

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA LUẬT

ĐỖ THU HUYỀN

**PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG VÀ VẤN ĐỀ
BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI Ở VIỆT NAM**

Chuyên ngành: Pháp luật về quyền con người
Mã số: Chuyên ngành đào tạo thí điểm

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

Cán bộ hướng dẫn khoa học: TS. VŨ CÔNG GIAO

HÀ NỘI - 2013

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan Luận văn là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các kết quả nêu trong Luận văn chưa được công bố trong bất kỳ công trình nào khác. Các số liệu, ví dụ và trích dẫn trong Luận văn đảm bảo tính chính xác, tin cậy và trung thực. Tôi đã hoàn thành tất cả các môn học và đã thanh toán tất cả các nghĩa vụ tài chính theo quy định của Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội.

Vậy tôi viết Lời cam đoan này đề nghị Khoa Luật xem xét để tôi có thể bảo vệ Luận văn.

Tôi xin chân thành cảm ơn!

NGƯỜI CAM ĐOAN

Đỗ Thu Huyền

MỤC LỤC

Trang phụ bìa	
Lời cam đoan	
Mục lục	
Từ viết tắt	
Danh mục bảng, biểu đồ	
MỞ ĐẦU	1
1. Lý do chọn đề tài	1
2. Tình hình nghiên cứu	3
3. Mục đích, nhiệm vụ của luận văn	4
4. Cơ sở phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu.....	5
5. Những nét mới của luận văn	5
6. Kết quả nghiên cứu và ý nghĩa của luận văn	6
7. Kết cấu của luận văn	6
Chương 1: KHÁI QUÁT VỀ THAM NHŨNG VÀ QUYỀN CON NGƯỜI	14
1.1 NHẬN THỨC VỀ THAM NHŨNG	14
1.1.1 Khái niệm, bản chất, các loại hình tham nhũng	14
1.1.2 Nguyên nhân của tham nhũng.....	18
1.1.3 Tác hại của tham nhũng	21
1.1.4 Các chiến lược và biện pháp cơ bản để phòng, chống tham nhũng.....	24
1.2. NHẬN THỨC VỀ QUYỀN CON NGƯỜI.....	30
1.2.1 Khái niệm về quyền con người	30
1.2.2 Các quyền con người cơ bản và cơ chế bảo đảm.....	31
1.2.3 Các chiến lược và biện pháp cơ bản để bảo vệ và thúc đẩy quyền con người	43
Chương 2: MỐI QUAN HỆ GIỮA PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG VÀ THỨC ĐẨY, BẢO VỆ QUYỀN CON NGƯỜI	49
2.1 TÁC ĐỘNG QUA LẠI GIỮA THAM NHŨNG VÀ QUYỀN CON NGƯỜI.....	49
2.1.1 Tác động của tham nhũng với việc hưởng thụ quyền con người.....	49
2.1.2 Tác động của tôn trọng quyền con người tới kiểm chế tham nhũng.....	61

2.2	SO SÁNH GIỮA PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG VÀ BẢO VỆ, THỨC ĐẨY QUYỀN CON NGƯỜI	63
2.2.1	Những điểm chung giữa phòng, chống tham nhũng và bảo vệ, thúc đẩy quyền con người.....	63
2.2.2	Những điểm khác biệt giữa phòng, chống tham nhũng và bảo vệ, thúc đẩy quyền con người	65
2.3	TIẾP CẬN DỰA TRÊN QUYỀN VÀ PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG	67
2.3.1	Nhận thức về phương pháp tiếp cận dựa trên quyền con người	67
2.3.2	Một số nguyên tắc cơ bản của phương pháp tiếp cận dựa trên quyền con người	70
2.4	ÁP DỤNG PHƯƠNG PHÁP TIẾP CẬN DỰA TRÊN QUYỀN VÀO PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG	78
2.4.1	Nguyên tắc về tính minh bạch.....	78
2.4.2	Nguyên tắc về trách nhiệm giải trình.....	81
2.4.3	Nguyên tắc về trao quyền pháp lý.....	82
Chương 3: KẾT HỢP PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG VÀ THỨC		
ĐẨY QUYỀN CON NGƯỜI Ở VIỆT NAM		
3.1	KHÁI QUÁT THỰC TRẠNG THAM NHŨNG VÀ CÔNG TÁC PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG Ở VIỆT NAM.....	83
3.1.1	Khái quát thực trạng tham nhũng ở Việt Nam.....	83
3.1.2	Nguyên nhân chủ yếu dẫn tới tham nhũng ở Việt Nam.....	89
3.1.3	Quan điểm, chủ trương, chính sách cơ bản của Đảng, Nhà nước Việt Nam về phòng, chống tham nhũng	91
3.1.4	Khuôn khổ pháp lý cơ bản về phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam	92
3.2	MỐI QUAN HỆ VÀ SỰ CẦN THIẾT PHẢI KẾT HỢP PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG VÀ THỨC ĐẨY QUYỀN CON NGƯỜI Ở VIỆT NAM.....	93
3.2.1	Tác động của tham nhũng tới quyền con người ở Việt Nam.....	93
3.2.2	Sự cần thiết phải kết hợp phòng, chống tham nhũng và thúc đẩy quyền con người.....	103

3.3	LÔNG GHÉP PHƯƠNG PHÁP TIẾP CẬN DỰA TRÊN QUYỀN VÀO PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG Ở VIỆT NAM	107
3.3.1	Nhóm giải pháp ngắn hạn	108
3.3.2	Nhóm giải pháp dài hạn	112
	KẾT LUẬN	115
	TÀI LIỆU THAM KHẢO	119

TỪ VIẾT TẮT

CPI (Corruption Perceptions Index)	Chỉ số cảm nhận tham nhũng
HRBA (Human Rights-Based Approach)	Phương pháp tiếp cận dựa trên quyền con người
MDGs (Millenium Development Goals)	Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ
PAPI(Provincial Governance and Public Administration)	Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam
PCTN	Phòng, chống tham nhũng
UPR (Universal Periodic Review)	Cơ chế Đánh giá Định kỳ toàn thể
XHDS	Xã hội dân sự
CEDAW (Convention Eliminating All Forms of Discrimination Against Women)	Công ước về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ
CRC (Convention on the Rights of the Child)	Công ước về Quyền trẻ em
ICCPR (International Convenant on Civil and Political Rights)	Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị
ICESCR (International Convenant on Economic, Social and Cuiltual Rights)	Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, văn hóa và xã hội
UDHR (Universal Declaration of Human Rights)	Tuyên ngôn toàn thế giới về quyền con người
UNCAC (United Nations Convention Against Corruption)	Công ước Liên hợp quốc về Chống tham nhũng
ADB (Asean Development Bank)	Ngân hàng Phát triển Châu Á
AICHR (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights)	Ủy ban liên chính phủ ASEAN về quyền con người
ICAC (Independent Commission Against Corruption)	Ủy ban độc lập phòng, chống tham nhũng
TI (Transparency International)	Tổ chức Minh bạch Quốc tế
UNDP (United Nations Development Programme)	Chương trình phát triển Liên hợp quốc
UNHRC (United Nations Human Rights Council)	Hội đồng Quyền con người của Liên hợp quốc
WB (World Bank)	Ngân hàng Thế giới
WHO (World Health Organization)	Tổ chức Y tế Thế giới

DANH MỤC BẢNG, BIỂU ĐỒ

Bảng 2.1.	Tham nhũng và Tự do chính trị	61
Bảng 3.1.	Những chỉ số phát triển kinh tế - xã hội và đặc tính tham nhũng ở trường hợp so sánh với Việt Nam.....	95
Bảng 3.2.	Các khoản chi phí hàng năm của học sinh.....	97
Bảng 3.3.	Các hình thức đòi hỏi, gợi ý đưa phong bì, theo thông tin từ người sử dụng dịch vụ y tế.....	100
Biểu đồ 2.1.	Tự do biểu đạt & Trách nhiệm giải trình với Kiểm soát tham nhũng.....	55
Biểu đồ 2.2.	Kiểm soát tham nhũng và Tự do báo chí.....	55
Biểu đồ 2.3.	Tiếp cận Y tế và Kiểm soát tham nhũng "lớn"	57
Biểu đồ 2.4.	Mối quan hệ giữa Trách nhiệm giải trình – Tiếng nói – Trách nhiệm đáp ứng.....	74
Biểu đồ 3.1.	Mức độ phổ biến của tham nhũng.....	85
Biểu đồ 3.2.	Mức độ nghiêm trọng của tham nhũng.....	86
Biểu đồ 3.3.	Ngành tham nhũng nhất theo quan điểm của cán bộ công chức, doanh nghiệp, và người dân.....	86

MỞ ĐẦU

1. Lý do chọn đề tài

Năm 2010, cơn đại hồng thủy kinh hoàng chưa từng có trong lịch sử đã khiến hàng ngàn hộ dân ở một huyện miền núi nằm ở phía Tây Nam tỉnh Hà Tĩnh rơi vào cảnh màn trời, chiếu đất, nhấn chìm hàng trăm ngôi làng, gây ra những tổn thất nặng nề về người và tài sản. Có một gia đình nghèo trong xã tuy có thuyền để di tản nhưng trong đêm tối vẫn nán lại để cứu được gần 100 người dân trong xóm đang bị cô lập trong biển nước khi ca nô của đội cứu hộ không thể tiếp cận để giải cứu, khiến người dân trong xã vô cùng cảm động và biết ơn. Thế nhưng gia đình này cũng lại là gia đình duy nhất không nhận được cứu trợ khi nước rút vì họ... không có hộ khẩu. Có nguyện vọng được nhập hộ từ lâu nhưng gia đình không sao xoay sở được vài trăm nghìn để hối lộ cán bộ địa phương nên đành lực bất tòng tâm.

Tạp chí phổ Wall [32] đã từng gây chấn động dư luận khi công bố sự thật về những cái chết thương tâm của các thương binh sau khi được đưa vào Bệnh viện quân y ở Afghanistan. Họ chết vì những căn bệnh rất đơn giản, các vết thương hở bị dòi bọ ăn sâu dẫn đến tình trạng nhiễm trùng nặng, phải uống thuốc giảm đau giả mạo và có cả những người suy dinh dưỡng đến chết đói khi bệnh viện ngang nhiên biến thủ tiền thuốc men, thực phẩm và các vật tư y tế.

Cũng theo một nghiên cứu ở Đông Nam Á [5, 49], “38% các sản phẩm bán làm thuốc chống sốt rét có artesunate không bao hàm đầy đủ hoặc không có các thành phần công hiệu, dẫn đến nguy cơ tiềm ẩn tăng kháng thuốc”; “các loại thuốc giả hoặc không đạt tiêu chuẩn còn phá vỡ thị trường các loại thuốc đảm bảo chất lượng vì các loại thuốc giả hoặc không đạt tiêu chuẩn làm hạn chế khả năng cạnh tranh ở một sân chơi bình đẳng”.

Trên đây chỉ là một số trong muôn vàn những câu chuyện, tình huống có thực đầy nhức nhối trong cuộc sống mà ở đó, tham nhũng đã và đang xâm phạm nghiêm trọng tới các quyền cơ bản của con người.

Trong quá trình phát triển, tham nhũng đã trở thành một bài toán xã hội học

búa khiến tất cả các quốc gia trên thế giới phải đau đầu tìm cách giải quyết. Chống tham nhũng nghĩa là phải động chạm tới quyền lực chính trị, đặc quyền, đặc lợi của những người có chức vụ, quyền hạn, “trong tay có sẵn đồng tiền” nên đây luôn là một cuộc chiến không cân sức, khiến cho con người mà đặc biệt là những người nghèo cứ luẩn quẩn mãi trong quỹ đạo của sự khốn cùng, nghèo khó. Quyền con người không phải một thứ đặc lợi mà thượng đế ban phát không công bằng cho từng cá thể trong xã hội, thế nhưng trong một xã hội bất công, tham nhũng tràn lan, sự chênh lệch giàu nghèo thường rất sâu sắc, người nghèo luôn là đối tượng dễ bị tổn thương nhất. Vì vậy, không chế tham nhũng luôn là ước mơ của toàn nhân loại, tuy nhiên ở Việt Nam, công tác phòng, chống tham nhũng (PCTN) hiện vẫn là một thách thức lớn.

Năm 2004, theo lời kêu gọi của Nguyên Tổng thư ký Liên hợp quốc Kofi A. Annan nhằm lồng ghép quyền con người vào trong các chính sách, hoạt động hợp tác phát triển. Phương pháp tiếp cận dựa trên cơ sở quyền con người (HRBA) đã ra đời và là khung khái niệm được xây dựng trên cơ sở các tiêu chuẩn quốc tế về quyền con người, được liên kết với mọi chương trình và hoạt động của các tổ chức quốc tế và của các quốc gia. Áp dụng HRBA đối với cuộc chiến chống tham nhũng là việc áp dụng những chuẩn mực, nguyên tắc về quyền con người làm điều kiện, khuôn khổ cho quá trình đấu tranh chống lại tệ tham nhũng. Thông qua những nguyên tắc chính của HRBA gồm tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và cơ chế trao quyền pháp lý, HRBA là một công cụ phân tích, khuyến nghị và phản biện chính sách khá toàn diện nhằm hoàn thiện thể chế và thực trạng thực thi pháp luật chống tham nhũng ở trên thế giới.

Tuy nhiên, việc lồng ghép phương pháp tiếp cận dựa trên quyền con người đối với PCTN ở Việt Nam đến nay chưa được các nhà làm luật và nhà quản lý quan tâm đúng mức. Vì vậy, tác giả đã chọn đề tài **“Phòng, chống tham nhũng và vấn đề bảo đảm quyền con người”** làm đề tài luận văn thạc sĩ của mình, nhằm góp phần giới thiệu một cái nhìn tổng quan về mối quan hệ giữa PCTN và thúc đẩy quyền con người, chứng minh sự cần thiết phải kết hợp thúc đẩy quyền con người vào PCTN.

Thông qua đó, luận văn góp phần lấp một khoảng trống trong nghiên cứu khoa học về bảo đảm thực hiện quyền con người trong công tác PCTN của Việt Nam hiện nay; đồng thời đề xuất các giải pháp, khuyến nghị chính sách góp phần hoàn thiện thể chế cũng như thực trạng thực thi pháp luật về PCTN ở Việt Nam.

2. Tình hình nghiên cứu

Mặc dù tham nhũng và quyền con người không còn là những khái niệm mới mẻ hay nhạy cảm đến mức phải né tránh, song do tính phức tạp và rộng lớn của vấn đề nên những công trình nghiên cứu có liên quan ở Việt Nam cho tới nay vẫn chưa đề cập trực tiếp và phân tích đầy đủ về mối quan hệ nhân quả giữa tham nhũng và vi phạm quyền con người. Phần lớn các tài liệu, công trình nghiên cứu trong nước đi theo hướng nghiên cứu một cách độc lập về tham nhũng và PCTN, hoặc tôn trọng, bảo vệ, thực thi quyền con người. Có thể kể đến các công trình tiêu biểu sau:

- Cuốn *Kinh nghiệm chống tham nhũng ở Việt Nam và trên thế giới* (2007), NXB. Công an nhân dân (Chủ biên GS.TS. Nguyễn Xuân Yêm, PGS.TS. Nguyễn Hòa Bình, TS. Bùi Minh Thanh) được coi như cuốn cẩm nang về PCTN qua việc chỉ ra những khái niệm, thực trạng, nguyên nhân và kết quả đấu tranh, phương hướng hành động và các giải pháp đấu tranh PCTN ở Việt Nam, đồng thời giới thiệu một số bài học kinh nghiệm về PCTN trên thế giới;

- Cuốn *Đương đầu với tham nhũng ở Châu Á, những bài học thực tế và khuôn khổ hành động* (2003) của Ngân hàng Thế giới giới thiệu những phương pháp tiếp cận PCTN hiệu quả, phù hợp với từng dạng tham nhũng và thực trạng công tác quản trị ở mỗi quốc gia;

- Cuốn *Các hình thái tham nhũng: Giám sát các khả năng Tham nhũng ở cấp ngành*, Ngân hàng Thế giới (2008) tìm hiểu về tham nhũng, nguyên nhân và những đặc điểm cụ thể của nó trong các ngành khác nhau và giải quyết vấn đề tham nhũng từ góc độ ngành;

- Cuốn *Quyền Con Người Ở Trung Quốc Và Việt Nam: Truyền thống, lý luận và thực tiễn* (NXB. Chính trị Quốc gia) đề cập đến một phạm vi rộng từ truyền thống, lý luận, những thành tựu cũng như những thách thức trong việc bảo đảm quyền con người ở Trung Quốc và Việt Nam.

Một số công trình nghiên cứu trong nước và quốc tế đã đề cập tới mối liên hệ giữa tham nhũng và quyền con người:

- Phần trình bày về “*Tham nhũng và tác động của tham nhũng tới thực trạng quyền con người ở Việt Nam*” trong Luận văn Tiến sỹ của tác giả Vũ Công Giao với tựa đề: “*Chống tham nhũng ở Việt Nam: Cơ hội và những thách thức nhìn từ góc độ Quyền Tiếp cận Thông tin*” (2011): Nhìn nhận tham nhũng như một phạm trù đa diện, tác giả đi sâu phân tích những đặc điểm, nguyên nhân của tham nhũng và đánh giá tác động của tham nhũng tới công cuộc thúc đẩy và bảo vệ quyền con người, đặc biệt là sự tác động của tham nhũng tới các quyền dân sự và chính trị; những trở ngại về mặt pháp lý, văn hóa và thể chế đối với công cuộc chống tham nhũng và thúc đẩy quyền con người ở Việt Nam;

- Báo cáo của Hội đồng Quốc tế về Chính sách Quyền con người (2009) với tựa đề *Corruption and Human Rights: Making the Connection* (Tham nhũng và Quyền con người: Thiết lập mối liên hệ) không chỉ lý giải mối liên hệ pháp lý giữa tham nhũng và quyền con người, mà còn khuyến khích các chính phủ, tổ chức và những nhà hoạt động chống tham nhũng cần ghi nhận giá trị của quyền con người trong cuộc chiến chống tham nhũng, nhấn mạnh sự cần thiết kết hợp PCTN với bảo vệ quyền con người và đề xuất các phương thức giải quyết những xung đột tiềm tàng;

- Báo cáo của Hội đồng Quốc tế về Chính sách Quyền con người (2010) với tựa đề *Integrating Human Rights in the Anti-Corruption Agenda: Challenges, Possibilities and Opportunities* (Lồng ghép Quyền con người vào chương trình Chống tham nhũng: Thách thức, Khả năng và Cơ hội): Như một sự tiếp nối của báo cáo năm 2009, Báo cáo 2010 cụ thể hóa những cách thức để lồng ghép công cuộc chống tham nhũng với bảo vệ quyền con người cũng như đề xuất phương án giải quyết những thách thức tiềm tàng.

3. Mục đích, nhiệm vụ của luận văn

3.1. Mục đích

Mục đích của luận văn là đưa ra cái nhìn tổng quan về mối quan hệ, tác động qua lại giữa tham nhũng và việc thụ hưởng quyền con người; thực trạng tham nhũng

và công cuộc bảo vệ và thúc đẩy quyền con người tại Việt Nam, bao gồm việc đánh giá lại hệ thống chính sách, pháp luật liên quan đến quyền con người và chống tham nhũng, nhận thức về HRBA và sự cần thiết phải kết hợp phòng chống tham nhũng với thúc đẩy quyền con người, từ đó đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện thể chế và thực trạng thực thi pháp luật PCTN ở Việt Nam.

3.2 Nhiệm vụ

Để thực hiện được mục đích nói trên, luận văn sẽ giải quyết các nhiệm vụ sau:

- Làm rõ khái niệm về tham nhũng và quyền con người và chỉ ra mối quan hệ giữa tham nhũng và quyền con người;

- Phân tích quan điểm, chính sách và khuôn khổ pháp luật Việt Nam về tham nhũng và quyền con người và chỉ ra sự tương thích của hệ thống pháp luật Việt Nam với hệ thống pháp luật quốc tế về PCTN (ở những khía cạnh chủ yếu);

- Đánh giá thực trạng công tác PCTN và quyền con người ở Việt Nam hiện nay, trên cơ sở đó rút ra nguyên nhân của những bất cập trong công tác PCTN và việc bảo đảm quyền con người trong PCTN;

- Phân tích nội dung cơ bản của HRBA và tính ưu việt khi áp dụng HRBA trong công tác PCTN;

- Kiến nghị, đề xuất một số giải pháp nhằm bảo đảm quyền con người trong công tác PCTN, hoàn thiện thể chế và thực trạng thực thi pháp luật PCTN ở Việt Nam.

4. Cơ sở phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

Luận văn được thực hiện trên cơ sở phương pháp luận duy vật biện chứng và duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác Lê Nin; đường lối, chính sách của Đảng và nhà nước ta và quan điểm của cộng đồng quốc tế về PCTN và bảo đảm thực hiện quyền con người; phương pháp tiếp cận dựa trên cơ sở quyền con người hướng tới phát triển.

Luận văn sử dụng các phương pháp nghiên cứu: Phân tích, tổng hợp, thống kê, so sánh để làm sáng tỏ những vấn đề liên quan.

5. Những nét mới của luận văn

Luận văn cung cấp một cái nhìn tổng quan về mối quan hệ giữa tham nhũng và quyền con người; phân tích, làm rõ thực trạng tham nhũng và công tác PCTN ở

Việt Nam trong mối quan hệ với các quyền con người cơ bản, qua đó giới thiệu một phương pháp tiếp cận mới nhằm xây dựng một chiến lược PCTN vừa hiệu quả, bền vững, vừa đảm bảo quyền con người trong quá trình đấu tranh chống tham nhũng. Đây là những điểm mới mà các công trình nghiên cứu hiện có ở Việt Nam chưa đề cập một cách rõ ràng.

6. Kết quả nghiên cứu và ý nghĩa của luận văn

Kết quả nghiên cứu của Luận văn sẽ góp phần giúp người đọc nhận thức đầy đủ và toàn diện hơn quan điểm, chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước về chống tham nhũng và bảo đảm quyền con người ở Việt Nam; cung cấp những tri thức khoa học cơ bản mang tính lý luận và thực tiễn về mối quan hệ giữa tham nhũng và quyền con người, đề xuất phương hướng hoạt động và biện pháp can thiệp nhằm tăng cường bảo vệ quyền con người thông qua công tác chống tham nhũng.

Do ý nghĩa kể trên, Luận văn có thể được sử dụng làm tài liệu tham khảo cho các cơ quan nhà nước hữu quan trong việc hoạch định và thực thi chính sách, pháp luật về bảo đảm quyền con người và PCTN. Bên cạnh đó, Luận văn cũng có thể được sử dụng như một tài liệu tham khảo trong nghiên cứu, giảng dạy về quyền con người và PCTN ở Khoa Luật ĐHQG Hà Nội và các cơ sở đào tạo khác ở Việt Nam.

7. Kết cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu và kết luận, danh mục tài liệu tham khảo, Luận văn kết cấu gồm 3 chương như sau:

- Chương 1: Khái quát về tham nhũng và quyền con người

Chương 1 cung cấp cái nhìn khái quát về tham nhũng và quyền con người thông qua việc phân tích khái niệm, bản chất và loại hình tham nhũng, các nguyên nhân và tác hại của tham nhũng; khái niệm về quyền con người, lịch sử phát triển của quyền con người, các quyền con người cơ bản và cơ chế bảo đảm quyền con người trong pháp luật Việt Nam và quốc tế.

Chương 2: Mối quan hệ giữa phòng, chống tham nhũng và thúc đẩy, bảo vệ quyền con người

Nhằm làm sáng tỏ mối quan hệ giữa PCTN và thúc đẩy, bảo vệ quyền con người, Chương 2 phân tích tác động của tham nhũng tới việc hưởng thụ quyền con người và tác động của việc tôn trọng quyền con người với kiểm chế tham nhũng; nhưng điểm chung và khác biệt giữa PCTN và bảo vệ, thúc đẩy quyền con người. Sau khi trình bày những nhận thức về phương pháp tiếp cận dựa trên quyền con người, tác giả lý giải tính ưu việt của việc sử dụng phương pháp tiếp cận này đối với công tác PCTN so với các cách tiếp cận khác; trình bày một số nguyên tắc cơ bản của phương pháp tiếp cận dựa trên quyền con người (*trách nhiệm giải trình, tính minh bạch và sự trao quyền pháp lý*), qua đó khẳng định phương pháp tiếp cận dựa trên quyền con người là cần thiết và xứng đáng được coi là một công cụ hữu ích và vũ khí toàn diện nhằm đẩy lùi tham nhũng.

- Chương 3: Kết hợp phòng, chống tham nhũng và thúc đẩy quyền con người ở Việt Nam

Chương 3 mở đầu bằng việc khái quát thực trạng tham nhũng và công tác PCTN ở Việt Nam, trong đó chỉ ra những nguyên nhân chủ yếu của tham nhũng tại Việt Nam, quan điểm, chủ trương, chính sách cơ bản của Đảng, Nhà nước Việt Nam cũng như khuôn khổ pháp lý cơ bản về PCTN, tính tương thích của hệ thống pháp luật trong nước với các tiêu chuẩn quốc tế. Tiếp đó, tác giả chứng minh mối quan hệ và sự cần thiết phải kết hợp PCTN và thúc đẩy quyền con người ở Việt Nam, những thách thức trong việc kết nối quyền con người với công cuộc chống tham nhũng nhưng khẳng định cuộc đấu tranh PCTN chỉ đạt được kết quả bền vững nếu kiên định bảo vệ quyền con người. Chương III kết thúc bằng các khuyến nghị chính sách cụ thể nhằm ứng dụng phương pháp tiếp cận dựa trên quyền con người trong bối cảnh PCTN ở Việt Nam.

Chương 1

KHÁI QUÁT VỀ THAM NHŨNG VÀ QUYỀN CON NGƯỜI

1.1 NHẬN THỨC VỀ THAM NHŨNG

1.1.1 Khái niệm, bản chất, các loại hình tham nhũng

1.1.1.1 Khái niệm tham nhũng

Ý niệm về tham nhũng thực tế đã xuất hiện từ rất lâu trong lịch sử. Tìm về cội nguồn chữ Hán, “tham nhũng” (腐□) có nguồn gốc từ cụm từ “hủ bại”, có nghĩa là thối rữa, mục nát, tồi tệ. Trong Tiếng Việt, tham có nghĩa là ham muốn một cách thái quá, không biết chán [17, 877], nhiều hơn những gì đúng ra được nhận; còn “những” là làm rầy rà, phiền hà [17,704], biến một tình huống thành khó khăn để mọi người phải trả tiền nhằm để có được cái mình mong muốn (những nhiều).

Nhà tư tưởng Montesquieu đã từng chiêm nghiệm: “*Mọi người có quyền lực đều có xu hướng lạm dụng quyền lực đó*” [54]. Chính vì vậy, tham nhũng xuất hiện cùng với sự ra đời của nhà nước, là một hiện tượng xã hội tiêu cực và một căn bệnh nảy sinh từ quyền lực. Ở đâu có quyền lực, ở đó tiềm ẩn nguy cơ tham nhũng. Chính trị gia người Anh thế kỷ 10, Lord Acton từng đưa ra một nhận định nổi tiếng: “*Quyền lực dẫn đến sự đồi bại. Quyền lực tuyệt đối dẫn đến sự đồi bại tuyệt đối*” [65].

Hiện vẫn chưa có một khái niệm về tham nhũng được thừa nhận chung trên toàn thế giới. Vì thế, khi nhìn nhận về tham nhũng, tuy chia sẻ một số thuộc tính phổ biến, mỗi quốc gia thường sử dụng những định nghĩa khác nhau, dựa vào bối cảnh lịch sử, kinh tế, chính trị, xã hội và phương pháp tiếp cận của quốc gia đó. Do tính chất rộng lớn, phức tạp của vấn đề, để tránh những tranh cãi không thực sự cần thiết và để lôi cuốn các quốc gia trên thế giới vào cuộc chiến toàn cầu chống tham nhũng, Công ước của Liên hợp quốc về Chống tham nhũng (UNCAC) - cam kết PCTN toàn cầu cũng không đưa ra một định nghĩa thống nhất về tham nhũng, mà chỉ nêu ra các hành vi cụ thể mà cần được coi là tham nhũng, đồng thời khuyến nghị đó không phải là danh sách cuối cùng.

Mặc dù vậy, có thể tìm thấy những định nghĩa về tham nhũng được nhiều người chia sẻ ở một số nguồn. Ví dụ, cuốn từ điển pháp luật nổi tiếng thế giới, Từ điển Black Law [42, 397] định nghĩa tham nhũng là hành vi cố ý làm trái, lợi dụng công vụ nhằm trục lợi cho cá nhân hoặc cho những kẻ có liên quan tới hành động đó mà trái với quyền lợi của những người khác. Theo Tổ chức Minh bạch Quốc tế (TI), tham nhũng là hành vi lạm dụng chức vụ, quyền hạn để phục vụ cho lợi ích cá nhân [72]. Ngân hàng Thế giới (WB) cũng cho rằng căn nguyên của tham nhũng là sự lạm dụng quyền lực công nên đã định nghĩa: “Tham nhũng là sự lạm dụng chức vụ công để tư lợi [88]. Chương trình phát triển Liên hợp quốc (UNDP) định nghĩa “tham nhũng là việc các cán bộ trong bộ máy hành chính và chính trị sử dụng công quyền một cách bất hợp pháp vì lợi ích cá nhân” [21,4]. Mở rộng khái niệm tham nhũng tới khu vực tư nhân, Ngân hàng phát triển Châu Á (ADB) cho rằng: “Tham nhũng là sự lợi dụng chức vụ công hoặc tư để tư lợi” [51].

Từ những định nghĩa trên, có thể nhận thấy quan niệm về tham nhũng của các tổ chức quốc tế về cơ bản là thống nhất, theo đó, biểu hiện tập trung và điển hình nhất của hành vi tham nhũng là *lạm dụng quyền lực được giao để thu lợi riêng*, có chăng chỉ là những cách diễn đạt khác nhau. Cụ thể:

- Các dấu hiệu thuộc về chủ thể của tội phạm tham nhũng: Đối chiếu với các định nghĩa hiện có, chủ thể của tham nhũng là những người được giao quyền lực (thẩm quyền) nhất định và đã lạm dụng quyền lực đó để thu lợi riêng, không nhất thiết thuộc khu vực công hay tư. Thật vậy, tham nhũng không chỉ xảy ra trong bộ phận có chức quyền. Một nhân viên hành chính lợi dụng thẩm quyền tiếp nhận hồ sơ để gây khó dễ cho người dân nhằm buộc họ phải “bồi dưỡng” hoặc, một công dân tiếp tay cho một người khác thực hiện hành vi hối lộ cũng có thể coi là tham nhũng.

- Các dấu hiệu thuộc về mặt khách quan của tội phạm (hành vi khách quan) được thể hiện ở việc lợi dụng chức vụ, quyền hạn, vị trí, địa vị công tác được giao để không làm hoặc làm trái với chức trách, nhiệm vụ được giao, gây thiệt hại cho lợi ích chung của nhà nước, xã hội, cơ quan mình làm việc hoặc công dân.

- Các dấu hiệu về mặt chủ quan của tội phạm tham nhũng là sự cố ý trực tiếp

nhằm mục đích vụ lợi cá nhân hoặc cho những người khác (người thân, bạn bè...). Vụ lợi ở đây bao gồm cả những lợi ích về vật chất và lợi ích tinh thần (ví dụ như hành vi hối lộ bằng các dịch vụ tình dục).

1.1.1.2 Bản chất của tham nhũng

Phương trình tổng quát về tham nhũng sau đây của Klitgaard (1988) thể hiện rất sâu sắc bản chất của tham nhũng [56]:

THAM NHŨNG = ĐỘC QUYỀN + TÙY TIỆN - TÍNH MINH BẠCH

(Corruption = Monopoly + Discretion – Transparency)

Phương trình trên lý giải bản chất tham nhũng bằng việc chỉ ra những nhân tố, điều kiện dẫn đến tham nhũng; theo đó, có thể diễn giải rằng, tham nhũng nảy sinh do những người có quyền lực đã sử dụng những đặc quyền của mình để tùy tiện đưa ra những quyết định nhằm vụ lợi mà không phải giải trình và vì thế không bị trừng phạt. Nếu tính độc quyền, khả năng được tùy tiện quyết định trong quản lý nhà nước càng cao thì nguy cơ tham nhũng càng lớn, trong khi đó, tính minh bạch càng cao thì nguy cơ tham nhũng càng thấp.

Độc quyền có thể hiểu là việc những người đại diện cho quyền lực nhà nước đã sử dụng những đặc quyền của mình mà không phải chịu trách nhiệm giải trình với các chủ thể khác. Ở đây, sự can thiệp, điều tiết của nhà nước trong thể chế kinh tế thị trường là tất yếu nhưng nếu trong quá trình xây dựng cơ chế, chính sách, những người hoặc những nhóm người có thẩm quyền trong bộ máy nhà nước lồng vào những ý đồ, vụ lợi cá nhân, đặt lợi ích của bản thân lên trên lợi ích công, trục lợi từ tài sản nhà nước thì đó là tham nhũng. Vì thế, xóa bỏ độc quyền, hạn chế quyền tự quyết và minh bạch hóa quá trình hoạt động quản lý nhà nước là liều thuốc hữu hiệu cho căn bệnh tham nhũng. Kinh nghiệm của nhiều quốc gia trên thế giới cho thấy, tham nhũng thường xuất hiện khi có sự áp đặt và can thiệp quá sâu của nhà nước vào lĩnh vực kinh tế thông qua các quá trình tư hữu hóa, cấp phép, sử dụng nguồn lực công và quản lý những ngành, lĩnh vực là độc quyền của nhà nước.

1.1.1.3 Các loại hình tham nhũng

Hiện nay trên thế giới có nhiều cách phân loại tham nhũng khác nhau [7]:

tham nhũng lớn và tham nhũng nhỏ (tham nhũng vặt), tham nhũng bị động và tham nhũng chủ động [49, 24]; tham nhũng chính trị, tham nhũng nhà nước, tham nhũng hành chính và tham nhũng kinh tế; tham nhũng xuyên quốc gia và tham nhũng trong nội bộ quốc gia; tham nhũng trong khu vực công và tham nhũng trong khu vực tư nhân; tham nhũng ở mức độ tội phạm và chưa được coi là tội phạm [50]; tham nhũng cá nhân và tham nhũng có tổ chức [7]; và cách phân loại tham nhũng theo các hành vi như bôi trơn, hối lộ lại quả [7] v.v...

Một hành vi tham nhũng thường liên quan đến nhiều lĩnh vực. Ví dụ, một quan chức nhận hối lộ để phê duyệt dự án xây đường cao tốc thì hành vi tham nhũng của viên quan chức này không chỉ liên quan đến ngành xây dựng, mà nó còn gắn với trách nhiệm của ngành giao thông vận tải, tài chính, kế hoạch đầu tư... và nhiều cơ quan chức năng khác liên quan trong nhiều lĩnh vực từ khảo sát, thiết kế, đấu thầu, thi công... Vì vậy, việc phân loại chỉ là tương đối và không nhất thiết phải quá câu nệ vào khái niệm hay định nghĩa cho từng loại tham nhũng. Hiện nay, cách phân loại tham nhũng phổ biến nhất đó là tham nhũng chính trị và tham nhũng hành chính.

Tham nhũng chính trị (còn gọi là *tham nhũng lớn*): Tham nhũng chính trị là hành vi lạm dụng quyền lực công của các quan chức vì vụ lợi. Tham nhũng chính trị có thể diễn ra dưới nhiều hình thức trong đó các quan chức lạm dụng quyền lực và ảnh hưởng của mình để đưa ra những quyết định chỉ có lợi cho bản thân hoặc một nhóm thiểu số trong xã hội mà không quan tâm đến lợi ích của số đông quần chúng nhân dân và sứ mệnh đại diện của mình. Tham nhũng chính trị cũng đồng nhất với *tham nhũng chính sách* khi các thế lực kinh tế liên kết với quyền lực chính trị để chi phối chính sách. Ví dụ, một tập đoàn kinh tế có thể hối lộ công chức để ban hành một chính sách có lợi cho công việc làm ăn của họ. Theo kết quả khảo sát của Diễn đàn kinh tế thế giới năm 2003 [47], giới doanh nhân tin rằng việc tài trợ tiền có ảnh hưởng lớn đến chính trị, và hối lộ là phương thức đạt các mục tiêu chính sách tại 20% các nước được khảo sát. Tham nhũng chính trị là loại hình tham nhũng phức tạp nhất, khó phát hiện và xử lý nhất và cũng gây thiệt hại nặng nề nhất. Ví dụ, nhận

một khoản tiền hối lộ kénh xù của doanh nghiệp X, một quan chức đã sẵn sàng ra quyết định thu hồi đất của nhân dân vùng Y với giá đền bù rất rẻ mạt, sau đó giao lại cho các doanh nghiệp sản sau bán ngay để hưởng lợi từ chênh lệch giá đền bù và giá thị trường mà không phải đầu tư giá trị gia tăng thực sự nào. Vấn nạn chạy danh, chạy chức, chạy quyền sẽ sản sinh ra một thể hệ lãnh đạo ra sức đục khoét để thu hồi vốn đầu tư ban đầu và tranh thủ vơ vét làm giàu cho bản thân mà quên đi nhiệm vụ và bổn phận của mình. Vì vậy, tham nhũng chính trị sẽ để lại hậu quả khó lường đối với nền chính trị và dân chủ của mỗi quốc gia.

Tham nhũng hành chính (còn gọi là *tham nhũng vặt* hay tham nhũng quan liêu) [84]: Tham nhũng hành chính là hình thức tham nhũng xảy ra phổ biến trong giao dịch hành chính trực tiếp giữa công chức và người dân. Với loại hình tham nhũng này, một cá nhân hay một pháp nhân buộc phải hối lộ công chức nhà nước để đạt được hoặc đẩy nhanh việc đạt được một dịch vụ công, hay việc thực hiện một quyền nhất định nào đó mà đáng ra họ phải được hưởng theo quy định pháp luật. Ví dụ, một bệnh nhân nếu không muốn chịu đau đớn khi tiêm như một số bệnh nhân khác không có tiền để hối lộ thì buộc phải dúi cho cô y tá ở bệnh viện một ít tiền. Một công dân phải hối lộ cho cán bộ nhà đất để nhận được (hoặc nhận được sớm hơn) Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất mặc dù hồ sơ anh ta nộp là hoàn toàn hợp lệ. Gọi là tham nhũng vặt nhưng tác hại của loại tham nhũng này không hề nhỏ, đặc biệt khi nó xảy ra liên tục, mang tính hệ thống và trở thành thói quen, hằn vào nếp nghĩ của cả bên “cho” và bên “nhận”. Tham nhũng vặt trong ngành điện là một ví dụ. Theo thống kê, tham nhũng vặt trong ngành điện lớn tới mức nếu loại trừ được nó thì sẽ có đủ nguồn lực để khắc phục tình trạng thiếu điện [5, 159]. Về lâu dài, tham nhũng vặt khoét sâu thêm sự bất bình đẳng trong xã hội, ảnh hưởng nghiêm trọng đến hình ảnh, uy tín của nhà nước đối với nhân dân.

1.1.2 Nguyên nhân của tham nhũng

Trong cuốn sách nổi tiếng “*Tinh thần pháp luật*”, S.I.Montesquiers từng khẳng định: “*Mọi người có quyền lực đều có khuynh hướng lạm dụng nó, hình thức và nội dung tham nhũng thay đổi theo bối cảnh kinh tế, chính trị, xã hội, phụ thuộc vào mỗi*

quan hệ giữa sự quan tâm của xã hội đối với vấn đề tham nhũng và nền dân chủ”.

