

CƠ QUAN CHUYÊN TRÁCH CHỐNG THAM NHŨNG: KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ GIÁ TRỊ THAM KHẢO CHO VIỆT NAM¹

GS.TS. VŨ CÔNG GIAO

Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

TS. NGUYỄN THỊ HOÀN

Học viện Hành chính quốc gia.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Tham nhũng; chống tham nhũng; cơ quan chuyên trách chống tham nhũng.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 12/09/2023

Phản biện : 12/05/2024

Duyệt bài : 14/05/2024

Article Information:

Keywords: Corruption; anti-corruption; specialized anti-corruption authority.

Article History:

Received : 12 Sep. 2023

Peer Reviewed : 12 May 2024

Approved : 14 May 2024

Tóm tắt:

Trong bài viết này, các tác giả trình bày, phân tích khái niệm, làm rõ đặc trưng và các yêu cầu với việc thành lập cơ quan chuyên trách chống tham nhũng theo quy định của Công ước Chống tham nhũng của Liên hợp quốc, hướng dẫn của Cơ quan phòng chống tội phạm và ma túy của Liên hợp quốc; kinh nghiệm tổ chức cơ quan chuyên trách chống tham nhũng ở một số nước. Trên cơ sở đó, các tác giả cũng liên hệ và gợi ý phương hướng, giải pháp hoàn thiện mô hình cơ quan chuyên trách phòng, chống tham nhũng, tiêu cực ở nước ta.

Abstract:

Within this article, the authors introduce, analyze the concept of, clarify the characteristics, and give out the requirements for the establishment of a specialized anti-corruption authority according to the provisions of the United Nations Convention against Corruption, guidance from the United Nations Office on Drugs and Crime; and experience in the arrangement of specialized anti-corruption authorities in a number of countries. Accordingly, the authors also propose recommendations and solutions to improve the modality of the specialized authority for preventing and combating corruption and negativity in our country.

Việc thành lập cơ quan chuyên trách chống tham nhũng (CQCTCTN) là yêu cầu được nhấn mạnh trong Công ước Chống tham nhũng của Liên hợp quốc (*the United Nations Convention against Corruption - UNCAC*). Hiện tại, đã có hàng trăm quốc gia thành lập thiết chế này², trong đó có Việt Nam. Tuy nhiên, có một số câu hỏi đặt ra đó là: Mô hình cơ quan chống tham nhũng nào cần được thiết lập? Mô hình nào chứng tỏ

hiệu quả nhất ở các quốc gia? Mô hình nào là phù hợp nhất với bối cảnh của Việt Nam?

1. Khái niệm, sự cần thiết và những yêu cầu chung đối với việc thành lập cơ quan chuyên trách chống tham nhũng

Theo Điều 36 UNCAC, cơ quan chuyên trách chống tham nhũng (*specialized anti-corruption authorities/bodies*) là “*những cơ quan hay cá nhân được trao cho sự độc*

¹ Nghiên cứu này được tài trợ bởi Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ quốc gia (NAFOSTED) trong Đề tài mã số 505.01-2021.07.

² Anticorruption Authorities (ACAs) Portal, <https://www.acauthorities.org/about-anticorruption-authorities-acas-portal>, truy cập 10/9/2023; Jon S.T. Quah (2017), *Anti-Corruption Agencies in Asia Pacific Countries: An Evaluation of their Performance and Challenges*, https://images.transparencycdn.org/images/2017_ACA_Background_Paper.pdf.

lập cần thiết, căn cứ vào các nguyên tắc cơ bản của hệ thống pháp luật của quốc gia thành viên, để có thể thực hiện nhiệm vụ [chống tham nhũng] một cách có hiệu quả và không phải chịu bất kỳ sự ảnh hưởng trái pháp luật nào. Đội ngũ cán bộ của các cơ quan này phải được đào tạo và cung cấp các phương tiện vật chất thích đáng để thực hiện nhiệm vụ”³.

Như vậy, khái niệm CQCTCTN hàm ý một thiết chế chuyên làm nhiệm vụ chống tham nhũng.

Việc thành lập CQCTCTN trên thế giới xuất phát từ hai yếu tố cơ bản đó là: (i) Yêu cầu thực tế của cuộc chiến chống tham nhũng, và (ii) Yêu cầu từ việc thực thi các điều ước quốc tế và khu vực về chống tham nhũng, đặc biệt là UNCAC – điều ước quốc tế hiện có hiệu lực gần như với mọi quốc gia⁴.

