

LỊCH SỬ PHÁP LUẬT VỀ PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG Ở VIỆT NAM

1. Định nghĩa về tham nhũng

Theo Ngân hàng Thế Giới (World Bank), tham nhũng là sự "*lạm dụng quyền lực công cộng nhằm lợi ích cá nhân*". Tổ chức Minh bạch Quốc tế (Transparency International - TI) cho rằng, tham nhũng là hành vi "*của người lạm dụng chức vụ, quyền hạn, hoặc cố ý làm trái pháp luật để phục vụ cho lợi ích cá nhân*".

Theo Samuel Huntington, trong một cuốn sách xuất bản ở Mỹ năm 1968, thì "*tham nhũng là hành vi lệch chuẩn của nhân viên công quyền để mưu cầu tư lợi*". Giới luật học cho rằng "*Tham nhũng là sự phá vỡ những nguyên tắc công chính, đức hành và luân lý*". Tham nhũng xuất hiện từ rất sớm, ngay từ khi có sự phân chia quyền lực và hình thành nhà nước. Và khái niệm "nhà nước" được hiểu là tổ chức sử dụng nguồn lực lớn nhất của quốc gia để thực hiện các chức năng quản lý và phát triển xã hội, hướng tới lợi ích công. Tuy nhiên, không phải lúc nào và ở đâu, nhà nước cũng thể hiện được phẩm chất, tư cách trên. Nói đến nhà nước là nói đến quyền lực - một quyền lực to lớn, thậm chí vô biên và vô song, theo đó, sự lạm quyền, lạm quyền, quyền lực có nguy cơ bị "tha hóa" là điều dễ xảy ra; tham nhũng là "*khuyết tật bẩm sinh của quyền lực*".

Theo quy định của Pháp lệnh chống tham nhũng của Việt Nam năm 1998 thì tham nhũng "*là hành vi của người có chức vụ, quyền hạn đã lợi dụng chức vụ, quyền hạn đó để tham ô, hối lộ hoặc cố ý làm trái pháp luật vì động cơ vụ lợi, gây thiệt hại cho tài sản của Nhà nước, tập thể và cá nhân, xâm phạm hoạt động đúng đắn của các cơ quan, tổ chức*".

Theo quy định tại khoản 1 Điều 3 Luật phòng, chống tham nhũng năm 2018 của Việt Nam, khái niệm "tham nhũng" được hiểu: "*là hành vi của người có chức vụ, quyền hạn đã lợi dụng chức vụ, quyền hạn đó vì vụ lợi*".

Nạn tham nhũng ngày nay không còn là vấn đề riêng của mỗi quốc gia mà đã trở thành vấn đề toàn cầu. Nó đã và đang phá hoại sự phát triển ổn định, bền vững của mỗi quốc gia. Các quốc gia trên thế giới đang cùng nhau thực hiện các biện pháp mạnh mẽ để phòng ngừa và đấu tranh chống tệ nạn này. Đó cũng là lý do khiến nhiều quốc gia trên thế giới tham gia ký kết, áp dụng các biện pháp thực thi Công ước của Liên Hiệp Quốc về chống tham nhũng (United Nations Convention Against Corruption - viết tắt là: UNCAC) đã được thông qua tại Đại hội đồng Liên Hợp Quốc ngày 31 tháng 10 năm 2003 (đến ngày 1 tháng 7 năm 2009, đã được 136 quốc gia trên thế giới phê chuẩn, tham gia. Ngày 30/6/2009, Chủ tịch nước Nguyễn Minh Triết đã phê chuẩn Công ước của Liên Hợp Quốc về chống tham nhũng).

2. Phòng, chống tham nhũng của các Triều đại phong kiến Việt Nam

Không phải đến thời đại hiện nay mới đặt ra vấn đề phòng chống tham nhũng, mà ngay từ cách đây hàng ngàn năm, các Triều đại phong kiến đã có các quy định phòng, chống tham nhũng như:

+ Nhà nước phong kiến Triều Lý (1009-1225) đã đề ra những quy định khắt khe và rất cụ thể để ngăn ngừa và trừng trị hành vi tham ô, ăn trộm của công của quan lại. Đối với việc thu thuế, các quan nha, thư lại ở lĩnh vực này cùng với mười phần phải đóng vào kho triều đình, họ được thu riêng một phần gọi là “hoành đầu”. Kẻ nào thu quá số ấy thì bị khép vào tội ăn trộm. Đối với Khố ty thu thuế lụa, nếu “ăn lụa” của dân thì cứ mỗi thước lụa bị phạt 100 trượng; “ăn” một tấm lụa đến trên 10 tấm thì theo số tấm, thêm phối dịch 10 năm.