Nguyên nhân sâu xa nhất dẫn đến tệ tham nhũng là lòng tham của con người khi được kết hợp với quyền lực, bởi khi có quyền lực mà không tham lam, không lạm dụng quyền lực ấy để vơ vét bổng lộc thì đã không có tham nhũng. Nhưng nhu cầu của con người về cơ bản luôn có xu hướng tăng lên và diệt trừ lòng tham là điều không tưởng. Lòng tham hay tham nhũng chỉ có thể được kiểm soát thông qua các thể chế, thiết chế của một nhà nước pháp quyền. Với cách tiếp cận này, hiện nay, giới chuyên gia về PCTN cho rằng, ngoài nguyên nhân cơ bản, gốc rễ là lòng tham, còn có yếu tố khác là tác nhân [27] dẫn đến tình trạng tham nhũng như sau:

- *Năng lực quản lý nhà nước yếu kém:* Tham nhũng thường xảy ra nghiêm trọng ở những quốc gia đang phát triển với bộ máy quản lý nhà nước công kênh, kém hiệu quả, thiếu minh bạch; trình độ, năng lực của các cơ quan bảo vệ pháp luật còn nhiều hạn chế; các cơ quan PCTN thiếu sự phối kết hợp hiệu quả với cơ chế chịu trách nhiệm rõ ràng; hệ thống pháp luật chưa hoàn thiện, thiếu đồng bộ, chồng chéo với nhiều sơ hở và không theo kịp tình hình phát triển kinh tế - xã hội, thiếu các công cụ phát hiện và xử lý tham nhũng hiệu quả; nền hành chính còn nặng cơ chế “xin-cho” với những thủ tục hành chính rườm rà, bất hợp lý, nặng tĩn sách nhiễu, vòi vĩnh; năng lực, trình độ đội ngũ cán bộ, công chức còn hạn chế, đạo đức xuống cấp, ra sức nhũng nhiễu người dân. Bên cạnh đó còn phải kể đến những hạn chế trong lĩnh vực giáo dục chính trị, tư tưởng cho đội ngũ cán bộ, công chức;

- *Ảnh hưởng của cơ chế thị trường, tốc độ hiện đại hóa xã hội và kinh tế:* Nhiều học giả cho rằng, tham nhũng thường đặc biệt trầm trọng trong thời kỳ chuyển đổi từ một nền kinh tế tập trung sang nền kinh tế thị trường bởi cơ hội và sự cám dỗ trong thời kỳ này đã tạo điều kiện cho tham nhũng nảy sinh và phát triển. Trong bối cảnh, “tranh tối tranh sáng” với sự đan xen giữa cái mới và cái cũ, khi cơ sở pháp lý của nền kinh tế còn yếu kém, trình độ quản lý của nhà nước còn nhiều sơ hở với các thể chế chưa hoàn thiện, đây là cơ hội vàng cho những kẻ muốn “đục nước béo cò”. Một bộ phận cán bộ, công chức đã giàu lên nhanh chóng nhờ lợi dụng sự sơ hở, non yếu của cơ chế cũng như vị trí, chức vụ, thông tin và các mối

quan hệ có được do vị trí của họ đem lại. Mặt khác, cơ chế cũng tạo điều kiện cho họ dễ dàng nguy trang những khoản thu nhập bất chính thông qua các hoạt động kinh doanh trong khu vực tư, từ đó họ càng ra sức tranh thủ đục khoét tài sản nhà nước để làm giàu phi pháp;

- *Sự can thiệp quá sâu của nhà nước vào thị trường*: Không ít vụ án tham nhũng lớn đã cho thấy bóng dáng của sự cấu kết, bao che và dung túng của giới quan chức cao cấp cho các tập đoàn kinh tế, chính trị, doanh nghiệp “sân sau”. Với sự cấu kết ấy, các tập đoàn này đã tập trung trong tay mọi đặc quyền để từ đó khống chế, thao túng và kiểm soát toàn bộ thị trường, cản trở sự cạnh tranh bình đẳng, lành mạnh và phá vỡ quy luật thị trường;

- *Xã hội thiếu dân chủ*: Trong xã hội thiếu dân chủ, vai trò phát hiện tham nhũng và giám sát hoạt động quyền lực nhà nước của người dân, các tổ chức XHDS cũng như sự tham gia của giới truyền thông trong công tác PCTN gặp nhiều trở ngại, thậm chí bị cản trở bởi những kẻ sử dụng danh nghĩa nhà nước để vụ lợi. Ở những quốc gia bị nạn tham nhũng hoành hành, việc bảo vệ những người tố giác tội phạm tham nhũng không được bảo đảm nên không thể khuyến khích, huy động được sự tham gia của đông đảo quần chúng nhân dân phát hiện tham nhũng. Thực tiễn cho thấy, có rất nhiều những vụ án tham nhũng bị phanh phui nhờ sự vào cuộc tích cực của báo chí và các phương tiện truyền thông. Khác với những quốc gia dân chủ, nơi mà các chính phủ thường rất “ngại” giới báo chí, ở những quốc gia thiếu dân chủ, sự can thiệp và bung bít thông tin của các cơ quan quyền lực nhà nước đã ảnh hưởng nghiêm trọng đến vai trò cảnh báo, phát hiện tham nhũng, tuyên truyền về PCTN và phản ảnh dư luận của giới truyền thông.

- *Các nguyên nhân xã hội khác* bao gồm các yếu tố liên quan đến truyền thống, phong tục, tập quán... Về khía cạnh này, văn hóa Á Đông vốn mang ý nghĩa truyền thống tốt đẹp nhưng thường bị lợi dụng, biến thái làm cho lệch lạc. Ví dụ như trong tiềm thức của người Á Đông, trạng nguyên về vinh quy bái tổ vốn là một hình ảnh đẹp bởi nó là biểu tượng cho đỉnh cao của sự thành đạt thì ở xã hội hiện đại, trong con mắt của những kẻ tham nhũng, hình ảnh ấy lại dẫn đến tâm lý quyết

chỉ làm quan đẽ vơ vét, đẽ vụn lợi, đẽ “cả họ được nhờ”. Ranh giới giữa tập quán, thói quen và hành vi tham nhũng rất khó phân định khiến các hành vi tham nhũng được ngụy trang dưới danh nghĩa văn hóa, truyền thống nên càng khó bị phát hiện. Ngoài ra trình độ dân trí thấp, tâm lý thờ ơ trước tiêu cực, dung dưỡng tham nhũng, sự hiểu biết hạn chế về chính sách pháp luật cũng như các quyền của người dân trong công tác PCTN, giám sát quyền lực công cũng là nguyên nhân tạo điều kiện cho tham nhũng phát triển.

1.1.3 Tác hại của tham nhũng

1.1.3.1 Tác hại của tham nhũng dưới góc độ kinh tế

Theo đánh giá của Ngân hàng Thế giới và Liên hiệp quốc, hàng năm các chính khách và công chức tại các nước đang phát triển và những quốc gia có nền kinh tế chuyển đổi nhận một cách phi pháp tổng cộng 40 tỷ USD từ những chủ thể kinh tế [20].

Trong bối cảnh khủng hoảng kinh tế làm cả thế giới phải chao đảo, bên cạnh những nguyên nhân liên quan đến sự sụp đổ của hệ thống tài chính, ngân hàng, của thị trường bất động sản, một trong những yếu tố được coi là thách thức an ninh kinh tế toàn cầu được chỉ ra trong Báo cáo của TI với tựa đề “*Tiền bạc, chính trị và quyền lực: Nguy cơ tham nhũng tại Châu Âu*”[30] đó là vấn nạn tham nhũng. Theo đó, Hy Lạp, Ý, Bồ Đào Nha, Tây Ban Nha là những nước phải chịu ảnh hưởng nặng nề nhất của khủng hoảng cũng đồng thời đứng đầu trong các nước Tây Âu với những vấn đề nghiêm trọng trong hệ thống liêm chính của mình. Báo cáo hằng năm của TI về tình trạng tham nhũng trên thế giới cũng từng chỉ ra rằng, để đảm bảo sự ổn định tài chính, kinh tế trên thế giới và cải cách cơ cấu tài chính toàn cầu thì phải triệt để chống tham nhũng.

Trước tiên, tham nhũng ảnh hưởng nghiêm trọng tới nền kinh tế của các quốc gia do gây thiệt hại lớn tới ngân sách nhà nước, tổn thất nguồn thu từ thuế, làm chệch hướng đầu tư hoặc dẫn đến đầu tư lãng phí, không hiệu quả, cạnh tranh không lành mạnh, thất thoát tài sản, tiền của, thời gian và công sức của người dân. Tác hại của tham nhũng trở nên đặc biệt nặng nề hơn đối với nền kinh tế của những quốc gia đang phát triển, khi mà nguồn lực tài chính cần thiết cho công tác xóa đói

giảm nghèo, những dịch vụ công thiết yếu nhằm đảm bảo những quyền cơ bản của con người trong các lĩnh vực như y tế, giáo dục cần được chú trọng. Việc sử dụng sai mục đích ngân sách nhà nước do tham nhũng ở quy mô lớn trong các dự án đầu tư đường sá, cầu cống, đê điều, bệnh viện, công trình xây dựng công... còn xâm phạm đến sức khỏe, an toàn và tính mạng của con người.

Tham nhũng còn tác động tiêu cực đến việc thu hút vốn đầu tư nước ngoài trong khi vốn là yếu tố quan trọng đối với sự tăng trưởng và phát triển của bất cứ nền kinh tế nào. Hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) là tiền đóng thuế của người dân các nước phát triển nhằm xóa đói giảm nghèo, góp phần phát triển kinh tế và nâng cao phúc lợi xã hội cho các nước kém phát triển hơn. Tuy nhiên, tham nhũng đã làm giảm hiệu quả và tính mục đích của nguồn vốn viện trợ, khiến cho những dòng tiền thay vì đến được với những đối tượng thụ hưởng của nó thì lại chảy vào túi của những quan chức tham nhũng. Không những vậy, ODA về bản chất là một hình thức cho vay nguồn vốn lớn với điều kiện cho vay ưu đãi, vì vậy việc thất thoát trong quản lý, sử dụng ODA sẽ để lại gánh nặng nợ nần dai dẳng trên vai những thế hệ tương lai. Cũng tương tự như trường hợp đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) nhằm bổ sung nguồn vốn trong nước, tiếp thu công nghệ và bí quyết quản lý, tăng số lượng việc làm và đào tạo nhân công [86]... Một quốc gia với môi trường kinh doanh đầy rủi ro như hệ quả tất yếu của nạn tham nhũng tràn lan chắc chắn không phải điểm đến lý tưởng của những nhà đầu tư tiềm năng. Tham nhũng làm giảm hiệu quả đầu tư nên các quốc gia có tham nhũng thu hút được ít đầu tư nước ngoài trực tiếp hơn và do vậy sẽ đạt tốc độ tăng trưởng kinh tế thấp hơn.

1.1.3.2 Tác động của tham nhũng dưới góc độ xã hội

Theo WB và UNDP: Những kẻ tham nhũng ăn cắp khoảng 20-40 tỷ USD mỗi năm từ các nước đang phát triển, 1% số tiền đó (200 triệu USD) cũng đủ tiêm chủng cho 8 triệu trẻ sơ sinh, hay nửa triệu người nghèo có nước sạch dùng cho cả năm, hoặc chữa chạy cho 1,2 triệu người nhiễm HIV.

Những tác động tiêu cực của tham nhũng tới nền kinh tế còn dẫn đến những hệ lụy nghiêm trọng về mặt xã hội. Tham nhũng một mặt gây bất ổn định xã hội khi

được xác định là một trong những nguyên nhân khiến đồng tiền mất giá, giá cả hàng hóa không ngừng tăng cao. Chi tiêu của chính phủ đáng lẽ phải dành cho các dịch vụ công thiết yếu cho người dân như y tế, giáo dục... được chuyển sang các dự án béo bở khác như giao thông vận tải, viễn thông... với những khoản lợi nhuận hậu hĩnh hơn nhiều. Điều này ảnh hưởng trực tiếp tới đời sống của từng cá nhân trong xã hội, đặc biệt là những người nghèo, dẫn đến tâm lý hoang mang, mất niềm tin của toàn xã hội, gia tăng sự bất bình đẳng và đào sâu khoảng cách giàu nghèo.

Một khi tham nhũng trở thành văn hóa, thói quen và được ngầm ngầm chấp nhận, thỏa hiệp trong nếp nghĩ của người dân thì chuẩn mực đạo đức xã hội tất yếu cũng bị suy đồi, biến chất. Niềm tin, cụ thể là lòng tin đối với những chuẩn mực đạo đức cao đẹp được cả một xã hội thừa nhận, làm theo và lưu truyền từ đời này sang đời khác làm nên sức mạnh dân tộc cũng trở nên lệch lạc. Thường được ví như căn bệnh ung thư quái ác, không khó hình dung một xã hội sẽ hỗn loạn như thế nào khi các chuẩn mực đạo đức bị tình trạng tham nhũng một cách có hệ thống gặm nhấm và làm cho méo mó. Tham nhũng không chỉ là biểu hiện của sự suy đồi đạo đức của một số cá nhân mà là biểu hiện sự suy đồi văn hóa của cả một xã hội. Tham nhũng làm hư hỏng cả một bộ máy nhà nước, khiến cho các công chức chỉ nhằm nhằm bòn rút ngân sách, hạch sách và những nhiễu nhâm dân. Nguy hại hơn, người dân từ chỗ mất niềm tin vào công lý, vào các cơ quan công quyền sẽ dẫn đến tâm lý thờ ơ, lãnh cảm đối với các vấn đề kinh tế, chính trị và xã hội của đất nước. Một bộ máy nhà nước tham nhũng là một bộ máy không có chỗ đứng cho những hiền tài. Cũng vì thế, nhà nước sẽ không thể khuyến khích người dân cống hiến trí tuệ, chất xám, sức lao động và sáng tạo cho công cuộc phát triển đất nước.

1.1.3.3 Tác hại của tham nhũng dưới góc độ chính trị.

Tham nhũng làm hỏng các giá trị của nền dân chủ và nhà nước pháp quyền [75].

Dưới góc độ chính trị, tham nhũng ở mức độ nghiêm trọng có thể dẫn tới các phản kháng xã hội và đỉnh điểm là khi các xung đột lợi ích không thể được giải quyết, tham nhũng có thể đe dọa sự sống còn của một quốc gia. Sự sụp đổ của chế độ Mác-cốt ở Philippin vào những năm 60 của thế kỷ trước là minh chứng cho sức

mạnh hủy diệt của tham nhũng, sự đàn áp chính trị và vi phạm quyền con người. Trong suốt hơn 20 năm (1965-1986) dưới chế độ độc tài của Tổng thống Ferdinand Emmanuel Edralin Marcos [86], hàng tỷ đô-la được cho là đã bị vợ chồng ông biển thủ và chuyển sang các tài khoản ở Mỹ, Thụy Sĩ và nhiều quốc gia khác. Chính phủ tồn tại chỉ nhằm làm gia tăng sự giàu có và quyền lực của giới quan chức. Philippin khi đó trở thành một trong những quốc gia tham nhũng nhất của mọi thời đại. Khi sự phẫn nộ của người dân lên tới đỉnh điểm cũng là lúc cuộc Cách mạng Sức mạnh Nhân dân nổ ra mạnh mẽ. Vào tháng 2 năm 1986, chính phủ của nhà độc tài Marcos chính thức bị lật đổ.

1.1.4 Các chiến lược và biện pháp cơ bản để phòng, chống tham nhũng

Một chiến lược chống tham nhũng thành công ở quốc gia này hoàn toàn có thể gặp thất bại nếu đem áp dụng thiếu thận trọng ở một quốc gia khác khi không tính đến những khác biệt về thể chế chính trị, bối cảnh kinh tế-xã hội, những ưu tiên và đặc điểm tham nhũng của mỗi quốc gia. Cuộc chiến chống tham nhũng chỉ đạt hiệu quả khi một quốc gia có chủ trương, chiến lược, tầm nhìn dài hạn trong công tác phòng ngừa, phát hiện và xử lý tham nhũng. Thực tiễn kinh nghiệm chống tham nhũng trên thế giới hiện nay cho thấy, về cơ bản, các chiến lược và biện pháp PCTN, bên cạnh phát hiện và xử lý đều chủ yếu tập trung ưu tiên vào công tác phòng ngừa, bởi đó là giải pháp tối ưu để diệt tận gốc tham nhũng:

Thứ nhất: Nâng cao quyết tâm, bản lĩnh chính trị của các nhà lãnh đạo cấp cao trong cuộc chiến chống tham nhũng

Nguyên Thủ tướng Trung Quốc Chu Dung Cơ từng có một phát biểu nổi tiếng: “Nếu có 100 viên đạn, tôi sẽ dành 99 viên cho bọn tham nhũng và viên còn lại sẽ dành cho riêng tôi nếu cuộc chiến thất bại” [12]. Chiến lược “Chóp bu trong sạch” của Singapore cũng đã đưa quốc gia này trở thành một trong những nước ít tham nhũng nhất thế giới [12].

Có thể coi quyết tâm chống tham nhũng và sự trong sạch của các nhà lãnh đạo là điều kiện tiên quyết cho sự thắng lợi của cuộc chiến chống tham nhũng. Nếu

những người đứng đầu nhà nước vì không muốn ảnh hưởng đến quyền lợi của bản thân mình nên không thực sự quyết tâm chống tham nhũng thì việc chỉ đạo thực hiện các biện pháp PCTN chỉ là hình thức, là “hô khẩu hiệu”, hoặc có chống chỉ chống lầy lệ, không quyết liệt, triệt để, không đi đến tận cùng. Căn bệnh “tham nhũng” sẽ vì thế mà “nhờn” thuốc và phát triển tràn lan. Bên cạnh đó, để nâng cao ý chí chính trị trong cuộc chiến chống tham nhũng thì cần kiên quyết làm trong sạch đội ngũ cán bộ công chức, những người thực thi pháp luật.

Thứ hai: Xây dựng thiết chế chống tham nhũng có đủ quyền lực và thực quyền trong phát hiện, điều tra và xử lý tham nhũng với sự quan tâm đúng mức của nhà nước về nhân sự và tài chính

Điều 6 UNCAC khuyến nghị các quốc gia “*phải đảm bảo có một hay nhiều cơ quan PCTN. Mỗi bên quốc gia phải dành cho những cơ quan này sự độc lập cần thiết, phù hợp với những nguyên tắc cơ bản của hệ thống pháp lý trong quốc gia đó, đảm bảo để các cơ quan này có thể thực hiện chức năng của mình một cách hiệu quả và không phải chịu những ảnh hưởng không đúng đắn. Cần đảm bảo nguồn lực vật chất và đội ngũ nhân sự chuyên nghiệp đồng thời với việc đào tạo cho đội ngũ nhân sự đó để thực hiện chức năng của họ*”.

Nếu cho rằng tham nhũng là một thất bại của các thể chế [18] thì vấn đề đặt ra là phải lựa chọn một mô hình thể chế chống tham nhũng phù hợp và hiệu quả, vừa chống được tham nhũng, vừa đảm bảo phát triển kinh tế, ổn định trật tự xã hội. Các quốc gia có những quan điểm khác nhau về vấn đề này, tuy nhiên, tựu chung lại đều xoay quanh việc lựa chọn (hoặc kết hợp) một trong hai xu hướng sau:

(i) Thành lập cơ quan điều tra chống tham nhũng độc lập với bộ máy hành pháp, chịu trách nhiệm tổng thể trong PCTN (ví dụ Ủy ban Độc lập Chống tham nhũng của Hồng Kông (ICAC), Cục Điều tra Tội phạm Tham nhũng Singapore (CPIB)...);

(ii) Trao chức năng chống tham nhũng cho một số cơ quan bảo vệ pháp luật và không thành lập các cơ quan chuyên trách chống tham nhũng (ví dụ như ở Trung Quốc, ngoài Ủy ban kiểm tra kỷ luật của Đảng và Cơ quan giám sát ở các cấp chính

quyền còn thành lập Tổng cục chống tham nhũng trong Viện kiểm sát nhân dân tối cao và các cục chống tham nhũng ở các Viện kiểm sát địa phương [20]).

Lựa chọn một mô hình chống tham nhũng phù hợp một mặt phải đảm bảo tránh tình trạng “vừa đá bóng, vừa thổi còi”, mặt khác, cơ quan đó khi được thành lập phải được đảm bảo tính độc lập, tự chủ trong hoạt động và được nhà nước trao cho những quyền năng đặc biệt (như nghe lén điện thoại, xâm nhập tài khoản ngân hàng, thông tin cá nhân của các nghi phạm khi được phép...), hay nói cách khác, phải có thực quyền bởi tham nhũng là loại tội phạm đặc biệt, với chủ thể hành vi là những người có quyền lực, có hiểu biết và quan hệ rộng, dễ dàng lật ngược thế cờ khi có nguy cơ bị phát hiện.

Cuối cùng, nhân sự và nguồn lực tài chính cũng là những vấn đề rất quan trọng quyết định kết quả hoạt động của bất cứ một cơ quan, tổ chức nào. Tổng cục và các cục chống tham nhũng ở cả 4 cấp hành chính của Trung Quốc có khoảng 40.000 người (trên 1.300.000.000 dân); Ủy ban Độc lập chống tham nhũng Hồng Kông có 1300 nhân sự (trên 7 triệu dân); Ủy ban chống tham nhũng quốc gia của Thái Lan có Văn phòng giúp việc gồm 500 người, kinh phí hoạt động mỗi năm là 330 triệu бат, tương đương 130 tỷ đồng Việt Nam. Trong khi đó, một quốc gia với trên 90 triệu dân như Việt Nam chỉ có 3 cơ quan chuyên trách về PCTN với tổng số nhân sự là gần 300 người tại Thanh tra Chính phủ, Bộ Công an, Viện kiểm sát. Ban chỉ đạo trung ương về PCTN giữ vai trò chỉ đạo, phối hợp, kiểm tra, đôn đốc công tác PCTN trên phạm vi cả nước, giúp các các cơ quan chuyên trách về PCTN phát huy tối đa vai trò của mình. Những con số trên cho thấy, không có sự đầu tư đúng mức về nhân sự và nguồn lực tài chính cần thiết từ phía nhà nước, cuộc chiến chống tham nhũng dễ rơi vào tình trạng “lực bất tòng tâm”.

Thứ ba: Xây dựng, củng cố và kiện toàn hệ thống pháp luật về phòng, chống tham nhũng với chế tài đủ sức răn đe

Có một câu ngạn ngữ Latin “*Corruptissima re publica plurimae leges*” với hàm ý rằng, một quốc gia bị nạn tham nhũng hoành hành thông thường cũng là quốc gia có quá nhiều luật. Thực tiễn cho thấy, những quốc gia đang phát triển

thường sở hữu một hệ thống pháp luật đồ sộ nhưng công kênh, chông chéo, mâu thuẫn với nhiều kẽ hở, vì thế càng tạo điều kiện cho tham nhũng nảy sinh và phát triển. Bên cạnh đó, nguyên tắc “suy đoán vô tội” cũng là một trở ngại lớn cho công tác điều tra, truy tố tội phạm tham nhũng trong hệ thống pháp luật hiện hành của nhiều quốc gia trước bối cảnh tham nhũng ngày càng phát triển tràn lan với nhiều hình thái tinh vi và phức tạp, rất khó phát hiện và chứng minh có tội.

Vấn đề xử lý hậu quả tham nhũng cũng được nhiều quốc gia quan tâm khi cân nhắc các chế tài đối với hành vi tham nhũng, một mặt cần đảm bảo sức răn đe của pháp luật, mặt khác vẫn giải quyết được tận gốc rễ hậu quả của tham nhũng. Hiện nay các quốc gia có xu hướng loại bỏ hình phạt tử hình như một chế tài đối với hành vi tham nhũng; thậm chí tội phạm tham nhũng cũng chỉ bị kết án không quá 5 năm tù giam (Bộ luật Hình sự Trung Quốc), 10 năm tù giam (Bộ luật Hình sự Nhật Bản). Thay vào đó, tài sản có nguồn gốc tham nhũng sẽ được trả lại cho chủ sở hữu hợp pháp, bị tịch thu hoặc sung công quỹ. Xu hướng xử lý hậu quả tham nhũng này nhằm răn đe nghiêm khắc để loại bỏ tâm lý “hy sinh đời bố, củng cố đời con”.

Thứ tư: Tăng cường tính liêm chính, minh bạch trong quản lý hoạt động nhà nước, tính dân chủ trong quy trình ra quyết định và hoạch định chính sách

Nhằm thực hiện nguyên tắc công khai, minh bạch trong hoạt động quản lý nhà nước, các quốc gia chủ yếu đưa ra những quy định liên quan đến *quyền tiếp cận thông tin* của người dân về các vấn đề thuộc lĩnh vực công và tư (trừ những tài liệu, thông tin liên quan đến an ninh quốc gia), các biện pháp công khai thủ tục hành chính, mua sắm tài sản công, thu chi ngân sách, kết quả giải quyết khiếu nại, tố cáo, tự do báo chí... Bên cạnh đó, để phòng ngừa sự xung đột giữa lợi ích riêng và lợi ích chung, các biện pháp về xây dựng và thực hiện quy chế tuyên dụng, đề bạt cán bộ, công chức công khai, dân chủ cũng được áp dụng; quy định những điều công chức không được làm, kê khai tài sản của công chức...

Thứ năm: Đảm bảo cho đội ngũ cán bộ, công chức sống được bằng lương

“Giảm cám dỗ tham nhũng bằng cách trả lương xứng đáng cho công chức và lãnh đạo chính trị là một lựa chọn đơn giản. Trả cho các nhà lãnh đạo mức lương

thật cao mà họ xứng đáng được hưởng để có một chính phủ liêm chính, trong sạch hoặc là trả lương không tương xứng và gánh chịu nguy hiểm của căn bệnh tham nhũng của Thế giới thứ ba” (Lý Quang Diệu) [19]. Singapore là điển hình cho quốc gia trả lương công chức theo sát khu vực tư nhân để công chức “không cần tham nhũng” (lương của Thủ tướng Lý Hiển Long lên tới 2,4 triệu USD/năm, cao gấp năm lần mức lương 400.000 USD/năm của Tổng thống Mỹ Barack Obama [37]). Tuy nhiên, cũng có nghiên cứu khác lại chỉ ra rằng, lương cao không hẳn là nguyên nhân chính khiến Singapore trở thành một trong những quốc gia trong sạch nhất thế giới hiện nay; ngược lại, về bản chất, lương cao sẽ là kết quả tất yếu của một chính sách chống tham nhũng hiệu quả, thành công [18].

Thứ sáu: Tăng cường và phát huy sự tham gia của quần chúng nhân dân trong đấu tranh phòng, chống tham nhũng

Chống tham nhũng không thể thành công nếu không dựa vào sức dân, bởi nhân dân là những người chịu ảnh hưởng nặng nề nhất của tham nhũng, cũng vì thế mà sẵn sàng tham gia đấu tranh chống tham nhũng. Tuy nhiên vấn đề đặt ra là phải thiết lập một cơ chế bảo vệ người tố cáo tham nhũng hay bảo vệ nhân chứng đủ mạnh để đảm bảo tính riêng tư và sự an toàn cho người tố cáo. Vì vậy, một số biện pháp đã được các quốc gia đặt ra như [20]: giữ bí mật lời khai, chuyển chỗ ở để tránh bị phát hiện (Đức, Pháp, Tây Ban Nha), xem xét đơn thư tố cáo không ghi tên người gửi hoặc các cuộc điện thoại gọi tới không nêu tên người gọi (Singapore...), tôn vinh và khen thưởng cho những người có công trong đấu tranh PCTN...Tuy nhiên, vấn đề bảo đảm quyền con người trong công tác PCTN lại được đặt ra khi một số quốc gia trên thế giới (ví dụ như Hồng Kông và Singapore) dựa trên nguyên tắc “suy đoán có tội” để áp dụng biện pháp buộc nghi phạm phải chứng minh nguồn gốc tài sản đáng nghi là trong sạch, nếu không giải thích thỏa đáng được thì họ bị coi là phạm tội tham nhũng. Biện pháp này tuy đem lại hiệu quả đặc biệt vì giải quyết được đáng kể gánh nặng quá tải của các cơ quan tiến hành tố tụng, tiết kiệm nguồn lực và thời gian truy tìm chứng cứ chứng minh tài sản bất minh của rất nhiều nghi can tham nhũng; nhưng đây cũng là biện pháp gây nhiều tranh cãi bởi có khả

năng vi phạm các quyền cơ bản của con người, đặc biệt là quyền được bảo vệ đời tư trong quá trình điều tra, truy tố và xét xử.

Thứ bảy: Đẩy mạnh công tác giáo dục, tuyên truyền, phổ biến kiến thức về phòng, chống tham nhũng

Các Mác đã chỉ ra rằng [26], hành vi phạm pháp thường là do nhân tố kinh tế tạo nên, không thay đổi theo ý chí của người lập pháp. Hệ thống pháp luật dù có hoàn thiện đến mấy cũng không thể điều chỉnh tuyệt đối lòng tham, tính háms lợi, những thói quen xấu của con người. Vì vậy, công tác giáo dục, tuyên truyền, phổ biến thông tin về chống tham nhũng là rất cần thiết và cần được thực hiện càng sớm, càng bền bỉ và liên tục càng tốt. Có thể tham khảo công tác giáo dục, tuyên truyền về PCTN của Singapore với giáo dục đạo đức “tự răn mình” cho công chức, hay việc thành lập Ủy ban đặc biệt về đạo đức của Hàn Quốc, ban hành các Bộ Quy tắc về đạo đức của công chức như trường hợp Thụy Điển, Australia, Đức...hay việc phổ biến, tuyên truyền, đưa nội dung PCTN tới trường học ở Thái Lan và Philippin [12].

Thứ tám: Tăng cường hoạt động hợp tác quốc tế trong lĩnh vực phòng, chống tham nhũng

Nhận thấy tầm quan trọng của sự hợp tác giữa các quốc gia trong công tác PCTN trong bối cảnh quy mô, tính chất và phạm vi của các tội phạm tham nhũng đang ngày càng tinh vi và phức tạp, UNCAC đã dành một chương quy định về “Hợp tác quốc tế” với các biện pháp cụ thể như: Dẫn độ (Điều 44), Chuyển giao người bị kết án (Điều 45), Tương trợ pháp lý (Điều 46), Chuyển giao vụ án hình sự (Điều 47), Hợp tác thực thi pháp luật (Điều 48), Điều tra chung (Điều 49), Điều 50 (Kỹ thuật điều tra đặc biệt), và Hợp tác quốc tế vì mục đích tịch thu tài sản tham nhũng (Điều 55)...

Hợp tác quốc tế không chỉ tạo điều kiện cho các quốc gia cung cấp cho nhau những hỗ trợ về mặt kỹ thuật hay tài chính trong quá trình điều tra, truy tố, xét xử những vụ án tham nhũng có yếu tố nước ngoài, cung cấp những bài học kinh nghiệm và thực tiễn tốt trong công tác PCTN mà trong nhiều trường hợp, những áp lực quốc tế cũng khiến nhiều quốc gia buộc phải có những động thái tích cực thể

hiện việc tuân thủ các nghĩa vụ quốc tế đã cam kết, từ đó nhiều vụ án tham nhũng nghiêm trọng đã bị phanh phui và được làm sáng tỏ.

1.2. NHẬN THỨC VỀ QUYỀN CON NGƯỜI

1.2.1 Khái niệm về quyền con người

*“Chúng ta sẽ không được an toàn khi sống trong một xã hội không phát triển, chúng ta sẽ không tận hưởng được thành quả của sự phát triển nếu không được bảo vệ, và chúng ta sẽ chẳng có cả hai nếu không biết tôn trọng **quyền con người**” [83] – Nguyên Tổng Thư ký Liên hợp quốc Kofi Annan.*

Quyền con người là một khái niệm nếu thoạt nghe thì ai cũng có thể mừng tượng được phần nào nội hàm của nó, nhưng không phải ai cũng biết tất cả các quyền con người của mình. Vậy quyền con người là gì?

Dưới góc độ ngôn ngữ học, “quyền” là điều mà pháp luật hoặc xã hội công nhận cho được hưởng, được làm, được đòi hỏi [16, 786]. Dưới góc độ pháp lý, “quyền” dùng để chỉ những điều mà pháp luật công nhận và đảm bảo thực hiện đối với cá nhân, tổ chức để theo đó cá nhân được hưởng, được làm, được đòi hỏi mà không ai được ngăn cản, hạn chế [1, 648].

Từ khái niệm về “quyền” trên đây, dưới góc độ pháp lý, có thể xác định quyền con người là “quyền của thành viên trong xã hội loài người, là nhân phẩm, nhu cầu, lợi ích và năng lực của con người được thể chế hóa (ghi nhận) trong pháp luật quốc tế và pháp luật quốc gia” [1, 648]. Quyền con người có thể được phân loại dựa theo chủ thể quyền và nội dung quyền. Theo chủ thể quyền có thể phân thành quyền của cá nhân, quyền của nhóm (như phụ nữ, trẻ em) và quyền quốc gia (quyền của quốc gia, dân tộc thiểu số, quyền phát triển)... Theo nội dung quyền thì có thể chia thành nhóm quyền dân sự, chính trị (quyền bầu cử, ứng cử, tham gia quản lý nhà nước, xã hội; quyền tự do tín ngưỡng, tự do ngôn luận, tự do tôn giáo...) và nhóm quyền kinh tế, văn hóa, xã hội (quyền sở hữu, quyền làm việc, quyền được bảo vệ sức khỏe, quyền học tập, quyền được hưởng thụ văn hóa).

Ở cấp độ quốc tế, các học giả thường viện dẫn khái niệm quyền con người của Văn phòng Cao ủy Liên hợp quốc: “*Quyền con người là những bảo đảm pháp lý toàn cầu có tác dụng bảo vệ các cá nhân và các nhóm chống lại những hành*

động hoặc sự bỏ mặc mà làm tổn hại đến nhân phẩm, những sự được phép và tự do cơ bản của con người” [62].

Cuốn *Cẩm nang giáo dục quyền con người dành cho giới trẻ* của Hội đồng Châu Âu đã đưa ra khái niệm về quyền con người rất hay và giàu hình ảnh [53], theo đó: “Quyền con người giống như một *cái áo giáp* bởi nó bảo vệ bạn; giống như *luật lệ* bởi nó chỉ cho bạn cách phải hành xử như thế nào; nó giống như những *ngài thẩm phán* bởi bạn có thể yêu cầu được bảo vệ. Quyền con người cũng *trừu tượng* như *xúc cảm* bởi nó thuộc về tất cả mọi người và luôn tồn tại dù có điều gì xảy ra. Quyền con người cũng giống như *thiên nhiên* bởi nó cũng có thể bị xâm hại; và cũng giống như *tâm linh* bởi nó không thể bị hủy diệt. Giống như *thời gian*, quyền con người công bằng với tất cả, dù bạn giàu hay nghèo, già hay trẻ, da trắng hay da đen, cao hay thấp. Quyền con người giúp chúng ta được tôn trọng và nó cũng yêu cầu chúng ta phải tôn trọng quyền con người của những người khác. Giống như *lòng tốt, sự thật và công lý*, chúng ta có thể không thống nhất được với nhau về khái niệm quyền con người nhưng chúng ta đều có thể nhận biết được chúng”.

1.2.2 Các quyền con người cơ bản và cơ chế bảo đảm

1.2.2.1 Các quyền con người cơ bản

Các quyền dân sự, chính trị và các quyền về kinh tế, văn hóa, xã hội là hai nhóm quyền chính cấu thành các quyền và tự do cá nhân cơ bản của con người. Các quyền và tự do này đầu tiên được ghi nhận trong Tuyên ngôn toàn thế giới về quyền con người (UDHR) năm 1948 sau đó được tái khẳng định và cụ thể hóa trong nhiều văn kiện quốc tế khác mà đặc biệt là hai công ước về các quyền dân sự, chính trị và kinh tế, xã hội, văn hóa (ICCPR và ICCSCR) năm 1966.

1.2.2.1.1 Nhóm quyền dân sự và chính trị cơ bản

- *Quyền sống* [3, 158]: Quyền sống là “quyền quan trọng nhất của con người mà trong bất cứ hoàn cảnh nào, kể cả trong tình trạng khẩn cấp của quốc gia, cũng không thể bị vi phạm” (Bình luận chung số 3, đoạn 1). Quyền sống được quy định trong Điều 3 UDHR và cụ thể hóa tại Điều 6 ICCPR, theo đó, mọi người đều có quyền cố hữu là được sống. Quyền này phải được pháp luật bảo vệ. Không ai có thể

bị tước mạng sống một cách tùy tiện (khoản 1). Theo Ủy ban giám sát thực hiện ICCPR, yêu cầu này bao gồm cả các biện pháp làm giảm tỷ lệ tử vong của bà mẹ, trẻ em; tăng tuổi thọ bình quân của người dân cụ thể như các biện pháp nhằm xóa bỏ tình trạng suy dinh dưỡng và dịch bệnh cũng như nâng cao các tiêu chuẩn sống cho người dân. Đảm bảo quyền sống không chỉ được hiểu theo nghĩa hẹp là bảo đảm sự toàn vẹn về tính mạng mà còn bao hàm việc bảo đảm sự tồn tại của con người (Bình luận chung số 6). Mặc dù ICCPR chỉ khuyến nghị chứ không bắt buộc các quốc gia phải xóa bỏ hình phạt tử hình, các khoản 2,3,4,5,6 của Điều 6 yêu cầu các quốc gia thành viên chỉ được phép áp dụng hình phạt tử hình trong một số trường hợp nhất định. Bình luận chung số 14 nhấn mạnh rằng các quốc gia thành viên cần hạn chế chiến tranh, đặc biệt là chiến tranh hạt nhân và chấm dứt các cuộc chạy đua vũ trang vì đó là những tội ác chống lại loài người.

- *Quyền không bị phân biệt đối xử, được thừa nhận và bình đẳng trước pháp luật* [3, 154] là quyền được xác lập tư cách công dân trước pháp luật, không bị pháp luật phân biệt đối xử, có vị thế ngang nhau trước pháp luật và được pháp luật bảo vệ như nhau. Đây được coi là một trong những nguyên tắc cơ bản của Luật quyền con người quốc tế, được điều chỉnh tại các Điều 1,2,6,7,8 UDHR và tái khẳng định tại các Điều 2,3,16 và 26 ICCPR. Quyền này đặt ra nghĩa vụ với các quốc gia thành viên phải nghiêm cấm và trừng phạt mọi sự phân biệt đối xử, đảm bảo cho mọi người có mặt trên lãnh thổ nước mình, bất kể người đó là công dân nước mình, người không quốc tịch hay người nước ngoài, sự bảo hộ bình đẳng và có hiệu quả chống lại những phân biệt đối xử về chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo, quan điểm chính trị hoặc quan điểm khác, nguồn gốc dân tộc hoặc xã hội, tài sản, thành phần xuất thân hoặc bất cứ địa vị nào khác. Theo Ủy ban giám sát ICCPR, quyền này phải được áp dụng kể cả trong tình trạng khẩn cấp của quốc gia (Bình luận chung số 18, đoạn 3).

- *Quyền được bảo vệ không bị tra tấn, đối xử hoặc trừng phạt tàn bạo, vô nhân đạo hoặc hạ nhục* [3, 160]: Quyền này đầu tiên được đề cập trong Điều 5 UDHR, không ai bị tra tấn hay bị đối xử, trừng phạt tàn bạo, vô nhân đạo hoặc hạ

thấp nhân phẩm” và sau đó được cụ thể hóa tại Điều 5 UDHR. Theo Ủy ban giám sát thực hiện Công ước của Liên Hợp quốc, quyền không bị tra tấn, đối xử hay trừng phạt tàn ác, vô nhân đạo hoặc hạ nhục cũng không thể bị vi phạm trong bất cứ hoàn cảnh nào, kể cả trong tình trạng khẩn cấp của quốc gia. Do đó, các quốc gia trong phạm vi của mình có nghĩa vụ thực hiện tất cả các biện pháp về lập pháp, hành chính và tư pháp để bảo vệ công dân khỏi bị tra tấn, đối xử hay trừng phạt tàn ác, vô nhân đạo hay bị hạ nhục xuất phát từ bất kỳ chủ thể nào, cho dù là nhà nước, một quan chức nhà nước hay một người khác có quyền lực như một quan chức.

- *Quyền được bảo vệ không bị bắt làm nô lệ hay nô dịch* [3, 163]: Quyền này đầu tiên được đề cập trong Điều 4 UDHR, trong đó nêu rằng, không ai bị bắt làm nô lệ và buôn bán nô lệ đều bị cấm. Điều 8 ICCPR sau đó tái khẳng định và chi tiết hóa quyền bằng việc liệt kê tất cả các tình huống mà một người có thể bị buộc phải phụ thuộc vào người khác. Liên quan đến vấn đề lao động cưỡng bức, khoản 3 cũng liệt kê những trường hợp loại trừ, tuy nhiên, những quy định về loại trừ phải được áp dụng một cách bình đẳng, không phân biệt đối xử với bất kỳ chủ thể nào và phải phù hợp với các quy định khác có liên quan của ICCPR [74]. Tương tự như vấn đề chống tra tấn, việc chống nô lệ và các hình thức nô lệ, nô dịch được coi là một quy phạm tập quán quốc tế về quyền con người, do đó, những tiêu chuẩn quốc tế về vấn đề này có hiệu lực ràng buộc với mọi quốc gia trên thế giới, bất kể việc quốc gia đó có là thành viên của các điều ước quốc tế hay không.

- *Quyền được bảo vệ khỏi bị bắt, giam giữ tùy tiện* [3, 165]: Nhằm đảm bảo tự do và an toàn cá nhân, quyền này đầu tiên được quy định tại Điều 9 UDHR, trong đó nêu rằng, không ai bị bắt, giam giữ hay lưu đày một cách tùy tiện. Quy định này sau đó được cụ thể hóa trong Điều 9 ICCPR. Theo Ủy ban giám sát ICCPR, khoản 1 Điều 9 Công ước được áp dụng cho tất cả những người bị tước tự do, kể cả các trường hợp do phạm tội hay do bị tâm thần, lang thang, nghiện ma túy, hay để nhằm các mục đích giáo dục, kiểm soát nhập cư (Bình luận chung số 8, đoạn 1).

- *Quyền được đối xử nhân đạo và tôn trọng nhân phẩm của những người bị tước tự do* [3, 166]: Quyền này được quy định tại Điều 10 ICCPR, theo đó, những

người bị tước tự do phải được đối xử nhân đạo với sự tôn trọng nhân phẩm vốn có của con người. Khoản 2 Điều này quy định, trừ những hoàn cảnh đặc biệt, bị can, bị cáo phải được giam giữ tách biệt với những người đã bị kết án và phải được đối xử theo chế độ riêng, phù hợp với quy chế dành cho những người bị tạm giam. Những bị can chưa thành niên phải được giam giữ tách riêng khỏi người lớn và phải được đưa ra xét xử càng sớm càng tốt. Khoản 3 Điều này đề cập một nguyên tắc định hướng việc đối xử với những người bị tước tự do, theo đó, việc đối xử với tù nhân trong hệ thống trại giam nhằm mục đích chính yếu là cải tạo và đưa họ trở lại xã hội, chứ không phải nhằm mục đích chính là trừng phạt hay hành hạ họ.