Liên quan đến yếu tố thứ nhất, kể từ đầu thập kỷ 90 của thế kỷ XX, khi chống tham nhũng trở thành mối quan tâm toàn cầu, cộng đồng quốc tế đã sớm nhận thấy rằng, nếu chỉ sử dụng các thiết chế thực thi pháp luật thông thường là không đủ để chống tham nhũng hiệu quả, bởi tham nhũng là hiện tượng xã hội rất phức tạp, có nguyên nhân chủ yếu từ sự tha hoá của bộ máy công quyền. Vì vậy, bên cạnh các thiết chế thực thi pháp luật thông thường, cần phải có một thiết chế chuyên trách chống tham nhũng⁵. Về vấn đề này, Kết luận và Khuyến nghị của Hội nghị

lần thứ nhất dành cho các quan chức chuyên trách chống tham nhũng [ở châu Âu], diễn ra ở Strasbourg (Pháp) vào tháng 4/1996 đã nêu rõ: “Tham nhũng là một hiện tượng mà việc ngăn chặn, điều tra và truy tố cần được tiếp cận trên nhiều trình độ, sử dụng kiến thức và kỹ năng cụ thể từ nhiều lĩnh vực khác nhau (luật tài chính, kinh tế, kế toán, kỹ sư dân dụng...). Do đó, mỗi quốc gia cần có các chuyên gia chuyên trách về đấu tranh chống tham nhũng. Họ phải có đủ số lượng và được cung cấp các nguồn lực vật chất thích hợp”⁶.

Xuất phát từ cách tiếp cận kể trên, yêu cầu thành lập CQCTCTN đã được nêu trong một loạt văn kiện về chống tham nhũng được thông qua bởi các tổ chức quốc tế và khu vực. Ví dụ, Điều 20 Công ước Luật Hình sự về tham nhũng của Hội đồng châu Âu năm 1999 quy định⁷: “Mỗi nước thành viên phải áp dụng các biện pháp có thể cần thiết để bảo đảm rằng có các tổ chức chuyên trách chống tham nhũng. Các tổ chức này cần có sự độc lập cần thiết phù hợp với các nguyên tắc cơ bản của hệ thống pháp luật của mỗi quốc gia để có thể thực hiện các chức năng của mình một cách hiệu quả và không phải chịu bất kỳ áp lực nào. Mỗi quốc gia phải bảo đảm rằng nhân viên của các tổ chức đó được đào tạo và có đủ nguồn lực tài chính cho các nhiệm vụ của họ”. Điều 3 Công ước Liên Mỹ về chống tham nhũng năm 1996 của Tổ chức các quốc gia châu Mỹ⁸ cũng kêu gọi các quốc gia thành viên thiết lập “các cơ quan

³ Liên hợp quốc, *Công ước Chống tham nhũng* (bản tiếng Anh: UN Convention against Corruption), tại https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

⁴ Tính đến 18/11/2021, đã có 189/192 nước thành viên Liên hợp quốc tham gia UNCAC, <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>, truy cập ngày 11/9/2023.

⁵ Xem: Phạm Thị Bích Ngọc (2022), *Các mô hình CQCTCTN trên thế giới và gợi mở cho Việt Nam*, Luận văn Thạc sĩ luật học, bảo vệ tại Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

⁶ COE, *First conference for law-enforcement officers specialised in the fight against corruption Strasbourg, 24-25 April 1996*.

⁷ Council of Europe, *Criminal Law Convention on Corruption*, <https://rm.coe.int/168007f3f5>, truy cập ngày 11/9/2023.

⁸ OAS, *Inter-American Convention against Corruption*, http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_B-58_against_Corruption.asp, truy cập ngày 11/9/2023.

giám sát nhằm ngăn ngừa, phát hiện, trừng phạt và xóa bỏ các hành vi tham nhũng”. Công ước của Liên minh châu Phi về phòng, chống tham nhũng năm 2003⁹ cũng yêu cầu các quốc gia thành viên “bảo đảm rằng có các CQCTCTN và các hành vi phạm tội liên quan, với những nhân viên được đào tạo và nguồn lực đầy đủ để thực hiện hiệu quả nhiệm vụ của họ”.

Riêng UNCAC đã dành hai điều để quy định về CQCTCTN. Ngoài Điều 36 (đã dẫn ở trên), Điều 6 UNCAC yêu cầu “mỗi quốc gia thành viên bảo đảm việc có một cơ quan hoặc một số cơ quan khi thích hợp, có trách nhiệm phòng ngừa tham nhũng” (khoản 1), đồng thời phải “thông báo cho Tổng Thư ký Liên hợp quốc tên và địa chỉ của một hoặc nhiều cơ quan có thẩm quyền có trách nhiệm phòng ngừa tham nhũng” (khoản 3).

Như vậy, UNCAC đã xem việc thành lập CQCTCTN là một nghĩa vụ ràng buộc với các quốc gia thành viên. Trong vấn đề này, mặc dù không quy định về mô hình chung và về số lượng CQCTCTN, UNCAC khuyến nghị các quốc gia thành viên cần “dành cho các cơ quan có trách nhiệm phòng ngừa tham nhũng sự độc lập cần thiết trên cơ sở phù hợp với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật nước mình nhằm giúp cho những cơ quan này có thể thực hiện chức năng của mình một cách hiệu quả và không chịu bất kỳ sự ảnh hưởng trái pháp luật nào”, cũng như phải bảo đảm cho các cơ quan này “các phương tiện vật chất và đội ngũ cán bộ chuyên trách

cần thiết cũng như việc đào tạo đội ngũ cán bộ này để họ có thể thực hiện chức năng của mình” (khoản 2 Điều 36).

