nhũng trong chính bộ máy cảnh sát ở Singapore (chuyên thu "hui chết"). thậm chí câu kết "chia chác" mua bán thuốc phiện lậu. Từ đó, nảy ra yêu cầu thành lập một tổ chức bài trừ tham nhũng độc lập với bộ máy công an, cảnh sát, để rồi thành lập Cơ quan điều tra tham nhũng (CPIB).

Ở Hồng Kông, nơi mà Anh cai trị từ năm 1841 đến 1997, tình hình cũng tương tự. Khối cảnh sát chống tham nhũng (ACB) của Cảnh sát hoàng gia Hồng Kông, đến năm 1971 được nâng lên thành Cơ quan chống tham nhũng (ACO) đều bất lực do bị tham nhũng ngay trong lực lượng cảnh sát hoành hành. Mãi đến năm 1974, một "Ủy ban độc lập chống tham nhũng" (ICAC) mới được thiết lập và từ đó hoạt động mới có hiệu quả.

Cả ở Hồng Kông lẫn ở Singapore, mẫu số chung đầu tiên là không dựa vào công an, cảnh sát, mà thành lập một cơ quan độc lập.

Lời khuyên của TI:

TI (Tổ chức minh bạch quốc tế) sử dụng một tài liệu của Bertrand de Speville, "Why do anti-corruption agencies fail", để tổng kết các lý do khiến các cơ quan chống tham nhũng (viết tắt là Cơ quan) thất bại như sau:

- do thiếu ý chí chính trị đủ mạnh: khi quyền hành, quyền lực, quyền lợi đồng nhất, sẽ tạo sức ép lên Cơ quan.

- do các "vùng cấm": Cơ quan

không được phép thực thi nhiệm vụ của mình một cách độc lập, càng không được chạm đến các quan chức cao cấp hơn và nhất trong chính phủ.

- do luật lệ không thích hợp: Cơ quan bố tay không vận dụng được điều luật nào cụ thể.

- do sợ hậu quả: Cơ quan mất đi tính độc lập, thậm chí (sợ) bị cắt giảm kinh phí hoạt động, nên chấp nhận "hiện trạng".

- do "di sản" quá nặng nề: Một Cơ quan mới ra đời thường thì nhỏ bé và ổn định hoạt động, có thể phải "thừa hưởng" toàn bộ những vụ việc chưa xử lý bởi các cơ quan bảo vệ pháp luật khác, do đó ngay từ ngày đầu hoạt động sẽ bị tràn ngập bởi vụ việc chồng chất.

- do được kỳ vọng quá "không tưởng": Chống tham nhũng là việc lâu dài, không thể một sớm một chiều.

- do quá tùy thuộc nơi các cơ quan bảo vệ pháp luật: Cơ quan không có được sức mạnh rắn đe khi mà bất cứ quyết định nào cũng phải thông qua các cơ quan cảnh sát, kiểm sát..., phải chuyển hồ sơ qua chỗ khác "ngâm cứu".

- do thiếu phương tiện hoạt động: Kinh phí không được cấp phát, nhỏ giọt hay miễn cưỡng.

- do thiếu sự đồng thuận: Nếu Cơ quan không đủ mạnh trong định chế chính trị nước đó, Cơ quan sẽ lại phải ứng mũi dùi chỉ trích. Từ đó Cơ quan mất tinh thần.

- do thiếu sự hậu thuẫn của quần chúng: Hoặc Cơ quan chưa đủ thuyết phục được dân chúng, hoặc dân chúng không tiếp cận được Cơ quan.

- do tham nhũng trong chính Cơ quan.

Nhìn lại VN, có thể thấy nhiều liên hệ gần gũi với các giải thích trên. Tỉ như lý do "luật lệ không thích hợp". Những điều khoản luật pháp quá chặt chẽ như... số tiền hối lộ phải đến bao nhiêu, phải phạm pháp quả tang, mới có thể truy tố là tham nhũng... Ngay cả những thí dụ "ngoài lề" như sự hiện diện lì lợm của những "khoan cắt bê-tông" trước sự bố tay của pháp luật cũng là do luật pháp không có điều khoản nào cụ thể cho phép triệt hạ tệ nạn

“cồn con” này.

Từ đó, TI đúc kết những điều kiện thiết yếu để cho Cơ quan hoạt động hữu hiệu phải tối thiểu là:

- có được hậu thuẫn của các cấp cao nhất trong chính quyền và hệ thống chính trị.

- độc lập trong chủ trương và hành động để có thể điều tra ngay chính các cấp cao nhất trong chính quyền.

- đủ quyền hạn để truy lục nguồn tin, tư liệu, chứng cứ.

- được hỗ trợ bởi một hệ thống luật pháp “thân thiện”, tương thích, chứ không ngáng trở. Luật phòng chống tham nhũng không chỉ định nghĩa tham nhũng là gì và mô tả các hình thái khác nhau, mà còn phải qui định rõ quyền hạn của Giám đốc cùng các viên chức khác trong Cơ quan. Ở Singapore đạo luật POCA năm 1960 quy định rất rõ quyền hạn “tiền trạm hậu tẩu” của cơ quan CPIB.

- lãnh đạo Cơ quan thanh liêm bậc nhất.

- có kinh phí, phương tiện đủ và thích hợp.

Riêng về chi tiết này, tài liệu của Jon S.T. Quah thuộc ngân hàng ADB cho biết chi tiết như sau:

“Chống tham nhũng rất tốn kém về nhân lực (có khả năng), trang thiết bị và nguồn tài chính. Ở Hồng Kông, ICAC có đến 1.286 nhân viên và ngân sách đến 88 triệu USD. Hồng Kông chi bình quân đầu người mỗi người dân 12,57 USD cho việc chống tham nhũng. Trong khi đó, ở Singapore, CPIB chỉ gồm 80 nhân viên và ngân sách chống tham nhũng bình quân đầu người dân chỉ là 1,54 USD. Sở dĩ khác biệt lớn lao là do ở Hồng Kông, ICAC còn phụ trách công tác công tố, cải huấn..., trong khi CPIB chỉ phụ trách khâu điều tra”.