Triều Lý cũng là nhà nước quân chủ đầu tiên ban hành bộ luật thành văn với tên gọi Hình Thư (năm 1042, dưới thời vua Lý Thái Tông). Bộ luật này hiện không lưu giữ được, tuy nhiên, qua những chiếu chỉ còn lưu lại cho thấy, cùng với các tội về “thập ác”, thì tội tham nhũng được luật pháp đặc biệt quan tâm và có những chế tài nghiêm khắc.

Năm 1042, vua Lý Thái Tông ban chiếu: “Những người thu quá số thuế quy định sẽ bị ghép vào tội ăn trộm. Người dân tố cáo việc đó được miễn dịch 3 năm. Người ở kinh thành mà cáo giác nạn những nhiều, tham ô thì nhận thưởng bằng hiện vật thu được”. Ngoài hình phạt chính, các quan ăn hối lộ từ 1 đến 9 quan thì bị phạt 50 quan tiền; từ 10 quan đến 19 quan, bị phạt từ 60 đến 100 quan; của hối lộ một phần trả lại chủ, một phần sung vào kho quỹ triều đình.

+ Đến Triều Lê sơ, Lê Thánh Tông - một vị vua anh minh, tài giỏi, đã xây dựng và thực thi Bộ luật Hồng Đức (Quốc triều Hình luật), bao quát nhiều lĩnh vực pháp luật khác nhau mà ngày nay ta gọi là Luật hình sự, Luật dân sự, Luật tố tụng, Luật hôn nhân và gia đình, Luật hành chính...

Bộ luật Hồng Đức có 722 điều, trong đó có trên 40 điều liên quan việc phòng, chống tham nhũng. Ở Điều 1, chương “Vi chế”, ghi rằng: các chức quan lại có số lượng nhất định, nếu tự ý bổ dụng hay tuyển chọn quá hạn định thì cứ thừa 1 người, phạt người đứng đầu cho 60 trượng, “biếm” 2 tư (hạ chức 2 bậc), hoặc bãi chức, thừa 2 người thì xử tội “đồ” (hình phạt lao dịch khổ sai ở nhiều mức độ).

Điều 42, chương “Vi chế” ghi rõ: “Làm trái pháp luật, ăn hối lộ từ 1 đến 9 quan, xử tội “biếm” hoặc bãi chức; từ 10 đến 19 quan, xử tội “đồ”-“lưu” (“lưu” là hình phạt lao dịch khổ sai, bị đầy đi các châu xa...); từ 20 quan trở lên xử “lưu”; từ 50 quan trở lên xử “tử” (là hình phạt nặng nhất, phạt bằng cách chết thắt cổ, chém cổ, xử trảm bêu đầu...). “Các quan địa phương sách nhiễu lương dân, mua bán rẻ, đòi biểu xén thì hạ chức hoặc bãi chức... và phải bồi thường gấp đôi trả dân”.

Điều 138 của Bộ luật này quy định: Ăn lễ từ 1 đến 9 quan phải phạt 50 quan; từ 10 đến 19 quan phạt từ 60 đến 100 quan; từ 20 quan trở lên phạt tội làm phu. Của hối lộ bỏ vào kho một phần, một phần trả lại chủ”. Để ngăn chặn việc tư thù, ân oán, lợi dụng chức quyền, thu vén cá nhân, các điều 101, 128, 129, 130 của chương “Vi chế” quy định rõ: “Các quan liêm phóng, xét việc phải đúng sự thật, nếu sơ suất mà sai thì xử “biếm”; nếu vì tư thù ân oán, hoặc ăn hối lộ mà đổi trắng thay đen thì không kể việc lớn hay nhỏ, ăn nhiều hay ăn ít đều xử tội “lưu” (lao dịch khổ sai), tội “tử” (chết) không thể nương tay.