- *Quyền được xét xử công bằng* [3, 168]: Quyền được xét xử công bằng được coi là hòn đá tảng trong hệ thống bảo vệ quyền con người quốc tế nhằm đảm bảo cho các bên được đối xử ngang nhau khi tham dự một phiên tòa. Theo Điều 10 UDHR, mọi người đều bình đẳng về quyền được xét xử công bằng và công khai bởi một tòa án độc lập và khách quan để xác định các quyền và nghĩa vụ của họ, cũng như về bất cứ sự buộc tội nào đối với họ. Điều 11 bổ sung thêm một số khía cạnh cụ thể, theo đó, mọi người, nếu bị cáo buộc về hình sự, đều có quyền được coi là vô tội cho đến khi được chứng minh là phạm tội theo pháp luật tại một phiên tòa xét xử công khai nơi người đó được đảm bảo những điều kiện cần thiết để bào chữa cho mình. Không ai bị cáo buộc là phạm tội vì bất cứ hành vi hoặc sự tắc trách nào mà không cấu thành một phạm tội hình sự theo pháp luật quốc gia hay pháp luật quốc tế vào thời điểm thực hiện hành vi hay có sự tắc trách nào đó. Cũng không ai bị tuyên phạt nặng hơn mức hình phạt được quy định vào thời điểm hành vi phạm tội được thực hiện. Các quy định này sau đó được tái khẳng định và cụ thể hóa trong các Điều 14, 15 và 11 của ICCPR.

- *Quyền tự do đi lại, cư trú* [3, 173]: Quyền tự do đi lại, cư trú trước hết được đề cập trong Điều 13 UDHR, trong đó nêu rằng: Mọi người đều có quyền tự do đi lại và tự do cư trú trong phạm vi lãnh thổ của quốc gia. Mọi người đều có quyền rời khỏi bất kỳ nước nào, kể cả nước mình, cũng như có quyền trở về nước mình. Quy định này sau đó được tái khẳng định và cụ thể hóa trong các Điều 12 và 13 ICCPR.

Điều 12 ICCPR xác định bốn dạng tự do cụ thể: (i) Tự do lựa chọn nơi ở trong phạm vi lãnh thổ quốc gia; (ii) Tự do đi lại trong phạm vi lãnh thổ quốc gia; (iii) Tự do rời khỏi bất kỳ quốc gia nào, kể cả nước mình và (iv) Tự do trở lại quốc gia mình. Đặc biệt, quyền này không chỉ áp dụng cho công dân của một quốc gia, mà còn với người nước ngoài đang cư trú hợp pháp trên lãnh thổ quốc gia đó. Theo Điều 4 ICCPR, các nhà nước có thể hạn chế việc thực hiện quyền này nếu thấy cần thiết để bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự công cộng, đạo đức và sức khỏe của cộng đồng, hay để bảo vệ các quyền và tự do của người khác.

- *Quyền được bảo vệ đời tư* [3, 180]: Quyền này được đề cập đầu tiên trong điều 12 UDHR, theo đó, không ai phải chịu sự can thiệp một cách tùy tiện vào cuộc sống riêng tư, gia đình, nơi ở hoặc thư tín, cũng như bị xúc phạm danh dự hoặc uy tín cá nhân. Mọi người đều có quyền được pháp luật bảo vệ chống lại sự can thiệp và xâm phạm như vậy. Vì sự an toàn của tất cả mọi người trong xã hội, quyền về sự riêng tư không phải là quyền tuyệt đối nhưng những can thiệp vào đời tư phải được quy định trong pháp luật, và phải phù hợp với các quy định khác của ICCPR.

- *Quyền tự do chính kiến, niềm tin, tín ngưỡng, tôn giáo* [3, 182]: Điều 18 UDHR quy định, mọi người đều có quyền tự do tư tưởng, tín ngưỡng và tôn giáo, kể cả tự do thay đổi tín ngưỡng hoặc tôn giáo của mình và tự do bày tỏ tín ngưỡng hay tôn giáo của mình bằng các hình thức như truyền giảng, thực hành, thờ cúng và tuân thủ các nghi lễ, dưới hình thức cá nhân hay tập thể, tại nơi công cộng hoặc nơi riêng tư. Nội dung của Điều 18 UDHR sau đó được tái khẳng định và cụ thể hóa trong các Điều 18 và Điều 20 ICCPR. Điều 29 ICCPR khẳng định, đây không phải là một quyền tuyệt đối, các nhà nước có thể hạn chế các tự do này nếu đó là cần thiết để bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự xã hội.

- *Quyền tự do ý kiến và biểu đạt* [3, 186]: Quyền này được ghi nhận trong Điều 19 UDHR theo đó, mọi người đều có quyền tự do ngôn luận và bày tỏ ý kiến; kể cả tự do bảo lưu quan điểm mà không bị can thiệp; cũng như tự do tìm kiếm, tiếp nhận và truyền bá các ý tưởng và thông tin bằng bất kỳ phương tiện truyền thông nào và không có giới hạn về biên giới. Nội dung Điều 19 UDHR sau đó được tái

khẳng định và cụ thể hóa trong các Điều 19 và Điều 20 ICCPR. Theo Ủy ban giám sát ICCPR, quyền được giữ quan điểm của mình là quyền tuyệt đối, không được hạn chế hay tước bỏ trong bất cứ hoàn cảnh nào, kể cả trong tình huống khẩn cấp của quốc gia (Bình luận chung số 10).

- *Quyền kết hôn, lập gia đình và bình đẳng trong hôn nhân* [3, 187]: Được coi là bộ phận cấu thành cơ bản nhất trong nhóm quyền con người về dân sự, quyền này đầu tiên được đề cập trong Điều 16 UDHR, theo đó, nam và nữ khi đủ tuổi đều có quyền kết hôn và xây dựng gia đình mà không có bất kỳ sự hạn chế nào về chủng tộc, quốc tịch hay tôn giáo. Nam và nữ có quyền bình đẳng trong việc kết hôn, trong thời gian chung sống và khi ly hôn. Việc kết hôn chỉ được tiến hành với sự đồng ý hoàn toàn và sự tự nguyện của cặp vợ chồng tương lai. Gia đình là tế bào tự nhiên và cơ bản của xã hội, được nhà nước và xã hội bảo vệ. Các quy định này của UDHR sau đó được tái khẳng định và cụ thể hóa trong Điều 23 ICCPR và Điều 10 ICESCR.

- *Quyền tự do lập hội* [3, 189]: Là một quyền quan trọng của chế độ dân chủ tự do, quyền này đầu tiên được ghi nhận trong Điều 20 UDHR, quy định mọi người đều có quyền tự do hội họp và lập hội một cách hòa bình, trong đó khoản 2 nêu rõ, không ai bị ép buộc phải tham gia vào bất cứ hiệp hội nào. Sau đó quyền này được tái khẳng định và cụ thể hóa trong hai Điều 21 và 22 ICCPR.

- *Quyền được tham gia vào đời sống chính trị* [3, 191]: Quyền này đầu tiên được ghi nhận trong Điều 21 UDHR, theo đó, mọi người đều có quyền tham gia quản lý đất nước mình, một cách trực tiếp hoặc thông qua các đại diện mà họ được tự do lựa chọn. Mọi người đều có quyền được tiếp cận các dịch vụ công cộng ở nước mình một cách bình đẳng. Ý chí của nhân dân phải là cơ sở tạo nên quyền lực của chính quyền, ý chí đó phải được thể hiện qua các cuộc bầu cử định kỳ và chân thực, được tổ chức theo nguyên tắc phổ thông đầu phiếu, bình đẳng và bỏ phiếu kín, hoặc bằng những thủ tục bầu cử tự do tương tự. Là “trung tâm của một xã hội dân chủ”, Điều 25 ICCPR công nhận và bảo vệ quyền và cơ hội của tất cả mọi công dân tham gia vào việc tiến hành các hoạt động của đời sống công cộng, quyền bầu cử và quyền ứng cử, cùng với quyền có tiếp cận với các dịch vụ công

1.2.2.1.2 Nhóm quyền kinh tế, xã hội và văn hóa

- *Quyền được hưởng và duy trì tiêu chuẩn sống chính đáng* [3, 199]: Quyền này được xem như là một tập hợp các quyền liên quan đến việc bảo đảm những điều kiện cơ bản của cuộc sống, đã được quy định trong Khoản 1 Điều 25 UDHR trong đó nêu rằng, mọi người đều có quyền được hưởng một mức sống thích đáng, đủ để đảm bảo sức khỏe và phúc lợi của bản thân và gia đình, về các khía cạnh ăn, mặc, ở, chăm sóc y tế và các dịch vụ xã hội cần thiết, cũng như có quyền được bảo hiểm trong trường hợp thất nghiệp, đau ốm, tàn phế, góa bụa, già nua hoặc thiếu phương tiện sinh sống do những hoàn cảnh khách quan vượt quá khả năng đối phó của họ. Quy định này sau đó được tái khẳng định và cụ thể hóa trong Điều 11 ICESCR.

- *Quyền làm việc và hưởng thù lao công bằng, hợp lý* [3, 209]: Đây là một nhóm quyền cơ bản liên quan đến lĩnh vực lao động, được ghi nhận đầu tiên trong Điều 23 UDHR theo đó, mọi người đều có quyền làm việc, quyền tự do lựa chọn nghề nghiệp, được hưởng những điều kiện làm việc công bằng, thuận lợi và được bảo vệ chống lại nạn thất nghiệp; quyền được trả công ngang nhau cho những công việc như nhau mà không có bất kỳ sự phân biệt đối xử nào; mọi người lao động đều có quyền được hưởng chế độ thù lao công bằng và hợp lý nhằm bảo đảm sự tồn tại của bản thân và gia đình xứng đáng với nhân phẩm, và được trợ cấp khi cần thiết bằng các biện pháp bảo trợ xã hội; mọi người đều có quyền thành lập hoặc gia nhập công đoàn để bảo vệ các quyền lợi của mình. Điều 24 UDHR quy định về quyền nghỉ ngơi và thư giãn, kể cả quyền được giới hạn hợp lý số giờ làm việc và được hưởng những ngày nghỉ định kỳ có hưởng lương. ICESCR cụ thể hóa các quyền về lao động nêu ở UDHR tại các Điều 6,7,8.

- *Quyền được hưởng an sinh xã hội* [3, 211]: Điều 22 UDHR ghi nhận rằng, mọi người đều có quyền được hưởng an sinh xã hội. Quy định này sau đó được tái khẳng định trong Điều 9 ICESCR, trong đó khẳng định, các quốc gia thành viên Công ước này thừa nhận quyền của mọi người được hưởng an sinh xã hội, kể cả bảo hiểm xã hội.

- *Quyền được hỗ trợ về gia đình* [3, 211]: Quyền này đầu tiên được quy định

tại khoản 3 Điều 16, gia đình là tế bào tự nhiên và cơ bản của xã hội, được nhà nước và xã hội bảo vệ, và khoản 2 Điều 25, các bà mẹ và trẻ em có quyền được hưởng sự chăm sóc và giúp đỡ đặc biệt. Mọi trẻ em, dù sinh ra trong hay ngoài giá thú, đều phải được hưởng sự bảo trợ xã hội như nhau. Các quy định này sau đó được cụ thể hóa trong ICCPR Điều 23 và Điều 10 ICESCR.

- *Quyền về sức khỏe* [3, 212]: Quyền này nằm trong nội hàm của quyền được có mức sống thích đáng nêu ở điều 25 UDHR, theo đó, mọi người có quyền được hưởng một mức sống thích đáng, đủ để đảm bảo sức khỏe và phúc lợi của bản thân và gia đình, về các khía cạnh ăn, mặc, ở, chăm sóc y tế và các dịch vụ xã hội cần thiết... Các bà mẹ và trẻ em có quyền được hưởng sự chăm sóc và giúp đỡ đặc biệt. Quy định của Điều 25 UDHR sau đó được cụ thể hóa trong các Điều 7, 11, 12 ICESCR; Điều 10,12,14 Công ước về Xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ (CEDAW), Điều 24 Công ước về Quyền trẻ em (CRC) và Điều 5 Công ước quốc tế về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt chủng tộc năm 1965.

- *Quyền được giáo dục* [3, 216]: Theo Điều 26 UDHR, mọi người đều có quyền được học tập. Giáo dục phải miễn phí, ít nhất là ở các bậc tiểu học và trung học cơ sở. Giáo dục tiểu học phải là bắt buộc. Giáo dục kỹ thuật và dạy nghề phải mang tính phổ thông và giáo dục đại học hay cao hơn phải theo nguyên tắc công bằng cho bất cứ ai có khả năng. Cha mẹ có quyền ưu tiên lựa chọn các hình thức giáo dục cho con cái họ. Điều 26 UDHR được cụ thể hóa trong các Điều 13 và 14 ICESCR.

- *Quyền được tham gia vào đời sống văn hóa và được hưởng các thành tựu của khoa học* [3, 226]: Theo Điều 27 UDHR, mọi người có quyền tự do tham gia vào đời sống văn hóa của cộng đồng, được thưởng thức nghệ thuật và chia sẻ những tiến bộ khoa học cũng như những lợi ích xuất phát từ những tiến bộ khoa học. Mọi người đều có quyền được bảo vệ các quyền lợi vật chất và tinh thần phát sinh từ bất kỳ sáng tạo khoa học, văn học hay nghệ thuật nào mà người đó là tác giả. Điều 15 cụ thể hóa nội dung Điều 27 UDHR.

1.2.2.2 Cơ chế bảo vệ và thúc đẩy quyền con người

1.2.2.2.1 Cơ chế bảo vệ và thúc đẩy quyền con người của Liên hợp

quốc

a. Cơ chế dựa trên Hiến chương

Các cơ quan được thành lập theo Hiến chương có nhiệm vụ đánh giá thực trạng quyền con người của các quốc gia thành viên Liên hợp quốc. Cụ thể:

- *Hội đồng Quyền con người của Liên hợp quốc (UNHRC)* là cơ quan liên chính phủ được thành lập theo Nghị quyết số 60/251 vào ngày 03/4/2006 của Đại hội đồng để thay thế UNCHR, bao gồm 47 nước thành viên với nhiệm vụ thúc đẩy và bảo vệ quyền con người ở các quốc gia;

- *Cơ chế Đánh giá Định kỳ toàn thể (UPR)*: Cơ chế này cho phép việc đánh giá định kỳ sự tuân thủ các nghĩa vụ và cam kết về quyền con người của các quốc gia thành viên Liên hợp quốc được thực hiện cứ bốn năm một lần. Dưới sự giám sát của UNHRC, theo tiến trình UPR, trước khi tiến hành đánh giá, Nhóm công tác của UNHRC sẽ chuẩn bị các thông tin làm cơ sở cho việc xem xét đánh giá. Sau khi Nhóm công tác xây dựng được báo cáo về kết quả đánh giá và được UNHRC thông qua, các quốc gia được đánh giá sẽ cân nhắc việc áp dụng những khuyến nghị trong báo cáo và thông báo về kết quả thực hiện những khuyến nghị trong lần báo cáo định kỳ tiếp sau của quốc gia mình;

- *Các thủ tục điều tra đặc biệt*: Các thủ tục điều tra đặc biệt cho phép việc theo dõi, tư vấn, điều tra và báo cáo về những tình huống vi phạm quyền con người nghiêm trọng ở một quốc gia hay khu vực cụ thể. Việc điều tra được thực hiện bởi các nhóm công tác hoặc các báo cáo viên đặc biệt hay các chuyên gia độc lập hoặc các đại diện đặc biệt (do Tổng thư ký chỉ định).

b. Cơ chế dựa trên công ước

Hiện nay, 10 văn kiện quốc tế cơ bản về quyền con người của Liên hợp quốc (xếp theo thứ tự thời gian) [63] bao gồm: Tuyên ngôn Quốc tế Quyền con người (1948), Công ước quốc tế về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt chủng tộc (1965), Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (1966), Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa (1966), Công ước về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử đối với phụ nữ (1979), Công ước chống tra tấn của Liên hợp quốc (1984), Công ước quốc tế về quyền trẻ em (1989),

Công ước quốc tế về bảo vệ quyền của người lao động di trú (1990), Công ước bảo vệ mọi người khỏi bị cưỡng bức mất tích (2006), Công ước quốc tế về các quyền của người khuyết tật (2007). Mỗi công ước kể trên đều có một ủy ban giám sát bao gồm các chuyên gia độc lập có nhiệm vụ giám sát việc thực hiện công ước. Các ủy ban này sẽ tiến hành xem xét báo cáo thực thi công ước của các quốc gia thành viên sau khi hướng dẫn về hình thức và nội dung báo cáo, xem xét khiếu nại của các cá nhân (hiện tại có 6 ủy ban công ước có thể nhận và xem xét đơn tố cáo một quốc gia thành viên đã vi phạm quyền của một cá nhân cụ thể), đưa ra các bình luận chung/khuyến nghị chung để giải thích nội dung và các biện pháp thực hiện công ước.

1.2.2.2.2 Các cơ chế khu vực về bảo vệ và thúc đẩy quyền con người

a. Cơ chế thúc đẩy và bảo vệ quyền con người ở Châu Âu [3, 367]:

Công ước Châu Âu về bảo vệ quyền con người và tự do cơ bản (được Hội đồng Châu Âu thông qua năm 1950) được coi là văn kiện quan trọng nhất trong hệ thống văn kiện khu vực về quyền con người ở Châu Âu. Công ước không chỉ ghi nhận các quyền tự do cơ bản của con người mà còn quy định cơ chế giám sát việc thực hiện các quyền thông qua Ủy ban quyền con người trực thuộc Hội đồng Châu Âu, Tòa án quyền con người Châu Âu và Ủy ban các Bộ trưởng của Hội đồng Châu Âu. Công ước cũng quy định hai loại khiếu nại với những vi phạm quyền con người có thể được tiếp nhận và xem xét, đó là khiếu nại của các cá nhân với quốc gia mà mình là công dân và khiếu nại giữa các quốc gia với nhau. Đặc trưng của cơ quan bảo vệ và thúc đẩy quyền con người ở Châu Âu là nhấn mạnh tới yếu tố cá nhân và bảo vệ các quyền cá nhân, với hiệu quả thực được đánh giá là ưu việt nhất thế giới.

b. Cơ chế thúc đẩy và bảo vệ quyền con người ở Châu Mỹ [3, 369]:

Tuyên bố Châu Mỹ về các quyền và nghĩa vụ của con người được thông qua năm 1948 đã đánh dấu sự khởi đầu của cơ chế quyền con người Châu Mỹ. Bộ máy cơ quan bảo vệ và thúc đẩy quyền con người ở Châu Mỹ bao gồm Ủy ban quyền con người Châu Mỹ (1959) và Tòa án quyền con người Châu Mỹ (1969). Ủy ban quyền con người có chức năng thúc đẩy việc tuân thủ và bảo vệ quyền con người, trong khi đó, Tòa án quyền con người có hai chức năng cơ bản là xét xử và tư vấn,

ngoài ra còn có chức năng tư vấn cho Ủy ban quyền con người và các quốc gia thành viên OAS về các vấn đề liên quan đến áp dụng. Văn kiện nòng cốt trong hệ thống văn kiện khu vực về quyền con người ở Châu Mỹ là Công ước Châu Mỹ về quyền con người, trong đó quy định nghĩa vụ tuân thủ và đảm bảo quyền con người của các quốc gia thành viên. Mặc dù cơ chế quyền con người Châu Mỹ được hình thành tương đối sớm nhưng lại được đánh giá là phức tạp, chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ giữa các cơ quan nên hiệu lực thực tế của cơ chế này không cao.

c. Cơ chế thúc đẩy và bảo vệ quyền con người ở Châu Phi [3, 372]:

Nền tảng của hệ thống văn kiện khu vực về quyền con người ở Châu Phi là Hiến chương Châu Phi về quyền con người và quyền các dân tộc. Ủy ban quyền con người và quyền các dân tộc Châu Phi cùng với Tòa án Quyền con người Châu Phi hình thành nên bộ máy cơ quan quyền con người ở châu lục này. Đặc điểm nổi bật của cơ chế này đó là: (i) nhấn mạnh quyền của các dân tộc đồng thời với việc thừa nhận quyền cá nhân; (ii) gắn các quyền cá nhân với các quyền của cộng đồng và; (iii) ghi nhận và cổ vũ quyền phát triển. Mặc dù vậy, cơ chế bảo đảm thực thi quyền con người ở Châu lục này chưa phát triển bằng ở các châu lục khác.

d. Cơ chế quyền con người ở ASEAN [3, 376]:

Ủy ban liên chính phủ ASEAN về quyền con người (AICHR) là một cơ quan tư vấn liên chính phủ được thành lập theo Điều 14 của Hiến chương của Hiến chương Asean, có chức năng và nhiệm vụ thúc đẩy và bảo vệ quyền con người trong khu vực, cụ thể là xây dựng chiến lược, tăng cường nhận thức, thu thập thông tin, triển khai nghiên cứu, khuyến khích các nước thành viên ASEAN xem xét gia nhập và thông qua các văn kiện quyền con người quốc tế, thúc đẩy triển khai đầy đủ các văn kiện ASEAN liên quan đến quyền con người. Ngoài ra AICHR còn có nhiệm vụ “thực hiện bất cứ nhiệm vụ nào khác mà Hội nghị Bộ trưởng ASEAN có thể giao phó”.

1.2.2.2.3 Cơ chế quốc gia về bảo vệ và thúc đẩy quyền con người

1.2.2.2.3.1 Các cơ quan quốc gia về bảo vệ, thúc đẩy quyền con người

a. Ủy ban quyền con người quốc gia

Ủy ban quyền con người quốc gia [3, 380] là cơ quan thúc đẩy và bảo vệ quyền con người quốc gia, thường có thành phần đa dạng và độc lập với chính phủ. Chức năng, nhiệm vụ của ủy ban quyền con người quốc gia thường bao gồm một loạt các chức năng từ tư vấn cho chính phủ, giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước trong việc tuân thủ pháp luật quốc gia và quốc tế về quyền con người, thẩm định các quy định pháp luật đối chiếu với các chuẩn mực quốc tế về quyền con người, tiếp nhận, điều tra và giải quyết những khiếu nại của các cá nhân và các nhóm về những vi phạm quyền con người theo pháp luật quốc gia, giáo dục, tuyên truyền nâng cao nhận thức của người dân về quyền con người và đặc biệt là việc hợp tác chặt chẽ với các cơ chế bảo vệ quyền con người Liên hợp quốc.

b. Ombudsman

Thông qua việc tiếp nhận và giải quyết đơn thư khiếu nại, Ombudsman [3, 381] bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người dân trước những hành vi, quyết định trái pháp luật của các cơ quan hành pháp. Nói cách khác, chức năng chủ yếu của Ombudsman là đảm bảo sự công bằng và hợp pháp trong hoạt động của bộ máy hành chính công, Ombudsman tiếp nhận khiếu nại trực tiếp từ người dân và tiến hành điều tra nếu xác định được vi phạm. Để thực hiện chức năng này, Ombudsman được chính phủ cho phép tiếp cận với các thông tin, dữ liệu cần thiết tại các cơ quan của chính phủ. Ombudsman có thể nhận khiếu nại trực tiếp hoặc qua trung gian, ví dụ như thông qua các nghị sĩ Quốc hội. Thậm chí, Ombudsman còn có quyền chủ động tiến hành điều tra nếu những vi phạm liên quan đến lợi ích của một nhóm người, thu hút sự quan tâm của công chúng.

1.2.2.2.3.2 Liên hợp quốc và các cơ quan quyền con người quốc gia

Các nguyên tắc liên quan đến địa vị của các cơ quan quyền con người quốc gia (*Các nguyên tắc Pari*) được coi là nền tảng cho tổ chức và hoạt động của các cơ quan quốc gia về thúc đẩy và bảo vệ quyền con người của Liên hợp quốc. Năm 1993, Ủy ban Điều phối quốc tế các cơ quan quyền con người quốc gia được thành lập với chức năng phối hợp hoạt động của mạng lưới các cơ quan quyền con người quốc gia, kêu gọi sự tham gia của các cơ quan quyền con người quốc gia vào các

hoạt động của Ủy ban và của các cơ quan Liên hợp quốc.

1.2.2.2.3.3 Các nguyên tắc Paris

Các nguyên tắc Paris [3, 383] khuyến nghị rằng, các cơ quan quyền con người quốc gia cần đảm bảo sự tham gia đa dạng của nhiều cơ quan, tổ chức, bao gồm các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức tôn giáo, các trường đại học, các nghị viện và các cơ quan chính phủ. Thẩm quyền của các cơ quan này cần được quy định rõ trong Hiến pháp hoặc các đạo luật và cần đảm bảo tính độc lập trong hoạt động cũng như được cung cấp nguồn lực tài chính phù hợp. Một cơ quan quyền con người quốc gia có quyền xem xét các khiếu nại liên quan đến các vi phạm quyền con người của cá nhân. Để làm được điều này, cơ quan có thể tiến hành hòa giải, khuyến nghị các biện pháp khắc phục có thể hoặc chuyển các khiếu nại này tới các cơ quan có thẩm quyền.

1.2.3 Các chiến lược và biện pháp cơ bản để bảo vệ và thúc đẩy quyền con người

Thứ nhất: Tăng cường phát triển kinh tế - xã hội gắn với an sinh xã hội, đảm bảo đời sống người dân

Nhìn vào Danh sách các quốc gia theo chỉ số HDI (*Chỉ số phát triển con người* - một chỉ số tiêu chuẩn của chất lượng cuộc sống, xác định sự ảnh hưởng của các chính sách kinh tế đến chất lượng cuộc sống của con người) được công bố vào năm 2011 [86], có thể thấy, trình độ phát triển kinh tế của một quốc gia có lẽ là yếu tố trực tiếp quyết định sự phát triển và mức độ thụ hưởng các quyền cơ bản của con người. Tuy nhiên, cơ chế thị trường phát triển cũng đem lại không ít trở ngại cho quá trình hưởng thụ các quyền con người, bởi đó là khi con người phải đối diện với những mặt trái của sự phát triển. Vì mục đích lợi nhuận, các nhà đầu tư có xu hướng chú trọng những lĩnh vực kinh doanh sinh lời cao hơn là đáp ứng những nhu cầu cơ bản của xã hội, những dịch vụ mà con người thực sự cần đến như văn hóa, y tế, giáo dục, môi trường... Sự cạnh tranh khốc liệt của thị trường tuy buộc các doanh nghiệp phải tìm mọi cách tăng năng suất lao động và chất lượng sản phẩm, kích thích sự sáng tạo, nhờ đó đời sống vật chất và tinh thần của người dân được cải thiện và

nâng cao; nhưng mặt khác cũng đẩy nhiều người tới nguy cơ mất việc làm, gia tăng khoảng cách giàu nghèo, suy thoái đạo đức, đặc biệt là tham nhũng, hối lộ, buôn lậu, gian lận thương mại, chủ nghĩa cá nhân, thực dụng, gia tăng tệ nạn xã hội... Vì vậy, để đạt tới sự tăng trưởng toàn diện và bền vững, các quốc gia bên cạnh việc chú trọng tăng cường phát triển kinh tế, xã hội vẫn phải có những biện pháp nhằm đảm bảo an sinh, phúc lợi xã hội, duy trì trật tự, an ninh xã hội, tạo một môi trường sống và phát triển lành mạnh cho người dân, chú trọng phát triển giáo dục, đào tạo, khoa học công nghệ, chăm sóc sức khỏe...tạo điều kiện cho người dân được thụ hưởng ngày càng đầy đủ các quyền con người cơ bản của mình.

Thứ hai: Kịch bản toàn bộ máy quản lý nhà nước theo hướng tăng cường tính minh bạch và cơ chế chịu trách nhiệm của nhà nước trong quản lý và điều hành xã hội

Cải cách bộ máy nhà nước để quản lý xã hội một cách hiệu quả, đảm bảo việc thực hiện các quyền con người luôn là yêu cầu và cũng là thách thức đối với nền dân chủ ở mỗi quốc gia. Dù là ở nền dân chủ đại diện hay trực tiếp, đội ngũ công chức nhà nước đều hưởng lương từ nguồn thuế mà người dân nộp vào ngân sách công, vì vậy, quá trình thực hiện chức trách của họ cần phải đặt dưới sự giám sát của người dân, phải công khai, minh bạch và có trách nhiệm giải trình với người dân.

Tính minh bạch biểu hiện ở quyền tham gia của người dân trong toàn bộ hoạt động quản lý của nhà nước, (trừ những vấn đề liên quan đến an ninh, bí mật quốc gia), từ khâu hoạch định chính sách tới việc thi hành các cơ chế, chính sách và ban hành các quyết định hành chính. Minh bạch còn thể hiện ở việc các cơ quan công quyền buộc phải chủ động (hoặc thụ động khi được yêu cầu) cung cấp thông tin cho người dân, bởi “thông tin là oxy của nền dân chủ”, nếu không có thông tin, hoặc thông tin bị bung bít, mập mờ, người dân không thể thực hiện được các quyền của mình, đặc biệt là các quyền dân sự và chính trị. Nếu dân không “biết” thì không có gì để “bàn”, để “làm” và càng không có cơ sở để “kiểm tra”. Quyền tham gia quản lý và giám sát hoạt động quản lý nhà nước của người dân chỉ có thể được đảm bảo và phát huy trong một bộ máy vận hành minh bạch. Ví dụ, liên quan đến quyền bầu

cử, nếu những thông tin về các ứng cử viên trong danh sách bầu cử không được cung cấp đầy đủ thì dù người dân có quyền lựa chọn cũng dễ phải chọn bừa vì thiếu thông tin, như vậy tiếng là có quyền mà không thực hiện được quyền. Cũng tương tự đối với các quyền về kinh tế, văn hóa, xã hội. Một bộ máy nhà nước thiếu minh bạch sẽ ảnh hưởng nghiêm trọng tới quá trình cung cấp các dịch vụ công của nhà nước tới người dân, vi phạm nghiêm trọng các quyền cơ bản như quyền được giáo dục, quyền về sức khỏe, quyền được hưởng và duy trì tiêu chuẩn sống thích đáng...

Trách nhiệm giải trình của nhà nước không đơn thuần chỉ dừng lại ở nghĩa vụ của các cơ quan công quyền trong việc cung cấp thông tin và lý giải cho người dân về những gì làm được và chưa làm được trong quá trình quản lý nhà nước, trình bày kế hoạch hoạt động và lộ trình thực hiện... mà cần chỉ rõ cụ thể trách nhiệm cá nhân nếu không hoàn thành chức trách, nhiệm vụ được giao và những chế tài tương ứng. Các công dân thực hiện quyền cơ bản của mình theo hiến pháp và pháp luật. Chỉ có một nhà nước minh bạch và có trách nhiệm giải trình mới có thể tạo điều kiện cho các công dân của mình thực hiện được các quyền đó.

Thứ ba: Thúc đẩy cải cách hành chính theo hướng xây dựng một nền hành chính chuyên nghiệp, dân chủ và trong sạch

Là đối tượng thường xuyên tiếp xúc với các cơ quan công quyền trong các giao dịch hành chính, người dân sẽ tiết kiệm được đáng kể thời gian, công sức và tiền bạc nếu các thủ tục hành chính công khai, minh bạch, đơn giản và thuận tiện, góp phần tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động sản xuất, kinh doanh phát triển, nâng cao chất lượng đời sống con người. Chỉ với một nền hành chính chuyên nghiệp, hiện đại và tận tụy, nơi mà đội ngũ công chức ý thức đúng bản phận, trách nhiệm phục vụ nhân dân, làm “công bộc” cho nhân dân thì dân chủ mới thực sự là dân chủ, người dân được đứng đúng vai của mình, đó là “làm chủ” đất nước.

Thứ tư: Cải cách tư pháp theo hướng đảm bảo các giá trị quyền con người cơ bản của người dân

Ph. Angghen đã chỉ rõ: *Điều kiện đầu tiên của tự do, đó là tất cả các quan chức nhà nước đều phải chịu trách nhiệm về những hành vi chức vụ của mình đối*

với bất kỳ công dân nào trước tòa án [3, 518]. Hệ thống các cơ quan tư pháp ở mọi quốc gia luôn là biểu tượng của sự thật, công bằng và lẽ phải, là nơi bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp, quyền tự do, dân chủ của người dân, tôn trọng và bảo vệ các giá trị quyền con người, duy trì trật tự, công bằng xã hội. Thông qua các hoạt động tư pháp như tạm giam, tạm giữ, khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử, và thi hành án, hoạt động của các cơ quan bảo vệ pháp luật luôn tác động trực tiếp đến các quyền cơ bản của con người như quyền sống, quyền không bị phân biệt đối xử, được thừa nhận và bình đẳng trước pháp luật, quyền được xét xử công bằng... Chỉ có ở một hệ thống tòa án công minh và chỉ tuân theo pháp luật, các quyền cơ bản của con người, tự do và thậm chí là tính mạng của con người mới thực sự được đảm bảo. Cải cách hệ thống tư pháp vì vậy cần đảm bảo và nâng cao tính độc lập của tư pháp trong cơ cấu bộ máy nhà nước, kiện toàn hệ thống pháp luật hình sự, chế định pháp luật dân sự và pháp luật về tố tụng hình sự cũng như tăng cường trình độ nghiệp vụ và năng lực của đội ngũ cán bộ tư pháp.

Thứ năm: Hoàn thiện hệ thống pháp luật quốc gia đảm bảo tuân thủ đầy đủ các tiêu chuẩn quốc tế về quyền con người, đặc biệt là cơ chế bảo vệ người tố cáo

Trước hết các quốc gia cần nỗ lực nội luật hóa những quy định quốc tế về quyền con người trong hệ thống pháp luật nội địa vì mức độ tương thích của hệ thống pháp luật quốc gia đối với các chuẩn mực quốc tế là chìa khóa cho hội nhập quốc tế, tạo điều kiện cho các quốc gia tranh thủ những những hỗ trợ, hợp tác quốc tế trong cuộc chiến bảo vệ quyền con người.

Daniel Patrick Moynihan, một chính trị gia và nhà xã hội học nổi tiếng của Mỹ từng nhận định: *“Con số những vụ vi phạm quyền con người trong một quốc gia luôn luôn tỷ lệ nghịch với lượng đơn thư khiếu nại về vi phạm quyền con người mà quốc gia đó công khai. Càng nhiều khiếu nại càng chứng tỏ quyền con người càng được bảo vệ tốt ở một quốc gia”* [68].

Hiện nay, một trong những vấn đề nhức nhối thường được đặt ra đối với công tác kiện toàn hệ thống pháp luật về quyền con người cũng như hiệu quả của cơ chế thực thi đó là việc bảo đảm quyền con người của người dân trong các hoạt động khiếu nại, tố cáo. Theo một khảo sát tiến hành trên 360 vụ án ở Châu Âu, Trung

Đông và Châu Phi, 25% vụ việc tiêu cực ở các tập đoàn đã bị phanh phui và đưa ra ánh sáng nhờ có người tố cáo [71], cho thấy vai trò của những người tố cáo trong cuộc chiến chống tham nhũng còn phát huy tác dụng hơn các lãnh đạo doanh nghiệp, kiểm toán và truyền thông.

Phải sử dụng đến quyền khiếu nại tố cáo, một trong những quyền tự nhiên của con người, đó là khi các công dân nhận thức rằng các quyền và lợi ích hợp pháp của mình hoặc của xã hội đã bị xâm hại một cách nghiêm trọng, và họ cần phải tự vệ. Những quy định không rõ ràng, phức tạp và thiếu minh bạch trong khiếu nại, tố cáo và quy trình tố tụng sẽ sớm làm nản lòng những người tố cáo dũng cảm nhất. Quy định pháp luật về bảo vệ người tố cáo không thể chỉ điều chỉnh hành vi này trong một vài điều khoản của một bộ luật hay một đạo luật cụ thể mà cả hệ thống pháp luật quốc gia cần được cải tổ một cách thống nhất, đồng bộ và toàn diện, bởi có thể đồng thời một đạo luật khác lại nghiêm cấm hành vi tiết lộ thông tin, hay như ở rất nhiều quốc gia, các quy định điều chỉnh hành vi bôi nhọ hoặc phỉ báng làm mất danh dự cũng là trở ngại lớn đối với những người tố cáo tiêu cực [71, 4]. Một khuôn khổ pháp lý toàn diện về bảo vệ người tố cáo cần quy định chi tiết về quy trình tố cáo, chỉ ra những cá nhân chịu trách nhiệm cụ thể, đảm bảo an toàn cho người tố cáo, trách nhiệm bồi thường trong trường hợp bị trả thù vì tố cáo cũng như có những chế tài đủ mạnh cho những kẻ vu cáo.

Thứ sáu: Nâng cao trình độ nhận thức về quyền con người thông qua các chương trình giáo dục, đào tạo, tuyên truyền, phổ biến pháp luật nhằm đưa các chuẩn mực về quyền con người thấm sâu vào mọi mặt đời sống xã hội.

“Hàng triệu người sinh ra, rồi chết đi mà không hề biết rằng mình là chủ nhân của các quyền con người...” (Wolfgang Benedek, Giám đốc Trung tâm Nghiên cứu và Đào tạo Châu Âu về Quyền con người và Dân chủ).

Nếu không huy động được sự tham gia đông đảo của công chúng trong cuộc chiến bảo vệ quyền con người thì những quy tắc, chuẩn mực quốc tế và quốc gia về quyền con người trong các văn kiện quốc tế sẽ mãi chỉ là câu chuyện trên giấy. Tuy nhiên, để cuộc chiến ấy dành thắng lợi, hơn ai hết công chúng, với tư

cách là những chủ thể của quyền con người đồng thời cũng là chủ thể thực hiện các quyền đó, cần được nâng cao nhận thức về tầm quan trọng của quyền con người cũng như ý thức về việc thụ hưởng các quyền của mình trên cơ sở tuân thủ pháp luật và tôn trọng quyền con người của những người khác. Sự nghiệp thúc đẩy và bảo vệ quyền con người chỉ thực sự thành công và bền vững khi văn hóa quyền con người được thấm nhuần và phản ánh sâu sắc trong hành xử của nhà nước với nhân dân và đặc biệt trong tư duy, nếp nghĩ, tư tưởng và hành động của chính những người dân. Pháp luật tôn trọng và bảo vệ quyền con người, nhưng chính con người cần nhận thức rằng họ có quyền được pháp luật bảo vệ và phải biết đấu tranh cho quyền lợi của mình.

Chương 2

MỐI QUAN HỆ GIỮA PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG VÀ THỨC ĐẨY, BẢO VỆ QUYỀN CON NGƯỜI

2.1 TÁC ĐỘNG QUA LẠI GIỮA THAM NHŨNG VÀ QUYỀN CON NGƯỜI

2.1.1 Tác động của tham nhũng với việc hưởng thụ quyền con người

Hệ lụy của tham nhũng không chỉ ảnh hưởng đến hoạt động của nhà nước mà nạn nhân của nó còn là từng cá nhân trong xã hội và đặc biệt là những người nghèo và đối tượng yếu thế. Tham nhũng vi phạm nghiêm trọng tới việc hưởng thụ quyền con người bởi nó tạo ra sự bất bình đẳng và phân biệt đối xử. Trong một xã hội mà những người có chức vụ quyền hạn lạm dụng chức vụ, quyền hạn đó vì vụ lợi thì sẽ dẫn đến chiều hướng năng lực cá nhân không còn là điều người ta cần phân đấu mà quan trọng là khả năng làm hài lòng những người có những quyền năng nhất định có thể giúp cá nhân đạt được điều họ mong muốn. Rõ ràng, những người dân thường bị đặt vào một cuộc chiến không cân sức khi phải gồng mình lên chạy đua với những người có thế lực hơn để được hưởng những dịch vụ công cơ bản như y tế, giáo dục, an sinh xã hội v.v... mà đáng lẽ ra họ phải được hưởng với tư cách là một con người. Cũng bởi còn nhiều người dù biết tham nhũng là hành vi sai trái nhưng do hậu quả của tham nhũng không phải lúc nào cũng rõ ràng, trực tiếp, có thể nhận thấy ngay nên thay vì tìm ra những phương kế để chống tham nhũng thì nhiều người lại học cách sống chung với nó. Hậu quả là, quyền con người của họ bị vi phạm một cách nghiêm trọng mà họ không hề hay biết hoặc dù nhận thức được phần nào tác động của tham nhũng thì vẫn mơ hồ về những hậu quả cụ thể mà nó mang lại cho chính mình. Mặt khác, dù chống tham nhũng cũng là vì sự phát triển của con người và xã hội nhưng nếu cuộc chiến tham nhũng không quan tâm đúng mức tới việc thúc đẩy và bảo vệ quyền con người thì sẽ vô tình dẫn đến nhiều vi phạm quyền con người quan trọng.

Trong tiến trình thúc đẩy, bảo vệ và thực hiện quyền con người, tất cả các

quốc gia đều có ba nghĩa vụ, đó là nghĩa vụ tôn trọng, nghĩa vụ bảo vệ và nghĩa vụ thực hiện các quyền con người. Theo đó, *nghĩa vụ tôn trọng* đòi hỏi các quốc gia không được can thiệp dù là trực tiếp hay gián tiếp vào các quyền con người đã được pháp luật quốc gia và quốc tế ghi nhận. *Nghĩa vụ bảo vệ* đòi hỏi các quốc gia phải đưa ra những biện pháp nhằm ngăn chặn và xử lý những hành vi vi phạm quyền con người. *Nghĩa vụ thực hiện* đòi hỏi các quốc gia phải tính đến những chiến lược, biện pháp để đảm bảo tốt nhất mức độ hưởng thụ quyền con người của các công dân. Tuy nhiên, tham nhũng xảy ra sẽ cản trở đáng kể nỗ lực của các quốc gia trong việc đảm bảo các nghĩa vụ kể trên, dẫn đến những vi phạm nghiêm trọng các quyền con người và tự do cơ bản, bao gồm các nhóm quyền dân sự chính trị cũng như các quyền về kinh tế, văn hóa, xã hội.