Cơ quan “đứng” ở đâu?

Kinh nghiệm của Singapore cho thấy vai trò khai phá và vị thế của cựu Thủ tướng Lý Quang Diệu. Chính điều này đã “khai quang” giúp cho đến các trào thủ tướng sau ông bởi “nhọc nhằn” hơn. Giám đốc CPIB của Singapore, ông Chua Cher

Yak, giải thích: “Cơ quan chúng tôi trực thuộc phủ thủ tướng, nên không một bộ nào dám không cộng tác hoặc cản trở chúng tôi. Các thủ tướng có thể thay đổi, song đảng cầm quyền vẫn là một. Và tất cả đều ý thức rằng quyền lợi của quốc gia là trên hết. Cho đến lúc này không có nguy cơ bè phái trong nội bộ vì chúng tôi hiểu rằng làm như thế chính là tự giết mình. Vấn đề phải đơn giản như thế, không thể để trở thành phức tạp”. Một thủ tướng thực quyền là điều kiện tiên quyết để cho một cơ quan chống tham nhũng trực thuộc Thủ tướng có thực lực. Chính vai trò cầm quyền của đảng PAP ở Singapore đã cho phép có được một chính phủ bền vững, không chịu áp lực của những cuộc bầu cử, để có thể thẳng tay hoạt động. Vấn đề là ngay từ đầu, đảng PAP đã nhất trí và trao toàn quyền cho Thủ tướng Lý Quang Diệu. Và ông này trao toàn quyền cho CPIB trong việc chống tham nhũng.

Kinh nghiệm cũng rất thành công của Hồng Kông kể từ khi Ủy ban độc lập chống tham nhũng (ICAC) được thành lập vào năm 1974, sau thất bại của Cơ quan chống tham nhũng ACO trước đó, cho thấy một khác biệt với Singapore. Do trực thuộc vào văn phòng Toàn quyền (khi Hồng Kông còn là thuộc địa của Anh), nên được tách biệt hoàn toàn khỏi hệ thống công vụ và được tự chủ hoạt động trong một hệ thống luật pháp rõ ràng. Song, ICAC phải cùng lúc báo cáo trước cơ quan lập pháp của Hồng Kông, như một đối trọng với chính quyền thuộc địa. Bên cạnh đó, còn có những uỷ ban giám sát của chính các công dân tự nguyện theo dõi công việc của ICAC. Chính sự giám sát này đã gia tăng niềm tin của công chúng nơi ICAC.

Nội dung chức trách

Theo TI, có thể có nhiều chức trách cần phải chọn lựa cho Cơ quan: Thanh tra, kiểm tra mà thôi hay là điều tra và công tố? Hay kết hợp cả hai? Có những nước không “sáng chói” lắm như Uganda và Papua New Guinea chọn cách kết hợp.

Nhiều nước cho rằng thanh tra, kiểm tra chỉ là nhằm phục vụ nội bộ bộ máy công quyền mà thôi, sao cho nó chạy tốt, “đăng hoàng”. Có những nước gia nhiệm vụ chống tham nhũng cho cơ quan điều tra và chỉ chức trách điều tra mà thôi như Singapore. Tên gọi của Cơ quan CPIB xác định rõ vai trò này: Cơ quan điều tra tham nhũng. Hồng Kông thì gộp cả hai chức năng điều tra và công tố. TI cho rằng đây là một mô hình hiệu quả. Không chỉ do chất lượng và quyết tâm của nhân viên Cơ quan và do hệ thống luật pháp hoàn hảo của Hồng Kông, mà do Cơ quan hoạt động với cả hai chức trách ngăn ngừa (điều tra) và trừng trị (công tố). Thế nhưng, cũng có những nước cho rằng một khi Cơ quan bao gồm cả chức năng điều tra lẫn công tố thì Cơ quan đó sẽ gây sợ hãi hơn là tạo ra sự tin cậy.

Cho dù là chức năng nào, trong chiều sâu của cuộc chiến chống tham nhũng vẫn là làm sao đạt đến sự ngăn ngừa tham nhũng bằng giáo dục ý thức cộng đồng (từ ngữ của TI) để dân chúng thay đổi hành vi, thay đổi quan niệm, ý thức được quyền lợi của họ, rằng họ không cần phải dút lót ai, chẳng ai có thể ép họ dút lót. Và để cho công chức cũng hiểu ra rằng nếu không tham nhũng, nhà nước có tiền nhiều hơn để chăm sóc cho họ. Từ đó, tiến đến một xã hội không chấp nhận tham nhũng như là một cơ chế tự động (CPIB).

TI khuyến cáo trước khi một Cơ quan chống tham nhũng chào đời, phải xác định trước xem Cơ quan đó cần thiết đến như thế nào? Quyền hạn, phương tiện thực sự đến đâu trong định chế chính trị?...Hoạt động ra sao? Là gì đi nữa, vẫn phải trên cơ sở đáp ứng các chuẩn mực nhân quyền, trong khuôn khổ luật pháp, và phải trong thẩm quyền (bị) xét xử (bởi) toà án, để phòng ngừa việc Cơ quan sẽ trở thành một đầu mối tổng tiền và tham nhũng. Mặt khác, sẽ không thể hoạt động độc lập nếu như phải chịu sự chỉ đạo mang tính chính trị hoặc được sử dụng như là một vũ khí để tấn công một ai ■