Các quan đi sứ nước ngoài mà chỉ lo việc mua bán thì xử tội “biếm” hay “đồ”, mang vật cấm xử tội “lưu” (lao dịch khổ sai)”. Bộ luật nghiêm khắc này quy định: “Những người quyền quý thế gia và các hoạn quan nội thần không được cầu cạnh nhờ cậy việc quân với các quan tướng hiệu, nếu trái thì quan nhất phẩm, nhị phẩm bị phạt hay biếm, quan tam phẩm, tứ phẩm thì bị cách chức hay bị đồ; quan ngũ phẩm, lục phẩm thì bị đồ hoặc lưu, quan thất phẩm trở xuống thì bị lưu hoặc tử hình. Quan tướng hiệu nhận lời thì bị tội đồ hoặc lưu, nếu không thiệt hại đến việc quân thì được giảm...”

Dưới Triều Lê, việc chống tham nhũng được coi trọng, mặt khác, việc chiêu mộ, sử dụng bậc hiền tài, trong sạch được đề cao. Khi quan lại đã tham ô, thì việc định tội không phân biệt giàu nghèo, chức to hay chức nhỏ. Nhờ đó, người tốt có chỗ dựa, được tin dùng; bọn tham quan, kẻ xấu xa khó tìm đất sống; nạn tham nhũng bị đẩy lùi, muôn việc đều hanh thông, tươi tốt.

Luật này còn có một số quy định cần thiết và khá cụ thể như quan lại không được lấy vợ, kết làm thông gia với người ở nơi mình cai quản; không đưa quan lại về quê hương bản quán trị nhậm; không được tậu ruộng vườn, đất đai, nhà cửa tại nơi cai quản; không được đưa người cùng quê làm giúp việc; không cho những người có quan hệ thầy trò, bạn bè làm việc cùng một nơi.

+ Đến Triều Nguyễn, bên cạnh những hạn chế nhất định do hoàn cảnh lịch sử, Nhà Nguyễn cũng đạt được những thành tựu khá quan trọng về xây dựng bộ máy và tăng cường kỷ cương phép nước. Nổi bật là việc xây dựng và thực thi Bộ luật Gia Long (ban hành năm 1815). Bộ Luật Gia Long có 17 quyển quy định riêng về Luật hình đối với tội nhận hối lộ (đút lót) và gần 20 điều khoản quy định cụ thể về vấn đề này.

Trong số 400 điều của Bộ luật này, có 79 điều quy định về các tội liên quan đến tham nhũng, và có những điều rất hà khắc. Điều 31 quy định: quan lại nhận hối lộ phải chịu hình phạt thấp nhất 70 trượng, cao nhất là treo cổ. Điều 111 quy định: “Quan lại dùng chức vụ vô cớ bắt trói người và tra khảo họ nơi tư gia (không kể có thương tích hay không thương tích) thì tăng hơn người thường hai bậc tội. Nếu nạn nhân chết, người ấy bị xử treo cổ”.

Điều 392 quy định: “Người nào dùng các thủ đoạn biển thủ, lấy trộm tiền lương, vật tư ở kho, cũng như mạo phá vật liệu đem về nhà. Nếu tang vật lên đến 40 lượng thì bị chém”. Người phụ trách việc xây dựng, không được lợi dụng quyền để mượn vật tư, tiền công dù rất nhỏ, nếu bị phát giác sẽ bị quy tội nặng. Các quan cậy thế hoặc dùng sức ép để buộc người khác cho mình mượn hàng hoá, vật tư, tiền công thì tùy theo giá trị hiện vật để xử phạt, nhẹ thì mỗi thứ hàng hoá phạt 100 trượng, bị lưu 3.000 dặm, thu hồi hết tang vật, nếu nặng thì tử hình.

Trong số các vua Triều Nguyễn, vua Minh Mạng (1820 - 1840) nổi tiếng nghiêm khắc và kiên quyết trừng trị nạm tham nhũng, bất kể là ai, giữ chức vụ gì, có quan hệ thế nào với nhà vua. Sách Đại Nam thực lục chép lại câu chuyện, năm 1823, viên lại Phủ Nội vụ tên là Lý Hữu Diễm lấy trộm hơn một lạng vàng, bị phát giác. Theo luật quy định thì

tội này sẽ bị chém đầu, nhưng xét thấy trước đây Diệm có một số công trạng nên Bộ Hình giảm xuống, bắt đi đày viễn xứ. Tuy nhiên, Minh Mạng không chấp nhận đề nghị của Bộ Hình, Vua ra lệnh chém đầu Diệm trước chợ Đông Ba, cho mọi người thấy mà khiếp hãi để sửa mình.