Đề cập đến mối quan hệ giữa tham nhũng và quyền con người, báo cáo của Hội đồng Quốc tế về Chính sách quyền con người đã chỉ ra rằng, giữa tham nhũng và quyền con người tồn tại 3 loại quan hệ, đó là quan hệ *trực tiếp*, *gián tiếp* và quan hệ *từ xa* [73, 27], cụ thể:

- Tham nhũng và quyền con người có mối quan hệ *trực tiếp* khi hành vi tham nhũng được thực hiện một cách cố ý dẫn đến vi phạm quyền con người. Ví dụ, hành vi tham nhũng trong ngành tư pháp thường gây ra những ảnh hưởng tiêu cực trực tiếp lên quyền con người. Khi một thẩm phán nhận hối lộ của người nhà bị cáo để đưa ra mức hình phạt không tương xứng với mức độ nghiêm trọng của hành vi phạm tội, hành vi của vị thẩm phán này đã vi phạm trực tiếp đến quyền được xét xử công bằng và quyền không bị phân biệt đối xử, được thừa nhận và bình đẳng trước pháp luật của nạn nhân trong vụ án. Khi một vị quan chức nhận hối lộ để cấp phép xây dựng một cây cầu không đảm bảo chất lượng dẫn đến tình trạng cây cầu đổ sập chỉ trong một thời gian ngắn, hành vi tham nhũng trong trường hợp này đã vi phạm quyền sống của người dân.

- Tham nhũng và quyền con người có mối quan hệ *gián tiếp* khi hành vi tham nhũng được thực hiện đã tạo điều kiện cho một hành vi khác vi phạm quyền con người. Ví dụ, trước sự nhắm mắt làm ngơ của các thanh tra môi

trường, quyền sống và quyền về sức khỏe của cư dân thành phố X bị vi phạm một cách nghiêm trọng do việc xả rác thải bừa bãi của nhà máy Y ra con sông trong vùng, dẫn đến tình trạng ô nhiễm nghiêm trọng. Như vậy, bản thân hành vi nhận hối lộ của các thanh tra môi trường thành phố không trực tiếp gây ra tình trạng ô nhiễm môi trường, nhưng đã tạo điều kiện cho hành vi tự ý xả rác của nhà máy Y, và hành vi xả rác này của nhà máy đã trực tiếp gây ra tình trạng ô nhiễm. Hành vi nhận hối lộ trong trường hợp này là yếu tố quyết định dẫn đến sự vi phạm quyền sống và quyền về sức khỏe của người dân. Ví dụ khác liên quan đến việc nhập khẩu một loại vaccine phục vụ chương trình tiêm chủng quốc gia đã hết hạn sử dụng dẫn đến tử vong cho 1 số trẻ em được tiêm. Trong trường hợp này, việc tiêm vắc-xin hết hạn sử dụng được coi là nguyên nhân trực tiếp dẫn đến cái chết của các em nhỏ nhưng chính hành vi nhận hối lộ của quan chức ngành y tế để cấp phép cho doanh nghiệp được nhập khẩu loại vắc-xin quá hạn đã gián tiếp dẫn đến vi phạm quyền sống và quyền sức khỏe của các em.

- Tham nhũng và quyền con người có mối quan hệ *từ xa (remote)* khi hành vi tham nhũng là một trong những nhân tố dẫn đến những vi phạm quyền con người. Ví dụ như khi cảnh sát đánh đập, bắt giữ những người biểu tình chống lại kết quả bầu cử vì họ nghi ngờ có gian lận và tham nhũng trong quá trình bầu cử. Trong trường hợp này, hành vi dùng vũ lực đàn áp và bắt bớ của cảnh sát đã vi phạm trực tiếp một số quyền con người cơ bản như quyền tham gia vào đời sống chính trị, quyền về sức khỏe, quyền được bảo vệ không bị tra tấn, đối xử hoặc trừng phạt tàn bạo, vô nhân đạo hoặc hạ nhục, quyền được bảo vệ để khỏi bị bắt, giam giữ tùy tiện... của người dân. Mặc dù hành vi tham nhũng trong bầu cử không nhất thiết là nguyên nhân duy nhất hay nguyên nhân quyết định dẫn đến cuộc biểu tình phản đối kết quả bỏ phiếu hay hành vi đàn áp, bắt bớ của các cảnh sát, mà đó có thể chỉ là một trong rất nhiều các nguyên nhân khác dẫn đến vi phạm các quyền con người [73, 28]. Hoặc liên quan đến tình trạng giết người, cướp của, hiếp dâm phụ nữ thường xuyên xảy ra ở vùng ngoại ô ở một thành phố được cho là chủ yếu do những kẻ nghiện ma túy gây nên, hành vi của những tên nghiện ma túy đã vi phạm trực tiếp

đến các quyền con người cơ bản (trong trường hợp này là quyền sống, quyền về sức khỏe...), trong khi hành vi nhận hối lộ của cán bộ hải quan từ những kẻ buôn ma túy là một trong số (nhưng không nhất thiết là duy nhất và quyết định) những nguyên nhân dẫn đến việc vi phạm các quyền con người cơ bản kể trên. Như vậy, giữa hành vi tham nhũng của cán bộ hải quan với thực trạng vi phạm quyền con người ở vùng ngoại ô là mối liên hệ từ xa.

Trong phạm vi luận văn, dưới đây tác giả chỉ đề cập đến một số quyền cụ thể trong nhóm các quyền về dân sự, chính trị, kinh tế, văn hóa và xã hội được cho là chịu tác động rõ ràng và thường xuyên nhất bởi hành vi tham nhũng.

2.1.1.1 Tác động của tham nhũng tới việc hưởng thụ một số quyền dân sự, chính trị

- Quyền không bị phân biệt đối xử và bình đẳng trước pháp luật:

Quyền này được coi như một trong các nguyên tắc cơ bản của luật quyền con người quốc tế, bao gồm ba khía cạnh, đó là: (i) không bị phân biệt đối xử, (ii) được thừa nhận tư cách con người trước pháp luật, và (iii) có vị thế bình đẳng trước pháp luật và được pháp luật bảo vệ một cách bình đẳng [3,154]. UDHR đã khẳng định: “*Mọi người đều được hưởng tất cả các quyền và tự do... mà không có bất kỳ sự phân biệt đối xử nào về chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo, quan điểm chính trị hoặc quan điểm khác, nguồn gốc dân tộc hoặc xã hội, tài sản, thành phần xuất thân hay các địa vị khác*”.

Tồn tại mối quan hệ nhân quả giữa hành vi tham nhũng với sự phân biệt đối xử và bất bình đẳng trước pháp luật. Tham nhũng đặt gánh nặng lên vai những người dân thường và tạo nên bất công trong xã hội, ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống của người dân khi họ không thể xoay sở những khoản tiền hối lộ, đút lót hay sử dụng các mối quan hệ để đổi lấy một đặc ân hay lợi ích nào đó, hoặc đôi khi là những dịch vụ công cơ bản và thiết yếu mà đáng lẽ ra họ phải được hưởng một cách miễn phí hoặc với một chi phí hợp lý. Có thể nêu một số ví dụ: Hai sinh viên ra trường cùng xin việc tại một cơ quan nhà nước, trong đó người sinh viên chịu bỏ ra khoản tiền đút lót cho lãnh đạo cơ quan đã trúng tuyển dù xét về trình độ, năng lực và nhiều điều kiện khác,

người sinh viên này hoàn toàn thua kém bạn mình. Một công chức có thể sẵn sàng ưu tiên giải quyết hồ sơ cho người đã hối lộ cho mình mặc dù họ nộp hồ sơ muộn hơn những người khác. Như vậy, hành vi tham nhũng đã tạo ra sự bất bình đẳng và phân biệt đối xử của những người đại diện cho cơ quan công quyền đối với các công dân. Trong trường hợp này, quyền con người bị vi phạm ở chỗ, cùng những hoàn cảnh và điều kiện giống nhau nhưng lại dẫn đến những cách hành xử khác nhau và sự phân biệt đối xử này xuất phát từ hành vi tham nhũng. Một dự án xây nhà ở cho người có thu nhập thấp của nhà nước được phê duyệt nhưng người nghèo lại không thể tiếp cận vì không thể đáp ứng được quá nhiều yêu cầu về giấy tờ, thủ tục nhiều khi theo yêu cầu của ban quản lý dự án. Cuối cùng, phần lớn những căn nhà được xây lại rơi vào tay những người không-nghèo nhưng lại “chịu khó” hối lộ. Dự án rải nhựa và bê tông hóa đường giao thông nông thôn ở một làng quê nghèo không những không tạo điều kiện thuận lợi hơn cho sinh hoạt của người dân mà còn khiến họ phải hứng chịu tình trạng xuống cấp, nứt vỡ, sạt lở do bị bớt xén, tham ô vật liệu xây dựng trong quá trình triển khai dự án.

Trong những ví dụ kể trên, hành vi tham nhũng là chất xúc tác để chuyển luồng tiền ngân sách vào túi những quan chức tham nhũng, những người giàu có, để họ đã giàu lại càng giàu thêm. Người dân nghèo đã cơ cực lại thêm cơ cực trong khi họ không chỉ có quyền được yêu cầu sự đối xử bình đẳng, không phân biệt mà đáng ra phải được hưởng những chính sách hỗ trợ, ưu tiên, ưu đãi của nhà nước dành cho họ.

- *Quyền được xét xử công bằng:*

Nhà luật học Bacon Francis từng nhận định: “*Một lần thẩm phán xét xử không công bằng chính trực thì hậu quả xấu của nó còn gấp 10 lần phạm tội, bởi vì phạm tội là không nhìn pháp luật, cũng như làm bản dòng nước, nhưng nếu như thẩm phán không công minh, chính trực là hủy hoại phép nước cũng ví như là ô nhiễm cả nguồn nước*”.

Theo TI, tham nhũng trong lĩnh vực tư pháp [73, 36] được hiểu là những hành động hoặc thiếu sót của cán bộ tư pháp khi sử dụng quyền lực công vì lợi ích

tư, dẫn đến việc đưa ra những quyết định pháp lý không thỏa đáng và công bằng. Các hành động và thiếu sót này bao gồm hối lộ, tống tiền, dọa dẫm, mua bán ảnh hưởng và lạm dụng thủ tục tòa án để thu lợi cá nhân. Tham nhũng trong ngành tư pháp có thể xảy ra ở bất cứ một giai đoạn nào trong hoạt động tư pháp bởi những chủ thể thực hiện chức năng điều tra, buộc tội hay xét xử. Ở giai đoạn tiền xét xử, việc luật sư bào chữa không được tạo điều kiện thuận lợi tham gia bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của bị can cũng là một hình thức vi phạm quyền được xét xử công bằng. Đến giai đoạn điều tra, tham nhũng có thể xảy ra khi các nhân viên điều tra cố tình làm sai lệch hồ sơ vụ án bằng việc bỏ qua những tình tiết, chứng cứ buộc tội hoặc gỡ tội, làm giả, hoặc phá hủy chứng cứ phạm tội quan trọng. Khi vụ án được chuyển tới cơ quan công tố, các công tố viên tham nhũng có thể cố tình đánh giá sai chứng cứ để chuyên hoặc không chuyên vụ án tới tòa án. Ở giai đoạn xét xử, một thẩm phán tham nhũng có thể nhận hối lộ hoặc dưới sức ép của các thế lực chính trị mà bỏ qua những tình tiết tăng nặng hoặc cố tình trì hoãn thời gian xét xử có lợi cho bị cáo, tuyên mức án không tương xứng với mức độ nghiêm trọng của tội phạm...

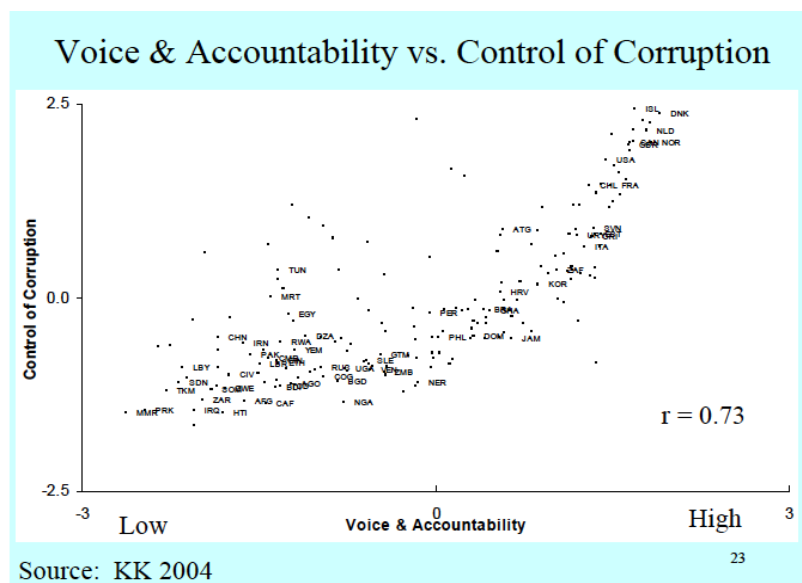
Ngoài ra, việc tôn trọng quyền của các bên liên quan trong vụ án tham nhũng như quyền không bị bắt, không bị giam giữ tùy tiện, quyền bất khả xâm phạm về tính mạng, sức khỏe, danh dự, nhân phẩm, quyền được hỗ trợ pháp lý, quyền được thông tin, quyền được xét xử theo đúng trình tự pháp luật, quyền được biết mình bị buộc tội về tội gì, nguyên tắc suy đoán vô tội, nguyên tắc hồi tố trong trường hợp có lợi cho người phạm tội, quyền được bào chữa và biện hộ, quyền không bị xét xử quá mức chậm trễ, quyền không bị kết tội hai lần về cùng một hành vi, quyền của người làm chứng, quyền được bồi thường thiệt hại... cũng là điều kiện đảm bảo các quyền con người cơ bản.

- *Quyền được tham gia vào đời sống chính trị:*

Các khía cạnh quan trọng của quyền này có thể bị hành vi tham nhũng xâm hại, bao gồm:

(i) Quyền tự do biểu đạt, hội họp và lập hội là điều kiện quan trọng cho việc thực hiện hiệu quả quyền bầu cử cũng có thể bị hành vi tham nhũng xâm hại thông qua việc cung cấp thông tin không đầy đủ làm cơ sở cho sự lựa chọn của công dân

hay việc ngăn cản một nhóm người cùng lợi ích tham gia vào chiến dịch tranh cử...



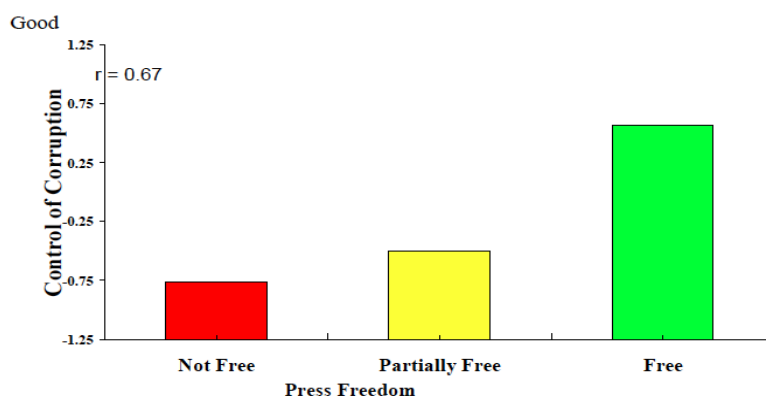
Biểu đồ 2.1. Tự do biểu đạt & Trách nhiệm giải trình với Kiểm soát tham nhũng

(Nguồn: Daniel Kaufmann (2004), *Human rights and Governance: The Empirical Challenge*)

Biểu đồ trên cho thấy, ở những quốc gia mà quyền tự do biểu đạt càng được tôn trọng và có trách nhiệm giải trình cao cũng là những quốc gia kiểm soát tham nhũng tốt nhất.

(ii) Quyền tự do báo chí: Tự do báo chí thông qua hoạt động tự do thông tin, tiếp nhận thông tin và bày tỏ chính kiến luôn là tiêu chí đo lường mức độ dân chủ của một quốc gia và sự tôn trọng tự do và các quyền cơ bản của con người.

Control of Corruption vs. Freedom of the Press



Source for Control of Corruption: "Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004". D. Kaufmann, A. Kraay and M. Mastruzzi, (2006). Source for Press Freedom: Freedom House. Terciles divided according to Press Freedom ratings (192 countries total). Free: 0-30 (39); Partly Free: 31-60 (63); Not Free: 61-100 (90).

Biểu đồ 2.2. Kiểm soát tham nhũng và Tự do báo chí

Nguồn: Daniel Kaufmann (2006), Human Rights, Governance, and Development: An Empirical Perspective Challenges Convention

Xét tương quan giữa mức độ kiểm soát tham nhũng và tự do báo chí được mô tả trong biểu đồ trên đây, mức độ kiểm soát tham nhũng luôn tỷ lệ thuận với mức độ tự do báo chí. Cụ thể, các quốc gia có tự do báo chí hoàn toàn (*Free*) kiểm soát tham nhũng tốt hơn các quốc gia tự do báo chí một phần (*Partially Free*) hoặc không có tự do báo chí (*Not Free*).

(iii) Quyền bầu cử và ứng cử trong các cuộc bầu cử định kỳ chân thực, bằng phổ thông đầu phiếu, bình đẳng và bỏ phiếu kín, nhằm đảm bảo cho cử tri được tự do bày tỏ ý nguyện của mình: Hành vi tham nhũng sẽ vi phạm quyền bầu cử của công dân khi những thông tin về các ứng viên được cung cấp mập mờ, không rõ ràng nhằm tạo lợi thế cho một ứng viên nhất định hay việc mua chuộc hoặc cưỡng ép làm trở ngại bầu cử, cố tình làm sai lệch kết quả bầu cử, gian lận phiếu bầu hay cản trở hoặc trả thù người khiếu nại, tố cáo bầu cử... [8]. Hành vi tham nhũng thường được sử dụng trong ứng cử đó là sự mua bán ảnh hưởng, hối lộ để hạn chế quyền bầu cử của người khác... hay những gian lận về bằng cấp, trình độ để dành lợi thế trong bầu cử;

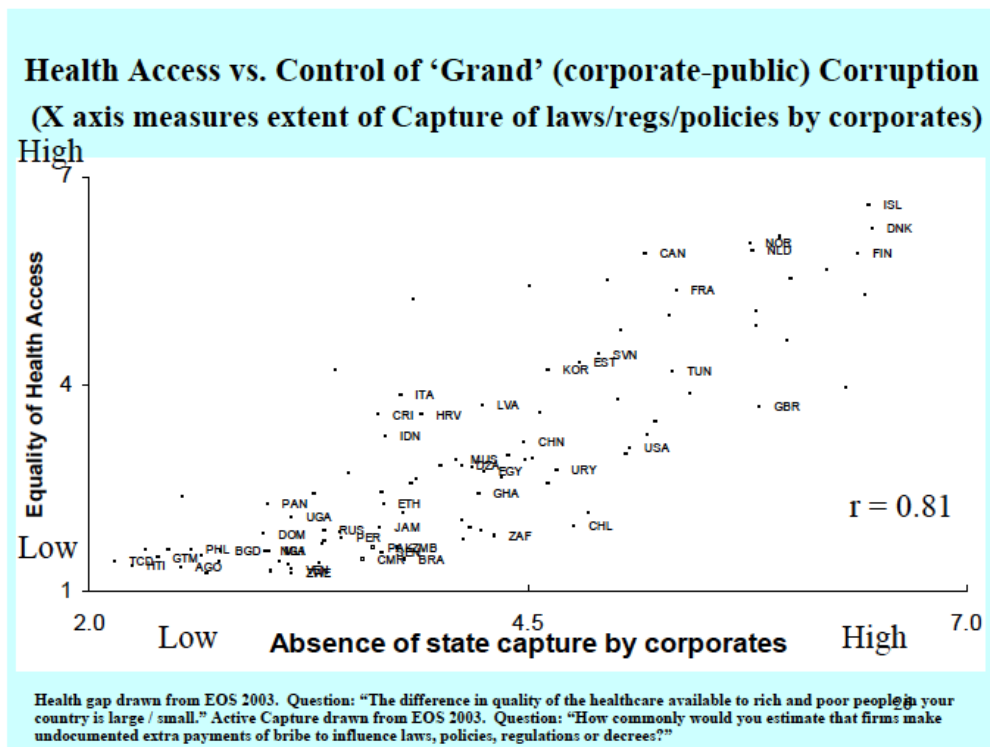
(iv) Quyền được tiếp cận với các chức vụ công ở đất nước mình trên cơ sở bình đẳng: Việc ưu tiên tuyển dụng họ hàng, người thân, bạn bè mà không dựa trên năng lực hay cố tình xây dựng những quy định chung chung, mập mờ để dễ dàng, chủ động và linh hoạt khi thực hiện quy trình bổ nhiệm, thăng tiến công chức nhà nước... là những hình thức tham nhũng phổ biến vi phạm quyền này.

2.1.1.2 Tác động của tham nhũng tới việc hưởng thụ một số quyền kinh tế, văn hóa, xã hội

- Quyền về sức khỏe:

Theo Tổ chức Y tế Thế giới (WHO), sức khỏe là „một trạng thái khỏe mạnh hoàn toàn về thể chất, tinh thần và xã hội chứ không đơn thuần là không mắc các bệnh tật hoặc ốm yếu”. Quyền về sức khỏe là một trong những quyền quan trọng nhất trong nhóm các quyền về kinh tế, văn hóa và xã hội nói riêng và các quyền cơ bản của con người nói chung bởi bảo vệ nó không chỉ đồng nghĩa với việc bảo vệ

tài sản quý giá nhất của con người mà đôi khi còn quyết định ranh giới giữa sự sống và cái chết. Tuy nhiên, việc pháp luật quốc tế cho phép thực hiện các quyền kinh tế, văn hóa, xã hội trong đó có quyền về sức khỏe một cách dần dần, tương ứng với nguồn lực sẵn có của mỗi quốc gia, cùng với nhận định chung cho rằng, nội hàm của quyền về sức khỏe là quá rộng và mơ hồ trong công tác thực thi và giám sát thực hiện đã dẫn đến thực trạng, y tế cũng là một trong những ngành có nguy cơ tham nhũng nhiều nhất. Thực tiễn cho thấy, dưới sự tiếp tay của tham nhũng, những vụ việc vi phạm quyền về sức khỏe diễn ra khá thường xuyên và dưới nhiều hình thức ở trên thế giới và đặc biệt là ở các quốc gia đang phát triển. Biểu đồ dưới đây thể hiện tương quan giữa tiếp cận các dịch vụ y tế với việc kiểm soát tham nhũng lớn, thông qua việc đo lường, so sánh mức độ bình đẳng trong tiếp cận các dịch vụ y tế và mức độ chi phối chính phủ của khối doanh nghiệp lên hệ thống chính sách, pháp luật nhà nước. Kết quả cho thấy, mức độ bình đẳng trong tiếp cận y tế sẽ càng cao nếu tham nhũng lớn bị kiểm soát, đó là khi không chế được sự chi phối của doanh nghiệp tới việc xây dựng chính sách, pháp luật của nhà nước:



Biểu đồ 2.3. Tiếp cận Y tế và Kiểm soát tham nhũng "lớn"

(Nguồn: Daniel Kaufmann (2004), *Human rights and Governance: The Empirical Challenge*)

Tham nhũng trong ngành y tế thường xảy ra trong quá trình quản lý ngân sách ngành, phân phối thuốc men và trong mối quan hệ giữa bệnh nhân và bác sĩ [73, 53]. Theo WHO (2004) [5, 41], có khoảng 1/3 dân số trên thế giới không có cơ hội được sử dụng những loại thuốc men thiết yếu. Mặc dù tổng dân số của các quốc gia đang phát triển chiếm tới 80% dân số thế giới nhưng chỉ chiếm 20% thị trường dược phẩm toàn cầu. Cũng theo WHO, khoảng 10 triệu người tử vong hằng năm do không được tiếp cận các loại thuốc men thiết yếu (như vaccine, thuốc chống sốt rét...) [5, 42]. Một trong những nguyên nhân dẫn đến thực trạng đau lòng trên đó là tham nhũng. Ở quy mô nhỏ hơn, tham nhũng còn len lỏi trong các bệnh viện, trạm xá khi các nhân viên y tế tự ý biến thủ thuốc men để tuồn ra ngoài thị trường nhằm thu lợi cá nhân, trong khi người dân, đặc biệt là những người nghèo vốn luôn trông chờ vào các dịch vụ y tế công (vì đáng ra chúng phải miễn phí hoặc thường không quá đắt đỏ) lại không thể tiếp cận được. Việc nhận “phong bì” từ bệnh nhân để được ưu tiên khám trước hay được quan tâm hơn bình thường cũng là điều bất công với những bệnh nhân không thể dứt lốt. Sự ưu tiên của bác sĩ với những bệnh nhân chịu hối lộ không chỉ vi phạm quyền về sức khỏe của bệnh nhân mà còn vi phạm quyền không biệt đối xử. Để nhận lại những khoản tiền hoa hồng hoặc những hứa hẹn vật chất, tinh thần khác từ các công ty dược, không ít cá nhân sẵn sàng làm những việc trái với đạo đức nghề nghiệp như kê những loại thuốc đắt tiền hoặc những xét nghiệm đắt đỏ không cần thiết cho bệnh nhân khiến những người bệnh, đặc biệt là những bệnh nhân không có khả năng chi trả rơi vào tình trạng hoang mang, tuyệt vọng, chưa kể đôi khi còn khiến họ tiền mất, tật mang vì thuốc giả. Thống kê của WHO khiến nhiều người bất ngờ: 25% lượng thuốc được tiêu thụ ở các quốc gia đang phát triển là thuốc giả hoặc thuốc không đạt tiêu chuẩn [5, 46]. Tham nhũng trong ngành dược được coi là một trong những “tội ác lớn nhất của thời đại”, một “dạng giết người hàng loạt” [5, 41] bởi nó xâm phạm nghiêm trọng tới quyền sống của con người.

- *Quyền được giáo dục:*

Nếu coi giáo dục là con đường ngắn nhất để thoát cảnh đói nghèo và hướng tới phát triển, là điều kiện để thực hiện các quyền cơ bản và tự do khác của con người thì quyền được giáo dục được coi là một trong những quyền con người quan trọng nhất. Điều đó lý giải tại sao ngân sách cho giáo dục ở các quốc gia trên thế giới luôn thuộc nhóm đầu khi so sánh với các lĩnh vực khác, chiếm 4,4% GDP toàn cầu [92] nên giáo dục cũng là mảnh đất màu mỡ cho tham nhũng hoành hành và phát triển. Theo TI (2005), Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (MDGs) có khả năng không thể thực hiện được nếu không loại bỏ được tham nhũng trong ngành giáo dục [5, 86].

Điều 26 UDHR nêu khái quát “*Giáo dục phải miễn phí, ít nhất là ở các bậc tiểu học và trung học cơ sở. Giáo dục tiểu học phải là bắt buộc. Giáo dục kỹ thuật và dạy nghề phải mang tính phổ thông và giáo dục đại học hay cao hơn phải theo nguyên tắc công bằng cho bất cứ ai có khả năng*”. Mặc dù quyền giáo dục có thể được thực hiện theo tiến trình và phù hợp với nguồn lực của mỗi quốc gia nhưng các quốc gia vẫn phải tôn trọng những yêu cầu cơ bản của quyền giáo dục (*Bình luận chung số 13*), nhằm đảm bảo các nét đặc trưng sau:

(i) *Tính sẵn có* đòi hỏi các quốc gia đảm bảo giáo dục tiểu học là bắt buộc và miễn phí đối với tất cả mọi người và đảm bảo số lượng cơ sở giáo dục cũng như số lượng các chương trình giáo dục, điều kiện vận hành các chương trình giáo dục và cơ sở giáo dục, bao gồm điều kiện về cơ sở vật chất như trường học, bàn ghế, sách giáo khoa, nhà vệ sinh, nước sạch... cũng như đội ngũ giáo viên được đào tạo phù hợp với mức lương thích đáng... “*Tính sẵn có*” không thể được đáp ứng nếu tham nhũng xảy ra ở cả quy mô lớn và quy mô nhỏ. Mặc dù ngân sách đầu tư vào giáo dục của các quốc gia thường rất lớn nhưng nếu không được sử dụng hợp lý và đúng mục đích thì cũng không bảo đảm được một cơ sở vật chất tốt cho giáo dục. Hiện tượng các trường học, cơ sở giáo dục không đảm bảo chất lượng xây dựng do sự câu kết giữa ban lãnh đạo nhà trường với nhà thầu xây dựng rõ ràng có ảnh hưởng đến quyền con người của các em học sinh, đôi khi đó còn là quyền sống của họ. Ví dụ, trận động đất lịch sử diễn ra ở Tứ Xuyên năm 2008 khiến 68.000 người tử vong [85] đã làm dấy lên những cáo buộc về

tham nhũng nghiêm trọng của Bộ Giáo dục Trung Quốc khiến hàng loạt ngôi trường mới xây bị sụp đổ khiến nhiều học sinh và phụ huynh thiệt mạng, trong khi những ngôi trường cũ hơn trong khu vực vẫn kiên cố, an toàn. Một nhà nghiên cứu của Đại học Thanh Hoa (Trung Quốc) cho biết, những tòa nhà được xây dựng theo đúng tiêu chuẩn sẽ không thể sụp đổ khi xảy ra động đất. Nguyên nhân dẫn đến thảm họa đã nêu ở nước này chỉ có thể là do chất lượng thiết kế của ngôi trường “không ổn”, hoặc những người làm ra nó “không ổn” [86].

(ii) *Có thể tiếp cận*: Đặc trưng này đòi hỏi các quốc gia tạo ra sự tiếp cận bình đẳng và không có bất kỳ sự phân biệt nào đối với giáo dục cho mọi người, đặc biệt là miễn phí giáo dục bậc tiểu học. Ở khía cạnh kinh tế, chi phí giáo dục cần duy trì ở mức có thể chấp nhận được với số đông. Thực tiễn tham nhũng trong giáo dục ở khía cạnh này thường xảy ra dưới nhiều hình thức. Ví dụ, việc thu phí ngoài quy định trong quá trình tuyển sinh để được nhận vào các trường công lập cũng được gọi là tham nhũng và gây ra nhiều thiệt thòi cho những trẻ em thuộc những gia đình nghèo bởi vô hình chung đã tạo ra sự bất bình đẳng trong học tập và phân biệt đối xử giữa những học sinh nghèo và những học sinh con nhà khá giả hơn. Theo một thống kê năm 2001 [5, 88], trung bình, 40% dân số nghèo nhất ở các nước đang phát triển phải chi tiêu khoảng 10% thu nhập của gia đình cho các chi phí giáo dục tiểu học. Lệ phí đăng ký nhập học và lệ phí dự thi chính thức – cũng như các lệ phí không theo quy định – là một phần nguyên nhân dẫn đến tỉ lệ nhập học thấp.

(iii) *Có thể chấp nhận được*: Đặc trưng này đòi hỏi các quốc gia xây dựng được các chương trình giảng dạy phù hợp và có chất lượng. Thực tế cho thấy, đôi khi hiện tượng quá tải về kiến thức một cách không cần thiết mà ngành giáo dục áp đặt lên các chương trình học đã vô tình tạo điều kiện cho các giáo viên ra sức mở lớp dạy thêm để tăng thu nhập. Áp lực thi cử cũng buộc học sinh phải đóng tiền đi học mới có cơ hội qua được các bài kiểm tra trên lớp hay những kỳ thi quan trọng. Cũng từ đó mà việc chạy điểm để lên lớp, để thi đỗ xảy ra tràn lan. Hành vi tham nhũng của các giáo viên trong trường hợp này có thể coi là ỷ vào cơ chế để tham nhũng vặt, tuy nhiên, hậu quả lại khôn lường bởi đã giết chết sức sáng tạo, chủ động của trẻ em, ảnh

hưởng đến quyền về sức khỏe, được nghỉ ngơi, giải trí... của các em.

(iv) *Có thể thích ứng*: Các quốc gia cần đảm bảo tính linh hoạt của hệ thống giáo dục nhằm đáp ứng những thay đổi không ngừng theo nhu cầu con người và sự phát triển xã hội. Tính linh hoạt không chỉ phản ánh những cập nhật kịp thời về các chương trình, nội dung học tập mà còn thể hiện trong những đãi ngộ hợp lý đối với giáo viên, những người đóng vai trò quan trọng nhất đối với sự thành công của ngành giáo dục, trong đó có việc trả lương thích đáng, tương xứng với khối lượng công việc. Rõ ràng khi giá cả sinh hoạt tăng theo cơ chế thị trường mà tiền lương của giáo viên không đủ sống thì hiện tượng giáo viên vắng mặt trên lớp để tranh thủ làm việc riêng tăng thu nhập hay không tập trung vào nhiệm vụ là dễ hiểu và suy cho cùng, người bị ảnh hưởng nhất chính là trẻ em khi phải sử dụng những dịch vụ giáo dục kém chất lượng.

2.1.2 Tác động của tôn trọng quyền con người tới kiểm chế tham nhũng

Phần mở đầu của bản Tuyên ngôn Nhân quyền và Dân quyền Pháp năm 1789 trình trọng tuyên bố: “*Sự thiếu hiểu biết, hờ hững hoặc coi thường những quyền con người chính là nguyên nhân dẫn đến những tai họa của cộng đồng, và dẫn đến sự thối nát của các chính quyền*”.

Bảng 2.1. Tham nhũng và Tự do chính trị

Tham nhũng và tự do chính trị			
Sources: Corruption Perception Index (Transparency International) & Political Freedom Index, (Freedom House) (All indices are for 2002)			
Tt	Quốc gia	Điểm về chống TN <small>Ranges from 10 (least) to 0 (most)</small>	Điểm về tự do chính trị <small>Ranges from 1.0 to 7.0 (not free)</small>
1	Phần lan	9.7	1.0
2	Đan mạch	9.5	1.0
3	Ai-xơ-len	9.4	1.0
4	Thụy điển	9.3	1.0
5	Singapore	9.3	5.0
6	Italy	5.2	1.5

(Nguồn: <http://hr.law.vnu.edu.vn>)

Trên đây là bảng đối chiếu về Chỉ số cảm nhận tham nhũng (CPI) của TI

(theo thang điểm từ 0 đến 10, tương đương với tham nhũng nghiêm trọng tới không tham nhũng) và Chỉ số Tự do Chính trị của tổ chức Free House (dữ liệu năm 2002) [4] (theo thang điểm từ 0 đến 7, tương đương với tự do, tự do một phần và không tự do). Có thể nhận thấy, phần lớn các quốc gia tự do về chính trị cũng là những quốc gia đạt điểm cao về chống tham nhũng. Nói cách khác, nhìn chung, các thành tích về quyền con người thường tương đồng với thành công trong PCTN.

Giữa cuộc đấu tranh bảo vệ quyền con người và cuộc chiến chống tham nhũng tồn tại một mối quan hệ cộng sinh bởi để cùng đạt được hiệu quả bền vững, cả hai hoạt động cần được thực hiện song song, phối hợp và phụ thuộc lẫn nhau. Thực tiễn cho thấy, các quyền con người và tự do cơ bản chỉ có thể được tôn trọng, bảo vệ và thực thi trong một nhà nước được điều hành tốt, một nhà nước minh bạch, chịu trách nhiệm giải trình và không tham nhũng, trong đó hệ thống pháp luật, các thể chế vận hành dựa trên nguyên tắc pháp quyền và đề cao quyền và lợi ích hợp pháp của người dân. Hệ thống pháp luật quốc tế về quyền con người quy định những chuẩn mực làm cơ sở pháp lý để người dân có quyền yêu cầu nhà nước thực hiện những nghĩa vụ đã cam kết theo pháp luật quốc gia và quốc tế nhưng để những quyền đó thực sự được tôn trọng, bảo vệ và thực hiện bền vững thì tính hiệu quả trong quản lý nhà nước, trong đó bao gồm cả những nỗ lực chống tham nhũng luôn đóng vai trò rất quan trọng.

Khi đề cập đến tác động trở lại của việc bảo vệ và thúc đẩy quyền con người đối với kiểm chế tham nhũng, mặc dù không thể không lưu tâm đến những nguy cơ vi phạm quyền con người hiện hữu và tiềm tàng trong đấu tranh chống tham nhũng nhưng mặt khác, thực tế cho thấy, quyền con người cũng bị những kẻ tham nhũng sử dụng như một công cụ để bao che cho hành vi tham nhũng, để trốn tránh sự trừng phạt của pháp luật, đó là khi các quyền này được sử dụng với mục đích vụ lợi và không đúng với tinh thần bảo vệ các quyền cơ bản của con người. Bởi suy cho cùng, việc bảo vệ các quyền cơ bản của một cá nhân vẫn phải trên cơ sở đồng thời tôn trọng và không được xâm phạm đến quyền con người của cộng đồng.

Xuất phát từ tính bí mật trong giao dịch, thỏa thuận giữa người nhận hối lộ

và người đưa hối lộ, cùng với thực trạng các hình thái tham nhũng ngày càng trở nên tinh vi và phức tạp, dẫn đến đôi khi rất khó để chứng minh tội phạm tham nhũng bởi hệ thống pháp luật tổ tụng hình sự của đa số các quốc gia trên thế giới đều đòi hỏi việc đảm bảo nguyên tắc suy đoán vô tội trong suốt quá trình điều tra, truy tố và xét xử. Gánh nặng tìm ra chứng cứ và nghĩa vụ chứng minh luôn đặt lên vai bên buộc buộc tội bởi quá trình chứng minh, thu thập chứng cứ phải tuân thủ những quy định pháp luật, không được phép “bắt nhảm còn hơn bỏ sót” khiến có những lúc quá trình điều tra án tham nhũng đã xâm phạm đến một số quyền dân sự cơ bản của con người. Ví dụ, một quan chức cao cấp có thể kiện ra tòa rằng quyền riêng tư của ông bị xâm phạm khi ông ta bị nghe lén điện thoại, lén quay hình tại nơi ở và xâm nhập vào tài khoản ngân hàng ở nước ngoài. Mặc dù niềm tin nghề nghiệp cũng như dư luận đều biết ông ta có liên quan đến một vụ án tham nhũng lớn, và các hành vi kể trên của cơ quan điều tra chỉ nhằm mục đích chứng minh khối lượng tài sản tăng lên một cách bất thường so với thu nhập hợp pháp của ông, nhưng để làm rõ hành vi làm giàu bất hợp pháp của ông ta, dù thành công hay thất bại đều có thể được coi là vi phạm đến quyền riêng tư của ông. Một cá nhân cũng có thể viện ra rằng họ bị vi phạm đến danh dự, quyền riêng tư, quyền xét xử công bằng... mặc dù quá trình điều tra, truy tố vụ án tham nhũng cho thấy việc bắt giữ ông ta trong thời hạn dài hơn quy định pháp luật là cần thiết để hạn chế việc tẩu tán tài sản hay thiệt hại do hành vi tham nhũng của ông gây ra.

2.2 SO SÁNH GIỮA PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG VÀ BẢO VỆ, THÚC ĐẨY QUYỀN CON NGƯỜI

“Tham nhũng và quyền con người có mối quan hệ mật thiết. Sự khác biệt giữa chúng chỉ là chúng ta phải đấu tranh chống tham nhũng nhưng chúng ta lại đấu tranh để bảo vệ quyền con người. Nhưng suy cho cùng đó chỉ là một trận chiến” (Josip Kregar & Katarina Dzimbeg (Đại học Zagreb, Croatia).

2.2.1 Những điểm chung giữa phòng, chống tham nhũng và bảo vệ, thúc đẩy quyền con người

Mặc dù cuộc chiến chống tham nhũng diễn ra muộn hơn các phong trào

đấu tranh bảo vệ quyền con người đến hai thập kỷ [58] nhưng chúng đều nhen nhóm và bùng nổ như đòi hỏi tất yếu của một xã hội hiện đại, công bằng, văn minh. Cả hai cuộc chiến đều hướng tới sự phát triển của con người và xã hội nhưng luôn là những cuộc chiến không công cân sức với thế mạnh áp đảo thuộc về những người đại diện cho quyền lực nhà nước, giữa những người giàu với người nghèo, những người bị gạt ra ngoài lề xã hội và nhóm những người dễ bị tổn thương. Cả hai cuộc chiến đều đứng về phía những người dân thường trong xã hội, đặc biệt là những người nghèo không thể hoặc không được tạo cơ hội để nói lên tiếng nói của mình. Cụ thể hơn:

- Về *cơ sở pháp lý*, sau một quá trình dài đấu tranh với rất nhiều nỗ lực, đến nay, các quốc gia về cơ bản đã thống nhất được khuôn khổ pháp lý khá toàn diện cùng các chuẩn mực quốc tế cho cả hai lĩnh vực, trong đó phải kể đến UNCAC đối với PCTN và UDHR, ICCPR, ICESCR... trong quá trình thúc đẩy và bảo vệ quyền con người;

- Về mặt *chiến lược hành động*, công tác PCTN và bảo vệ, thúc đẩy quyền con người đều đề cao và áp dụng một số nguyên tắc chung như tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và cơ chế trao quyền (*các nguyên tắc này sẽ được trình bày cụ thể tại mục 2.3.2*), những nguyên tắc có thể được sử dụng như thước đo mức độ hiệu quả và hiệu lực quản lý nhà nước. Bên cạnh đó, quyền con người và chống tham nhũng đều áp dụng một số nguyên tắc chung, chỉ khác nhau ở tên gọi, ví dụ quyền bình đẳng trong bảo vệ quyền con người có những nội dung giống với quyền sống trong xã hội không có tham nhũng, minh bạch, quyền tự do biểu đạt có nhiều nội dung tương tự với quyền thông tin...

- Về *phương pháp hành động*, quá trình chống tham nhũng hay bảo vệ quyền con người đều thường bắt đầu với việc điều tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, giám sát, kiến nghị, xử lý theo pháp luật, vận động, tuyên truyền, các hoạt động giáo dục, tăng cường nhận thức, lôi kéo sự tham gia của các tổ chức XHDS...