2. Các hướng dẫn của Cơ quan phòng chống tội phạm và ma túy của Liên hợp quốc

Cơ quan phòng chống tội phạm và ma túy của Liên hợp quốc (*the United Nations Office on Drugs and Crime - UNODC*) có chức năng nghiên cứu và hỗ trợ các quốc gia thành viên xây dựng và thực hiện các giải pháp hiệu quả để phòng chống tội phạm và ma túy¹⁰, bao gồm tội phạm tham nhũng. Để thực thi trách nhiệm đó, UNODC đã ban hành hai văn kiện hướng dẫn đó là *Hướng dẫn lập pháp về thực thi Công ước Chống tham nhũng của Liên hợp quốc*¹¹ vào năm 2006, và *Hướng dẫn kỹ thuật về việc thực thi Công ước Chống tham nhũng của Liên hợp quốc*¹² vào năm 2009.

Trong cả hai bản Hướng dẫn nêu trên, UNODC đều nhắc lại yêu cầu của UNCAC với các quốc gia là phải thành lập CQCTCTN, vì đó là một yếu tố cốt yếu trong chiến lược tổng thể về phòng ngừa tham nhũng của các quốc gia, phải bảo đảm tính độc lập cũng như nguồn nhân lực được đào tạo và các phương tiện vật chất thích đáng để thiết chế đó hoạt động hiệu quả¹³. Hai Hướng dẫn này cũng đồng thời cho rằng, để thực hiện các Điều 6 và 36 của UNCAC, các quốc gia thành viên có thể thành lập một cơ quan duy nhất hoặc nhiều CQCTCTN¹⁴. Hướng dẫn năm 2006 nêu rằng, đó có thể là một cơ quan mới

⁹) AU, *African Union Convention on Preventing and Combating Corruption*, <https://au.int/en/treaties/african-union-convention-preventing-and-combating-corruption>, truy cập ngày 11/9/2023.

¹⁰) UNODC: *Who we are and what we do*, https://www.unodc.org/documents/Advocacy-Section/UNODC-at-a-glance_PRINT.pdf, truy cập ngày 11/9/2023.

¹¹) UNODC (2006, revised 2012), *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption*, https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/UNCAC_Legislative_Guide_E.pdf.

¹²) UNODC (2009), *Technical guide to the United Nations Convention against Corruption*, https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/09-84395_Ebook.pdf, truy cập ngày 11/9/2023.

¹³) UNODC (2006, revised 2012), tldđ, đoạn 462, 464, 465; UNODC (2009), tldđ, phần I.

¹⁴) UNODC (2006, revised 2012), tldđ, đoạn 463; UNODC (2009), tldđ, phần I.

độc lập hoàn toàn hoặc một cơ quan hiện có nhưng được chỉ định làm CQCTCTN¹⁵. Bản Hướng dẫn năm 2006 cũng đồng thời gợi ý: “Trong một số trường hợp, một CQCTCTN có thể là cần thiết để bắt đầu đấu tranh chống tham nhũng với hoạt động rõ ràng và tập trung”; tuy nhiên, “trong trường hợp khác, việc mở rộng thẩm quyền của một cơ quan hiện có sang hoạt động chuyên trách chống tham nhũng lại là cần thiết”¹⁶. Đi sâu hơn, Hướng dẫn năm 2006 cho rằng, việc thành lập các CQCTCTN mới có thể phản tác dụng nếu điều đó dẫn đến việc chông chéo về thẩm quyền với các cơ quan khác¹⁷; tuy nhiên, trong trường hợp mở rộng thẩm quyền chống tham nhũng cho một cơ quan hiện có thì, “cơ quan này phải là một bộ phận chuyên trách trong lực lượng cảnh sát, cơ quan công tố, cơ quan tư pháp hoặc cơ quan khác (ví dụ như cơ quan hành chính)”¹⁸.

Hướng dẫn năm 2009 cũng lưu ý các quốc gia thành viên UNCAC cần phải đánh giá tình hình trong nước một cách kỹ càng trước khi quyết định thiết lập hay sửa đổi mô hình tổ chức CQCTCTN, không nên đơn giản sao chép mô hình của nước khác, do điều kiện, hoàn cảnh của mỗi nước có thể khác nhau¹⁹. Việc đánh giá tình hình trong nước bao gồm mức độ nghiêm trọng của nạn tham nhũng, chiến lược chống tham nhũng và các nguồn lực có thể được sử dụng để chống tham nhũng của quốc gia²⁰. Hướng dẫn năm 2009 cũng gợi mở một số yếu tố hữu ích với các quốc gia trong việc thành lập hay không thành lập CQCTCTN mới, có thể tóm tắt như sau:

Các yếu tố có thể dẫn đến việc thành lập một CQCTCTN mới bao gồm²¹:

- Việc thành lập cơ quan mới là cần thiết cho một khởi đầu mới và để thể hiện một cam kết mới. CQCTCTN mới đó là cần thiết để thực thi những quyền hạn mới phù hợp với hoàn cảnh hiện tại.