Nhìn lại các bộ luật cũng như các văn bản pháp luật của nhiều Triều đại phong kiến Việt Nam trước đây, có thể thấy rõ những quy định khắt khe, thống nhất đối với giới quan lại, nghiêm cấm các hành vi mà quan lại không được làm. Đó là không được tham lam, vor vét của cải của dân; không được nhận hối lộ, nếu nhận thì tùy theo số lượng tiền mà trị tội; không được ần lậu khi thu thuế; không được phép lợi dụng việc công để mưu lợi việc riêng; nghiêm cấm vì tình riêng, vì nhận hối lộ mà tiến cử người kém tài, kém đức; các quan xét xử phải giữ lẽ công bằng, không được nhận đút lót mà làm sai, để có người bị oan uổng.

Một trong những biện pháp rất được các triều đại tin dùng đó là luật (hoặc lệ) hồi ty. Theo đó, một viên quan đứng đầu một địa hạt không được phép nhậm chức tại quê hương mình, không được lấy vợ là người sở tại, không được phép có nhà cửa, ruộng vườn, ao đầm trên địa hạt mình cai quản, không được có người cấp phó là đồng hương, và điều quan trọng là các quan lại này đều được dịch chuyển địa hạt cai quản theo một chu trình nhất định.

Năm 1831, vua Minh Mạng cho ban hành Luật hồi ty, quy định các việc phải kiêng kỵ, tránh né, buộc bộ các chức sắc trong bộ máy từ triều đình đến nơi thôn dã phải triệt để chấp hành. Luật này quy định, khi sắp xếp, bố trí bộ máy quan lại, phải triệt để tránh (không bố trí) những nơi quê gốc (quê nội), vì ở đó có quan hệ họ tộc gần gũi từng sinh sống nhiều đời sinh sống...; không bố trí ở quê ngoại (bao gồm quê mẹ, quê vợ và cả những nơi trước đây đã từng theo học), dù chỉ ngắn ngày.

Đến đời vua Thiệu Trị, nhà vua bổ sung thêm một số điều của luật xử án trong đó có các quy định ngăn ngừa, loại bỏ các mối quan hệ thân tộc, gia đình, đồng hương, bè cánh, tránh tình trạng bao che, thông đồng để thực hiện những hành vi tham nhũng, hối lộ, trù dập, ức hiếp người tố cáo, làm sai lệch cán cân công lý.

Khi pháp luật được thực thi nghiêm minh, chính tặc, ắt xuất hiện những con người thẳng ngay, khí khái, dù máu chảy đầu rơi cũng kiên quyết gìn giữ cương thường xã tắc. Đó là nhà nho, người thầy mẫu mực “vạn thế sư biểu” Chu Văn An (1292 - 1370) thời Trần. Vì căm giận bọn nịnh thần, tham nhũng, ông đã dâng “Thất trăm sớ” xin Vua chém đầu 7 tên gian thần.

3. Các giai đoạn phát triển của pháp luật về phòng chống tham nhũng ở Việt Nam từ năm 1945 đến nay

3.1. Giai đoạn từ năm 1945 đến năm 1960

Là giai đoạn pháp luật có sự phát triển nhanh chóng do các nhà lãnh đạo của Đảng và Nhà nước nhận thấy rõ vai trò của pháp luật trong việc quản lý nhà nước, quản lý xã hội; các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã tập hợp được một đội ngũ chuyên gia pháp

lý có trình độ để xây dựng các văn bản pháp luật xây dựng bộ máy nhà nước để điều hành hoạt động của đất nước, tạo ra cơ sở pháp lý vững chắc cho nước Việt Nam non trẻ có tiếng nói công khai, hợp pháp trên trường quốc tế. Đảng và Chính phủ đã bổ nhiệm những người có chức vụ giữ những trọng trách nhất định trong bộ máy Nhà nước. Thực tế điều hành hoạt động của bộ máy Nhà nước đã xuất hiện những sự vi phạm pháp luật của những người có chức vụ ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của bộ máy Nhà nước, nhất là những hành vi phạm tội. Vụ án Trần Dụ Châu, Cục trưởng Cục Quân lương là một điển hình.