- Những *khó khăn, thách thức lớn nhất* trong tiến trình chống tham nhũng và bảo vệ quyền con người đó là vấn đề thực thi pháp luật, bảo vệ nhân chứng và

những người tố cáo. Tham nhũng hay sự vi phạm quyền con người đều xuất phát từ sự lạm dụng quyền lực vì vụ lợi và những kẻ tham nhũng hay vi phạm quyền con người với quyền lực trong tay sẵn sàng dựa vào vị trí của mình dùng mọi thủ đoạn để che đậy cho hành vi của mình hoặc bao che cho những vi phạm pháp luật khác. Cũng vì thế mà quyền con người và tự do cơ bản của những nhân chứng hay những người dũng cảm tố cáo, thậm chí cả tính mạng của họ luôn bị đe dọa. Đôi khi luật pháp quốc gia được xây dựng tuân thủ các chuẩn mực quốc tế chỉ như một cái mác, điều kiện để hội nhập, thu hút đầu tư, còn những người làm ra chúng lại không mấy quan tâm hoặc cố tình phớt lờ vấn đề thực thi pháp luật bởi mấy ai muốn làm khó cho chính mình. Bên cạnh đó, những yếu tố về văn hóa, truyền thống, thói quen, tập quán... cũng thường được sử dụng để che đậy cho hành vi tham nhũng và vi phạm quyền con người, đặc biệt là ở những nước phương Đông, gây nhiều khó khăn cho việc phát hiện và xử lý tham nhũng và vi phạm quyền con người;

- Đề cao vai trò và sức mạnh của truyền thông, sự tham gia của các tổ chức XHDS, tổ chức phi chính phủ và công chúng. Cho đến nay, mạng lưới các tổ chức ở cấp độ khu vực và quốc tế về chống tham nhũng và bảo vệ quyền con người được hình thành đã tạo được uy tín và hiệu quả hoạt động đáng ghi nhận.

Cuối cùng, đây đều là một cuộc chiến dai dẳng và phức tạp, với nhiều rủi ro tiềm tàng, khó có thể loại bỏ hẳn khỏi xã hội và cùng đòi hỏi những biện pháp, chiến lược ngắn và dài hạn, với những cải cách toàn diện về kinh tế, chính trị, pháp luật, thể chế... nhằm tăng cường tính liêm chính của chính phủ. Chống tham nhũng và bảo vệ quyền con người đều phải thực hiện theo lộ trình, sự thành công của nó đòi hỏi không chỉ năng lực, nỗ lực của các bên liên quan, mà quan trọng hơn cả là mong muốn và quyết tâm thực sự của các nhà cầm quyền.

2.2.2 Những điểm khác biệt giữa phòng, chống tham nhũng và bảo vệ, thúc đẩy quyền con người

Mặc dù có rất nhiều điểm tương đồng giữa PCTN và bảo vệ, thúc đẩy quyền con người nhưng giữa chúng vẫn tồn tại một vài khác biệt xuất phát từ bản chất, đặc trưng riêng của tham nhũng và quyền con người.

Thứ nhất, công cuộc thúc đẩy và bảo vệ quyền con người có *nội hàm* rộng lớn hơn công tác PCTN bởi thúc đẩy quyền con người hướng tới việc tôn trọng, bảo vệ và thực thi *tất cả* các quyền và tự do cơ bản của con người ở mức tối đa thì chống tham nhũng thường chỉ tập trung bảo vệ một số quyền con người cơ bản, ví dụ như quyền được tham gia vào đời sống chính trị, quyền về xét xử công bằng, quyền tiếp cận thông tin, quyền tự do ý kiến và biểu đạt, quyền tự do hội họp v.v...

Thứ hai, về chiến lược hành động, trong khi cuộc chiến chống tham nhũng chủ yếu tác động đến kiến trúc thượng tầng của các nhà nước thì cuộc chiến bảo vệ, thúc đẩy quyền con người có cách tiếp cận cân bằng hơn, theo đó, không chỉ các nhà nước mà cả các cộng đồng, các tổ chức XHDS cũng đều được huy động tham gia. Các chiến lược chống tham nhũng hướng tới mục tiêu tăng trưởng kinh tế mà ít khi đề cập một cách trực tiếp đến mục đích bảo vệ các quyền cơ bản của con người, đặc biệt là những người nghèo, những đối tượng bị gạt ra bên lề xã hội hay nhóm những người dễ bị tổn thương.

Thứ ba, mặc dù tham nhũng vi phạm nghiêm trọng các quyền và tự do cơ bản của con người nhưng không phải tất cả các vi phạm về quyền con người đều bắt nguồn từ hành vi tham nhũng. Ví dụ, quyền kết hôn, lập gia đình và bình đẳng trong hôn nhân, quyền bình đẳng nam nữ bị xâm phạm có thể do phong tục, tập quán địa phương lạc hậu với tư duy trọng nam khinh nữ; quyền tự do đi lại, cư trú có thể bị xâm phạm khi một nhà nước quyết định tước đoạt một cách tùy tiện quyền được trở về nước mình của một công dân chỉ vì những động cơ chính trị; quyền được tham gia vào đời sống văn hóa và được hưởng các thành tựu khoa học hoàn toàn có thể bị xâm phạm khi tác giả của một bản nhạc nổi tiếng không được hưởng các lợi ích phát sinh từ sáng tạo nghệ thuật của mình đơn giản chỉ vì các công dân nước ông không có thói quen và ý thức phải trả tiền khi muốn tải nhạc trực tuyến...

Thứ tư, trở lại với vấn đề về sự tương đồng giữa kết quả chống tham nhũng với những thành tích về quyền con người như đã trình bày ở trên. Mặc dù dễ dàng nhận thấy, phần lớn các quốc gia chống tham nhũng tốt thì quyền con người được bảo vệ tốt hơn những quốc gia có năng lực chống tham nhũng hạn chế.

Tuy nhiên, trên thế giới cũng có trường hợp một quốc gia có thành tích về quyền con người kém nhưng thành tích chống tham nhũng lại cao (điển hình như Singapore), hoặc được đánh giá cao về quyền con người cao nhưng tình trạng tham nhũng lại khá phổ biến (điển hình như Italia), khiến cho một số người nghi ngờ mối quan hệ nhân quả giữa bảo vệ quyền con người và phòng, chống tham nhũng. Song cần thấy rằng đây chỉ là những ngoại lệ. Trên thế giới chỉ có duy nhất một quốc gia như Singapore, với đặc thù thực chất như là một đô thị ở các nước khác (về diện tích, số dân..) nên việc khống chế tham nhũng dễ hơn nhiều và không phụ thuộc lớn vào vấn đề dân chủ và quyền con người như ở các nước khác. Chính sách chống tham nhũng của Singapore không thể là hình mẫu để các quốc gia khác như Việt Nam noi theo. Đơn cử, Việt Nam (và các quốc gia khác) hầu như không thể áp dụng chính sách trả lương cao (dưỡng liêm) để cán bộ không tham nhũng như Singapore, vì không đủ nguồn lực... Với trường hợp Italia, mặc dù hiện tình trạng tham nhũng khá tràn lan, song do có tự do chính trị nên tham nhũng cũng bị công chúng chỉ trích dữ dội và liên tục phanh phui. Vì thế, nhiều nhà quan sát cho rằng, trên cơ sở của một nền dân chủ đã trưởng thành như ở nước này, tình hình tham nhũng sẽ dần dần được khống chế. Điều đó khác với nhiều quốc gia đang phát triển khi mà dân chủ bị bóp nghẹt nên tham nhũng triền miên, không tìm thấy lối thoát.

2.3 TIẾP CẬN DỰA TRÊN QUYỀN VÀ PHÒNG, CHỐNG THAM NHỮNG

2.3.1 Nhận thức về phương pháp tiếp cận dựa trên quyền con người

“Gần như không có lĩnh vực nào trong các chương trình của chúng ta mà không liên quan tới quyền con người. Dù là nói về hòa bình và an ninh, phát triển, hoạt động nhân đạo, về cuộc chiến chống khủng bố hay thay đổi khí hậu đi chăng nữa thì những vấn nạn này không thể được giải quyết nếu không gắn nó với quyền con người”. Ban Ki-moon, Tổng Thư ký Liên hợp quốc.

Hưởng ứng lời kêu gọi của Liên hợp quốc tại Chương trình Cải cách của Liên hợp quốc vào những năm cuối thế kỷ 20, các quốc gia trên thế giới đã cam kết nỗ lực đặt quyền con người ở vị trí trung tâm như một vấn đề mang tính xuyên cắt

trong hoạch định chính sách cũng như triển khai các chương trình, chiến lược phát triển. HRBA ra đời được coi như một khung khái niệm được xây dựng trên cơ sở các tiêu chuẩn quốc tế về quyền con người. Liên hợp quốc định nghĩa về HRBA như sau: *“Phương pháp xây dựng và thực hiện chương trình dựa trên cơ sở quyền con người là phương pháp tiếp cận trong đó dành sự quan tâm như nhau giữa một bên là nội dung hoạt động và bên kia là “cách thức thực hiện các hoạt động đó. Cùng hướng tới đạt được những mục tiêu giống như các chương trình phát triển khác hiện đang được sử dụng (thí dụ như Các mục tiêu thiên niên kỷ) nhưng phương pháp tiếp cận dựa trên cơ sở quyền con người khác biệt ở chỗ không chỉ quan tâm tới việc đạt được mục tiêu mà còn quan tâm thích đáng tới quy trình, cách thức được lựa chọn để đạt được những mục tiêu đó”* [40, 1].

Nói tóm lại, HRBA là một phương pháp luận mang tính xã hội học hướng tới tính cân đối giữa kết quả đạt được và tiến trình thực hiện, trong đó quyền lợi chính đáng của con người luôn được đặt ở vị trí trung tâm.

(i) *Định hướng phân tích chính sách*

Trong khuôn khổ một chương trình phát triển nhất định, HRBA là *một công cụ phân tích chính sách* rất hiệu quả khi tiếp cận mọi vấn đề trong mối liên hệ nhân quả về quyền và trách nhiệm giữa “bên có trách nhiệm” (*thường là một cá nhân, một nhóm cá nhân hay một tổ chức, trong đó nhà nước thường là bên có trách nhiệm chính*) và “bên có quyền lợi” (*có thể là cá nhân, nhóm hoặc tổ chức*) trong đó “bên có trách nhiệm” có nghĩa vụ đảm bảo thực hiện các yêu cầu chính đáng của “bên có quyền lợi”.

HRBA đem đến một cái nhìn mới khác so với các cách tiếp cận truyền thống trước kia khi con người thường được đặt ở thế bị động, là nạn nhân hứng chịu các bất công và vi phạm pháp luật, và nhà nước là chủ thể cần nỗ lực hơn nữa để “ban phát” và đáp ứng các nhu cầu của con người. HRBA một mặt xác định những nhu cầu chính đáng của con người cần phải được bảo vệ, mặt khác giành thế chủ động cho công dân trong việc đòi hỏi, yêu cầu nhà nước và các chủ thể liên quan thực hiện nghĩa vụ đã cam kết của mình. Lý do khiến nhiều chiến lược chống tham

những đầy tham vọng thường kết thúc thất bại là bởi các nỗ lực PCTN thường chỉ tập trung vào việc cải thiện, nâng cao năng lực của *bên có trách nhiệm*, tức là nhà nước với hệ thống các cơ quan của nó, trong đó hầu như chỉ tập trung đến khu vực công mà chưa có sự quan tâm thích đáng tới vấn đề nâng cao năng lực của *bên có quyền*, bao gồm các tổ chức XHDS, các tổ chức phi chính phủ, truyền thông, báo chí và công chúng [87].

(ii) *Hệ thống các chuẩn mực quốc tế làm thước đo hiệu quả thực thi chính sách*

HRBA sử dụng các tiêu chuẩn quốc tế về quyền con người để đánh giá kết quả và chất lượng của chính sách và quá trình thực thi chính sách. Ví dụ, một chiến lược chống tham nhũng chỉ thành công khi đảm bảo các quyền thông tin, quyền tự do ý kiến và biểu đạt, quyền tham gia vào đời sống chính trị, quyền không phân biệt đối xử... của con người. Khi các quyền này được nhìn nhận như là những quyền con người cơ bản, cũng đồng nghĩa rằng, việc thực thi các quyền là không thể thỏa hiệp. Mặt khác, tính phổ biến của quyền con người không cho phép các quốc gia tuyên bố không thể thực hiện được nghĩa vụ do những hạn chế về nguồn lực khi thực sự họ vẫn có thể đảm bảo được các quyền con người cơ bản thông qua việc cắt giảm ngân sách đối với những hạng mục đầu tư thiếu hiệu quả hoặc những cải cách toàn diện mang tính hệ thống. Trong lĩnh vực PCTN, không quốc gia nào được “đổ lỗi” cho những hạn chế về nguồn lực để bao biện cho vấn nạn tham nhũng tại quốc gia mình.

(iii) *Tăng cường trách nhiệm giải trình của các chủ thể liên quan*

Về mặt pháp lý, quyền con người phải được tôn trọng, bảo vệ và thực thi ở cả cấp độ quốc gia và quốc tế. Ở cấp độ quốc tế, công dân có quyền yêu cầu nhà nước phải thực hiện và chịu trách nhiệm về các nghĩa vụ, cam kết quốc tế về quyền con người, cũng như các chuẩn mực quốc tế về quyền con người cần phải được nội luật hóa, ghi nhận cụ thể trong hệ thống pháp luật quốc gia. HRBA cũng hỗ trợ người dân giám sát quá trình thực hiện các cam kết của chính phủ thông qua các cơ quan quyền con người quốc gia hoặc thông qua cơ chế dựa trên công ước về quyền con người.

(iv) *Vận động sự tham gia của các chủ thể liên quan trên nguyên tắc không*

phân biệt đối xử

Áp dụng nguyên tắc có sự tham gia trong các chuẩn mực về quyền con người, HRBA nhấn mạnh vai trò của công chúng với tư cách là chủ thể quan trọng trong quá trình hoạch định chính sách phát triển bởi một chính sách chỉ được coi là dân chủ và hướng tới phát triển con người khi nó là sản phẩm của sự đồng thuận giữa những chủ thể thuộc khu vực công và khu vực tư. Khi công chúng và đặc biệt là những người yếu thế trong xã hội được nói lên tiếng nói của mình trong quá trình tham gia xây dựng chính sách thì chính sách đó khi được triển khai mới thực sự bảo vệ được quyền lợi chính đáng của họ.

2.3.2 Một số nguyên tắc cơ bản của phương pháp tiếp cận dựa trên quyền con người

2.3.2.1 Nguyên tắc về tính minh bạch

Theo TI, nguyên tắc về tính minh bạch [13, 9] “*cho phép tất cả các chủ thể có liên quan đến một quyết định hành chính, giao dịch kinh doanh hoặc một công việc khác không chỉ biết về những thông tin, số liệu cơ bản mà còn biết cả về cơ chế và quy trình*”. Ví dụ, để tránh tình trạng lợi dụng cơ chế chính sách để mưu cầu lợi ích cá nhân cục bộ và phe nhóm, minh bạch trong quá trình hoạch định và thi hành các cơ chế, chính sách là hết sức quan trọng. Điều này không chỉ thể hiện ở việc công khai các chính sách, pháp luật mà quá trình xây dựng chính sách còn đòi hỏi sự tranh luận công khai, dân chủ, sự tham gia tích cực và chủ động của các chủ thể liên quan, bao gồm không chỉ nhà nước và các cơ quan hữu quan, mà còn người dân, các tổ chức XHDS, báo chí, truyền thông... Việc kê khai tài sản và thu nhập được coi là minh bạch khi công chức không chỉ dừng ở việc kê khai số lượng tài sản sở hữu mà còn phải lý giải, giải trình về những biến động tài sản (nếu có), cũng như việc quy định rõ ràng các hình thức xử lý kỷ luật đối với hành vi kê khai tài sản không trung thực.

Tính minh bạch có thể tồn tại ở trạng thái *chủ động*, đó là khi các cơ quan nhà nước tự đánh giá được nhu cầu thông tin và chủ động cung cấp thông tin dù có được yêu cầu hay không, hoặc *bị động*, đó là khi các thông tin chỉ được cung cấp

khi có yêu cầu. Tuy nhiên, cũng cần làm rõ một số khía cạnh sau:

(i) *Về thẩm quyền cung cấp thông tin*: Sự cung cấp thông tin dù là ở trạng thái chủ động hay bị động thì chủ thể cung cấp thông tin phải do đối tượng có thẩm quyền, trách nhiệm cung cấp thông tin và làm rõ về những vấn đề liên quan đến việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ hoặc công vụ của mình theo quy định của pháp luật. Một khi thông tin đã được công khai chính thức, bên cung cấp thông tin phải chịu trách nhiệm về tính chính xác và mức độ tin cậy của những thông tin này [13, 12]. Ví dụ, thẩm quyền cung cấp thông tin về đất đai tại huyện X sẽ do Phòng Tài nguyên và Môi trường huyện X quyết định và Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất trực thuộc Phòng Tài nguyên và Môi trường huyện X được ủy quyền có trách nhiệm trực tiếp thực hiện việc cung cấp thông tin cho công dân và chịu trách nhiệm về tính chính xác của thông tin được cung cấp.

(ii) *Các thông tin được cung cấp phải đáp ứng một số tiêu chí sau*:

- *Sự phù hợp* với nhu cầu và đáp ứng hiệu quả mục đích sử dụng thông tin của bên yêu cầu thông tin chứ không chỉ đạt mục đích tiện lợi cho bên cung cấp thông tin. Ví dụ, đối với yêu cầu làm rõ việc biến khu đất vốn được quy hoạch làm công viên thành một trung tâm thương mại của thành phố của người dân, các cơ quan chức năng không thể “bê” nguyên bản thiết kế quy hoạch và bản vẽ thiết kế thi công cho người dân vì việc đọc và hiểu các bản vẽ thi công công trình đòi hỏi phải có trình độ chuyên môn nhất định mà không phải người yêu cầu thông tin nào cũng đáp ứng được. Sự phù hợp đây còn được hiểu rằng, việc cung cấp thông tin phải được pháp luật cho phép. Quyền được thông tin là một quyền dân sự, chính trị cơ bản của con người, tuy nhiên việc thực hiện quyền này cũng có giới hạn trong trường hợp việc đáp ứng quyền thông tin của một cá nhân, tổ chức, đơn vị lại xâm phạm đến quyền của các chủ thể khác được pháp luật bảo vệ về giữ bí mật thông tin (quyền riêng tư) hay nếu các thông tin được yêu cầu thuộc danh mục bí mật quốc gia...

- *Tính kịp thời* thể hiện sự không trì hoãn cung cấp thông tin khi được yêu cầu để bên yêu cầu thông tin có thể sử dụng thông tin khi cần;

- *Tính chính thống*, thể hiện ở việc thông tin được cung cấp cho một đơn

vị hoặc cá nhân có thẩm quyền theo quy định của pháp luật hoặc quy chế của cơ quan, đơn vị, tổ chức. Ví dụ như thông tin đăng tải trên Cổng thông tin điện tử của Thanh tra Chính phủ là thông tin chính thống của Thanh tra Chính phủ trên môi trường Internet;

- *Chất lượng* thể hiện ở chỗ thông tin được cung cấp phải rõ ràng và việc cung cấp thông tin không chỉ bao gồm việc công khai những thông tin khi đã có quyết định hành chính cuối cùng mà còn là các thông tin về tiêu chí, quy trình... để đưa ra quyết định đó. Ví dụ, nếu thay đổi về viện phí mới thì bảng giá viện phí mới cần được niêm yết trước khi thực hiện trong một khoảng thời gian đủ dài để những người liên quan có thể tiếp cận, đồng thời, bệnh viện cũng có trách nhiệm giải đáp kịp thời những thắc mắc của người dân liên quan đến việc điều chỉnh giá dịch vụ khám, chữa bệnh.

(iii) Việc cung cấp thông tin chỉ thực sự có ý nghĩa khi các chủ thể yêu cầu thông tin sau khi đã có được những thông tin cần thiết có cơ hội được nói lên tiếng nói của mình về những thông tin đó hoặc yêu cầu các cơ quan hữu quan làm rõ thông tin và giám sát quá trình ra quyết định của các cơ quan nhà nước. Thông tin là “oxy của nền dân chủ”, vì thế, tiếp cận thông tin cho phép người dân biết được mình có những quyền gì, ai là chủ thể chịu trách nhiệm thực hiện các quyền ấy và người dân được quyền giám sát quá trình thực hiện quyền và yêu cầu trách nhiệm giải trình khi cho rằng quyền và các lợi ích hợp pháp của mình bị xâm phạm. Ví dụ, để đảm bảo tính răn đe và tăng thêm hiệu quả xử lý sau thanh tra, việc công khai, minh bạch kết luận thanh tra là điều cần thiết. Tuy nhiên để thực sự là minh bạch, nội dung kết luận thanh tra không thể chỉ đơn giản chỉ nêu ra những ưu điểm và những vi phạm phát hiện qua thanh tra, kiến nghị xử lý hành chính, kinh tế, hình sự... theo quy định của pháp luật mà cần nêu đích danh đối tượng chịu trách nhiệm cụ thể về những sai phạm. Minh bạch thông tin trong quản lý nhà nước cũng quan trọng và cần thiết như “oxy” cho một “cơ thể sống”, là một trong những yếu tố quan trọng nhất đo lường mức độ dân chủ và hiệu quả quản trị công của bất cứ một quốc gia nào. Tổng thống Mỹ James Madison đã từng nhận định: “*Một chính phủ không*

có thông tin hay không có phương tiện tiếp cận thông tin là màn dạo đầu cho tấn hài kịch hoặc bi kịch hay cả hai thứ đó”.

2.3.2.2 Nguyên tắc về trách nhiệm giải trình

“Trách nhiệm giải trình dung dưỡng năng lực chịu trách nhiệm”.

Stephen R. Covey [59]

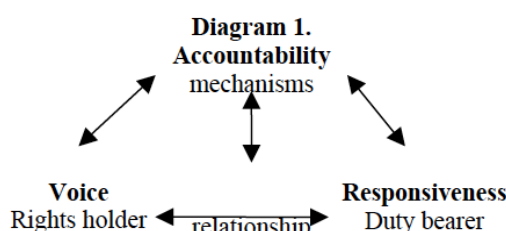
“Thật dễ dàng để lẩn tránh trách nhiệm nhưng chúng ta không thể lẩn tránh những hậu quả gây ra bởi sự thiếu trách nhiệm đó”. Sir Josiah Stamp [59]

a. Khái niệm trách nhiệm giải trình và những nội dung cơ bản

“Trách nhiệm giải trình” có thể được hiểu là sự thừa nhận trách nhiệm của một cá nhân hoặc một tổ chức về việc thực hiện nhiệm vụ được giao theo quy định của pháp luật thông qua việc báo cáo, trình bày, giải thích về kết quả của những công việc đó và chịu trách nhiệm nếu không làm tròn nghĩa vụ được giao. “Trách nhiệm giải trình” (*accountability*) khác với việc “chịu trách nhiệm” (*responsibility*) ở chỗ, bất kỳ một cơ quan nhà nước được thiết lập cũng đều phải chịu trách nhiệm về những quyết định, hành vi hành chính được ban hành, thực hiện trong phạm vi, chức năng, quyền hạn theo luật định. Tuy nhiên, việc cơ quan đó có “trách nhiệm giải trình” hay không còn phụ thuộc vào năng lực thực hiện những nhiệm vụ được giao và năng lực giải trình và chịu trách nhiệm khi không hoàn thành nhiệm vụ.

Trách nhiệm giải trình bao gồm ba yếu tố, đó là *năng lực thông tin* (báo cáo, trình bày thông tin), *năng lực biện minh* về những quyết định, hành vi đã xảy ra (như việc cung cấp thông tin về một đạo luật hay giải quyết khiếu nại cho người dân về một quyết định hành chính) và *năng lực chịu trách nhiệm* về kết quả, hay hậu quả của chúng (như trách nhiệm bồi thường thiệt hại khi cán bộ thực hiện công vụ vi phạm pháp luật...).

Xét trong mối tương quan về quyền-nghĩa vụ, “trách nhiệm giải trình” có thể được lý giải theo biểu đồ dưới đây:



Biểu đồ 2.4. Mối quan hệ giữa Trách nhiệm giải trình – Tiếng nói – Trách nhiệm đáp ứng

(Nguồn: *Mutual Accountability Mechanisms: Accountability, Voice and Responsiveness – A UNDP Capacity Development Resource*)

Theo biểu đồ trên, trách nhiệm giải trình chỉ mối quan hệ tương tác giữa *bên có quyền* (cá nhân, nhóm người cụ thể) với *bên có nghĩa vụ* (cơ quan, đơn vị, tổ chức hay người đứng đầu), trong đó cho phép *bên có quyền* được yêu cầu, đưa ra “tiếng nói” (*voice*) của mình, mặt khác đòi hỏi *bên có nghĩa vụ* phải ghi nhận, tôn trọng và chịu trách nhiệm đáp ứng (*responsiveness*) các yêu cầu, quyền lợi chính đáng của *bên có quyền* trong phạm vi, trách nhiệm, quyền hạn của mình.

b. Phân loại trách nhiệm giải trình

Trách nhiệm giải trình được chia thành hai loại [59]:

(i) *Trách nhiệm giải trình theo chiều dọc* chỉ mối quan hệ về quyền và nghĩa vụ *trực tiếp* giữa công dân (*bên có quyền*) và những người nắm giữ và thực hiện quyền lực công (*bên có nghĩa vụ*), trong đó, *bên có nghĩa vụ* phải giải thích và chịu trách nhiệm trước nhân dân về việc tuân thủ các quy tắc pháp luật trong quá trình thực hiện quyền lực công.

(ii) *Trách nhiệm giải trình theo chiều ngang* thể hiện *gián tiếp* mối quan hệ về quyền và nghĩa vụ giữa công dân (*bên có quyền*) và những người nắm giữ và thực hiện quyền lực công (*bên có nghĩa vụ*). Giải trình theo chiều ngang phản ánh tính đối trọng trong mối quan hệ về trách nhiệm của bộ máy nhà nước nói chung, cụ thể là giữa các cơ quan trong bộ máy nhà nước với nhau, đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân. Đó có thể là mối quan hệ giữa quốc hội và cơ quan tư pháp, giữa cơ quan cấp dưới với cấp trên, giữa các cơ quan đồng cấp với nhau [33]... nhằm hạn chế tối đa sự lạm quyền của bất cứ nhánh quyền lực nào có khả năng ảnh hưởng đến chất lượng thực hiện công vụ.

c. Cơ chế giám sát trách nhiệm giải trình

(i) Trách nhiệm giải trình theo chiều dọc được đảm bảo thực hiện trong quá trình chuyển giao quyền lực thông qua bầu cử tự do, trong đó người dân trực tiếp bỏ phiếu bầu người đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của mình, để

thay mặt họ thực hiện quyền lực nhà nước và điều hành, quản lý xã hội. Ngoài ra, báo chí, truyền thông, các tổ chức XHDS, các tổ chức phi chính phủ...cũng là những kênh độc lập có quyền yêu cầu nhà nước phải đảm trách nhiệm giải trình;

(ii) Cơ chế đảm bảo việc thực hiện trách nhiệm giải trình theo chiều ngang có thể bao gồm: hiến pháp và pháp luật, hệ thống tòa án, cơ quan kiểm toán, thanh tra nghị viện, cơ quan chuyên trách về PCTN, ủy ban quốc gia về quyền con người, ngân hàng trung ương, truyền thông và các tổ chức XHDS. Ví dụ, liên quan đến việc giám sát của Quốc hội đối với hệ thống tư pháp, chức năng giám sát tư pháp của Quốc hội cho phép Quốc hội theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động của các Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát nhân dân, Tòa án nhân dân, Cơ quan thi hành án dân sự, hình sự, hành chính và hỗ trợ tư pháp trong việc thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội trong lĩnh vực tư pháp.

Trách nhiệm giải trình là yếu tố cần thiết cho bất cứ một bộ máy nhà nước nào bởi nó không những chỉ ra những khiếm khuyết của bộ máy mà còn tìm ra cơ chế để khắc phục nó. Đặt ra vấn đề về trách nhiệm giải trình cho phép chính phủ tự trả lời các câu hỏi về tác động của những chính sách ban hành, những thành công, thất bại, bài học kinh nghiệm được rút ra, đâu là nguyên nhân cốt lõi dẫn đến những thất bại đó và các biện pháp khắc phục là gì. Quá trình này giúp nhà nước xác định được những thiếu hụt về chính sách, năng lực, nguồn lực để điều hành nhà nước được hiệu quả hơn.

2.3.2.3 Nguyên tắc trao quyền pháp lý

"Theo ước tính của Liên hợp quốc, hằng năm có khoảng 4 tỷ người sống ngoài vòng bảo vệ của pháp luật, chủ yếu là bởi họ nghèo".

"Người nghèo vẫn coi luật pháp chủ yếu dành cho người giàu, họ phải chấp nhận một thực tế phản dân chủ đó là: luật pháp là biểu hiện của hệ tư tưởng của giới ưu tú thống trị".

(Ủy ban trao quyền pháp lý cho người nghèo, Pháp luật cho mọi người).

a. Khái niệm về trao quyền pháp lý

Trao quyền pháp lý là một phương pháp tiếp cận mang đậm tính nhân văn nhằm tăng cường năng lực cho những người dân bình thường, đặc biệt là những người nghèo và đối tượng yếu thế trong xã hội thực hiện được các quyền pháp định và yêu cầu nhà nước thực hiện nghĩa vụ của mình, qua đó mở ra cho họ mỗi lối đi tới công lý và bảo đảm rằng họ luôn được pháp luật bảo vệ.

b. Đặc điểm cơ bản của trao quyền pháp lý

- Nghĩa vụ tạo điều kiện: Dưới lăng kính quyền con người, mỗi quốc gia có nghĩa vụ tôn trọng, bảo vệ và thực hiện các quyền con người cơ bản, trong đó, nghĩa vụ thực hiện bao hàm trong nó “nghĩa vụ tạo điều kiện” và “nghĩa vụ cung cấp”. Nguyên tắc *trao quyền pháp lý* nghiêng về “nghĩa vụ tạo điều kiện” hơn là “nghĩa vụ cung cấp” bởi lẽ tuy cùng nhằm giải quyết một vấn đề nhất định, nguyên tắc này trao cho người dân một công cụ pháp luật để có thể tự tin giải quyết vấn đề của chính mình;

- Đối tượng hưởng lợi của *trao quyền pháp lý*: Trao quyền pháp lý mang đến một cách tiếp cận mới so với các cách tiếp cận truyền thống vì chỉ tập trung vào những đối tượng yếu thế trong xã hội và nhóm những người bị tổn thương một cách *trực tiếp* và nhìn nhận họ với tư cách là những *chủ thể có quyền* chủ động đòi hỏi được pháp luật bảo vệ, chứ không chỉ là sự tiếp nhận một cách thụ động những hỗ trợ từ nhà nước.

- Các công cụ để thực hiện trao quyền pháp lý bao gồm (nhưng không giới hạn) các hoạt động tuyên truyền, giáo dục pháp luật, nâng cao nhận thức về ý thức và trách nhiệm cộng đồng, cung cấp thông tin, hòa giải tại cơ sở, các hoạt động tương trợ pháp lý của các trợ lý luật sư....

c. Các nội dung chính của nguyên tắc trao quyền pháp lý

(i) *Tiếp cận công lý và pháp quyền*: Có lẽ người dân cần đến pháp luật hơn ai hết bởi nó là thứ vũ khí hữu hiệu giúp họ bảo vệ được các quyền con người cơ bản của mình. Việc trao quyền pháp lý sẽ không thể thực hiện được nếu không có một khuôn khổ pháp lý. Nhưng một khuôn khổ pháp lý cũng không giúp ích gì cho người dân nếu họ không có cơ hội được tiếp cận với nó. Trên con đường tiếp cận

công lý và pháp quyền, người dân thường gặp phải những rào cản liên quan đến những *yếu tố về con người* (ví dụ như khi thực thi pháp luật thông qua những chủ thể tham nhũng) và *các yếu tố liên quan đến cơ chế* (ví dụ như khi các chính sách phát triển chỉ tập trung giải quyết những vấn đề vĩ mô, to lớn ở cấp quốc gia hay chỉ hướng tới những hoạt động đầu tư mà tỷ lệ người nghèo với tư cách là đối tượng được hưởng lợi là rất thấp hoặc không phải đối tượng hưởng lợi chính). Vì vậy, khả năng tiếp cận công lý và pháp quyền của người dân đòi hỏi cam kết chính trị mạnh mẽ của chính quyền cùng với những nỗ lực không ngừng nhằm xây dựng một hệ thống pháp luật thực sự “vì dân”, một mặt, đảm bảo tính chí công, vô tư của đội ngũ cán bộ, công chức nói chung và ngành tư pháp nói riêng, mặt khác các quy tắc pháp luật cần tập trung vào nguyên tắc bình đẳng, quyền và lợi ích của con người.

(ii) Quyền lao động: Sức lao động là vốn tài sản quý giá nhất của con người, đặc biệt là người nghèo nhưng đáng tiếc rằng họ cũng thường xuyên là đối tượng của lao động cưỡng bức, phải làm việc trong những môi trường khắc nghiệt nhất hoặc chịu sự phân biệt đối xử ở nơi làm việc... có lẽ bởi giới sử dụng lao động luôn mặc định rằng, người nghèo thường ít dám đòi hỏi nhất, dù là những yêu cầu, đòi hỏi quyền lợi chính đáng. Vì vậy trao quyền pháp lý trong lĩnh vực lao động cần đảm bảo mở rộng cơ hội việc làm, tạo điều kiện cho người nghèo được hưởng những điều kiện làm việc công bằng và thuận lợi, chế độ thù lao công bằng và hợp lý, bình đẳng giới, thúc đẩy quyền tự do lập hội, cùng với các biện pháp tiếp cận các dịch vụ y tế, an toàn lao động, bảo trợ xã hội...

(iii) Quyền tài sản: Quyền tài sản là một quyền cơ bản của con người nhưng số người không có quyền sở hữu tài sản, đặc biệt là những người nghèo lại rất ít ỏi. Sở hữu tài sản, đặc biệt là đất đai rất quan trọng với người nghèo bởi nó được coi là thứ tư liệu sản xuất phục vụ cho các hoạt động kiếm sống hằng ngày của họ. Người nông dân có đất làm ruộng không sợ đói, có thể bán đất khi mùa màng thất bát hay thế chấp đất lấy vốn làm kinh doanh để sinh lời... Tất cả chỉ có thể thực hiện được nếu pháp luật thừa nhận quyền sở hữu tài sản của họ, đồng thời có các cơ chế giải quyết tranh chấp đất đai hiệu quả khi quyền sở hữu của họ bị xâm phạm. *Trao*

quyền pháp lý trong lĩnh vực quyền sở hữu còn cần tập trung đảm bảo nguyên tắc không phân biệt đối xử và bình đẳng nam nữ trong thừa kế, sở hữu, quản lý đất đai, bảo vệ người nghèo khỏi việc di dời trái phép, tăng phạm vi bảo đảm của chế độ sở hữu, “gắn chặt chủ sở hữu với người nắm giữ tài sản vào tài sản đó, gắn chặt tài sản với địa chỉ pháp lý và gắn chặt địa chỉ với việc thực thi” [25, 67].

(iv) Quyền kinh doanh: Đôi khi luật pháp trở thành rào cản đối với những nỗ lực thoát nghèo khi tạo ra những cơ hội kinh doanh không bình đẳng với người dân. Đó có thể là những quy định gây khó khăn trong việc tiếp cận các nguồn tín dụng, dịch vụ tài chính (có thể vì chi phí cao, không thuận tiện, nhiều rủi ro...), đăng ký kinh doanh (chi phí cao, bộ máy quan liêu...), hay những quy định về kinh doanh mang tính phân biệt đối xử (ví dụ như yêu cầu phụ nữ đã kết hôn chỉ được thành lập doanh nghiệp nếu có sự đồng ý của người chồng [88]...). Vì vậy, *trao quyền pháp lý* trong lĩnh vực kinh doanh cần chú trọng tới việc bảo đảm cho người nghèo thành lập doanh nghiệp và đảm bảo các quyền kinh doanh cơ bản, tạo điều kiện sử dụng cơ sở hạ tầng phục vụ kinh doanh và tiếp cận các dịch vụ tài chính, pháp lý....

2.4 ÁP DỤNG PHƯƠNG PHÁP TIẾP CẬN DỰA TRÊN QUYỀN VÀO PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG

"Các chuẩn mực và nguyên tắc của quyền con người có thể góp phần đáng kể trong các chiến lược chống tham nhũng bởi quyền con người chống lại sự lạm dụng quyền lực và tham nhũng về bản chất là sự lạm dụng quyền lực" [74, 3].

Như đã phân tích ở trên, quyền con người có thể được sử dụng để chống tham nhũng hiệu quả, toàn diện và bền vững, nhưng mặt khác, cũng có thể là thứ vũ khí lợi hại cho những kẻ tham nhũng lẫn tránh sự trừng phạt của pháp luật. Câu hỏi đặt ra là phải lồng ghép quyền con người vào các chiến lược chống tham nhũng thế nào cho hiệu quả?

2.4.1 Nguyên tắc về tính minh bạch

Nhận thức tầm quan trọng của tính công khai, minh bạch trong PCTN, Điều 10 UNCAC đã quy định các quốc gia thành viên phải *“thực thi những biện pháp cần thiết để tăng cường minh bạch trong quản lý hành chính công, kể cả về tổ chức,*

quá trình thực hiện và ra quyết định” với các biện pháp cụ thể như ban hành những thủ tục nhằm tạo điều kiện cho công chúng được tiếp cận thông tin về hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước cũng như những quyết định, hành vi hành chính liên quan đến công chúng, đơn giản hóa thủ tục hành chính ở những khâu thích hợp nhằm tạo điều kiện cho công chúng tiếp cận với cơ quan có thẩm quyền ra quyết định... Những lĩnh vực dễ xảy ra tham nhũng như mua sắm công và quản lý tài chính công cũng như nỗ lực phòng ngừa xung đột lợi ích trong tuyển dụng công chức vào làm việc khi họ đã từ chức hoặc về hưu... cũng lần lượt được điều chỉnh tại Điều 9 và Điều 12 của Công ước. Tuy nhiên, thực tiễn áp dụng và triển khai UNCAC và những quy định pháp luật trong hệ thống pháp luật quốc gia về minh bạch lại là một câu chuyện khác.

Một khảo sát [74, 23] được tiến hành độc lập tại 116 cộng đồng người nghèo ở Mê-hi-cô về tác động của Dự án thông tin (*Proyecto Comunidades*) dành cho những người bị gạt ra ngoài lề xã hội - một sáng kiến của Học viện Liên bang về tiếp cận thông tin công nhằm khắc phục sự thiếu dân chủ trong tiếp cận thông tin của công chúng đã cho thấy những kết quả tích cực: việc tiếp cận phúc lợi xã hội của phụ nữ nghèo ở bang Veracruz đã được cải thiện khi nhờ có Dự án họ mới biết rằng tên mình có trong danh sách những đối tượng được trợ cấp về nhà ở và y tế; một dự án xây dựng tại một bang của Mexico đã bị đình chỉ hoạt động khi cộng đồng người nghèo ở bang này được cung cấp thông tin rằng dự án vẫn chưa hoàn thiện nghiên cứu đánh giá tác động môi trường theo luật định; 36% tù nhân liên bang sau khi được tiếp cận với hồ sơ cá nhân của mình đã được trả tự do...

Những câu chuyện và con số thống kê dù chỉ mang tính đại diện nhưng còn tiếp diễn trên đây đủ cho thấy minh bạch và đặc biệt là quyền tiếp cận thông tin và cơ chế bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của cá nhân, tổ chức không chỉ quan trọng đối với quá trình phát triển kinh tế - xã hội, mà còn là yếu tố sống còn trong công tác PCTN. Tiếp cận thông tin tạo điều kiện cho người dân và xã hội giám sát hoạt động của các cơ quan, tổ chức, cán bộ công chức, đảm bảo việc thực hiện chức trách, công vụ theo trình tự, thủ tục, thẩm quyền mà pháp luật quy định. Qua đó,

mọi hành vi vi phạm pháp luật, sách nhiễu hay lợi dụng chức trách vì vụ lợi đều dễ bị phát hiện và xử lý. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy, nhiều quốc gia trên thế giới không chỉ thiếu một hành lang pháp lý nhằm thực hiện quyền thông tin mà kể cả ở những nơi, luật về tiếp cận thông tin đã được ban hành thì người dân vẫn chỉ có quyền được tiếp cận thông tin rất thụ động (do nhà nước chủ động cung cấp). Thêm vào đó, việc trực tiếp gặp gỡ cơ quan nhà nước đề nghị cung cấp thông tin của người dân, đặc biệt là người nghèo và đối tượng yếu thế về những thông tin liên quan đến xử lý các vụ việc tiêu cực, tham nhũng vẫn rất khó tiếp cận.