- Những cơ quan hiện tại đã bị mất uy tín và khó có thể khắc phục sự trì trệ của chúng.

- Những cơ quan hiện tại không có đội ngũ cán bộ có những chuyên môn và kỹ năng cần thiết cho nhiệm vụ mới.

Các yếu tố có thể dẫn đến việc duy trì, củng cố các cơ quan hiện có mà không cần thành lập một CQCTCTN mới bao gồm²²:

- Các cơ quan hiện tại đã có cơ sở, nhân viên được đào tạo, quyền năng pháp lý, thủ tục nội bộ..., điều mà nếu thành lập cơ quan mới thì sẽ phải xây dựng từ đầu, do đó có thể dẫn đến rủi ro là mất đà trong hoạt động chống tham nhũng;

- Những cơ quan hiện tại đạt được mức độ tin cậy cao và chỉ cần sửa đổi một số quy định trong tổ chức, hoạt động là có thể tăng cường hiệu quả hoạt động của họ;

- Việc tạo ra một cơ quan mới đặt ra một tình thế khó xử về việc liệu nên hay không nên duy trì hay bãi bỏ các cơ quan hiện hành. Cụ thể, nếu tiếp tục duy trì các cơ quan hiện hành thì có thể tạo ra căng thẳng và xung đột tiềm năng với cơ quan mới, nhưng xóa bỏ thì chắc chắn sẽ bị phản đối bởi những cơ quan hiện hành.

¹⁵) UNODC (2006, revised 2012), tldd, đoạn 463.

¹⁶) Tldd.

¹⁷) Tldd.

¹⁸) Tldd.

¹⁹) UNODC (2009), tldd, phần II.1.

²⁰) Tldd.

²¹) Tldd.

²²) Tldd.

Về nhiệm vụ, quyền hạn của CQCTCTN, theo Hướng dẫn năm 2009²³, tùy theo các quốc gia, có thể giao một hoặc nhiều nhiệm vụ cho CQCTCTN, từ điều phối, phòng ngừa đến điều tra và truy tố hành vi tham nhũng. Trong trường hợp được giao quyền hạn điều tra tham nhũng, CQCTCTN phải có khả năng mở một cuộc điều tra theo sáng kiến riêng, cũng như có quyền yêu cầu các cơ quan, chủ thể khác cung cấp thông tin, tài liệu, lời khai, chứng cứ để phục vụ hoạt động điều tra.

Hướng dẫn năm 2009 nhấn mạnh tính độc lập của CQCTCTN, thể hiện qua những vấn đề sau đây²⁴: Quy tắc và thủ tục bổ nhiệm, nhiệm kỳ, miễn nhiệm đối với chức vụ lãnh đạo và với việc chỉ định nhân viên cao cấp khác, thành phần của cơ quan, các nguồn lực tài chính phù hợp, tiền lương cho cán bộ, chế độ tuyển dụng, thủ tục, nghĩa vụ định kỳ báo cáo đối với một cơ quan khác, chẳng hạn như cơ quan lập pháp; cơ chế hợp tác và trao đổi thông tin với các cơ quan khác; cơ chế huy động sự tham gia của các tổ chức xã hội và các phương tiện truyền thông; việc bảo vệ các cơ quan và nhân viên của cơ quan khỏi các vụ kiện dân sự khi hành động theo đúng thẩm quyền... Hướng dẫn năm 2009 cũng lưu ý là các biện pháp để bảo đảm sự độc lập của các CQCTCTN nên được đưa vào các văn bản luật chứ không phải là văn bản pháp quy (mà có thể dễ dàng thay đổi). Điều này là để tăng cường vị thế của CQCTCTN, cũng như bảo đảm tâm lý ổn định của đội ngũ cán bộ²⁵.

Hướng dẫn năm 2009 đặc biệt lưu ý đến việc bảo vệ các CQCTCTN khỏi những ảnh

hưởng không chính đáng đến các hoạt động, nhất là hoạt động điều tra tội phạm²⁶. Theo đó, ở một số quốc gia, các CQCTCTN không phải xin phép hay báo cáo cho lãnh đạo cấp trên, chẳng hạn như người đứng đầu cơ quan điều tra hay công tố... khi mở các cuộc điều tra tham nhũng²⁷.

Bên cạnh tính độc lập, Hướng dẫn năm 2009 đồng thời nhấn mạnh trách nhiệm giải trình của các CQCTCTN. Trách nhiệm giải trình của CQCTCTN có thể thể hiện qua chế độ báo cáo hoặc giám sát, đánh giá của các cơ quan nhà nước khác, chẳng hạn như Nghị viện hay Tòa án. Tuy nhiên, việc thực hiện trách nhiệm giải trình phải tôn trọng yêu cầu giữ bí mật của công tác chống tham nhũng²⁸.