Đảng và Chính phủ Việt Nam đã ra các văn bản pháp luật liên quan đến đấu tranh chống hành vi hối lộ những nhiều nhân dân của những người có chức có quyền, như: Thông qua Quốc lệnh ngày 26 tháng 1 năm 1946 do chính Chủ tịch Hồ Chí Minh ký và ban hành, tại Điều 8 của phần Phạt: “Ăn cắp của công sẽ bị xử tử”. Hành vi ăn cắp của công tức là hành vi tham nhũng của tập thể, của công thì bị xử lý rất nghiêm khắc đến tử hình. Văn bản pháp luật hình sự đầu tiên của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà liên quan đến đấu tranh chống tội phạm về chức vụ là Sắc lệnh số 223/SL ngày 17 tháng 11 năm 1946 về trừng trị các tội biển thủ và hối lộ. Trong Sắc lệnh này đã chỉ rõ: tội đưa hối lộ cho công chức, tội công chức nhận hối lộ bị phạt tù từ 5 năm đến 20 năm và phạt bạc gấp đôi tang vật hối lộ... Công chức bao gồm nhân viên trong Chính phủ, trong các Ủy ban hành chính các cấp các cơ quan do nhân dân bầu lên, trong quân đội và tất cả những người phụ trách một công vụ. Thông tư số 4421/TTg của Thủ tướng chính phủ ngày 19 tháng năm 1955 hướng dẫn các Tòa án trừng trị một số tội phạm liên quan đến tài sản. Sắc lệnh số 267/SL ngày 15 tháng 6 năm 1956 quy định về tội cố ý làm sai công tác phụ trách, gây hậu quả nghiêm trọng. Sắc luật số 01/SL ngày 19 tháng 4 năm 1957 về việc cấm mọi hành vi đầu cơ kinh tế. Luật ngày 24 tháng 1 năm 1957 về đảm bảo quyền tự do thân thể và quyền bất khả xâm phạm đối với nhà ở, đồ vật, thư tín của nhân dân.

Về hình thức văn bản pháp luật trong thời kỳ đầu được sử dụng phổ biến là sắc lệnh của Chủ tịch nước.

Nói chung các văn bản pháp luật quy định về tội phạm tham nhũng và đấu tranh đối với chúng còn được quy định rải rác ở nhiều văn bản khác nhau.

Ngoài ra còn thông qua các bài viết của Bác và các cơ quan tuyên truyền, như: Trong “Thư gửi các đồng chí tỉnh nhà” (tỉnh Nghệ An, ngày 17/9/1945), Bác viết: “Cán bộ ta nhiều người “cúc cung tận tụy”, hết sức trung thành với nhiệm vụ, với Chính phủ, với quốc dân. Nhưng cũng có người hủ hóa, lên mặt làm quan cách mạng, hoặc là độc hành, độc đoán, hoặc là dĩ công dinh tư...”. Hơn một tháng sau khi Chủ tịch Hồ Chí Minh đọc Tuyên ngôn Độc lập, Báo Cứu quốc (ngày 17/10/1945) đăng bức thư của Người gửi Ủy ban nhân dân các kỳ, tỉnh, huyện và làng. Trong thư, Người nhắc nhở các cấp chính quyền ở một số nơi “cậy thế, tham ô, hủ hoá, tư túng, chia rẽ, kiêu ngạo”... Người căn dặn: “Việc gì có lợi cho dân ta phải hết sức làm. Việc gì có hại đến dân ta phải hết sức tránh”. Trong bài nói chuyện năm 1952 về “Thực hành tiết kiệm, chống tham ô, lãng phí, chống bệnh quan liêu”, Hồ Chủ tịch nói rõ: “Đứng về phía cán bộ mà nói, tham ô là ăn cắp của công

làm của tư; đục khoét của nhân dân; ăn bớt của bộ đội; tiêu ít mà khai nhiều, lợi dụng của chung của Chính phủ để làm quỹ riêng cho địa phương mình, đơn vị mình...”... “Đứng về phía nhân dân mà nói, tham ô là ăn cắp của công, khai gian, lậu thuế”. Ngày 17/3/1952, Bác viết bài về chống quan liêu, tham ô, lãng phí. Bài báo có đoạn: “Quan liêu, tham ô, lãng phí là tội ác. Phải tẩy sạch nó để thực hiện cần, kiệm, liêm, chính để đẩy mạnh thi đua sản xuất và tiết kiệm, để đưa kháng chiến đến thắng lợi, kiến quốc đến thành công, để xây dựng thuần phong mỹ tục trong toàn dân, toàn quốc”. ...