Dưới góc độ quyền con người, áp dụng nguyên tắc về tính minh bạch trong PCTN có những lợi thế cơ bản sau:

(i) Hệ thống pháp luật quốc tế về quyền con người ghi nhận quyền được tiếp cận thông tin với tư cách là quyền pháp lý phải được nhà nước tôn trọng, bảo vệ và thực hiện. Vì vậy, những vi phạm liên quan đến khả năng tiếp cận thông tin của công chúng, dù không được pháp luật quốc gia chính thức ghi nhận, vẫn có thể được giải quyết bởi hệ thống tư pháp quốc gia và các cơ chế quốc tế về bảo vệ quyền con người;

(ii) Tiêu chí đánh giá chất lượng thông tin về tham nhũng [74, 19] được cung cấp có thể được đo lường thông qua ba tiêu chí vốn hay được sử dụng để đánh giá việc thực hiện các quyền kinh tế, văn hóa, xã hội trong hệ thống pháp luật quốc tế về quyền con người, đó là *tính sẵn có*, *tính có thể tiếp cận được* và *tính có thể thích ứng*. *Tính sẵn có* trong tiếp cận thông tin thể hiện ở một khuôn khổ pháp lý đầy đủ, toàn diện và nhất quán nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho mọi công dân có thể tiếp cận những thông tin mà họ yêu cầu, cũng như những chế tài cho hành vi vi phạm quyền thông tin của người dân. *Tính có thể đáp ứng* một mặt thể hiện ở phương thức cung cấp thông tin, trong đó, nhấn mạnh quyền được yêu cầu thông tin và nghĩa vụ tương ứng của nhà nước trong cung cấp thông tin trừ những trường hợp thuộc về bí mật và an ninh quốc gia; nhà nước không có quyền yêu cầu công dân phải giải trình lý do muốn cung cấp thông tin nhưng phải giải trình lý do khi không thể cung cấp thông tin cho người dân. Thông tin phải được cung cấp đầy đủ, toàn

diện và trong một thời gian hợp lý. *Tính có thể tiếp cận được* thể hiện ở sự quan tâm, không phân biệt đối xử và tạo điều kiện tối đa của nhà nước đối với quá trình tiếp cận thông tin của người dân;

(iii) Nhìn nhận quyền được tiếp cận thông tin dưới góc độ một quyền con người cơ bản sẽ giúp xóa bỏ thực trạng bùng bít thông tin, “đóng cửa bảo nhau” của các cơ quan nhà nước bởi người dân khi nhận biết được các quyền của mình, họ sẽ đấu tranh không ngừng để đòi hỏi việc thể chế hóa và thực thi các quyền đó.

2.4.2 Nguyên tắc về trách nhiệm giải trình

Trách nhiệm giải trình trong công tác PCTN chủ yếu đòi hỏi nghĩa vụ báo cáo, trình bày, cung cấp thông tin và giải thích thỏa đáng về việc sử dụng các quyền lực và tài nguyên công trong quá trình quản lý đất nước. Dưới con mắt của những nhà hoạch định chính sách về chống tham nhũng hiện nay, trách nhiệm giải trình chủ yếu giải quyết những vấn đề mang tính nội bộ của hệ thống (*trách nhiệm giải trình theo chiều ngang*), vì thế, những cải cách chống tham nhũng chủ yếu tập trung vào việc hoàn thiện thể chế, pháp luật, tăng cường nhận thức và năng lực của đội ngũ công chức nhằm xóa bỏ tính quan liêu trong bộ máy hành chính...

HRBA trong PCTN, với cách tiếp cận luôn đặt con người ở vị trí trung tâm của mọi chính sách, lại nhìn nhận và hướng tới *trách nhiệm giải trình theo chiều dọc*, nhằm cải thiện mối quan hệ trực tiếp về quyền và nghĩa vụ giữa công dân và những người nắm giữ và thực hiện quyền lực công, trong đó xác định một cách cụ thể chủ thể phải chịu trách nhiệm chính đối với hành vi tham nhũng có thể ảnh hưởng đến quyền con người, cũng như trách nhiệm bảo vệ và bồi thường của chủ thể đó khi để xảy ra những vi phạm quyền con người. HRBA cũng chỉ ra rằng, nhà nước là chủ thể có nghĩa vụ đầu tiên trong việc bảo vệ, thúc đẩy và thực thi quyền con người, nhưng không phải chủ thể duy nhất. Doanh nghiệp, trong một số trường hợp, một cách trực tiếp hay gián tiếp cũng chịu sự điều chỉnh của hệ thống pháp luật quyền con người quốc tế. Vì vậy, việc kết hợp yếu tố quyền con người vào khuôn khổ pháp lý chống tham nhũng [74, 35] sẽ mở ra những cơ hội điều chỉnh và trừng phạt hành vi tham nhũng của khu vực tư nhân, đặc biệt là khi chỉ ra được có mối

quan hệ trực tiếp giữa hành vi tham nhũng với sự vi phạm quyền con người.

Bên cạnh đó, HRBA còn lôi kéo sự tham gia mạnh mẽ hơn của quần chúng nhân dân, các tổ chức XHDS vào cuộc chiến chống tham nhũng nhằm giám sát tính liêm chính của chính phủ. Các tổ chức quyền con người trên thế giới đã xây dựng được rất nhiều cơ chế đảm bảo trách nhiệm giải trình của nhà nước trong đó có sự tham gia của đông đảo các thành phần xã hội, bao gồm các tổ chức XHDS, tổ chức phi chính phủ, các trường đại học... Đó có thể là sự kiện giới truyền thông phanh phui được một số hành vi tham nhũng của các quan chức cao cấp, những cuộc biểu tình của người dân khi cho rằng hoạt động của một doanh nghiệp trong thành phố đã vi phạm đến các quyền con người cơ bản của họ, hoặc đó cũng có thể là việc một cá nhân đứng ra công bố những tài liệu được chính phủ coi là tuyệt mật hé lộ đường dây tham nhũng cấp cao và sự bắt tay của chính quyền với các tổ chức tội phạm....

2.4.3 Nguyên tắc về trao quyền pháp lý

Nếu như nguyên tắc minh bạch cho phép người dân được tiếp cận thông tin về tham nhũng, nguyên tắc về trách nhiệm giải trình cho phép người dân đòi hỏi sự giải trình, làm rõ của nhà nước về những thông tin đó thì nguyên tắc về trao quyền pháp lý đảm bảo sự tham gia *có ý nghĩa và hiệu quả* của người dân vào các quá trình quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước có thể ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của họ. Với HRBA, vai trò của quần chúng trong cuộc chiến tham nhũng không chỉ là dừng lại ở mức độ hình thức mà họ đã thực sự trở thành những chủ thể thực hiện vai trò giám sát xã hội một cách chủ động. HRBA bên cạnh đó luôn tập trung huy động sự tham gia từ những đối tượng là những người nghèo và yếu thế trong xã hội bởi những mặc cảm sẵn có về kiến thức và thông tin khiến họ ít khi dám có tiếng nói của riêng mình.

Áp dụng nguyên tắc trao quyền pháp lý trong đấu tranh PCTN có thể được hiểu là sự tăng cường nhận thức và năng lực của người dân, các tổ chức XHDS, tổ chức phi chính phủ về: (i) tham nhũng và tác hại của nó đối với quyền lợi của họ; (ii) khuyến khích họ tham gia chống tham nhũng, tố cáo hành vi tham nhũng và nhận thức được rằng, đó là việc làm cần thiết, đúng đắn và được pháp luật bảo vệ; (iii) họ

có quyền được bồi thường hoặc nhận được các biện pháp khắc phục hậu quả nếu là nạn nhân của hành vi tham nhũng (quyền được bồi thường và được khắc phục hậu quả quy định trong Điều 8 UDHR, Điều 2(3), 9(5) và 14(6) của ICCPR...).

Chương 3

KẾT HỢP PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG VÀ THỨC ĐẨY QUYỀN CON NGƯỜI Ở VIỆT NAM

3.1. KHÁI QUÁT THỰC TRẠNG THAM NHŨNG VÀ CÔNG TÁC PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG Ở VIỆT NAM

3.1.1. Khái quát thực trạng tham nhũng ở Việt Nam

Kể từ khi Luật PCTN ở Việt Nam được ban hành vào năm 2005, có thể nhận thấy những chuyển biến tích cực, đáng ghi nhận trong công tác PCTN ở Việt Nam.

Thứ nhất, đó là nỗ lực xây dựng, hoàn thiện thể chế, chính sách về PCTN, đặc biệt phải kể đến sự ra đời của Luật Thanh tra năm 2010, Luật Khiếu nại năm 2011, Luật Tố cáo năm 2011, Luật phòng, chống rửa tiền, Luật giám định tư pháp, Quy chế phối hợp thực hiện UNCAC, Thông tư liên tịch số 03/2011/TTLT-BNV-TTCT của Thanh tra Chính phủ quy định hệ thống tiêu chí đo lường, đánh giá tình hình tham nhũng và công tác PCTN và gần đây nhất là Luật PCTN sửa đổi, bổ sung năm 2012.

Thứ hai, công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về PCTN đã được tăng cường. Chỉ riêng trong năm 2012 [12], hơn 3 triệu lượt cán bộ, công chức, viên chức và người dân đã được phổ biến, giới thiệu và tăng cường nhận thức về pháp luật PCTN (tăng 50% so với cùng kỳ năm 2011), 26.000 lớp tuyên truyền, quán triệt pháp luật về PCTN được tổ chức và đã phát hành được trên 300.000 cuốn sách, tài liệu về phòng, chống tham nhũng tới các cơ quan công quyền, viện nghiên cứu, các trường đại học cũng như các tổ chức XHDS... Bên cạnh đó, Đề án 137 của Chính phủ (theo Quyết định số 137/2009/QĐ-TTg) về việc “Đưa nội dung phòng, chống tham nhũng vào chương trình giáo dục, đào tạo, bồi dưỡng” nhằm nâng cao nhận thức, trách nhiệm và xây dựng thái độ, ý thức tự giác cho cán bộ, công chức,

học sinh, sinh viên trong PCTN, phát huy vai trò của xã hội và từng bước hình thành văn hóa chống tham nhũng đã được thực hiện thí điểm tại 14 trường thuộc các hệ đào tạo đại học, cao đẳng, trung cấp và các trường dạy nghề.

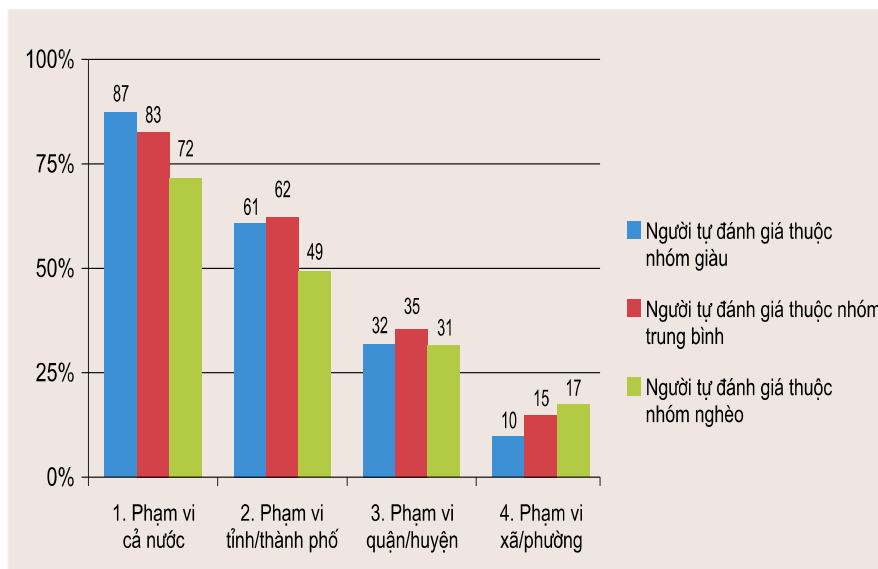
Thứ ba, công tác phối hợp, nâng cao hiệu lực thực thi pháp luật về PCTN đã được chú trọng và cải thiện, cụ thể: Quy chế phối hợp công tác giữa các cơ quan, tổ chức có chức năng về PCTN được ban hành và thực hiện. Đặc biệt, năm 2012, Việt Nam là một trong những quốc gia đầu tiên hoàn thành báo cáo quốc gia thực thi UNCAC trong chu kỳ thứ nhất. Theo đó, sau hơn ba năm triển khai thực hiện Kế hoạch thực thi Công ước, về cơ bản Việt Nam đã đạt được mục tiêu tổng quát của giai đoạn I, khuôn khổ pháp luật về PCTN được xây dựng tương đối hoàn chỉnh và hiện đại, cơ bản đáp ứng các yêu cầu của Công ước (*đã ban hành, tuân thủ và thực hiện đầy đủ 102/145 yêu cầu của Công ước; đã ban hành, tuân thủ và thực hiện nhưng chưa đầy đủ 29/145 yêu cầu của Công ước; chưa ban hành và chưa thực hiện đầy đủ 14 yêu cầu của Công ước*). Việc Chính phủ Việt Nam đã xây dựng thành công một báo cáo được coi là chưa từng có tiền lệ đã thể hiện rằng, nhà nước ta rất quan tâm đến vấn nạn tham nhũng và quyết liệt đấu tranh phòng, chống vấn nạn toàn cầu này.

Tuy nhiên, qua kết quả phát hiện, xử lý các vụ việc tham nhũng trong những năm qua và căn cứ vào việc đánh giá của các cơ quan chức năng, tình trạng tham nhũng ở Việt Nam vẫn được cho là nghiêm trọng, phổ biến trên phạm vi cả nước với những biểu hiện tinh vi, phức tạp, vừa trắng trợn, lộ liễu và xảy ra trên nhiều lĩnh vực, nhiều cấp, nhiều ngành, len lỏi trong mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI (2011) của Đảng đã nhận định: “Tình trạng tham nhũng, lãng phí, quan liêu, tiêu cực và tệ nạn xã hội chưa được ngăn chặn, đẩy lùi mà còn tiếp tục diễn biến phức tạp”.

Kết quả Báo cáo khảo sát của Thanh tra Chính phủ năm 2012 về "*Tham nhũng từ góc nhìn của người dân, doanh nghiệp và cán bộ, công chức, viên chức*" (Khảo sát của TTCP năm 2012) cho thấy, 82,3% số người được hỏi ý kiến cho rằng

tình trạng tham nhũng là phổ biến và cực kỳ phổ biến trên phạm vi cả nước:

(Tỷ lệ phần trăm số người cho rằng tham nhũng là phổ biến)

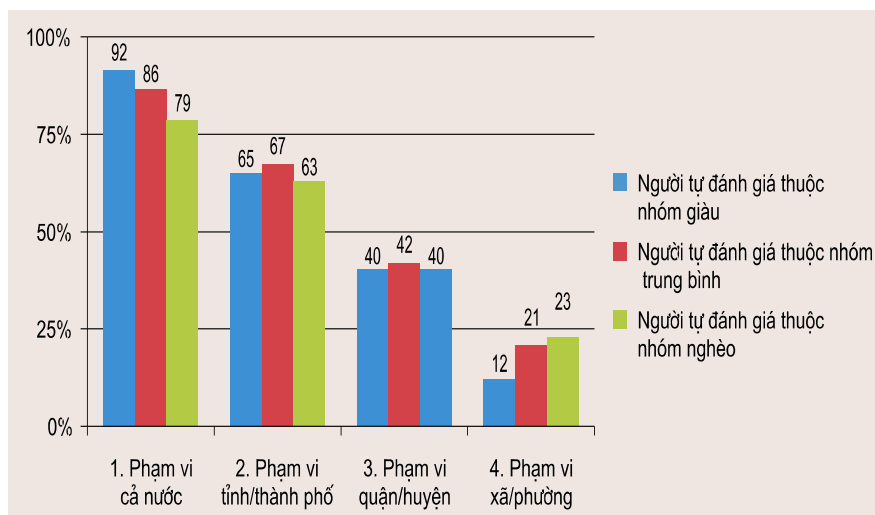


Biểu đồ 3.1. Mức độ phổ biến của tham nhũng

(Nguồn: Tham nhũng từ góc nhìn của người dân, doanh nghiệp và cán bộ, công chức, viên chức, tr.34)

Đối với những câu hỏi liên quan đến mức độ nghiêm trọng của tham nhũng, 86,5% người được hỏi cho rằng tham nhũng ở phạm vi cả nước là nghiêm trọng và rất nghiêm trọng (đánh giá về mức độ nghiêm trọng của tham nhũng càng ở cấp cơ sở càng thấp dần):

(Tỷ lệ phần trăm số người cho rằng tham nhũng là nghiêm trọng)

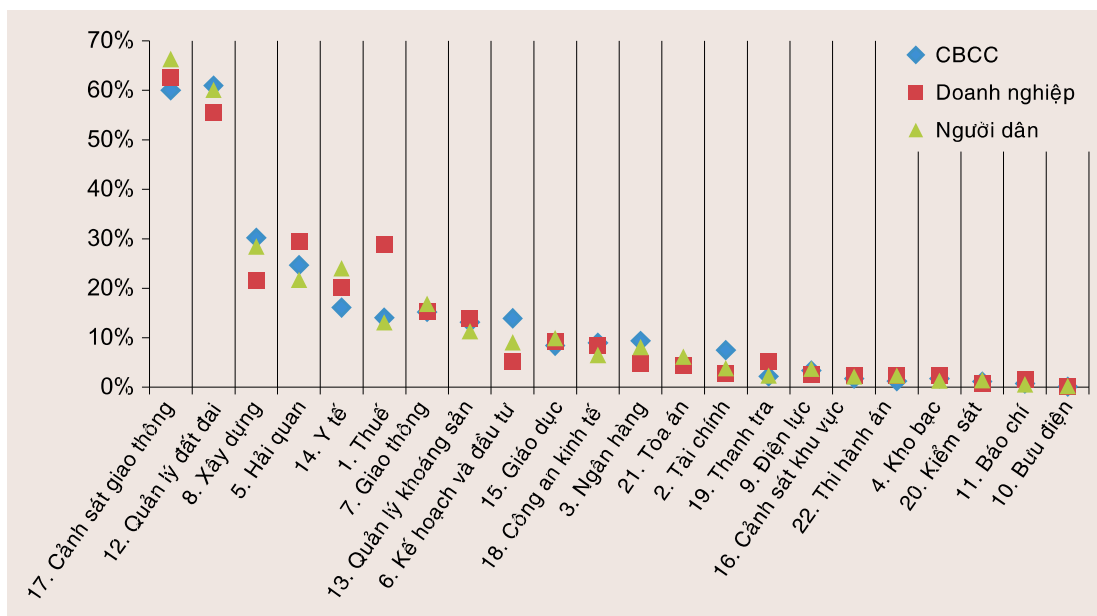


Biểu đồ 3.2. Mức độ nghiêm trọng của tham nhũng

(Nguồn: Tham nhũng từ góc nhìn của người dân, doanh nghiệp và cán bộ, công chức, viên chức, tr.38-39)

Cũng theo khảo sát, 10 lĩnh vực được đội ngũ cán bộ công chức, doanh nghiệp và người dân đánh giá là tham nhũng nhất (xếp từ trên xuống) bao gồm: (1) cảnh sát giao thông, (2) quản lý đất đai, (3) hải quan, (4) xây dựng, (5) vận tải, (6) quản lý khoáng sản, (7) y tế, (8) cảnh sát kinh tế, (9) thuế quan, (10) kế hoạch đầu tư.

(Tỷ lệ phần trăm số ý kiến chọn là 1 trong ba ngành tham nhũng nhất)



Biểu đồ 3.3. Ngành tham nhũng nhất theo quan điểm của cán bộ công chức, doanh nghiệp, và người dân

(Nguồn: Tham nhũng từ góc nhìn của người dân, doanh nghiệp và cán bộ, công chức, viên chức, tr.38-39)

chức, tr.38-39)

a. Mức độ tham nhũng ở Việt Nam ngày càng lớn, thể hiện qua mức độ phổ biến của hiện tượng này qua quy mô tài sản, tiền bạc bị thiệt hại. Theo số liệu thống kê của Thanh tra Chính phủ [12], tính đến đầu tháng 9/2012, qua hoạt động thanh tra đã phát hiện 49 vụ, 67 người có hành vi liên quan đến tham nhũng với giá trị tài sản là 132,7 tỷ đồng; lực lượng cảnh sát điều tra tội phạm đã thụ lý 337 vụ án, 823 bị can về các tội danh tham nhũng, trong đó khởi tố 222 vụ, 469 bị can (tăng 80 vụ và 224 bị can so với cùng kỳ năm 2011); Viện kiểm sát các cấp đã truy tố 244 vụ, 601 bị can về tham nhũng (tăng 50 vụ, 192 bị can so với cùng kỳ năm 2011); Tòa án các cấp đã xét xử sơ thẩm 167 vụ, 338 bị cáo về các tội danh tham nhũng, trong đó tỷ lệ tội phạm nghiêm trọng, rất nghiêm trọng và đặc biệt nghiêm trọng chiếm 44,1% (tăng 12% so với năm 2011), số bị cáo được hưởng án treo, cải tạo không giam giữ chiếm 34,2% (tăng 5% so với năm 2011)... Tuy nhiên, cũng theo cơ quan thanh tra, số lượng vụ án, vụ việc tham nhũng được phát hiện và điều tra vẫn chưa tương xứng với thực tế tham nhũng xảy ra.

b. Thủ đoạn tham nhũng ở Việt Nam ngày càng trở nên tinh vi và khó lường. Trong lĩnh vực tài chính, ngân hàng vốn được coi là huyết mạch của nền kinh tế cũng nổi lên nhiều tiêu cực, tham nhũng nổi cộm đó là việc các cán bộ ngân hàng móc nối với các doanh nghiệp “sân sau” để chiếm đoạt tiền, thành lập hàng chục doanh nghiệp để thực hiện hành vi lừa đảo, dùng vàng giả đưa vào thế chấp, ép khách hàng chi tiền để vay vốn ngân hàng. Trong lĩnh vực đầu tư xây dựng, hầu hết các công trình đều có thất thoát chủ yếu do khâu đấu thầu, giải phóng mặt bằng và thi công công trình do bị “rút ruột” công trình. Trong lĩnh vực quản lý, sử dụng đất đai, trước tốc độ đô thị hóa nhanh với những biến động trong giá cả nhà đất, thủ đoạn tham nhũng thường xảy ra từ sự trục lợi trong quá trình phê duyệt quy hoạch xây dựng, giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất và bồi thường, chuyển mục đích sử dụng đất, cho phép chuyển nhượng quyền sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thu hồi, giải phóng mặt bằng thông qua việc kéo dài thời gian, giao đất, cho thuê đất với diện tích lớn, vị trí thuận lợi với giá thấp, bán thông tin để thu lợi,

gây khó khăn, vôi vĩnh khi thực hiện các thủ tục hành chính...Hay như trong lĩnh vực đầu tư xây dựng cơ bản, lĩnh vực được cho là đứng thứ ba về mức độ tham nhũng phổ biến sau cảnh sát giao thông và quản lý đất đai theo khảo sát gần đây, thủ đoạn tham nhũng chủ yếu thông qua việc không chấp hành trình tự, thủ tục đấu thầu, thông thầu, khai khống khối lượng và giá trị vật tư...

c. *Tính chất của tham nhũng* hiện nay được đánh giá là *phổ biến* và *có hệ thống*. *Tính phổ biến* của hiện tượng tham nhũng thể hiện ở chỗ nó không chỉ xảy ra ở những lĩnh vực nhạy cảm mà xuất hiện ở các cấp, các ngành, các lĩnh vực của đời sống kinh tế xã hội như một thói quen, như một điều nên làm để được việc. Từ việc lo tiền biếu bác sĩ, giáo viên, hối lộ cảnh sát giao thông, thậm chí cả khi làm các thủ tục hành chính đơn giản như làm hộ tịch, hộ khẩu, xác minh giấy tờ... chưa kể đến nỗi lo phải hối lộ biếu xén chốn cửa quan để xin việc, xin dự án, chức quyền... Điều đáng ngại là tham nhũng đã trở thành một thói quen, một tư duy, tập quán của nhiều thế hệ vì người ta chấp nhận nó thay vì quyết liệt đấu tranh chống lại nó. Điềm lại những ngành, lĩnh vực có sự góp mặt của tham nhũng cho thấy tham nhũng ở nước ta xảy ra không trừ ngành nào, cấp nào, thậm chí cả những cơ quan có nhiệm vụ PCTN, các cơ quan bảo vệ pháp luật, đại diện cho công lý và công bằng xã hội, hoặc trên những lĩnh vực vốn được coi trọng về đạo lý như cứu trợ đồng bào lũ lụt, xóa đói giảm nghèo, gia đình thương binh, liệt sỹ, chương trình hỗ trợ nạn nhân chất độc màu da cam, người mù, người tàn tật, nhà tình thương....

Tham nhũng ở Việt Nam còn *mang tính hệ thống* là bởi tâm lý cấp trên làm ngơ cho cấp dưới xoay xở với đồng lương quá thấp, cấp dưới phải bảo vệ cấp trên vì bản thân cũng không hoàn toàn trong sạch. Tính hệ thống của tham nhũng còn thể hiện ở sự câu kết theo bè, cánh của những “nhóm lợi ích” trong xã hội, bao gồm những kẻ có quyền lực nhằm mưu cầu lợi ích cho các thành viên trong nhóm nhưng lợi ích này đi ngược lại với lợi ích quốc gia và lợi ích chính đáng của người dân. Những thành phần tích cực trở nên lạc lõng trong bộ máy, nhìn đâu cũng thấy “ai chả thế” nên lại tặc lưỡi tình nguyện làm một mắt xích trong cái guồng quay ấy, và cứ như thế, tham nhũng đi từ địa phương tới trung ương. Điều này lý giải vì sao các

vụ tham nhũng thường bị phanh phui từ sự phát hiện, tố giác của người dân và đặc biệt là bởi truyền thông, báo chí hơn là từ trong nội bộ của bộ máy công quyền.

3.1.2 Nguyên nhân chủ yếu dẫn tới tham nhũng ở Việt Nam

“Tham nhũng ở nước ta là do cả cơ chế lẫn con người”.

Nguyễn Tổng bí thư Lê Khả Phiêu.

Bên cạnh những nguyên nhân chủ yếu dẫn tới tình trạng tham nhũng nói chung thì thực trạng tham nhũng ở Việt Nam còn bắt nguồn từ một số những nguyên nhân đặc trưng sau:

a. Hệ thống pháp luật:

Luật PCTN mới sửa đổi, bổ sung năm 2012 về cơ bản đã khắc phục được nhiều điểm hạn chế của Luật năm 2005 với việc tích hợp trong đó đa số giá trị toàn cầu. Tuy nhiên, Luật này vẫn còn những điểm hạn chế nhất định như: chưa quy định rõ ràng những nội dung chống tham nhũng trong khu vực tư và trách nhiệm pháp lý của pháp nhân; chưa đề cập đúng mức đến vai trò của XHDS. Ngoài ra, nhà nước vẫn còn chậm sửa đổi, bổ sung những quy định pháp luật liên quan đến chuyển đổi vị trí công tác, xử lý trách nhiệm người đứng đầu khi để xảy ra tham nhũng, cũng như chưa ban hành một số đạo luật quan trọng như Luật tiếp cận thông tin, Nghị định về trách nhiệm giải trình của cán bộ, công chức, viên chức; Nghị định về minh bạch tài sản, thu nhập, Đề án kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn...

Bên cạnh đó, chế tài đối với hành vi tham nhũng được đánh giá là chưa đủ sức răn đe. Việc xử lý trách nhiệm người đứng đầu khi để xảy ra sai phạm tại đơn vị mình chưa nghiêm và chưa tương xứng với số vụ việc tham nhũng được phát hiện, xử lý; xử lý tham nhũng chủ yếu chỉ thông qua hình thức kỷ luật, chuyển vị trí công tác, xử lý hành chính... Việc thu hồi tài sản chưa nghiêm và khả thi khiến cho các đối tượng tham nhũng bất chấp những hình thức kỷ luật và trách nhiệm hình sự để “hy sinh đời bố, củng cố đời con”.

Gần đây, Bộ chỉ số đo lường mức độ tham nhũng đã xây dựng, hy vọng sẽ tạo ra một bước ngoặt trong công tác PCTN ở Việt Nam. Tuy nhiên, bộ chỉ số này mới chỉ được Thanh tra Chính phủ áp dụng thí điểm trong năm 2012, chưa trải qua

quá trình đánh giá, rút kinh nghiệm và hoàn thiện.

b. Thực thi pháp luật:

Việc thành lập một cơ quan chuyên trách chống tham nhũng độc lập hoạt động và chỉ tuân theo pháp luật là rất cần thiết để tránh tình trạng “vừa đá bóng, vừa thổi còi”, “đóng cửa bảo nhau” mà nhẹ tay trong xử lý tham nhũng. Tuy nhiên, điều này vẫn chưa được nhà nước quan tâm đúng mức. Dự thảo Hiến pháp 1992 sửa đổi năm 2003 bổ sung các quy định thành lập ba cơ quan hiến định độc lập mới ở Việt Nam, bao gồm Hội đồng Bầu cử, Hội đồng Hiến pháp và Kiểm toán Nhà nước, tuy nhiên không đề cập đến việc thành lập Ủy ban quốc gia về PCTN theo đề xuất của nhiều chuyên gia.

Cơ chế thanh tra, kiểm tra, giám sát hoạt động của cơ quan, tổ chức và người có chức vụ, quyền hạn trong bộ máy nhà nước chưa hiệu quả. Vẫn còn tình trạng vụ án tham nhũng được phát hiện nhưng chậm trễ trong xử lý, tỷ lệ tội phạm tham nhũng được hưởng án treo chiếm tỷ lệ cao...

c. Việc kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn còn thiếu chặt chẽ.

Việc kê khai tài sản, thu nhập trong thời gian qua thể hiện sự đối phó, hình thức, tràn lan, nửa vời và không hiệu quả bởi chưa có cơ chế hữu hiệu bảo đảm tính trung thực của việc kê khai, kết quả công khai bản kê khai tài sản, thu nhập còn hạn chế. Hành vi tham nhũng vẫn dễ dàng được che giấu trước thực trạng của nền kinh tế tiền mặt ở nước ta.

d. Lương thấp: Trước tình hình giá cả sinh hoạt tăng dần đều như hiện nay, nguyên tắc lương tối thiểu phải đáp ứng nhu cầu sống tối thiểu vẫn chưa được đảm bảo thực hiện. Lương thấp đã khiến một bộ phận các công chức nhà nước coi nhận hối lộ là việc đương nhiên để tăng thu nhập vì “có thực mới vực được đạo”.

e. Thói quen, tập quán, yếu tố văn hóa, truyền thống: Tham nhũng, đặc biệt là tham nhũng vặt tràn lan một phần cũng bởi chính những người dân đã thờ ơ, thỏa hiệp và không kiên quyết đấu tranh với nó. Bên cạnh đó là việc bóp méo ý nghĩa tốt

đẹp của các tập quán, yếu tố văn hóa truyền thống như “uống nước nhớ nguồn”, “uống nước không uống cả cặn”... để nguy trang cho hành vi tham nhũng. Ví dụ, Khảo sát liên chính trong thanh niên Việt Nam [61] do Tổ chức Hướng tới Minh bạch thực hiện năm 2011 cho thấy, mặc dù 95% thanh niên đồng ý hoàn toàn hoặc một phần rằng trung thực quan trọng hơn tăng thu nhập, song vẫn có đến 1/3 trong số họ sẵn sàng nói lung tung định nghĩa về liên chính khi điều đó mang lại cho họ lợi ích kinh tế hoặc có thể giúp họ giải quyết một vấn đề nào đó. Theo một nghiên cứu khác của Cơ quan phát triển Na-uy (NORAD) [61], chủ nghĩa thân quen chi phối rất nặng nề công tác tuyển dụng nhân sự tại các cơ quan nhà nước Việt Nam hiện nay.

g. Công tác tuyên truyền, giáo dục về PCTN mới chỉ tập trung đối với đội ngũ cán bộ chứ chưa sâu rộng tới mọi tầng lớp nhân dân. Điều này khiến cuộc chiến chống tham nhũng vẫn chưa huy động được tối đa sức mạnh của quần chúng nhân dân trong việc phát hiện và tố cáo tham nhũng. Những hội thảo, tập huấn về các chủ trương, chính sách PCTN nói riêng và công tác PCTN nói chung vẫn còn hạn chế về số lượng khách mời giành cho đại diện các tổ chức XHDS, tổ chức phi chính phủ và người dân quan tâm. Các chương trình truyền hình, truyền thanh tuyên truyền phổ biến về chống tham nhũng hoặc dưới hình thức đối thoại, diễn đàn chính luận của các nhà quản lý, lãnh đạo chia sẻ, lắng nghe ý kiến chưa được triển khai thường xuyên, liên tục, với thời lượng thích đáng và chủ yếu được phát động theo những ngày lễ kỷ niệm đặc biệt (ví dụ ngày quốc tế chống tham nhũng), hoặc trong giai đoạn chuẩn bị cho những đợt sơ kết, tổng kết công tác PCTN.... khiến nhận thức về thực trạng tham nhũng và công tác PCTN của đại bộ phận người dân còn rất hạn chế.

3.1.3 Quan điểm, chủ trương, chính sách cơ bản của Đảng, Nhà nước Việt Nam về phòng, chống tham nhũng

Nghị quyết của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa X số 04-NQ/TW ngày 21 tháng 8 năm 2006 về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác PCTN được coi là văn bản đánh dấu sự đột phá về tư duy lãnh đạo của Đảng khi đưa ra

được nhiều chủ trương, giải pháp mạnh mẽ về PCTN, cụ thể bao gồm: (i) Tiếp tục hoàn thiện công tác cán bộ phục vụ PCTN, lãng phí; (ii) Tiếp tục cải cách chế độ tiền lương; (iii) Bảo đảm minh bạch tài sản, thu nhập của đảng viên, cán bộ, công chức; (iv) Bảo đảm công khai, minh bạch trong hoạt động của các cơ quan, tổ chức, đơn vị; (v) Tiếp tục hoàn thiện cơ chế, chính sách về quản lý kinh tế, xã hội; (vi) Nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác kiểm tra, thanh tra, kiểm toán, điều tra, truy tố, xét xử hành vi tham nhũng; (vii) Thực hiện tốt công tác truyền thống về PCTN, lãng phí; (viii) Xây dựng các cơ quan, đơn vị chuyên trách về PCTN; (ix) Tăng cường giám sát của nhân dân và cơ quan dân cử và; (x) Hợp tác quốc tế về PCTN.

Gần đây, Ban Chấp hành Trung ương đã ban hành Quy định số 47-QĐ/TW về những điều đảng viên không được làm và phát động các cuộc chỉnh huấn theo các Nghị quyết trung ương về PCTN và xây dựng Đảng.

3.1.4 Khuôn khổ pháp lý cơ bản về phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam

3.1.4.1 Luật Phòng, chống tham nhũng số 55/2005/QH11 được sửa đổi, bổ sung năm 2007 và năm 2012

Nhằm thực hiện các chủ trương, nghị quyết của Đảng về PCTN và để phù hợp với các yêu cầu của UNCAC, Luật PCTN được sửa đổi, bổ sung một số nội dung quan trọng như tiếp tục mở rộng và tăng cường công khai, minh bạch trong hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị; quy định về quyền yêu cầu cung cấp thông tin của các nhân; trách nhiệm giải trình khi có yêu cầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền; hoàn thiện các quy định về minh bạch tài sản, thu nhập; trách nhiệm của người đứng đầu và việc sửa đổi các quy định có liên quan đến Ban chỉ đạo trung ương về PCTN theo tinh thần Kết luận của Hội nghị trung ương 5 khóa XI.

3.1.4.2 Chiến lược quốc phòng, chống tham nhũng đến năm 2020

Với mục tiêu ngăn chặn, từng bước đẩy lùi nạn tham nhũng, Chiến lược quốc gia PCTN đến năm 2020 đề ra 5 mục tiêu cụ thể bao gồm: (1) 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; (2) 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 thực, 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; (3) 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; (4) 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. Chính sách xử lý đối với tham nhũng, đặc biệt là chính sách hình sự, chính sách tố tụng hình sự tiếp tục được hoàn thiện; hệ thống đo lường, giám sát tham nhũng được thiết lập; (5) 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 PCTN; 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 PCTN; xây dựng văn hóa và tạo ra thói quen PCTN trong đời sống của cán bộ, công chức và các tầng lớp nhân dân.

3.2. MỐI QUAN HỆ VÀ SỰ CẦN THIẾT PHẢI KẾT HỢP PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG VÀ THỨC ĐẨY QUYỀN CON NGƯỜI Ở VIỆT NAM

3.2.1. Tác động của tham nhũng tới quyền con người ở Việt Nam

Những vụ tham nhũng chính sách lớn vừa qua đã ảnh hưởng nghiêm trọng đến sự phát triển kinh tế của đất nước và đời sống của người dân, mặc dù không phải ai cũng có thể biết rõ ràng, chứ chưa nói đến việc giám sát và yêu cầu giải trình. Trong khi đó, tham nhũng vặt xảy ra thường xuyên đến mức người dân cho đó là điều bình thường và ở một mức độ nhất định và vì rất nhiều nguyên nhân mà họ cho rằng nó không gây thiệt hại quá lớn hoặc chi phí để tố cáo tham nhũng còn lớn

hơn so với lợi ích nhận được từ hành vi bồi thường hay thủ tục tố cáo tham nhũng quá nhiều kê, phức tạp và không rõ ràng (PAPI 2010), họ chấp nhận trả chi phí tham nhũng miễn là “được” việc. Đó là lý do khiến người dân Việt Nam ít khi liên tưởng hành vi tham nhũng tới sự vi phạm quyền con người.

Tuy nhiên, trong thực tế, tham nhũng có ảnh hưởng lớn không chỉ đến sự phát triển kinh tế mà còn đến đời sống và các quyền của mọi người dân ở Việt Nam. Việc so sánh các chỉ số phát triển kinh tế - xã hội và đặc tính tham nhũng trong mối quan hệ so sánh giữa Việt Nam và một số quốc gia khác (bao gồm những quốc gia chống tham nhũng mạnh và những quốc gia vẫn bị nạn tham nhũng hoành hành) phần nào cho thấy điều này:

Bảng 3.1. Những chỉ số phát triển kinh tế - xã hội và đặc tính tham nhũng ở trường hợp so sánh với Việt Nam

	Dân số (1000)	Chỉ số cảm nhận tham nhũng (CPI - (2011)*	Kiểm soát tham nhũng (2011)**	Chế độ pháp quyền (2011)**	Chỉ số Phát triển con người (HDI) (2011)***	GDP bình quân đầu người (2009)^	Đầu tư trực tiếp nước ngoài (2007-2011) (1000) @	Cơ quan chống tham nhũng (ACA)
Úc	22.605,7	8,8 (8)	+2,16 [96,7]	+1,78 [96,2]	0,929 (2)	34.259	30.576.304 (2002-2006 data)	Ủy ban Chống tham nhũng độc lập Bang New South Wales I(1989) #
Hồng Kông	7.122,2	8,4 (12)	+1,84 [94,3]	+1,54 [90,6]	0,898 (13)	39.255	83.174.183	Ủy ban Chống tham nhũng độc lập (1974)
Indonesia	242.325,6	3,0 (100)	-0,68 [27,5]	-0,65 [31,0]	0,617 (124)	3.813	18.159.533	Ủy ban Chống tham nhũng (2003)
Singapore	5.187,9	9,2 (5)	+2,12 [96,2]	+1,69 [93,4]	0,866 (26)	45.978	38.638.121 (2002-2006 data)	Cơ quan Điều tra tội phạm tham nhũng (1952)
Nam Phi	50.460,0	4,1 (64)	+0,03 [59,7]	+0,10 [58,7]	0,619 (123)	9.333	5.717.863	Cơ quan Điều tra đặc biệt (2001) ##
Việt Nam	88.792,0	2,9 (112)	-0,63 [29,9]	-0,48 [38,5]	0,462 (128)	2.682	8.000.000 (2002-2006 data)	Nhiều cơ quan, hoạt động theo sự chỉ đạo chung của Ban Chỉ đạo Trung ương về Phòng, chống tham nhũng (2007)

Ghi chú: * Tổ chức Minh bạch Quốc tế (TI). Điểm số từ 1 đến 10. Xếp hạng được nêu trong dấu (). Nguồn: www.transparency.org

** Chỉ số Quản trị toàn cầu (WGI). Điểm số từ -2.5 đến +2.5. Vị thứ bách phân vị trong dấu []. Nguồn: www.govindicators.org

*** Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc (UNDP). Xếp hạng trong dấu (). Source: www.undp.org

^ GDP đầu người (Sức mua PPP \$ năm 2005). Nguồn: www.undp.org

@ Đầu tư trực tiếp nước ngoài, nguồn vào ròng (BoP, theo tỉ giá US\$ hiện hành). Nguồn: www.data.worldbank.org

Hầu hết tất cả các bang ở Úc (trừ một bang) đã có Cơ quan Chống tham nhũng

Được chuyển thành Cơ quan Điều tra các tội phạm đặc biệt năm 2008

Nguồn: UNDP (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*

Những số liệu trên cho thấy, ở những quốc gia kiểm soát tham nhũng tốt (như Úc, Hồng Kông và Singapore), chỉ số phát triển con người, thu nhập bình quân đầu người cũng như mức độ thu hút đầu tư nước ngoài hơn hẳn Việt Nam, Nam Phi, những nước chưa được cộng đồng quốc tế đánh giá cao về công tác PCTN.

Trong khuôn khổ của luận văn khi diễn giải về tác động của tham nhũng tới việc thúc đẩy quyền con người ở Việt Nam, đặc biệt là các *quyền về kinh tế, văn hóa, xã hội*, hai lĩnh vực được coi là có nhiều tương tác trực tiếp và thường xuyên hơn cả giữa chính phủ và người dân, đó là *giáo dục và y tế*.

a. Quyền học tập

Ở Việt Nam, quyền học tập được Hiến pháp 1992 ghi nhận tại Điều 59: “*Học tập là quyền và nghĩa vụ của công dân. Bậc tiểu học là bắt buộc, không phải trả học phí. Công dân có quyền học văn hóa và học nghề bằng nhiều hình thức. Học*

sinh có năng khiếu được nhà nước và xã hội tạo điều kiện học tập để phát triển tài năng. Nhà nước có chính sách học phí, học bổng. Nhà nước và xã hội tạo điều kiện cho trẻ em khuyết tật, trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn khác được học văn hóa và học nghề phù hợp”.