Liên quan đến việc xây dựng và đào tạo đội ngũ cán bộ cho các CQCTCTN, Hướng dẫn năm 2009 cho rằng²⁹, các quốc gia cần xem xét cho phép các CQCTCTN xây dựng chính sách về nguồn nhân lực cho mình, trong đó xác định số lượng, trình độ chuyên môn của các nhân viên, các chuyên ngành cần thiết, cũng như thủ tục tuyển dụng và các yêu cầu khác. Tuy nhiên, để minh bạch, các CQCTCTN cũng cần công khai thủ tục tuyển dụng và bổ nhiệm cán bộ. Các quốc gia cũng cần quan tâm đến hệ thống phụ cấp cho các CQCTCTN để đảm bảo có thể tuyển dụng và giữ chân những cán bộ có năng lực. Liên quan đến việc đào tạo, các quốc gia cần lưu ý rằng tất cả các cán bộ của CQCTCTN đều cần được đào tạo, cả về chuyên môn thông thường và kiến thức chuyên sâu về chống tham nhũng. Bên cạnh đó, chương trình đào tạo cần bao gồm nội dung về tính liêm chính và đạo đức công vụ.

²³) UNODC (2009), tldd, phần II.2.

²⁴) UNODC (2009), tldd, phần II.4.

²⁵) Tldd.

²⁶) UNODC (2009), tldd, phần II.1.

²⁷) Tldd.

²⁸) UNODC (2009), tldd, phần II.4.

²⁹) UNODC (2009), tldd, phần II.6.

3. Các mô hình cơ quan chuyên trách chống tham nhũng trên thế giới

Do quy định mở trong Điều 6, Điều 36 của UNCAC, không có mô hình CQCTCTN duy nhất được áp dụng chung cho mọi quốc gia. Trong thực tế, theo cách phân loại dựa trên chức năng, có thể chia các CQCTCTN trên thế giới hiện nay thành 03 nhóm cơ bản đó là³⁰: (i) Các cơ quan đa chức năng; (ii) Các cơ quan chỉ có thẩm quyền thực thi pháp luật chống tham nhũng (điều tra và/hoặc truy tố); (iii) Các cơ quan chỉ có thẩm quyền về phòng ngừa tham nhũng (giáo dục, tăng cường nhận thức). Tuy nhiên, căn cứ vào vị trí, vai trò trong bộ máy nhà nước, có thể chia các CQCTCTN trên thế giới thành 03 mô hình chủ yếu đó là³¹: (i) *Mô hình Nghị viện*, trong đó CQCTCTN trực thuộc nhánh lập pháp, được Nghị viện thành lập và chịu trách nhiệm trước Nghị viện. Hiệu quả của mô hình này phụ thuộc nhiều vào vai trò của cơ quan lập pháp đối với hành pháp. Nếu cơ quan lập pháp không đủ mạnh để *kiểm chế và đối trọng* quyền lực với hành pháp thì mô hình này khó phát huy tác dụng. (ii) *Mô hình cơ quan đặc trách chống tham nhũng* trực thuộc Chính phủ, chịu trách nhiệm trực tiếp trước Chính phủ, được giao cả nhiệm vụ phòng ngừa và điều tra tham nhũng (điển hình là Cục điều tra tham nhũng của Singapore (CPIB)). Theo mô hình này, cơ quan đặc trách chống tham nhũng có thể được trao quyền điều tra hoặc cả quyền điều tra và truy tố tội phạm tham nhũng (ví dụ như Ủy ban độc lập chống tham nhũng của Hồng Kông - ICAC, Ủy ban Diệt trừ tham nhũng của Indonesia - KPK). (iii) *Mô hình đa cơ quan*, trong đó Nhà nước 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 sang cơ quan điều tra và công tố. Mô hình này phổ biến ở nhiều nước, như Ai Cập, Hàn Quốc, Trung Quốc, Việt Nam...

Bên cạnh các mô hình chủ yếu nêu trên, có quốc gia không thành lập CQCTCTN, dựa trên quan điểm cho rằng, tham nhũng cũng như các tội phạm khác, có thể được phòng ngừa nếu hiệu quả quản trị công được tăng cường; và dựa trên thực tế là tình hình tham nhũng ở các nước đó không nghiêm trọng, các cơ quan thực thi pháp luật của các nước đó đã có đủ thẩm quyền và năng lực để chống tội phạm, bao gồm tội phạm tham nhũng, vì vậy, không cần thiết phải thành lập một thiết chế riêng.

Cũng cần lưu ý rằng, việc phân chia các mô hình các CQCTCTN như trên chỉ mang tính tương đối. Nghiên cứu về các CQCTCTN trên thế giới, có thể xác định một số yếu tố chung tác động đến mô hình và hiệu quả hoạt động của các cơ quan này, cụ thể như sau:

Một là, quyết tâm chính trị về chống tham nhũng. Đây là điều kiện tiên quyết cho việc thành lập và hiệu quả hoạt động của CQCTCTN. Quyết tâm chính trị cần được thể chế hóa qua các quy định về vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của CQCTCTN trong hệ thống pháp luật, cũng như việc phân bổ nguồn nhân lực và tài chính cho các CQCTCTN³².

Hai là, tính độc lập của CQCTCTN. Tính “độc lập” của CQCTCTN chỉ là *sự độc lập tương đối*, theo nghĩa, cơ quan này không phải chịu sự chi phối tùy tiện của bất cứ cơ

³⁰ OECD (2008), *Specialized Anti-Corruption Institutions, Review of Models: Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia*, p. 31.