Các bài viết này tuy không phải là văn bản pháp luật, nhưng trong thời kỳ đầu mới dành độc lập thì nó có tác dụng to lớn, có thể nói còn hơn cả các văn bản pháp luật về phòng chống tham nhũng, tạo lên ý thức tự giác chấp hành cho người cán bộ, đảng viên.

3.2. Giai đoạn từ năm 1960 đến năm 1990

Trong những năm nước ta theo cơ chế kế hoạch hoá tập trung, quan liêu, bao cấp (1960 - 1985), pháp luật Việt Nam rơi vào tình trạng kém phát triển. Ngoài ảnh hưởng của cơ chế kế hoạch hoá tập trung thời kỳ đó pháp luật nước ta còn chịu ảnh hưởng của hoàn cảnh thời chiến. Nhiều quan hệ xã trong thời gian đó bị hành chính hoá cho nên không cần hoặc ít cần đến sự điều chỉnh của pháp luật. Mặt khác, khi đó vai trò của đường lối, chính sách của Đảng, của các cơ quan tuyên huấn, tuyên truyền là rất quan trọng trong việc quản lý xã hội. Nhiều phong trào của các tầng lớp nhân dân được khơi dậy và cổ vũ có tác dụng vô cùng to lớn trong đời sống xã hội.

Năm 1963, Trung ương Đảng mở cuộc vận động lớn “Ba xây, ba chống”, trong đó xác định quyết tâm chống tham ô, lãng phí, quan liêu. Kỷ luật của Đảng và Nhà nước rất nghiêm khắc. Cán bộ, đảng viên tham ô mấy chục cân thóc, vài chục đồng bạc đã bị khai trừ khỏi Đảng và cách chức. Ai mắc vào tội đó bị nhân dân, dư luận xã hội lên án và tự mình thấy xấu hổ.

Nhân kỷ niệm Ngày thành lập Đảng (3/2/1930 - 3/2/1969), Bác viết bài báo “Nâng cao đạo đức cách mạng, quét sạch chủ nghĩa cá nhân”. Bác chỉ rõ: “Do cá nhân chủ nghĩa mà ngại gian khổ, khó khăn, sa vào tham ô, hủ hóa, lãng phí, xa hoa. Họ tham danh trục lợi, thích địa vị quyền hành, ...”. Bác còn căn dặn: “Trời có bốn mùa: Xuân, Hạ, Thu, Đông. Đất có bốn phương: Đông, Tây, Nam, Bắc. Người có bốn đức: Cần, Kiệm, Liêm, Chính. Thiếu một mùa, thì không thành trời. Thiếu một phương, thì không thành đất. Thiếu một đức, thì không thành người”.

Năm 1964, Toà án nhân dân tối cao ban hành Chỉ thị số 639 ngày 1 tháng 6 năm 1964 hướng dẫn đường lối xét xử các loại tội phạm quyền sở hữu xã hội chủ nghĩa.

Tiếp đó hai Pháp lệnh cùng được ký ngày 21 tháng 10 năm 1970 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội trừng trị các tội xâm phạm tài sản xã hội chủ nghĩa và tài sản công dân quy định rất cụ thể về hành vi chiếm đoạt tài sản Nhà nước và tài sản công dân bằng cách lợi dụng chức vụ quyền hạn của những người có chức vụ. Những văn bản pháp luật này có ý nghĩa rất quan trọng trong cuộc đấu tranh chống tội phạm nói chung và các tội phạm về tham nhũng nói riêng. Tầm quan trọng của nó được thể hiện ngay trong Tờ trình

về hai Pháp lệnh ngày 19 tháng 10 năm 1970 của Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Bộ Công an gửi Uỷ ban thường vụ Quốc hội về hiện trạng xâm phạm tài sản và tham nhũng.