Mặc dù đã đạt được những thành tựu đáng kể trong xóa mù chữ và phổ cập giáo dục nhưng tham nhũng trong ngành giáo dục Việt Nam hiện nay là một trong những vấn đề thu hút sự quan tâm của toàn xã hội. Hằng năm, Chính phủ vẫn dành một tỷ lệ đáng kể khoảng 20% ngân sách cho giáo dục và đào tạo, trong đó tập trung ưu tiên cho giáo dục phổ cập, giáo dục ở vùng khó khăn, vùng sâu vùng xa và hỗ trợ tài chính cho học sinh, sinh viên thiệt thòi, diện chính sách [41]. Thường được đánh giá là một trong những hạng mục chi tiêu ngân sách lớn nhất nên giáo dục cũng là mảnh đất màu mỡ cho tham nhũng nảy sinh và phát triển. Theo một khảo sát được công bố năm 2010 của ngành thanh tra về tham nhũng trong lĩnh vực giáo dục ở bậc tiểu học và trung học cơ sở ở Việt Nam [9], ba lĩnh vực ẩn chứa nguy cơ tham nhũng nhất là tuyển sinh đầu cấp, các khoản chi phí ngoài quy định và học thêm, tương ứng với ba hành vi tham nhũng phổ biến nhất đó là tuyển sinh trái tuyển, thu phí ngoài quy định và học thêm bắt buộc.

Liên quan đến vấn đề *tuyển sinh trái tuyển*, những quy định về phân tuyển là cơ hội nảy sinh tham nhũng. Về nguyên tắc, nhà trường không được từ chối học sinh đúng tuyển, tuy nhiên, cũng theo kết quả báo cáo, *có 5,3% phụ huynh phải nhờ tới sự giúp đỡ mới xin cho con vào học đúng tuyển được. Đối với trường điểm đúng tuyển, số trường hợp cần giúp đỡ chiếm đến 7,4%. Ngay cả khi vào trường thường đúng tuyển, vẫn có khoảng 4,2% số phụ huynh phải nhờ vả để xin cho con mình vào các trường đúng tuyển này. Ở đây, hiện tượng “chạy trường” đúng tuyển hiển nhiên tạo ra sự bất bình đẳng trong tiếp cận giáo dục giữa những trẻ em con nhà nghèo và con em những gia đình có điều kiện tài chính khi nhiều em học sinh đúng tuyển phải “nhường” chỗ cho các em xin học trái tuyển. Cũng theo khảo sát, thậm chí khi học trái tuyển, 24,5% số phụ huynh học sinh phải nhờ người hoặc trực tiếp liên hệ xin cho con em mình vào học ở trường trái tuyển và ngay cả trường không phải*

trường điểm thì tỷ lệ phải nhờ cậy người xin vào học ở các trường này vẫn chiếm tới 22,7%. Đối với trường điểm trái tuyển, tỷ lệ phải nhờ người xin vào trường giúp hoặc tự liên hệ lên đến 29,1% trong tổng số trường hợp vào học tại trường này. Như vậy, cùng nộp đơn xin xét học trái tuyển (có thể vì chất lượng trường học, gần chỗ làm của bố mẹ...), các em học sinh có hoàn cảnh khó khăn không có tiền đút lót sẽ không thể cạnh tranh với con em các gia đình khá giả hơn.

Sau khi được chấp nhận vào học, các gia đình thường phải bỏ ra các khoản chi phí không chính thức do nhà trường hoặc ban phụ huynh hô hào đóng góp:

Bảng 3.2. Các khoản chi phí hàng năm của học sinh

Khoản chi	Mẫu phụ huynh		Mẫu GVCN	
	Mức (trđ)	% có chi	Mức (trđ)	% có chi
a) Nộp học phí theo quy định	0,398	94,5	0,389	85
b) Chi đóng góp xây dựng trường	0,255	84,3	0,268	71,4
c) Chi đóng các quỹ của trường	0,244	86	0,269	72
d) Chi đóng quỹ lớp	0,280	94	0,314	78
e) Chi đồng phục	0,246	88	0,335	83
f) Chi sách giáo khoa	0,252	89,5	0,312	81
h) Chi quỹ hội phụ huynh học sinh	0,258	90	0,369	81
Tổng chi	1,933		2,256	

Nguồn: Thanh tra Chính phủ (2010), Báo cáo nghiên cứu Khảo sát thực trạng một số vấn đề về hành vi ẩn chứa tham nhũng trong giáo dục (tiến hành tại Hà Nội, Đà Nẵng, Tp.Hồ Chí Minh).

Khảo sát chỉ ra thực trạng, khoảng 84,3 đến 94,5% phụ huynh thừa nhận học sinh phải đóng 7 loại chi phí như trong bảng thống kê trên, trong đó có đến 4 khoản nằm ngoài quy định của Bộ Giáo dục (quỹ trường, quỹ lớp, quỹ hội phụ huynh). Điều đáng chú ý là mức học phí trung bình chỉ chiếm từ 17-20,5% tổng các khoản chi nói trên. Những hành vi ẩn chứa nguy cơ tham nhũng như trên cho thấy, việc kêu gọi mà bản chất là áp đặt các khoản chi phí kể trên đã đặt gánh nặng tài chính lớn lên những em có gia cảnh khó khăn, dễ đẩy người nghèo tới khả năng không thể chi trả được.

Hiện tượng *học thêm, dạy thêm* được coi là ẩn chứa nguy cơ tham nhũng khi nó không xuất phát từ nhu cầu học tập của học sinh mà từ mục đích nâng cao thu nhập của các thầy, cô giáo. Mặc dù Bộ Giáo dục và Đào tạo quy định [2] không cho phép dạy thêm, học thêm ở các lớp học hai buổi/ngày, không dạy thêm, học thêm ở cấp tiểu học chỉ trừ một số trường hợp nhận học sinh quản lý ngoài giờ hoặc theo yêu cầu của gia đình, phụ đạo học sinh học sinh yếu kém nhưng khảo sát đưa ra kết quả thú vị: *có gần 50% số học sinh giỏi và khá tham gia học thêm ở trường và học thêm theo thầy cô, trong số các học sinh đi học thêm, tỷ lệ học sinh có lực học giỏi là 35,8%, tỷ lệ học sinh học khá tham gia học thêm là 56,5%. Chỉ có 25% số học sinh kém tham gia học thêm ở hai hình thức trên.* Để tăng thêm thu nhập, một bộ phận giáo viên sẵn sàng chèo kéo, thậm chí gây sức ép buộc học sinh phải tham gia các lớp học do mình tổ chức, ưu tiên những em học thêm, cho làm trước bài kiểm tra, gọi những em không học thêm lên bảng kiểm tra bài thường xuyên với những câu hỏi khó hơn các em có học thêm, trừ đáp... Vì muốn con mình không bị phân biệt đối xử, nhiều gia đình nghèo phải cho con đi học thêm mặc dù chi phí học thêm chiếm khá lớn thu nhập/tháng, đặc biệt nếu có 2 con cùng học thêm thì đó thực sự là một gánh nặng về tài chính đối với một gia đình nghèo.

Kết quả còn cho thấy thu nhập từ dạy thêm trung bình là 1,9 triệu đồng/tháng, bằng 76% của mức lương trung bình (2,5 triệu đồng/tháng). Có thể thấy, một khi nạn học thêm, dạy thêm phát triển tràn lan, chất lượng các giờ học chính thức trên lớp cũng như tâm huyết của các thầy cô giáo sẽ không thể đảm bảo. Vì vậy, các em học sinh không có đủ khả năng chi trả tiền học thêm phải chịu ít nhất hai cái thiệt, đó là chất lượng giảng dạy thấp và tâm lý mặc cảm, tự ti và những tổn thương trước sự phân biệt đối xử của các thầy cô giáo tham nhũng. Kết quả cho thấy thu nhập từ dạy thêm trung bình là 1,9 triệu đồng/tháng, bằng 76% của mức lương trung bình (2,5 triệu đồng/tháng).

b. Quyền được chăm sóc sức khỏe

Điều 61 Hiến pháp 1992 quy định: “Công dân có quyền được hưởng chế độ bảo vệ sức khỏe. Nhà nước quy định chế độ viện phí, chế độ miễn, giảm viện phí”.

73% bác sĩ được phỏng vấn thừa nhận có biểu hiện vi phạm về y đức và trong 10 người thì có 1 người ở mức độ “thường xuyên” (Nghiên cứu của Đại học Y Hà Nội năm 2006-2009). Chi phí cho quà cáp dành cho nhân viên y tế chiếm 9% trong tổng số chi phí khám chữa bệnh và điều trị (bao gồm thuốc, khám bệnh, ăn ở, quà cho bác sĩ) (VUSTA, Góp ý dự thảo lần thứ 15 Luật Khám chữa bệnh: Báo cáo trình Quốc hội, 2009) [14].

Theo một khảo sát của TI năm 2011, ba lĩnh vực xảy ra tham nhũng phổ biến nhất trong ngành y tế đó là tham nhũng trong quản lý nhà nước về y tế, tham nhũng trong cung cấp dịch vụ y tế và tham nhũng trong lĩnh vực bảo hiểm y tế [22]. Trong ba loại hình tham nhũng trên, tham nhũng trong cung cấp dịch vụ y tế và bảo hiểm y tế có những tác động trực tiếp, thường xuyên và phổ biến hơn cả tới người dân, đặc biệt là những người dân nghèo.

- Cung cấp dịch vụ y tế: Những phong bì đút lót được ngụy trang dưới những cái tên như “tiền cảm ơn”, “tiền bồi dưỡng”, “chút quà cho cháu”... theo kết quả khảo sát được phổ biến từ trung ương đến địa phương với những mức độ khác nhau, trong đó, “phong bì” cho đôi ngũ bác sĩ phẫu thuật, sản, nhi lớn hơn tiền hồi lộ cho y tá, điều dưỡng...nhìn chung, điều trị càng phức tạp thì “phong bì” càng dày, phong bì phổ biến ở các bệnh viện trung ương, tỉnh/thành phố hơn là bệnh viện ở huyện hay trạm y tế xã. Đáng ngại là hiện tượng trên đã trở thành một thứ luật “bất thành văn” và vì thế nó xoáy sâu vào vấn đề phân biệt đối xử giữa những người giàu và người nghèo, cụ thể là ở chất lượng điều trị. Cứ có tiền đút lót hoặc quen biết thì được ưu tiên khám trước, được tiêm nhẹ nhàng, được tư vấn kỹ với thái độ hòa nhã, được xếp mổ sớm hơn, thậm chí có trường hợp không có “phong bì” bác sĩ cũng không cấp cứu vì biết là “chẳng chết được”.

Bảng 3.3. Các hình thức đòi hỏi, gợi ý đưa phong bì, theo thông tin từ người sử dụng dịch vụ y tế

BẢNG 7. CÁC CÁCH THỨC ĐÒI HỎI, GỢI Ý ĐƯA PHONG BÌ, THEO THÔNG TIN TỪ NGƯỜI SỬ DỤNG DỊCH VỤ Y TẾ²⁹

HÀNH ĐỘNG	VÍ DỤ
Kể lể về sự vất vả trong quá trình chăm sóc cho bệnh nhân	"Rồi có khi đỡ cháu ra nữ hộ sinh bảo: mẹ tròn con vuông nhé, vất vả cả đêm với cháu đây – rồi thì kể công vất vả..." (IDI-DL-DO-1)
Hỏi thăm	"Khi em chồng em mổ xong, bác sĩ bảo là "Mọi việc xong xuôi rồi đấy, cảm ơn bác sĩ đi." (PCASE-HN-5)
Đối xử lạnh nhạt với người bệnh	"Cái đây là có chứ không phải là không có, chính con em tôi nó đi mổ bị tắc vòi trứng [ở bệnh viện tuyến trên tại TP HCM] là tôi thấy rõ ràng, hỏi xin cái ga giường mà y tá cứ lờ đi." (IDI-DL-AD-3)
Hỏi "Người nhà có đây không"	"Sau khi mổ xong, họ gọi "người nhà bàcó đây không?". Vào chỗ bàn của họ..." (PCASE-HN-1)
Trì hoãn việc điều trị	"Khi tôi đưa một sinh viên [của tôi] bị một tai nạn xe máy nghiêm trọng vào viện, vỡ hăm và rách mắt, bác sĩ yêu cầu phải đưa tiền trước khi mổ mặc dù sinh viên đó có thẻ BHYT. Hỏi "Các BHYT ở đó đòi hỏi phong bì như thế nào?" Mọi thứ "cứ để đấy đi" [bị trì hoãn], sinh viên của tôi nằm viện cả tuần mới được mổ. Đã định mổ vài lần nhưng rồi cứ hoãn đi hoãn lại mà không biết lý do vì sao." (IDI-CEN-29)
Thuốc này rất hiếm, khó mua, hoặc không có thuốc điều trị đau, hoặc phải mua ở hiệu thuốc/ địa điểm do bác sĩ gợi ý (gián tiếp)	"Bác sĩ kê một số loại thuốc, và bảo là thuốc này không mua ngoài được đâu, sang hiệu thuốc.... đối diện cổng bệnh viện ấy." (PCASE-HN-6)

Ở đây, quyền sức khỏe và quyền sống của những bệnh nhân nghèo rõ ràng bị vi phạm nghiêm trọng. Đương nhiên, trong bối cảnh chi phí chính thức cho các dịch vụ y tế vốn đã là gánh nặng cho người nghèo, việc phải cố chạy vạy để lo chi trả những khoản không chính thức kể trên sẽ đẩy người nghèo đến chỗ túng quẫn. Một thống kê cho biết, có 60% gia đình nghèo mắc nợ do chi phí khám bệnh [29]. Dù có bị đẩy vào tình trạng túng quẫn nhưng vẫn phải cố xoay xở vì có bệnh không thể không chữa! Một bệnh nhân khi trả lời phỏng vấn đã nói: "*Khi đưa tiền rồi thì cũng chẳng có gì là tốt hơn. Nhưng kể cả có lần sau cũng vẫn phải đưa. Vì nếu họ làm xấu cái thì mình hết đời, chết à*"; "*Việc vòi tiền thì không bao giờ vòi cả nhưng có những động tác rất nguy hiểm. Nếu đưa tiền thì tiêm rất nhẹ, không đau, không đưa tiền thì giúi một cái đầu gãy cả người, hoặc là đưa tiền thì tiêm thuốc tốt hơn... Có những thầy thuốc không có phong bì thì làm rất xấu*".

Thương mại hóa dịch vụ y tế là một chính sách được nhà nước đưa ra nhằm

giảm sức ép lên ngân sách trung ương, nhưng nó cũng là nguyên nhân khiến nhiều nhân viên y tế tham nhũng. Họ thậm chí đề nghị và khuyến khích bệnh nhân sử dụng các loại thuốc đắt tiền để nhận tiền hoa hồng từ các công ty dược, hoặc yêu cầu bệnh nhân thực hiện các xét nghiệm hoặc biện pháp chữa bệnh công nghệ cao tốn kém mà không cần thiết. Với các bác sĩ tham nhũng, sức khỏe và tính mạng con người luôn được đặt sau những cái “phong bì” và các khoản hoa hồng hậu hĩnh.

- Bảo hiểm y tế: Bảo hiểm y tế ra đời nhằm chia sẻ gánh nặng tài chính của mỗi người, đặc biệt là những đối tượng chính sách, khó khăn, thể hiện tính công bằng và nhân đạo trong chính sách nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ và chăm sóc sức khỏe nhân dân. Tuy nhiên, ý nghĩa nhân đạo của nó không còn được đảm bảo khi tham nhũng nảy sinh. Thực tiễn cho thấy, nhiều người dân, đặc biệt đối tượng có thu nhập khá thường ngại khám chữa bệnh bằng bảo hiểm y tế vì thường sẽ phải chờ đợi thủ tục lâu hơn chữa bệnh theo dịch vụ, khám qua loa, điều trị nội trú kém, phải nằm ghép với nhiều bệnh nhân một giường, và đặc biệt là thái độ lạnh nhạt của bác sĩ và các nhân viên y tế. “*Có nhiều khi đi khám bảo hiểm y tế hoài mà vẫn không hết bệnh, chạy qua dịch vụ khám thì mới vỡ lẽ ra rằng các bác sĩ bảo hiểm y tế cho thuốc chưa đủ đơ*”, một bệnh nhân bức xúc [39].

Là một trong những quyền quan trọng thuộc *nhóm quyền dân sự và chính trị*, quyền tiếp cận thông tin và quyền được biểu tình cũng chịu những tác động nhất định bởi tham nhũng.

a. Quyền tiếp cận thông tin

Quyền tiếp cận thông tin được Điều 69 Hiến pháp 1992 quy định: “*Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, có quyền được thông tin*”. Điều này sau đó cũng được cụ thể hóa trong các văn bản pháp luật như Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007, Luật Kế toán năm 2003, Luật Kiểm toán năm 2005 Luật Báo chí 1990 (sửa đổi, bổ sung năm 1999). Luật PCTN (sửa đổi bổ sung năm 2012) đã quy định cụ thể các lĩnh vực phải công khai, minh bạch trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan, tổ chức, quy định quyền yêu cầu cung cấp thông tin của người dân, trách nhiệm của cơ quan, tổ chức trong việc cung cấp thông tin. Tuy

nhiên, điểm bất cập là các quy định pháp luật hiện hành chủ yếu giao quyền tự quyết định việc cung cấp thông tin cho cơ quan quản lý thông tin thuộc lĩnh vực mà cơ quan đó phụ trách, trong đó mỗi cơ quan, mỗi lĩnh vực lại có quy định khác nhau về cách thức, quy trình cung cấp thông tin.

Tiếp cận thông tin tạo điều kiện để người dân và xã hội giám sát hoạt động của các cơ quan, tổ chức, đơn vị và cán bộ công chức; làm cho các cơ quan, tổ chức, cán bộ, công chức phải thực hiện chức trách, công vụ của mình theo đúng trình tự, thủ tục, thẩm quyền mà pháp luật quy định; mọi hành vi vi phạm pháp luật, sách nhiễu hay lợi dụng chức trách vì vụ lợi đều dễ bị phát hiện và xử lý; qua đó, quyền và lợi ích hợp pháp của người dân được tôn trọng và đảm bảo. Sau khi trao quyền cho những người đại diện của mình để quản lý xã hội, người dân chỉ có thể thực hiện vai trò giám sát khi có thông tin. Thế nhưng để che đậy hành vi của mình, đương nhiên những kẻ tham nhũng sẽ tìm mọi cách để bưng bít, che giấu thông tin, ngăn chặn báo chí, truyền thông và ngôn luận vào cuộc hoặc làm sai lệch thông tin để sự việc không bị phơi bày ra ánh sáng. Ví dụ, trong giao dịch của một doanh nghiệp với cơ quan thuế, đó là việc nhân viên thuế cố tình bưng bít thông tin trong quá trình hướng dẫn doanh nghiệp làm thủ tục để doanh nghiệp mắc lỗi, từ đó còn vòi vĩnh ăn chia. Hay việc một cơ quan, tổ chức muốn che giấu che đậy hành vi vi phạm pháp luật nên đã lấy cớ là “bí mật nhà nước” để cố tình không cung cấp thông tin cho người dân...

Trong tất cả những trường hợp nêu trên, tham nhũng đã vi phạm đến quyền dân sự chính trị cơ bản – quyền thông tin. Ở Việt Nam, bên cạnh việc thiếu một hành lang pháp lý thống nhất về quyền được thông tin, người dân chỉ hiện mới có quyền tiếp cận thông tin một cách thụ động, nghĩa là chỉ có quyền tiếp cận những thông tin do nhà nước chủ động cung cấp, còn quyền chủ động gặt gở cơ quan nhà nước để đề nghị cung cấp thông tin cần thiết hiện vẫn còn hạn chế. Những thông tin mà người dân quan tâm như: tiến độ, kết quả xử lý các vụ việc tham nhũng, nội dung các kết luận thanh tra, điều tra, kiểm sát, kiểm toán, việc xử lý cán bộ có liên quan đến tham nhũng, tiêu cực... vẫn rất khó tiếp cận.

b. Quyền biểu tình

Điều 69 Hiến pháp 1992 quy định: “Công dân có quyền... biểu tình theo quy định của pháp luật”. Quyền biểu tình thường bị vi phạm nghiêm trọng nếu xảy ra tham nhũng ở cấp độ cao. Ví dụ, khi Quốc hội ban hành một đạo luật hay chính sách không phục vụ lợi ích của nhân dân mà chỉ hướng tới quyền lợi của một nhóm người nhất định trong xã hội, nếu hành động biểu tình yêu cầu sửa đổi hoặc hủy bỏ đạo luật, chính sách đó của người dân bị đàn áp thì đó là vi phạm quyền con người. Người dân cũng có thể biểu tình để tố cáo hoặc biểu thị sự bất bình đối với những quan chức tham nhũng tại địa phương nơi họ sinh sống nhằm thu hút báo chí và truyền thông vào cuộc và tạo sức ép buộc chính quyền phải xử lý vụ việc đến cùng.

Nói tóm lại, biểu tình là thứ vũ khí sắc bén để người dân kêu gọi việc bảo đảm các quyền và lợi ích chính đáng của mình. Cuộc biểu tình của nông dân Thái Bình vào năm 1997 là một ví dụ [28]. Quá phần nộ trước việc chính quyền địa phương thu quá nhiều thuế và biến thủ công quỹ dành cho việc xây đường sá, nhân dân Thái Bình đã biểu tình, thậm chí đập phá và chiếm đóng trụ sở chính quyền, tấn công các cán bộ địa phương được cho là tham nhũng. Thoạt nhìn thì đây là một cuộc bạo động nhưng không thể phủ nhận mặt tích cực của nó đối với bộ máy chính quyền địa phương. Các sai phạm, khiếm khuyết trong bộ máy quản lý nhà nước ở Thái Bình sau đó đã được phát hiện, xử lý và cải thiện, hàng trăm cán bộ xã bị thay đổi công tác, nhiều người bị bãi chức, khiển trách, kỷ luật đảng, chính quyền, một số bị truy tố...[28].

3.2.2 Sự cần thiết phải kết hợp phòng, chống tham nhũng và thúc đẩy quyền con người

Con người là của cải thực sự của một quốc gia. Mục tiêu cơ bản của phát triển là tạo ra một môi trường thuận lợi để con người có cuộc sống dài, mạnh khỏe và sáng tạo. Điều này có vẻ như một sự thực đơn giản. Song nó thường bị lãng quên trước mối quan tâm trước mắt nhằm tích lũy hàng hóa và của cải tài chính.

(Báo cáo Phát triển Con người toàn cầu năm 1990)

Kết hợp PCTN và thúc đẩy quyền con người (hay còn gọi là lồng ghép HRBA vào công tác đấu tranh PCTN) là một phương pháp tiếp cận mới, được xây dựng dựa trên khuôn khổ pháp lý quốc tế và hệ thống pháp luật quốc gia về quyền con người, trong đó con người, đặc biệt là người nghèo và những đối tượng yếu thế trong xã hội vốn được coi là phải chịu ảnh hưởng nhiều nhất của tham nhũng, luôn được đặt ở vị trí trung tâm của tất cả các chiến lược, biện pháp chống tham nhũng.

HRBA ra đời không nhằm mục đích thay thế những phương pháp tiếp cận truyền thống vốn tỏ ra hiệu quả trong PCTN ở những chừng mực nhất định, nhưng nó bổ sung và góp phần giải quyết những bất cập, hạn chế của các chiến lược PCTN hiện tại – những hạn chế mà khiến cho tham nhũng vẫn hoành hành và phát triển ở rất nhiều nơi trên thế giới bất chấp những nỗ lực, quyết tâm và nguồn lực đáng kể dành cho nó. Những giá trị cụ thể mà HRBA mang lại cho công tác PCTN bao gồm:

Thứ nhất, mặc dù chưa được ghi nhận cụ thể trong các công ước quốc tế về quyền con người nhưng dưới lăng kính quyền con người, có thể coi *quyền được sống trong một xã hội không có tham nhũng* là một quyền con người cơ bản xuất phát từ những tác hại của tham nhũng đối với quyền sống, nhân phẩm và các giá trị cơ bản của con người. Vì vậy, ở cấp độ quốc gia, kể cả khi hiến pháp, đạo luật cơ bản nhất của mọi nhà nước không chính thức quy định “quyền được sống trong một xã hội không có tham nhũng” thì nó vẫn mang tầm vóc và hiệu lực của một quyền hiến định phải được ghi nhận, tôn trọng và bảo vệ như tất cả các quyền con người và tự do cơ bản khác.

Quyền được sống trong một xã hội không có tham nhũng bao hàm trong nó rất nhiều quyền khác, như quyền tiếp cận thông tin, quyền tự do hội họp, quyền tham gia vào đời sống chính trị v.v... Nếu được nhìn nhận như một quyền hiến định, mọi công dân đều có quyền kiện ra tòa và án quốc gia viện dẫn quy định của hiến pháp về các quyền kể trên và có quyền yêu cầu nhà nước phải dùng mọi biện pháp để bảo vệ họ. Đặc biệt nếu chỉ ra và chứng minh được mối liên hệ cụ thể giữa hành vi tham nhũng với một quyền con người cụ thể bị xâm phạm, công dân có thêm những “kênh mới” để đảm bảo các quyền của mình, đó là các cơ chế quốc gia, khu vực và quốc tế hoạt động trong lĩnh vực thúc đẩy và bảo vệ quyền con người.

Thứ hai, HRBA là một công cụ phân tích chính sách hiệu quả với những tác động hiện hữu của nó đối với quá trình thực thi pháp luật. Trước tiên HRBA nhấn mạnh mối quan hệ nhân quả giữa tham nhũng và vi phạm quyền con người, điều này ảnh hưởng đáng kể đến thái độ của đa số người dân đối với hành vi tham nhũng. Báo cáo của TTCP năm 2012 cho thấy, tham nhũng là một trong những điểm nóng được quan tâm nhất nhưng không phải thường xuyên nhất so với những vấn đề xã hội khác (đứng thứ ba sau giá cả sinh hoạt và tai nạn giao thông). Khác với kết quả Điều tra tham nhũng ở Việt Nam của Ban Nội chính Trung ương năm 2005 khi cho biết tham nhũng từng là chủ đề quan tâm số 1 của người dân cũng như của cán bộ, công chức, ngày nay, người dân vẫn phàn nàn và bức xúc về tình trạng tắc đường kéo dài, về giá cả sinh hoạt tăng đến chóng mặt (giá xăng, điện...)... khiến cuộc sống ngày càng khó khăn, chất lượng sống không được đảm bảo nhưng không nhiều trong số họ nghĩ đến tác nhân tham nhũng.

Nói cách khác, ở Việt Nam hiện nay, dường như cả chủ thể của hành vi tham nhũng lẫn những nạn nhân của nó đều mơ hồ về mối quan hệ giữa tác động của tham nhũng tới quyền con người. Kẻ tham nhũng trực lợi cho bản thân nhưng nghĩ mình không trực tiếp làm hại đến quyền và lợi ích của ai (có chăng chỉ có nhà nước là thiệt vì thất thoát). Người dân cũng hiểu tham nhũng là xấu và đang tồn tại phổ biến nhưng không nhìn thấy rõ tác hại trực tiếp của nó tới các quyền của họ trong cuộc sống hằng ngày. Chính vì vậy, tham nhũng tiếp tục phát triển và người nghèo đi tìm căn nguyên cho sự khốn cùng của bản thân mình ở đâu đó mà ít khi mảy may nghĩ đến việc đấu tranh chống tham nhũng để bảo vệ các quyền của mình. Nếu tác hại của tham nhũng cũng như mối quan hệ (*dù là trực tiếp, gián tiếp hay từ xa*) giữa tham nhũng và việc vi phạm các quyền con người được người dân và xã hội nhận thức rõ ràng, chắc chắn cuộc chiến chống tham nhũng sẽ được thúc đẩy và trở nên hiệu quả hơn nhiều.

Chỉ khi làm sáng tỏ được rằng tham nhũng là căn nguyên trực tiếp hoặc sâu xa dẫn tới những vấn nạn xã hội khác, bao gồm sự vi phạm quyền con người, cũng như chỉ khi nhận thức được rằng chống tham nhũng là bảo vệ chính các quyền của

mình thì người dân mới không còn thờ ơ hoặc thụ động chờ đợi kết quả của những chiến lược chống tham nhũng đầy tham vọng nhưng thường thất bại khi thực hiện. Khi đó, tham nhũng sẽ không còn bị nhận định sai lầm là một “tội phạm không có nạn nhân”, cuộc chiến chống tham nhũng sẽ không bị coi là cuộc chiến riêng của nhà nước, mà là của toàn dân. Khi người dân hiểu ý nghĩa của việc chống tham nhũng với việc nâng cao sự thụ hưởng các quyền của mình và được đặt vào trung tâm của các chính sách và chiến lược chống tham nhũng với tư cách là “bên có quyền” đòi hỏi và buộc nhà nước phải tôn trọng, bảo vệ và thực thi các quyền lợi chính đáng của mình, cuộc chiến tham nhũng sẽ thu hút được sự tham gia đông đảo và tự nguyện của quần chúng nhân dân và các chủ thể phi nhà nước khác.

Ngoài ra, việc áp dụng HRBA trong quá trình hoạch định chính sách PCTN nhắc nhở các nhà làm luật có những lưu tâm thích đáng tới tác động của luật pháp đối với người nghèo, những nhóm người yếu thế và bị gạt ra ngoài lề xã hội, để đảm bảo rằng hệ thống luật pháp tuân thủ các chuẩn mực, quy tắc quốc tế về quyền con người cũng như việc bảo đảm quyền con người trong quá trình điều tra, truy tố và xét xử tội phạm tham nhũng.

Thứ ba, một khi tham nhũng được nhìn nhận như sự vi phạm quyền con người, các hành vi tham nhũng sẽ phải chịu sự điều chỉnh của các cơ chế bảo vệ và thúc đẩy quyền con người như các thủ tục điều tra đặc biệt, cơ chế dựa trên công ước, các cơ chế quốc gia và khu vực về bảo vệ và thúc đẩy quyền con người. Xuất phát từ bản chất phức tạp của tham nhũng cùng với những biểu hiện ngày càng tinh vi, khó nhận biết, các kỹ thuật điều tra trong bảo vệ quyền con người có thể được tham khảo sử dụng cho công tác PCTN. Thêm vào đó, một số hành vi về bản chất là tham nhũng (như việc ưu tiên họ hàng, người thân) dù chưa được thể chế hóa trong hệ thống pháp luật chống tham nhũng nhưng nếu xác định có sự vi phạm quyền con người thì hành vi đó vẫn có thể bị điều chỉnh bởi một cơ chế bảo vệ quyền con người.

Thứ tư, phát huy tốt hơn vai trò của tổ chức XHDS và khu vực tư nhân: Tổ chức XHDS, các tổ chức phi chính phủ hoạt động trong lĩnh vực quyền con người có thể góp sức hỗ trợ chống tham nhũng trong cuộc chiến nhằm cân bằng quyền lực

giữa nhà nước và người dân thông qua các hoạt động tăng cường nhận thức, năng lực và các chiến lược trao quyền. Các tổ chức phi chính phủ và XHDS có thể phối hợp với các cơ quan quyền con người quốc gia để cùng tăng cường sức mạnh và năng lực, chia sẻ kiến thức và kinh nghiệm. Việc quy định trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp và sự tuân thủ quyền con người trong hoạt động doanh nghiệp theo các chuẩn mực quyền con người quốc tế có thể coi là phần “bù đắp” cho những thiếu hụt trong hệ thống pháp luật chống tham nhũng của một số quốc gia vốn chưa quy định hành vi chống tham nhũng trong khu vực tư nhân.

Cũng giống như bảo vệ và thúc đẩy quyền con người, chống tham nhũng cũng là một cuộc chiến trường kỳ, đòi hỏi những cải cách thực sự toàn diện về thể chế, luật pháp và cả văn hóa. Những nguyên tắc hoạt động trong bảo vệ quyền con người như việc bảo đảm tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và cơ chế trao quyền có thể được những người chống tham nhũng áp dụng để hoàn thiện các chiến lược chống tham nhũng và cơ chế thực thi pháp luật hiện có.

Cuối cùng, nếu như các nhà hoạch định chính sách cứ mãi miết với những cải cách bộ máy ở tầm vĩ mô mà ít quan tâm đến yếu tố con người, nếu những nỗ lực cải cách chỉ một mục hướng tới tăng trưởng kinh tế và bề nổi của sự thịnh vượng mà không chú trọng đúng mức đến việc đảm bảo các quyền cơ bản của con người, đặc biệt là nhóm quyền về kinh tế, văn hóa, xã hội,... thì các chính sách chống tham nhũng chỉ là phiên diện và không thể phát triển bền vững, không thể huy động tối đa sức người vì nó chưa thực sự vì con người, vì sự phát triển con người nói chung và những đối tượng yếu thế trong xã hội, những người cần được giúp đỡ để có cơ hội phát triển hơn ai hết.

3.3. LỒNG GHÉP PHƯƠNG PHÁP TIẾP CẬN DỰA TRÊN QUYỀN VÀO PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG Ở VIỆT NAM

“Có nhiều cách tốt để tránh sự thèm muốn nhưng cách tốt nhất là biết sợ”

Mắc Tu-ê

Kinh nghiệm Singapore: Việc một chính phủ tốt và trong sạch xây dựng một hệ thống tốt, trong sạch dễ dàng hơn việc một cơ quan chống tham nhũng làm trong sạch một chính phủ tham nhũng và chỉnh sửa một hệ thống đang bị xộc xệch.

3.3.1 Nhóm giải pháp ngắn hạn

a. Đối với công tác phòng ngừa tham nhũng

Một khi để xảy ra tham nhũng là đã có thiệt hại nên các biện pháp phòng ngừa nếu được thực hiện tốt sẽ có tác dụng ngăn chặn ngay từ đầu các điều kiện, cơ hội sản sinh ra tham nhũng thông qua việc thủ tiêu các nguyên nhân của tham nhũng và do vậy nó mang lại hiệu quả lâu dài và triệt để.

- *Sửa đổi Luật Đất đai*: Quản lý đất đai là một trong những lĩnh vực luôn dẫn đầu về tham nhũng ở Việt Nam. Với quy định chung chung “đất đai thuộc quyền sở hữu toàn dân” và người dân chỉ có “quyền sử dụng đất” như hiện nay, người dân phải trao quyền cho chính quyền các cấp từ trung ương đến tỉnh, huyện đại diện để làm chủ sở hữu và quản lý nhà nước về đất đai ở địa phương. Như vậy, chính quyền các cấp nắm trong tay quyền ra quyết định quá lớn nên có nhiều khả năng lạm quyền trong quá trình lập quy hoạch, ra quyết định giao đất, thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất đến định giá đất cho thuê, giá bồi thường giải tỏa để chiếm đoạt tài sản để “ban phát” đất cho người dân và “thu hồi” khi thấy cần thiết. Để PCTN trong lĩnh vực đất đai, quyền đất đai phải thuộc về những con người cụ thể và nhà nước chỉ nên giữ vai trò quản lý và đưa ra những chính sách quy hoạch phục vụ cho việc xây dựng và phát triển đất nước. Hệ thống pháp luật về đất đai cần được sửa đổi theo hướng tăng quyền chủ động của người dân trong quản lý đất đai và tăng trách nhiệm của nhà nước trong quản lý đất đai.

- *Ban hành Luật về Hội* nhằm luật hóa địa vị và trao quyền pháp lý mạnh mẽ cho các tổ chứcXHDS để tạo điều kiện cho các tổ chứcXHDS tham gia tích cực vào công tác PCTN. Nhu cầu lập hội là một nhu cầu tất yếu và phù hợp với xu thế phát triển của xã hội, một mặt thể hiện tính dân chủ của nhà nước, mặt khác lại tận dụng được tối đa chất xám, kinh nghiệm, kiến thức của nhiều thành phần đa dạng trong quần chúng nhân dân. Luật về Hội cần được xây dựng theo hướng tăng quyền chủ động, quyền tự định đoạt và quyền quyết định của Hội, tạo điều kiện thuận lợi cho người dân được tự do lập Hội và nhà nước chỉ đóng vai trò quản lý về mặt pháp luật.

- *Sửa đổi Luật Tố cáo* theo hướng mở rộng các hình thức tố cáo (như qua e-mail, fax, điện thoại... bên cạnh hai hình thức hiện tại là đơn tố cáo và tố cáo trực tiếp) và cho phép tố cáo nặc danh. Hiện nay, Luật Tố cáo vẫn quy định người tố cáo có nghĩa vụ nêu rõ họ tên, địa chỉ, nội dung tố cáo và cung cấp các thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung tố cáo và chịu trách nhiệm trước pháp luật về nội dung tố cáo. Quy định này được đưa ra với mục đích hạn chế việc lợi dụng quyền tố cáo để xuyên tạc, vu khống, gây rối trật tự và ảnh hưởng đến danh dự, uy tín của người khác hoặc cản trở hoạt động bình thường của cơ quan nhà nước, tuy nhiên, nó lại là rào cản đối với những người dân nghèo và nhóm dễ bị tổn thương vốn tự ti ở vị thế của mình và không đủ dũng cảm để tố cáo. Theo Báo cáo của TTCP năm 2012, khi được đề nghị đưa ra quan điểm về nguyên nhân không tố cáo tham nhũng, 2/3 người dân đồng ý/rất đồng ý rằng đối tượng tham nhũng có quan hệ với người có thẩm quyền, trong khi con số này với doanh nghiệp và cán bộ, công chức là 55% và 49%.