³¹ OECD (2008), *ltd*, tr. 31.

³² “Anti-Corruption commissions as a tool for good governance: Without political will, it isn’t worth it” (Các ủy ban chống tham nhũng với tư cách là một công cụ để quản trị tốt: Vô nghĩa nếu không có quyết tâm chính trị), <https://www.forest-trends.org/wp-content/uploads/imported/3-anti-corruption-commissions-pdf.pdf>.

quan, tổ chức nào. Theo Hường dẫn năm 2009, tính độc lập của CQCTCTN bao hàm độc lập về cơ cấu tổ chức, quy trình tuyển dụng, bổ nhiệm nhân sự, thẩm quyền điều tra và ngân sách hoạt động³³.

Ba là, trách nhiệm giải trình của CQCTCTN. Trong khi tính độc lập là điều kiện không thể thiếu thì trách nhiệm giải trình được xem như một “đôi trọng” để bảo đảm tính minh bạch, sự liêm chính và niềm tin vào hoạt động của CQCTCTN³⁴. CQCTCTN cần có những cơ chế trách nhiệm giải trình rõ ràng bao gồm trách nhiệm giải trình với các cơ quan hành pháp, lập pháp (tùy thuộc vào mô hình của CQCTCTN) và với các thiết chế giám sát của người dân. Ví dụ, CQCTCTN độc lập của bang New South Wales, Úc phải chịu trách nhiệm giải trình với 02 ủy ban giám sát nội bộ và 02 ủy ban giám sát bên ngoài. Hay ICAC Hồng Kông phải chịu sự giám sát của 04 ủy ban độc lập, bao gồm đại diện của các tổ chức xã hội³⁵.

Bốn là, thẩm quyền của CQCTCTN. Việc trao thẩm quyền điều tra rộng cho CQCTCTN sẽ tăng cường hiệu quả của cơ quan này³⁶. Về nguyên tắc, để bảo đảm hiệu quả hoạt động, các CQCTCTN cần được trao thẩm quyền điều tra, tối thiểu là quyền điều tra ban đầu, đối với bất cứ nghi can tham nhũng nào. Bên cạnh những thẩm quyền phổ biến như tìm kiếm, lục soát, tiếp cận hồ sơ, báo cáo tài chính, tài khoản ngân hàng, tài liệu và nhân chứng, phong toả tài sản và tạm giữ giấy tờ tùy thân, hộ chiếu, bảo vệ người tố cáo, giám sát thu nhập và tài sản, nhiều quốc gia trao cho CQCTCTN thẩm quyền

tiếp cận thông tin tình báo, nghe lén, điều tra giăng bẫy (*sting operations*)³⁷.

Năm là, có sự phối hợp chặt chẽ với các cơ quan, tổ chức khác. Nỗ lực đơn lẻ của CQCTCTN không thể làm nên thành công của cuộc chiến chống tham nhũng, bởi công tác phòng, chống tham nhũng rất khó khăn, phức tạp, luôn đòi hỏi sự vào cuộc đồng thời, một cách tích cực và có trách nhiệm của nhiều chủ thể khác nhau. Nói cách khác, phải có cơ chế phối hợp chặt chẽ trong hoạt động giữa CQCTCTN và nhiều cơ quan, tổ chức khác có liên quan.

4. Hoàn thiện mô hình cơ quan chuyên trách phòng, chống tham nhũng, tiêu cực ở Việt Nam hiện nay

Ở Việt Nam, từ năm 2007, Đảng và Nhà nước đã thiết lập các CQCTCTN (hiện nay được bổ sung thêm công tác phòng, chống tiêu cực). Đối chiếu với cách phân loại nêu trên, hiện nay Việt Nam đang áp dụng mô hình đa CQCTCTN, trong đó bao gồm: (i) Các cơ quan, đơn vị chuyên trách lãnh đạo, chỉ đạo công tác phòng, chống tham nhũng, tiêu cực (Ban chỉ đạo trung ương và các ban chỉ đạo cấp tỉnh về phòng, chống tham nhũng, tiêu cực); (ii) Các cơ quan, đơn vị chuyên trách công tác tham mưu, phục vụ chống tham nhũng tiêu cực (Ban Nội chính trung ương, các Ban nội chính tỉnh/thành ủy trực thuộc trung ương); (iii) Các cơ quan, đơn vị vừa chuyên trách về công tác tham mưu, phục vụ, vừa chuyên trách về công tác phát hiện, đấu tranh xử lý tham nhũng, tiêu cực (Ủy ban Kiểm tra Đảng các cấp; Kiểm toán Nhà nước; Cục Phòng, chống tham nhũng thuộc Thanh

³³) OECD (2008), tldd, tr. 30.

³⁴) Institute of Governance Studies, BRAC University (2007), *Institutions of Accountability Anti Corruption Commission*, tr.31, https://www.academia.edu/35812229/Institutions_of_Accountability_Anti_Corruption_Commission.