Quyết định số 50/TTg ngày 16 tháng 2 năm 1971 của Thủ tướng Chính phủ về việc nghiêm cấm các quỹ trái phép trong các xí nghiệp, cơ quan Nhà nước.

Đến năm 1976, Nhà nước quy định về việc trừng trị tội phạm hối lộ trong Điều 7 Sắc luật số 03-SL/76 ngày 15 tháng 3 năm 1976 về trừng trị các tội lạm dụng chức vụ quyền hạn và tội hối lộ. Sau đó là Pháp lệnh ngày 20 tháng 5 năm 1981 về trừng trị tội hối lộ.

Về hình thức văn bản, trong cả một thời gian dài từ năm 1960 đến cuối những năm 90 của thế kỷ XX các văn bản được sử dụng phổ biến là các văn bản dưới luật do Hội đồng Chính phủ (từ sau Hiến pháp năm 1980 là Hội đồng Bộ trưởng) và do các Bộ, cơ quan ngang Bộ và cơ quan thuộc Hội đồng Chính phủ (Hội đồng Bộ trưởng) ban hành.

3.3. Giai đoạn từ năm 1990 đến năm 1998

Thời kỳ từ năm 1990 đến năm 1998, khi chưa có Pháp lệnh phòng chống tham nhũng, các địa phương dựa vào Nghị quyết đề hoạt động kinh tế. Đây là thời kỳ pháp luật, chính sách còn nhiều bất cập, không theo kịp với sự vận động phát triển của đời sống xã hội đang chuyển mạnh từ cơ chế bao cấp sang cơ chế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Sản xuất bung ra những thiếu vốn, cơ chế thị cứng nhắc. Quyền lực bắt đầu được tăng cường, các địa phương đều lấy Nghị quyết cấp uỷ Đảng, HĐND làm văn bản pháp lý cao nhất để hoạt động kinh tế- xã hội. Thời kỳ này hiện tượng phổ biến nhất là các cấp xã, huyện, tỉnh thi nhau “chạy” kinh phí được cấp phát từ ngân sách Nhà nước, bán đất.

Trước tình hình này, tháng 6 năm 1990, Hội đồng Bộ trưởng đã ban hành Quyết định số 240/HĐBT về đấu tranh chống tham nhũng và đã tổ chức thực hiện quyết định nói trên. Sau đó là rất nhiều văn bản pháp luật của Nhà nước quy định về tổ chức đấu tranh chống tham nhũng. Trong những văn bản đó phải kể đến Chỉ thị số 416/CT ngày 3 tháng 12 năm 1990 của Hội đồng Bộ trưởng về việc tăng cường công tác thanh tra, điều tra, xử lý với các việc tham nhũng, buôn lậu; Nghị quyết của Quốc Hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam khoá IX, kỳ họp thứ tư ngày 30 tháng 12 năm 1993 về thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, chống tham nhũng, buôn lậu; Công văn số 169/TATC ngày 26 tháng 7 năm 1990 của Toà án tối cao về việc Toà án phục vụ đấu tranh chống tham nhũng; Công văn số 08/CT-TATC ngày 6 tháng 12 năm 1990 của Chánh án Toà án tối cao về đường lối xử lý một số tội phạm phục vụ Chỉ thị 416/CT ngày 3 tháng 12 năm 1990 của Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng về tăng cường công tác thanh tra, điều tra, xử lý các việc tham nhũng, buôn lậu; Chỉ thị số 05/VP ngày 15 tháng 8 năm 1990 của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao về công tác kiểm sát phục vụ cuộc đấu tranh chống tham nhũng; Quyết định số 114/QĐ của Thủ tướng Chính phủ ngày 21 tháng 11 năm 1992 về những biện pháp cấp bách nhằm ngăn chặn và bài trừ tệ tham nhũng, buôn lậu, v.v... và trong kỳ

họp Quốc Hội thứ 11, khoá IX từ ngày 2 tháng 4 năm 1997 đến 10 tháng 5 năm 1997, Quốc Hội nước Cộng hoà Xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã thông qua luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Hình sự liên quan đến các tội phạm về tham nhũng. Như vậy, quan điểm đấu tranh cương quyết với các hành vi tham nhũng nói chung và tội phạm về tham nhũng nói riêng được đặt ra như là một yêu cầu của công cuộc xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa.