- *Ban hành Luật Tiếp cận thông tin*, trong đó quy định cụ thể về trình tự, thủ tục về việc thực hiện quyền yêu cầu cung cấp thông tin của người dân; chủ thể chịu trách nhiệm cung cấp thông tin khi được yêu cầu; mở rộng đối tượng được quyền yêu cầu cung cấp thông tin (bao gồm cả người dân và doanh nghiệp) và thu hẹp phạm vi bí mật quốc gia hay bí mật kinh doanh của doanh nghiệp); các hình thức cung cấp thông tin; mở rộng phạm vi các thông tin được yêu cầu cung cấp (*hiện tại, Luật PCTN mới chỉ cho phép người dân yêu cầu cung cấp thông tin về hoạt động và điều hành của các tổ chức nơi họ làm việc hoặc tại Ủy ban nhân dân phường/xã nơi họ sinh sống*) và chế tài đối với hành vi bưng bít thông tin hoặc thiếu trung thực trong cung cấp thông tin. Tăng cường cơ hội tiếp cận thông tin cho người dân tự nó không loại trừ tham nhũng nhưng nó khiến cho việc tham nhũng trở nên khó khăn hơn khi mọi hoạt động của nhà nước đều được yêu cầu phải công khai và minh bạch;

- *Sửa đổi Luật PCTN theo hướng* mở rộng chủ thể của hành vi tham nhũng sang khu vực tư, bởi thực tế cho thấy, chủ thể của tham nhũng không chỉ là những

người có chức vụ, quyền hạn. Đó còn có thể là những người không có chức vụ, quyền hạn nhưng đã lợi dụng vị trí của mình để vụ lợi. Điều chỉnh tham nhũng trong lĩnh vực tư nhằm chống lại vấn đề xung đột lợi ích, triệt tiêu sự liên kết, thông đồng giữa những người có chức vụ, quyền hạn trong khu vực nhà nước với các đối tượng thuộc khu vực tư nhân để chiếm đoạt tài sản của nhà nước, đảm bảo nguyên tắc cạnh tranh lành mạnh trong cơ chế thị trường. Ngoài ra, luật PCTN cần quy định cụ thể hơn về thời điểm hoàn thành của tội phạm tham nhũng bởi trên thực tế, nhiều vụ việc rõ ràng là tham nhũng nhưng việc xác định hậu quả hình sự lại khó khăn dẫn đến tình trạng bỏ lọt tội phạm hoặc chỉ bị xử lý hành chính. Trong một số trường hợp nhất định, chuyên nghề vụ chứng minh vô tội cho những đối tượng có nghi vấn tham nhũng (ví dụ khi tài sản nhiều lên bất thường so với thu nhập...). Bên cạnh đó, pháp luật PCTN cần điều chỉnh cả hành vi làm giàu bất chính và tham nhũng của quan chức người nước ngoài nhằm đảm bảo thực thi và tuân thủ đầy các yêu cầu của UNCAC;

- *Quy định trách nhiệm hình sự của pháp nhân trong hệ thống pháp luật hình sự:* Hiện nay có rất nhiều doanh nghiệp vì theo đuổi mục đích “thượng tôn lợi nhuận” đang núp bóng danh nghĩa pháp nhân để phạm tội, trong khi, pháp luật mới chỉ quy định xử lý cá nhân phạm tội, còn pháp nhân nếu có hành vi tương tự thì sẽ được áp dụng các chế tài xử phạt khác;

- *Ban hành Nghị định về trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước:* Nghị định cần làm rõ trách nhiệm của cơ quan/cá nhân có nghĩa vụ giải trình, trình tự, thủ tục của việc giải trình, đặc biệt là các vấn đề như căn cứ yêu cầu giải trình, nội dung giải trình, hình thức giải trình, chế định về bồi thường và các vấn đề pháp lý khác liên quan đến việc giải trình để đảm bảo chế định này được thi hành trên thực tế, góp phần minh bạch hóa hoạt động của bộ máy nhà nước, giảm nguy cơ phát sinh tham nhũng trong hoạt động công vụ;

- *Ban hành Nghị định về minh bạch tài sản, thu nhập* (thay thế Nghị định số 37/2007/NĐ-CP và Nghị định số 68/2011/NĐ-CP) với việc quy định chi tiết các nội dung liên quan đến địa điểm, hình thức thực hiện việc công khai bản kê khai tài sản;

giá trị tài sản tăng thêm phải giải trình, nội dung giải trình, căn cứ xác định tính hợp lý của nội dung giải trình về nguồn gốc của tài sản tăng thêm; căn cứ xác minh tài sản và trình tự, thủ tục xác minh tài sản và các chế tài áp dụng trong trường hợp đối tượng kê khai không chấp hành hoặc kê khai không trung thực. Thực tiễn triển khai công tác kê khai tài sản và thu nhập thời gian qua được chứng minh là không hiệu quả do đối tượng kê khai quá đông dẫn đến tình trạng khó quản lý và xác minh. Đặc biệt việc chưa có một hệ thống quản lý thông tin và dữ liệu hiệu quả khiến việc quản lý và xử lý dữ liệu cũng gặp nhiều khó khăn. Cuối cùng, bản kê khai tài sản và thu nhập của công chức cần được công khai ở cả nơi làm việc lẫn nơi cư trú để người dân có thể kiểm tra và giám sát, tránh tình trạng “người trong nhà đóng cửa bảo nhau”. Kê khai thu nhập, tài sản nếu không gắn liền với công khai, minh bạch thì việc kê khai chỉ là hình thức;

• *Ban hành Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 107/2006/NĐ-CP ngày 22/9/2006 của Chính phủ quy định xử lý trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị khi để xảy ra tham nhũng trong cơ quan, tổ chức, đơn vị do mình quản lý, phụ trách theo hướng quy định rõ tiêu chí xác định thể nào là người đứng đầu phải chịu trách nhiệm, cơ chế xác định trách nhiệm pháp lý cụ thể, các trường hợp miễn, giảm trách nhiệm pháp lý của người đứng đầu khi không biết, không buộc phải biết hoặc đã chủ động phát hiện và áp dụng mọi biện pháp cần thiết để hạn chế thiệt hại do hành vi tham nhũng gây ra;*

- *Cải tiến chế độ tiền lương và tăng lương cho cán bộ, công chức, viên chức trong các cơ quan công quyền:* Mặc dù có những nghiên cứu chỉ ra rằng, tăng lương không làm tham nhũng giảm đi [89] vì tham nhũng được thực hiện bởi những người có chức vụ, quyền hạn và không sống bằng đồng lương. Lương tăng chỉ dẫn đến chi phí hối lộ cũng tăng thêm để đủ sức cám dỗ những công chức tham nhũng. Quan điểm này phần nào có lý, tuy nhiên, trong bối cảnh đồng lương quá eo hẹp, việc cải thiện chế độ tiền lương để công chức có thể sống được bằng lương sẽ phần nào thay đổi ý thức của một bộ phận công chức trong quá trình thực hiện công vụ, giảm thiểu tình trạng “đói ăn vụng, túng làm liều”. Tăng lương và các cơ chế ưu đãi với công

chức ở một mức độ nhất định sẽ góp phần giảm tệ tham nhũng vật đang diễn ra tràn lan trong bộ máy hành chính hiện nay. Cũng cần lưu ý rằng, việc tăng lương phải đảm bảo đủ để người dân tái tạo sức lao động và nuôi sống được gia đình.

b. Đối với công tác phát hiện tham nhũng

Trong bối cảnh hành vi tham nhũng đang ngày càng tinh vi, phức tạp và khó phát hiện, khi tài sản tham nhũng có thể được tẩu tán hoặc che đậy dưới nhiều hình thức khó phát hiện như đầu tư ra nước ngoài hoặc liên doanh, liên kết với các đối tác nước ngoài... để hợp pháp hóa tài sản tham nhũng, các cơ quan chức năng cần được phép áp dụng các biện pháp điều tra đặc biệt như nghe lén điện thoại, ghi âm, ghi hình, xâm nhập tài khoản cá nhân, cách ly đối tượng có dấu hiệu tham nhũng để hạn chế khả năng đối phó, sử dụng các biện pháp tình báo tài chính nhằm phát hiện những dấu hiệu bất thường trong các giao dịch...

c. Đối với công tác xử lý tham nhũng: Nếu như trước kia, những nhà thầu xây dựng thành Rome bị buộc phải ngủ ở dưới những cây cầu họ đang xây như một minh chứng cho tính an toàn của chiếc cầu [52] thì ngày nay, chế tài thế nào là đủ mạnh cho hành vi tham nhũng? Đó là đánh vào kinh tế chứ không phải tự do hay tính mạng con người, bởi một mặt điều này không những không còn phù hợp với xu hướng chung của thế giới (tiến tới loại bỏ hình phạt tử hình), mà còn vô hiệu nếu như những kẻ tham nhũng vẫn quyết tâm bằng mọi giá để “hy sinh đời bố, củng cố đời con” - sau khi cân nhắc được mất thì vẫn thấy cái được nhiều hơn cái mất. Vì vậy, cần sửa đổi hệ thống pháp luật hình sự và PCTN theo hướng điều chỉnh lại chế tài đối với hành vi tham nhũng, cụ thể cần tăng hình thức phạt tiền và miễn/giảm các hình phạt khác, ưu tiên thu hồi tài sản có nguồn gốc tham nhũng. Cải thiện tiến độ xử lý vụ án tham nhũng từ khâu giám định tư pháp thông qua việc tăng cường ngân sách cho hoạt động giám định, tăng cường năng lực cho đội ngũ giám định viên trong các chuyên ngành như tài chính, kế toán, xây dựng...

3.3.2 Nhóm giải pháp dài hạn

a. Thành lập cơ quan chuyên trách về phòng, chống tham nhũng

Tham nhũng là căn bệnh của bộ máy và chỉ có cải cách từ bộ máy mới có thể

diệt tham nhũng từ gốc rễ. Vì vậy, để kiểm soát và hạn chế tối đa sự phát triển và lan rộng của tham nhũng, cần phải có các cơ quan PCTN hiệu quả. Trong phiên thảo luận sửa đổi Luật PCTN gần đây, có ý kiến cho rằng cần thành lập Ủy ban chống tham nhũng thuộc Quốc hội hoặc thuộc Chủ tịch nước, giao chức năng quản lý nhà nước về PCTN cho Bộ Công an để gắn kết với chức năng phòng, chống tội phạm nói chung. Một mô hình cơ quan chuyên trách về PCTN phù hợp với Việt Nam vẫn là đề tài cần tiếp tục cân nhắc, tranh luận, tuy nhiên, điều quan trọng là phải đảm bảo cho cơ quan chuyên trách được hoạt động độc lập, có quyền lực đủ mạnh để phát hiện, điều tra và xử lý tham nhũng. Cụ thể: *Về nguồn nhân lực*, người đứng đầu cơ quan không thể là người có khả năng tham nhũng nhất để tránh tình trạng “vừa đá bóng, vừa thổi còi”. Nhân sự của cơ quan tốt nhất không phải là cán bộ, công chức (như trường hợp ICAC) để tránh tối đa sự xung đột về lợi ích công-tư trong quá trình thực hiện nhiệm vụ. Đó phải là những cá nhân tiêu biểu về tài, đức, kinh nghiệm chống tham nhũng, trong sạch và được lòng dân. Nhà nước cần đảm bảo hỗ trợ về mặt nhân sự cho cơ quan này về cả số lượng và chất lượng. *Về nguồn tài chính*, quyết tâm chính trị của Đảng và nhà nước trong công tác PCTN cần thể hiện cụ thể ở sự đầu tư đúng mức và cần thiết về ngân sách để đảm bảo cho cơ quan chuyên trách về PCTN có thể vận hành và hoạt động hiệu quả. Lương/phụ cấp cho đội ngũ cán bộ phải tương xứng với trọng trách và năng lực.

b. Tăng cường công tác cán bộ: định kỳ luân chuyển cán bộ về cả nhiệm vụ và vị trí công tác; tinh giản biên chế, thanh lọc đội ngũ cán bộ; định kỳ luân chuyển cán bộ, lấy phiếu tín nhiệm đối với cán bộ lãnh đạo, tiến tới cơ chế dân trực tiếp bầu chức danh lãnh đạo chính quyền các cấp theo nhiệm kỳ mà không phải thông qua Quốc hội; hình thành cơ chế thu hút nhân tài, tuyển công chức theo cơ chế mở; nhân rộng những điển hình, cá nhân tiêu biểu, tích cực chống tham nhũng, tấm gương lãnh đạo liêm chính, trong sạch; thanh lọc bộ máy cán bộ, tuyển dụng, thăng chức minh bạch, công khai; khuyến khích các sáng kiến chống tham nhũng, nhân rộng thực tiễn tốt;

c. Tăng cường công tác tuyên truyền, phổ biến, nâng cao năng lực chống tham nhũng tới đông đảo người dân: Từ trước đến nay, công tác tuyên truyền, tăng cường nhận thức về chống tham nhũng đã được nhà nước triển khai tuy nhiên chưa rộng khắp mà mới chỉ chủ yếu tập trung tới đội ngũ cán bộ công chức trong bộ máy nhà nước. Khảo sát Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) 2010 khi nghiên cứu về mức độ nhận thức của người dân đối với hệ thống pháp luật PCTN và xem liệu họ có biết về quyền của mình hay không, cho thấy: tỷ lệ người biết về Luật PCTN trong toàn mẫu khảo sát chỉ đạt mức trung bình là 45%, đặc biệt tỷ lệ này rất thấp ở những tỉnh miền núi như Lai Châu, Điện Biên, Yên Bái (dưới 25%). Vì vậy, những buổi tọa đàm, hội thảo, đối thoại trực tiếp, khóa tập huấn miễn phí nhằm phổ biến, nâng cao nhận thức tới từng người dân ở mọi miền đất nước, đặc biệt là những nơi mà khả năng tiếp cận với các phương tiện truyền thông còn hạn chế, các chương trình truyền hình, truyền thanh với thời lượng hợp lý về chống tham nhũng được xây dựng thường xuyên, các chuyên mục về PCTN trên báo chí, tổ chức các cuộc thi, cung cấp rộng rãi các ấn phẩm, tài liệu về chống tham nhũng, tạo điều kiện để người dân dễ dàng tiếp cận với các nghiên cứu, báo cáo đánh giá về thực trạng tham nhũng và công tác PCTN trên các cổng thông tin điện tử của các cơ quan chức năng, giúp người dân nhận thức được cách thức ngăn chặn và PCTN, khơi dậy ý thức trách nhiệm với xã hội của công dân... sẽ góp phần nâng cao năng lực giám sát của người dân đối với công tác PCTN. Cộng đồng doanh nghiệp cũng cần được nâng cao nhận thức về chi phí của tham nhũng, vấn đề về trách nhiệm xã hội và đạo đức kinh doanh để không tiếp tay cho tham nhũng. Bên cạnh đó, tuổi trẻ học đường cũng cần phải được giáo dục về liêm chính, được rèn luyện về đạo đức và văn hóa “không khoan nhượng với tham nhũng”.

Chỉ cần mỗi người dân nhận thức được rằng hành vi tham nhũng không chỉ làm hỏng cả một xã hội hiện tại mà còn hủy hoại tương lai của chính bản thân và con cháu của họ, để những thế hệ sau sẽ phải còng lưng trả món nợ do thế hệ đi trước để lại, chống tham nhũng là quyền lợi của mỗi người và trách nhiệm của nhà nước là phải bảo đảm quyền ấy thì cuộc chiến chống tham nhũng sẽ quyết liệt hơn, khả năng thắng lợi cao và bền vững hơn.

KẾT LUẬN

“Mình thiệt, lợi dân, dân gắn bó

Đẽo dân, mình béo, dân cắn hờn

Hờn cắn gắn bó tùy ta cả

Duy chữ Thanh, Thanh đối thế nhân”

Đặng Huy Trứ (trong “Tứ Thụ Yếu Quy”)

Chống tham nhũng là một cuộc chiến đầy cam go, thử thách đối với bất cứ quốc gia nào trên thế giới, kể cả ở những quốc gia phát triển, thịnh vượng nhất. Vì thế mà việc tìm ra một phương thức tiếp cận mang tính chiến lược để đạt hiệu quả bền vững đối với công tác PCTN luôn là ước mong của toàn nhân loại.

Những năm gần đây, giới học giả và cả những tổ chức chống tham nhũng trên thế giới đã đề cập nhiều đến mối quan hệ giữa tham nhũng và quyền con người, tuy nhiên ở Việt Nam, đây vẫn là một vấn đề mới. Suy cho cùng, đấu tranh chống tham nhũng cũng là đấu tranh vì quyền con người, và đều là những cuộc chiến quyết liệt với những chiến lược ngắn và dài hạn, đòi hỏi một cuộc cách mạng toàn diện và triệt để đối với toàn bộ hệ thống pháp luật, cam kết chính trị và sự đồng lòng của toàn xã hội.

Luận văn mở đầu với cái nhìn tổng quan, khái quát về khái niệm tham nhũng và quyền con người cùng các chiến lược, biện pháp cơ bản để PCTN và thúc đẩy các quyền con người cơ bản. Thoạt nhìn, có vẻ như không có mối quan hệ trực tiếp nào giữa quyền con người và tham nhũng xuất phát từ đặc điểm của hành vi tham nhũng là sự ngấm ngầm đồng thuận của bên "xin" và bên "cho". Có vẻ như đây là một mối quan hệ mà "đôi bên cùng có lợi", trong đó, lợi ích ở đây có thể là lợi ích về vật chất hay tinh thần, lợi ích kinh tế, chính trị hay xã hội. Mặc dù trong những hoàn cảnh nhất định, tham nhũng có thể mang lại lợi ích cho một nhóm người cụ thể nhưng nhìn vào bức tranh toàn cảnh, tham nhũng luôn gây ra những tổn thất nghiêm trọng cho cả xã hội, làm thất thoát ngân sách nhà nước, vi phạm các quyền con người cơ bản và làm suy giảm lòng tin của người dân vào

chính quyền. Điều đáng nói ở đây là, những người dân thường có thể do thiếu hiểu biết, do tâm lý e ngại, tự ti, hoặc cũng bởi không còn lựa chọn nào khác, nên dù đáng ra họ chính là đối tượng thụ hưởng của những dịch vụ công mà họ đã đóng thuế để được hưởng, thì nay lại trở thành người đi xin một ân huệ thông qua một sự đổi ngôi ngoạn mục giữa nhân dân và những người "đầy tớ của nhân dân". Luận văn đã nỗ lực chỉ ra mối quan hệ *trực tiếp, gián tiếp* và *từ xa* giữa tham nhũng và quyền con người nói chung và trong công tác PCTN ở Việt Nam nói riêng thông qua những ví dụ cụ thể, qua đó nhấn mạnh tác động tiêu cực của tham nhũng tới các quyền cơ bản của con người.

Trong khi các nhà hoạch định chính sách PCTN trên toàn thế giới đang loay hoay để tìm ra phương kế để chống tham nhũng một cách toàn diện, hiệu quả và bền vững, HRBA đã ra đời và được chứng minh là một công cụ rất hữu hiệu nhằm vận động, tăng cường năng lực của người dân và trách nhiệm của nhà nước. Với việc áp dụng HRBA, cuộc chiến chống tham nhũng sẽ được lồng ghép với việc thực hiện các nguyên tắc cơ bản trong quá trình bảo vệ và thúc đẩy quyền con người, đó là nguyên tắc đảm bảo *tính minh bạch, trách nhiệm giải trình* và *cơ chế trao quyền pháp lý* cho người dân.

Quan tâm tới con người và sự phát triển con người, trước tiên HRBA giải quyết những mặt hạn chế của những chiến lược PCTN hiện tại khi buộc người dân không thể bàng quang hơn nữa trước thực trạng tham nhũng đang hoành hoành và ngày càng phát triển, tinh vi hơn, phức tạp hơn. HRBA chỉ ra những tác hại hiện hữu và lâu dài của tham nhũng đang len lỏi trong mọi mặt đời sống xã hội, từng ngày, từng giờ. Từ chỗ nhận thức mạnh mẽ hơn về nguy cơ tham nhũng đang đe dọa cuộc sống của con người, HRBA khuyến khích các nhà hoạch định chính sách đưa ra những biện pháp cụ thể nhằm tăng cường không chỉ ý thức PCTN mà cả năng lực PCTN của người dân; kêu gọi nhà nước trao cho người dân những công cụ để chống tham nhũng hiệu quả, đó là sự am hiểu về pháp luật, chính sách của nhà nước, sự nhận thức sâu sắc về các quyền của mình, trong đó có quyền được yêu cầu nhà nước thực hiện những nghĩa vụ đã cam kết và quyền được bảo vệ khi nhà nước

không hoàn thành trách nhiệm mà nhân dân giao phó. Tăng cường năng lực ở đây còn bao gồm việc tăng cường năng lực chịu trách nhiệm của nhà nước, cụ thể đó là năng lực vận hành bộ máy nhà nước một cách công khai, minh bạch và chịu trách nhiệm giải trình.

Từ chỗ khẳng định tầm quan trọng của việc lồng ghép HRBA vào công cuộc PCTN và khái quát thực trạng công tác PCTN ở Việt Nam hiện nay, luận văn đề xuất những nhóm giải pháp nhằm kết hợp công tác PCTN và thúc đẩy, bảo vệ quyền con người:

- *Nhóm giải pháp ngắn hạn* một mặt chú trọng tới việc hoàn thiện khuôn khổ pháp lý hiện hành về PCTN theo hướng: (i) bảo đảm tối đa quyền lợi chính đáng của người dân trong lĩnh vực dễ nảy sinh tham nhũng nhất (sửa đổi Luật Đất đai); (ii) tăng cường năng lực PCTN và trách nhiệm giải trình của nhà nước (tiếp tục sửa đổi Luật PCTN theo hướng mở rộng chủ thể của hành vi tham nhũng, thời điểm hoàn thành tội phạm và cho phép áp dụng các biện pháp điều tra đặc biệt khi cần thiết...; quy định trách nhiệm hình sự của pháp nhân, hành vi làm giàu bất hợp pháp, tham nhũng của quan chức người nước ngoài; ban hành Nghị định về trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước; Nghị định về minh bạch tài sản, thu nhập; quy định xử lý trách nhiệm người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị) và; (iii) trao cho người dân những công cụ pháp lý hữu hiệu hơn để đấu tranh chống tham nhũng (sửa đổi Luật Tố cáo, ban hành Luật về Hội, Luật tiếp cận thông tin). Mặt khác, cải tiến chế độ tiền lương cũng được coi là giải pháp tình thế để hạn chế tình trạng công chức "túng quá làm liều".

- *Nhóm giải pháp dài hạn* đưa ra đề xuất về việc thành lập cơ quan chuyên trách về PCTN như một lựa chọn tất yếu để chống tham nhũng thành công. Bên cạnh đó, công tác tuyên truyền, phổ biến, nâng cao năng lực chống tham nhũng tới người dân cũng cần được cải thiện kể cả về hình thức lẫn nội dung và triển khai rộng khắp nhằm thu hút mạnh mẽ hơn sự tham gia tích cực của công chúng tới công tác PCTN.

Như đã trình bày ở trên, HRBA không nhằm thay thế cho những chiến lược, biện pháp chống tham nhũng tại thời điểm hiện tại vốn cũng có những ưu điểm nhất

định của nó, nhưng chắc chắn, nếu lòng ghép thành công công cuộc PCTN với thúc đẩy và bảo vệ quyền con người, cuộc chiến chống tham nhũng sẽ mang một tầm vóc mới, từ đó lôi kéo được nhiều hơn sự quan tâm, tin tưởng và sự vào cuộc mạnh mẽ của người dân với một tâm thế mới, đó là chống tham nhũng để bảo vệ chính mình và những thế hệ tương lai. “*Đẩy thuyền là dân, lật thuyền cũng là dân*”, có được sự đồng thuận và tham gia của toàn thể xã hội, không cuộc chiến nào là không thể chiến thắng, không thử thách nào là không thể vượt qua!

*“Không quan tâm đến quyền con người khi chống tham nhũng
là một sai lầm về đạo đức và chiến lược”*

(United Nations Conference on Anti-Corruption Measures, Good Governance & Human Rights)

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng Việt

1. Bộ Tư pháp (1999), *Từ điển Luật học*, NXB Tư pháp, NXB Từ điển Bách khoa, Hà Nội.
2. Bộ Giáo dục và Đào tạo (2007), *Quyết định số 03/2007/QĐ-BGDĐT ngày 31/01/2007 về vấn đề dạy thêm*.
3. Nguyễn Đăng Dung, Vũ Công Giao, Lê Khánh Tùng, *Giáo trình Lý luận và pháp luật về Quyền con người*, (2009).
4. Vũ Công Giao, *Tham nhũng & Tác động của nó đến quyền con người* (slides), bài giảng tại Lớp Cao học Luật về quyền con người, Khoa Luật, ĐHQG Hà Nội, tháng 6/2012.
5. Ngân hàng thế giới (2008), *Các hình thái tham nhũng: Giám sát các khả năng Tham nhũng ở cấp ngành*, NXB Văn hóa Thông tin, Hà Nội.
6. Ngân hàng Thế giới, Viện Khoa học Thanh tra (2005), *Đương đầu với tham nhũng ở Châu Á, những bài học thực tế và khuôn khổ hành động*, NXB Tư pháp, Hà Nội.
7. Nghiên cứu lập pháp (6/2009), Phạm Xuân Sơn, *Phân loại tham nhũng*.
8. Cao Đức Thái và Emeritus Professor Gunther Docker-Mach (2004), *Quyền con người: Lý luận và thực tiễn ở Việt Nam và Australia*, NXB Lý luận Chính trị, Hà Nội.
9. Thanh tra Chính phủ (2010), *Báo cáo nghiên cứu Khảo sát thực trạng một số vấn đề về hành vi ẩn chứa tham nhũng trong giáo dục*. Báo cáo được tiến hành tại Hà Nội, Đà Nẵng, Tp.Hồ Chí Minh.
10. Thanh tra Chính phủ (2011), *Công ước của Liên hợp quốc về Chống tham nhũng và tham gia của Việt Nam*, NXB Lao động – Xã hội, Hà Nội.
11. Thanh tra Chính phủ (2011), *Giới thiệu Chiến lược quốc gia PCTN đến năm 2020*, NXB Chính trị Quốc gia.
12. Thanh tra Chính phủ (2004), *Một số vấn đề cơ bản về phòng ngừa và chống tham nhũng*, NXB Tư pháp, Hà Nội.

13. Thanh tra Chính phủ và UNDP (2011), *Tăng cường công khai, minh bạch theo quy định của luật thanh tra năm 2010, góp phần đảm bảo thực hiện UNCAC*, NXB Lao động, Hà Nội.
14. Tổ chức Minh bạch Thế giới (2011), *Vì một nền y tế minh bạch và chất lượng: Nhận biết căn nguyên, vai trò và ảnh hưởng của các khoản chi phí không chính thức trong y tế tại Việt Nam*.
15. Trung tâm nghiên cứu Quyền con người thuộc Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh và Hội nghiên cứu Quyền con người Trung Quốc (2003), *Quyền con người ở Trung Quốc và Việt Nam: Truyền thống, lý luận và thực tiễn*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
16. Trung tâm Từ điển học (1994), *Từ điển tiếng Việt*, NXB Khoa học Xã hội, Hà Nội.
17. Từ điển Tiếng Việt (1997), NXB Đà Nẵng.
18. UNDP, *Cơ cấu thể chế chống tham nhũng: Một nghiên cứu so sánh*.
19. UNDP và Thanh tra Chính phủ (2007), *Đấu tranh chống tham nhũng tại các nền kinh tế Châu Á – Thái Bình Dương*, NXB Tư pháp.
20. UNDP và Thanh tra Chính phủ (2008), *Một số vấn đề cơ bản về phòng ngừa và chống tham nhũng*, NXB Tư pháp, Hà Nội.
21. UNDP (2009), Mushtaq H.Khan, *Cải cách công tác quản trị và phòng chống tham nhũng ở Việt Nam: Bài học rút ra từ Đông Á*.
22. UNDP Bangkok, Nhóm công tác quản trị dân chủ (Trung tâm vùng Châu Á- Thái Bình Dương) (2005), *Thiết chế phòng, chống tham nhũng: Một nghiên cứu so sánh*.
23. UNDP, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Trung tâm Nghiên cứu Phát triển và Hỗ trợ Cộng đồng (2011), *Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) 2010*, NXB Lao động, Hà Nội.
24. UNDP, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Trung tâm Nghiên cứu Phát triển và Hỗ trợ Cộng đồng (2012): *Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) 2011*, NXB Lao động – Xã hội, Hà Nội.
25. Ủy ban Trao quyền pháp lý cho người nghèo, *Pháp luật cho mọi người*.

26. Hồng Vĩ (2009), *Tham nhũng và Biện pháp chống tham nhũng ở Trung Quốc*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
27. Nguyễn Xuân Yêm, Nguyễn Hòa Bình, Bùi Minh Thanh (2007), *Phòng chống tham nhũng ở Việt Nam và thế giới*, NXB Công an nhân dân.
28. www.bbc.co.uk/vietnamese/vietnam/story/2008/01/080102_thaibinh1997anniversary.shtml, BBCVietnamese, *Từ Thái Bình 1997 đến biểu tình 2007*, [truy cập ngày 14/3/2013].
29. www.dantri.com.vn/suc-khoe/ganh-nang-vien-phi-cong-lung-nguoi-ngheo-442970.htm, Dantri.com.vn, *Gánh nặng viện phí “còng lưng” người nghèo*, [truy cập ngày 09/12/2010].
30. www.hanoimoi.com.vn/Tin-tuc/The-gioi/549749/tham-nhung-la-nguyen-nhan-khung-hoang-chau-au, Hà Nội mới Online, *Tham nhũng là nguyên nhân khủng hoảng Châu Âu*, [truy cập ngày 6/5/2013].
31. www.hanoimoi.com.vn/Tin-tuc/Chinh-tri/498053/vi-pham-phap-luat-ve-bau-cu-la-gi-, Hà Nội mới Online, *Vi phạm pháp luật về bầu cử là gì?*, [truy cập ngày 6/5/2013].
32. www.sgtt.vn/Quoc-te/152499/Afghanistan-Tham-nhung-tren-sinh-menh-benh-nhan-o-benh-vien-Dawood.html, Sai Gon Tiep thi Online (2011), *Afganishtan: Tham nhũng trên sinh mệnh bệnh nhân ở bệnh viện Dawood*, [truy cập ngày 5/5/2013].
33. www.thanhtra.edu.vn/forum/40-1025-1, Thanhtra.edu.vn, Đinh Văn Minh, *Bàn về trách nhiệm giải trình*, [truy cập ngày 6/5/2013].
34. www.thethaovanhoa.vn/quoc-te/khung-hoang-la-do-tham-nhungn20091008112851955, Thể thao văn hóa Online, *Tham nhũng là do khủng hoảng*, [truy cập ngày 5/5/2013].
35. www.archive.transparency.org/regional_pages/asia_pacific/t_ch_c_h_ng_t_i_minh_b_ch/ho_t_d_ng/giao_d_c_phong_ch_ng_tham_nhung_va_liem_chinh_t_rong_thanh_nien, Tổ chức Hướng tới Minh bạch (2011), *Liên chính trong Thanh niên Việt Nam: Khảo sát thí điểm về Liên chính trong Thanh niên*, [truy cập ngày 7/5/2013].

36. www.tuoitre.vn/Giao-duc/526026/%E2%80%9CBat-mi%E2%80%9D-chuyen-chay-truong.html, Tuổi Trẻ Online: “*Bật mí*” chuyện chạy trường, [truy cập ngày 21/12/2012].
37. www.tuoitre.vn/The-gioi/524128/chau-a-can-hoc%C2%A0mo-hinh-chong-tham-nhung-singapore.html, Tuổi trẻ Online, *Châu Á cần học mô hình chống tham nhũng Singapore*, [truy cập ngày 09/12/2012].
38. www.unodc.org/pdf/crime/corruption/Handbook.pdf, UNODC, *UN Handbook on practical Anti-corruption Measures for Prosecutors and Investigators*, [truy cập ngày 1/4/2013].
39. www.vietbao.vn/vi/Trang-ban-doc/Tai-sao-nguoi-dan-khong-su-dung-bao-hiem-y-te/40041322/478/, Việt báo Việt Nam, *Tại sao người dân không sử dụng bảo hiểm y tế*, [truy cập ngày 4/5/2013].
40. www.vnaid.org/attachments/442PPTiepcanduatrencosoquyenconnguoi_UN.pdf, VNAid, *Giải thích sơ lược về Phương pháp tiếp cận dựa trên cơ sở Quyền con người*, [truy cập ngày 4/5/2013].
41. www.vnexpress.net/gl/xa-hoi/giao-duc/2008/12/3ba0990e/, VnExpress, *Bộ Giáo dục lên kế hoạch thay đổi chương trình phổ thông*, truy cập ngày 1/5/2013].

Tiếng Anh

42. Bryan A. Garner (2009), *Black Law Dictionary*, Ninth Edition.
43. Giao Vu Cong (2010), *Anti-corruption versus Political Security: Reflection on the Vietnamese context*, (Ảnh hưởng của phòng, chống tham nhũng với an ninh chính trị: Nhìn từ bối cảnh của Việt Nam), tham luận trình bày tại Hội thảo quyền con người quốc tế lần thứ nhất tại Nam Á, Bangkok, Thái Lan, 14-15 October 2010.
44. Giao Vu Cong (2011), PhD thesis of Philosophy in Human Rights and Peace Studies (2011), *Anti-corruption in Vietnam: Possibilities and Challenges from the Right to Information Perspective* (Phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam: Cơ hội và Thách thức dưới góc độ Quyền tiếp cận thông tin).

45. James W. Nickel (2005), Second Edition, Blackwell Publishing, *Making sense of Human Rights* (Tìm hiểu về Quyền con người),
46. Jack Mahoney (2007), *The Challenge of Human Rights: Origin, Development and Significance* (Thách thức của Quyền con người: Nguồn gốc, Phát triển và Tầm quan trọng).
47. TI (2004), *Global Corruption Report* (Báo cáo Tham nhũng Toàn cầu).
48. UNDP (2006), *A UNDP Capacity Development Resource, Mutual Accountability Mechanism: Accountability, Voice and Responsiveness* (Tài nguyên Phát triển Năng lực của UNDP, Cơ chế cùng chịu Trách nhiệm giải trình), [truy cập ngày 4/5/2013].
49. UNODC (2004), *United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators*.
50. www.adb.org/documents/anticorruption-and-integrity-policies-and-strategies, ADB (2007), *Anti-Corruption and Integrity* (Chống tham nhũng và Sự liêm chính), [truy cập ngày 4/5/2013].
51. www.adb.org/documents/anticorruption-policy, ADB (1998), *Anti-Corruption Policy* (Chính sách Chống tham nhũng), [truy cập ngày 4/5/2013].
52. www.tcbblogs.org/governance/2011/03/03/qa-with-ron-berenbeim-%E2%80%93-linking-corruption-and-human-rights/, BerenbeimRon, *Linking Corruption and Human Rights* (Mối liên hệ giữa Tham nhũng và Quyền con người), [truy cập ngày 14/4/2013].
53. www.european-citizenship.org/repository/1_Compass_HRE_Manual.pdf Council of Europe (2002), *Manual on Human Rights Education with Young People* (Cẩm nang Giáo dục Quyền con người cho thế hệ trẻ), [truy cập ngày 30/4/2013].
54. www.philosophyparadise.com, Famous Montesquieu Quotes,
55. www.oas.org/juridico/english/treaties/b-58.html, Inter-American Convention Against Corruption, [truy cập ngày 6/5/2013].
56. www.iadb.org/regions/re2/consultative_group/groups/transparency_workshop_6.htm, Inter-American Development Bank (1999), *The fight against corruption: A World Bank Perspective* (Cuộc chiến chống tham nhũng: Một góc nhìn của Ngân hàng Thế giới), [truy cập ngày 6/5/2013].

57. [www.law.upenn.edu/journals/jil/articles/volume31/issue1/Gathii31U.Pa.J.Int'l.L.125\(2009\).pdf](http://www.law.upenn.edu/journals/jil/articles/volume31/issue1/Gathii31U.Pa.J.Int'l.L.125(2009).pdf), James Thuo Gathii (2009), *Defining the Relationship Between Corruption and Human Rights* (Xác định mối liên hệ giữa Tham nhũng và Quyền con người), [truy cập ngày 4/5/2013].
58. www.dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3684847.pdf, Josip Kregar & KatarinaDzimbeg, *Corruption and the Concept of Human Rights* (Tham nhũng và Khái niệm về Quyền con người), [truy cập ngày 4/5/2013].
59. www.julettmillien.wordpress.com/page/13/
60. www.norad.no/en/tools-andpublications/publications/publication?key=119213, Norad, Evaluation Department (2008), *Anti-Corruption Approaches: A Literature Review* (Những cách tiếp cận Chống tham nhũng: Lược sử nghiên cứu), [truy cập ngày 4/5/2013].
61. www.oecd.org/dataoecd/18/9/48912883.pdf, Norad (2011), *Joint Evaluation of Support to Anti-Corruption Efforts. Vietnam Country Report 6/2011* (Đánh giá chung về hỗ trợ đối với nỗ lực chống tham nhũng. Báo cáo quốc gia Việt Nam tháng 6/2011), [truy cập ngày 3/2/2013].
62. www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQen.pdf, OHCHR (2006), *Frequently Asked Questions on a Human Rights-based Approach to Development Cooperation* (Những câu hỏi thường gặp về Phương pháp Tiếp cận dựa trên Quyền con người đối với Hợp tác Phát triển), New York and Geneva, [truy cập ngày 1/5/2013].
63. www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx, OHCHR, *Core International Human Rights Instruments and their monitoring bodies* (Những công cụ nhân quyền quốc tế và các cơ quan giám sát), [truy cập ngày 4/5/2013].
64. www.philosophyparadise.com/quotes/montesquieu.html
65. www.phrases.org.uk/meanings/absolute-power-corrupts-absolutely.html

66. www.km.undp.sk/uploads/public1/files/Sunga-Bottigliero_Revised_Final_Report_on_HR_and_Anti-Corruption_Strategies1.pdf, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law (2007), *In-depth Study on the Linkages between Anti-Corruption and Human rights for the United Nations Development Program* (Nghiên cứu sâu về Sự kết nối giữa Chống tham nhũng và Nhân quyền đối với Chương trình Phát triển Liên hợp quốc), [truy cập ngày 4/5/2013].
67. www.ifpri.org/sites/default/files/publications/oc63ch17.pdf, Ruth Meinzen-Dick, Patricia Kameri-Mbote, and Helen Markelova (2007), *Property Rights for Property Reduction* (Quyền sở hữu để giảm đói nghèo), [truy cập ngày 4/5/2013].
68. www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2079750, Social Science Research Network, “The Relative Study between Charter Based and Treaty Based Human Rights Bodies: Harmonizing or Contending?” (Nghiên cứu so sánh giữa Cơ chế dựa trên Hiến chương và Cơ chế dựa trên Công ước: Hòa hòa hay Đối lập?), [truy cập ngày 4/5/2013].
69. www.asiafoundation.org/resources/pdfs/TAFBestPracticesENG.pdf, The Asia Foundation & VCCI (2011), *Best practices Enhancing Transparency for the Provincial Business Environment in Vietnam* (Những thực tiễn tốt nhằm tăng cường tính minh bạch cho môi trường doanh nghiệp cấp tỉnh ở Việt Nam), [truy cập ngày 4/5/2013].
70. www.phrases.org.uk, The Phrase Finder.
71. www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Hinweisgebersysteme/TI_Alternative%20to%20Silence_2009.pdf, TI (2009), *Alternative to Silence: Whistleblower protection in 10 European Countries* (Thay vì Im lặng: Cơ chế bảo vệ người tố cáo ở 10 quốc gia Châu Âu), Vietnam Culture and Information Publishing House, [truy cập ngày 4/5/2013].
72. www.archive.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq, TI Archive Site, *Frequently asked questions about corruption* (Những câu hỏi thường gặp về tham nhũng), [truy cập ngày 4/5/2013].

73. www.ichrp.org/files/reports/40/131_web.pdf, TI, International Council on Human Rights Policy (2009), *Corruption and Human Rights: Making the Connection* (Tham nhũng và Quyền con người: Thiết lập mối liên hệ), [truy cập ngày 4/5/2013].
74. www.ichrp.org/files/reports/58/131b_report.pdf, TI, International Council on Human Rights Policy (2010), *Integrating Human Rights in the Anti-Corruption Agenda: Challenges, Possibilities and Opportunities* (Lồng ghép Quyền con người vào Chương trình Chống tham nhũng: Thách thức, Khả năng và Cơ hội), [truy cập ngày 4/5/2013].
75. www.transparencyethiopia.org/index.php?option=com_content&view=article&id=17%3Awhat-are, Transparency Ethiopia, “What are the effect of corruption” (“Tác động của tham nhũng là gì”), [truy cập ngày 4/5/2013].
76. www.ohchr.org/Documents/Publications/manualhrren.pdf, United Nations (1991), *Manual on Human Rights Reporting* (Cẩm nang Báo cáo Quyền con người), New York, [truy cập ngày 4/5/2013].
77. [www.albacharia.ma/xmlui/bitstream/handle/123456789/30538/0284The_Impact_of_Corruption_on_the_Human_Rights-Based_Approach_to_Development\(2005\)r.pdf?sequence=1](http://www.albacharia.ma/xmlui/bitstream/handle/123456789/30538/0284The_Impact_of_Corruption_on_the_Human_Rights-Based_Approach_to_Development(2005)r.pdf?sequence=1), UNDP, The Democratic Governance Fellowship Programme (2004), *The impact of corruption on the human rights based approach to development* (Tác động của tham nhũng tới phương pháp tiếp cận dựa trên quyền con người đối với sự phát triển), [truy cập ngày 4/5/2013].
78. www.pogar.org/publications/finances/anticor/undp-ati04e.pdf, UNDP (2004), *Anti-Corruption Practice Note* (Cẩm nang Chống tham nhũng), Final version, [truy cập ngày 4/5/2013].
79. www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/anti-corruption/mainstreaming-anti-corruption-in-development/, UNDP (2008), *Mainstreaming Anti-Corruption in Development* (Lồng ghép công tác Chống tham nhũng vào quá trình Phát triển), [truy cập ngày 4/5/2013].

80. www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/anti-corruption/a-users-guide-to-measuring-corruption/, UNDP & Global Integrity (2008), *A Users' Guide to Measuring Corruption* (Cẩm nang Hướng dẫn Đo lường Tham nhũng); [truy cập ngày 4/5/2013].
81. www.hurilink.org/Primer-HR-MDGs.pdf, UNDP, Oslo Governance Centre, *Human rights and the Millenium Development Goals. Making the link* (Quyền con người và Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ), [truy cập ngày 4/5/2013].
82. www.hdr.undp.org/en/reports/regional/asiathepacific/RHDR_Full%20Report_Tackling_Corruption_Transforming_Lives.pdf, UNDP (2008), *Tackling Corruption, Transforming Lives: Accelerating Human Development in Asia and the Pacific* (Chống tham nhũng, Chuyển đổi Cuộc sống: Tăng cường phát triển con người ở Châu Á và Thái Bình Dương), [truy cập ngày 4/5/2013].
83. www.unfpa.org/rights/quotes.htm, UNFPA, *Quotes on Human Rights* (Những trích dẫn về Quyền con người), [truy cập ngày 4/5/2013].
84. www.africanso.org/documents/10136/0/CSO+ACCOUNTABILITY+CONCEPT, US Agency for International Development, *Taking account of Accountability: A conceptual overview and strategic options* (Bàn về Trách nhiệm giải trình: Quan điểm nhận thức và những giải pháp chiến lược), [truy cập ngày 4/5/2013].
85. www.u4.no/glossary, U4 Anti-Corruption Resource Centre, *Bureaucratic corruption* (Tham nhũng quan liêu), [truy cập ngày 4/5/2013].
86. Wikipedia.org
87. www.siteresources.worldbank.org/EXTPUBSECREf/Resources/Fjeldstad_ant_icorruption.pdf, World Bank (2008), *Anti-corruption Reforms: Challenges, Effects, and Limits of World Bank Support: Background Paper to Public Sector Reform: What works and Why?* (Cải cách Chống tham nhũng: Thách thức, Hiệu quả và những Giới hạn trong hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới: Tài liệu tham khảo về Cải cách trong khu vực công), [truy cập ngày 4/5/2013].

88. www.siteresources.worldbank.org/INTGENDER/Resources/DB2pager.pdf, World Bank (2010), *Doing Business Gender Project* (Dự án lồng ghép giới vào hoạt động của doanh nghiệp), [truy cập ngày 4/5/2013].
89. www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm, World Bank Group, *Corruption and Economic Development* (Tham nhũng và Phát triển Kinh tế), [truy cập ngày 4/5/2013].
90. [www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/Svensson%20Eight%20Questions%20About%20Corruption%20\(JEP%20Vol%2019,%20No%203%202005\).pdf](http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/Svensson%20Eight%20Questions%20About%20Corruption%20(JEP%20Vol%2019,%20No%203%202005).pdf), World Bank, Jakob Svensson (2005), *8 questions about corruption* (8 câu hỏi về tham nhũng), [truy cập ngày 4/5/2013].
91. www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/07/20/00012009_20050720134205/Rendered/PDF/330110HR0and0SAc0paper0in0SDV0format.pdf, World Bank (2005), John M. Ackerman (2005), *Human Rights and Social Accountability* (Quyền con người và Trách nhiệm giải trình Xã hội), [truy cập ngày 4/5/2013].
92. www.worldometers.info/education/, Worldometers, *Public spending on Education in the world today* (Chi tiêu công cho lĩnh vực Giáo dục trên thế giới hiện nay), [truy cập ngày 4/5/2013].