³⁵) OECD (2008), tldd, tr. 30.

³⁶) TI Georgia (2014), *Anti-Corruption Agencies: International Experience and Reform Option for Georgia*, p. 23, <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/OECD-ACN-Georgia-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf>.

³⁷) Gabriel Kuris (2015), *Watchdogs or guard dogs: Do anti-corruption agencies need strong teeth?*, Policy and Society, 34:2, pp. 125-135.

tra Chính phủ; Cục Cảnh sát điều tra tội phạm về tham nhũng, kinh tế, buôn lậu thuộc Bộ Công an; Vụ Thực hành quyền công tố và kiểm sát điều tra án tham nhũng, chức vụ của Viện kiểm sát nhân dân tối cao).

Có thể thấy, mô hình đa CQCTCTN của Việt Nam không xung đột với quy định của UNCAC và cũng không phải là ngoại lệ trên thế giới. Thiết kế của mô hình này và thực tế vận hành trong những năm qua cho thấy, đây là mô hình phù hợp với đặc thù thể chế chính trị của Việt Nam, cho phép phát huy sức mạnh tổng hợp của cả hệ thống chính trị trong công tác phòng, chống tham nhũng, tiêu cực.

Dù vậy, mô hình CQCTCTN của Việt Nam vẫn còn một số hạn chế, cụ thể như: *Thứ nhất*, hoạt động của các cơ quan, đơn vị trong bộ máy đôi khi còn chồng chéo, thiếu tập trung, thống nhất, đồng bộ. Nguyên nhân chủ yếu là do về mặt tổ chức có nhiều tầng nấc trong khi cơ chế điều hành, phối hợp vẫn còn thiếu cụ thể, chặt chẽ. *Thứ hai*, hiệu quả hoạt động của bộ máy có mặt còn hạn chế, xét về tổng thể vẫn chưa đáp ứng yêu cầu ngày càng cao của công tác phòng, chống tham nhũng, tiêu cực. Các nguyên nhân chủ yếu là do một số cơ quan, đơn vị trong bộ máy thực chất chưa hoàn toàn chuyên trách mà vẫn đang hoạt động kiêm nhiệm; quy định về thẩm quyền và tính độc lập, trách nhiệm giải trình của các cơ quan, đơn vị còn thiếu đầy đủ, rõ ràng; đội ngũ cán bộ thiếu và một số chưa đáp ứng yêu cầu rất cao về chuyên môn, nghiệp vụ khi thực hiện nhiệm vụ phòng, chống tham nhũng, tiêu cực.

Từ việc nghiên cứu quy định của UNCAC, các hướng dẫn của UNODC và tham khảo kinh nghiệm tổ chức CQCTCTN của một số quốc gia khác, có thể gợi ý phương hướng và một số giải pháp hoàn thiện mô hình cơ quan, đơn vị chuyên trách phòng, chống tham nhũng, tiêu cực của Việt Nam hiện nay như sau:

Thứ nhất, về mô hình tổng thể: nên giữ nguyên mô hình đa cơ quan, đơn vị chuyên trách phòng, chống tham nhũng, tiêu cực như hiện nay, chỉ điều chỉnh, củng cố để khắc phục những tồn tại, hạn chế, qua đó nâng cao hiệu quả hoạt động của toàn thể bộ máy.

Bởi lẽ, mô hình hiện nay của Việt Nam không xung đột với quy định của UNCAC, không phải là ngoại lệ trên thế giới, phù hợp với đặc thù của hệ thống chính trị của nước ta, bảo đảm tính ổn định và cho phép phát huy sức mạnh tổng hợp của cả hệ thống chính trị trong công tác phòng, chống tham nhũng, tiêu cực. Thêm vào đó, bộ máy cơ quan, đơn vị phòng, chống tham nhũng của nước ta kể từ khi chuyển Ban chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng sang trực thuộc Bộ Chính trị đã chứng tỏ hoạt động khá hiệu quả; tuy vẫn còn một số hạn chế nhưng có thể khắc phục được bằng cách điều chỉnh, củng cố một số thiết chế, thể chế. Việc chuyển đổi sang mô hình khác, ví dụ như mô hình một cơ quan độc lập chống tham nhũng như của Singapore, hay mô hình cơ quan phòng, chống tham nhũng thuộc Nghị viện như Thái Lan, có thể gây xáo trộn lớn, ảnh hưởng đến quá trình cải cách hành chính nhà nước, và đặc biệt là có thể làm “mất đà”, giảm hiệu quả cuộc chiến chống tham nhũng, tiêu cực ở nước ta.

Thứ hai, về củng cố, hoàn thiện mô hình hiện nay, nên chú ý một số vấn đề sau:

Một là, về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn: Cần tiếp tục rà soát hoàn thiện cơ chế điều hành, phối hợp trong bộ máy các cơ quan, đơn vị chuyên trách phòng, chống tham nhũng, tiêu cực để khắc phục những tồn tại, hạn chế đã nêu ở trên, cụ thể là xóa bỏ sự chồng chéo, bảo đảm hoạt động tập trung, thống nhất, đồng bộ trong toàn hệ thống.

Liên quan đến vấn đề này, cần quy định rõ hơn vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của từng cơ quan, đơn vị trong

bộ máy; quy định cụ thể hơn cơ chế chỉ đạo, phối hợp giữa các cơ quan, đơn vị trong bộ máy với nhau, và với các cơ quan, tổ chức khác của hệ thống chính trị. Cũng cần nghiên cứu mở rộng và tăng thẩm quyền cho các cơ quan, đơn vị chuyên trách phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, đặc biệt là Ban chỉ đạo phòng, chống tham nhũng, tiêu cực cấp trung ương và cấp tỉnh, cùng với đó là Ban Nội chính trung ương và Ban nội chính cấp tỉnh - với tư cách là các cơ quan, đơn vị chuyên trách công tác tham mưu, phục vụ chống tham nhũng tiêu cực. Đặc biệt, nên nghiên cứu hiện thực hoá ý tưởng về việc thiết lập “đơn vị giám sát” trực thuộc Ban chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng tiêu cực, với nhân sự điều động từ một số đơn vị của Ban Nội chính trung ương và cơ quan, đơn vị chuyên trách phòng, chống tham nhũng khác, nhằm giúp Ban chỉ đạo giám sát, kiểm soát, và đẩy mạnh các hoạt động phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong toàn bộ hệ thống một cách quyết liệt, kịp thời, toàn diện, hiệu quả hơn.

Hai là, về tính độc lập và trách nhiệm giải trình: Cũng cần rà soát các văn bản chính sách, pháp luật có liên quan nhằm tiếp tục hoàn thiện các quy định để bảo đảm tính độc lập và trách nhiệm giải trình của các cơ quan, đơn vị chuyên trách phòng, chống tham nhũng, tiêu cực. Cần bảo đảm rằng, các đơn vị chuyên trách phòng, chống tham nhũng trong các Bộ, ngành (Công an, Thanh tra, Kiểm sát) có tính độc lập ở mức độ cao với các đơn vị khác, và thậm chí là với ban lãnh đạo các bộ, ngành đó, trong quá trình thực hiện công tác phát hiện, đấu tranh xử lý tham nhũng, tiêu cực. Bên cạnh đó, cần làm rõ cơ chế thực hiện trách nhiệm giải trình theo cả chiều ngang và chiều dọc, phù hợp với đặc thù của từng cơ

quan, đơn vị chuyên trách phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, trên nguyên tắc vừa bảo đảm yêu cầu bảo mật thông tin, vừa kiểm soát chặt chẽ quyền lực của các cơ quan đó.

Trong vấn đề này, cũng cần nghiên cứu thiết lập các đơn vị chuyên trách phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong một số cơ quan như Kiểm toán Nhà nước; xây dựng Tòa chuyên trách về chống tham nhũng theo kinh nghiệm của một số nước như Bangladesh, Burundi, Cameroon, Nepal, Montenegro, Pakistan, Senegal, Sierra Leone, Slovakia, Sri Lanka và Thái Lan³⁸...

Ba là, về nguồn nhân lực: Cần đồng thời bổ sung nguồn nhân lực và nâng cao trình độ, năng lực chuyên môn cho đội ngũ cán bộ của tất cả các cơ quan, đơn vị chuyên trách phòng, chống tham nhũng, tiêu cực. Cần có cơ chế tuyển dụng, đào tạo, bồi dưỡng kiến thức và chế độ đãi ngộ riêng cho đội ngũ cán bộ của các cơ quan, đơn vị chuyên trách phòng, chống tham nhũng, tiêu cực để có thể tuyển chọn, giữ chân được những người có năng lực chuyên môn, phẩm chất đạo đức cao và tâm huyết với công tác khó khăn, phức tạp này.

Bốn là, về kinh phí hoạt động: Cần rà soát, hoàn thiện các quy định pháp luật về tài chính, ngân sách để bảo đảm kinh phí thích đáng cho hoạt động hiệu quả của các cơ quan, đơn vị chuyên trách phòng, chống tham nhũng, tiêu cực. Trong vấn đề này, có thể xây dựng cơ chế tài chính chung cho hoạt động của cả bộ máy, hoặc cơ chế cho từng cơ quan, đơn vị trong bộ máy, dựa trên nguyên tắc là các cơ quan này có nguồn kinh phí hoạt động đầy đủ, ổn định, độc lập, để có thể tự chủ trong hoạt động mà không phụ thuộc vào các cơ quan, tổ chức công quyền nào khác

³⁸) U4, *Anti-corruption courts: Design and performance of specialised anti-corruption courts*, <https://www.u4.no/topics/anti-corruption-courts>; Dương Nguyễn (2023), *Mô hình Tòa án chuyên trách về chống tham nhũng một số quốc gia trên thế giới*, <https://thanhtravietnam.vn/quoc-te/mo-hinh-toa-an-chuyen-trach-ve-chong-tham-nhung-mot-so-quoc-gia-tren-the-gioi-204070.html>, truy cập ngày 11/9/2023.