Trung ương Đảng cũng đã ban hành Nghị quyết Trung ương 3 khóa VII (6-1992) về đổi mới, chỉnh đốn Đảng để phòng chống tham nhũng đối với cán bộ đảng viên.

Như vậy, cơ chế phòng, chống tham nhũng ở nước ta trước khi ban hành Pháp lệnh chống tham nhũng, Luật phòng chống tham nhũng và Bộ luật hình sự năm 1999 thì còn tồn tại nhiều vấn đề, nhưng có thể rút ra những nhận định chính sau đây:

Thứ nhất, trong các văn bản pháp luật chưa nêu khái niệm các tội phạm về tham nhũng mà chỉ quy định một cách chung chung về tội phạm được thực hiện bằng cách lạm dụng chức vụ quyền hạn. Điều này có ảnh hưởng đến phân loại tội phạm và gây nên hạn chế nhất định trong quá trình áp dụng pháp luật vào thực tiễn.

Thứ hai, do được quy định trong nhiều văn bản pháp luật những quy định về các tội phạm liên quan đến chức vụ, quyền hạn chưa phản ánh hết tính chất nguy hiểm của các tội phạm này trong đời sống kinh tế xã hội của đất nước trong những thời điểm lịch sử đó. Điều đó ảnh hưởng cả đến việc áp dụng loại và mức hình phạt tương xứng.

Thứ ba, việc phòng chống tham nhũng ở thời kỳ này chủ yếu thông qua các bài viết, bài báo, lời căn dặn, lời răn của Bác và các cơ quan tuyên truyền, để cán bộ, đảng viên, người dân biết, tự giác thực hiện.

Chính vì vậy cần thiết phải pháp điển hoá những tội phạm nói chung và các tội phạm về tham nhũng nói riêng. Xây dựng pháp luật cho một Nhà nước không phải là công việc một sớm một chiều có thể làm được. Công việc này đòi hỏi phải vừa làm, vừa rút kinh nghiệm, nên việc mắc phải những thiếu sót, sai lầm, khuyết điểm trong quá trình lập pháp là điều tất yếu. Điều cơ bản là trong những giai đoạn sau, những thiếu sót, nhược điểm đó cần được sửa chữa khắc phục để từng bước hoàn chỉnh pháp luật hình sự đáp ứng yêu cầu đấu tranh chống tội phạm nói chung và các tội phạm về tham nhũng nói riêng. Pháp lệnh chống tham nhũng, Luật phòng chống tham nhũng và Bộ luật hình sự đã ra đời đáp ứng các yêu cầu đấu tranh phòng chống tội phạm nói chung, chống tham nhũng nói riêng trong thời kỳ mới.

Từ những năm 90 thế kỷ XX đến nay dần dần luật và pháp lệnh trở thành loại văn bản quy phạm phổ biến được Quốc hội và Uỷ ban Thường vụ Quốc hội thông qua để điều chỉnh các lĩnh vực của đời sống xã hội. Đây là xu hướng tiến bộ trong hoạt động lập pháp của Nhà nước ta.

3.4. Giai đoạn từ 1998 đến nay

Đề tạo cơ sở pháp lý cho cuộc đấu tranh chống tham nhũng và chống lãng phí Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Pháp lệnh chống tham nhũng (ngày 26/02/1998) và Pháp lệnh thực hành tiết kiệm, chống lãng phí (ngày 26/02/1998). Tuy nhiên, cuộc đấu tranh chống tham nhũng và chống lãng phí do nhiều nguyên nhân khác nhau đã không đạt được kết quả như mong muốn. Tệ nạn tham nhũng và lãng phí vẫn diễn ra phổ biến trong đời sống xã hội, có nơi, có lúc rất nghiêm trọng. Trung ương Đảng tiếp tục ban hành Nghị quyết Trung ương 6 (lần 2) khóa VIII (2-1999) về một số vấn đề cơ bản và cấp bách trong xây dựng Đảng để phòng chống tham nhũng với cán bộ đảng viên.

Giai đoạn từ năm 1998 đến năm 2005, nhiều văn bản pháp luật quan trọng được ban hành nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội theo hướng hội nhập quốc tế, đặt biệt như: Pháp lệnh chống tham nhũng năm 1998; Chương trình Tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010; Quy chế dân chủ cơ sở trong cơ quan hành chính, trong doanh nghiệp và trong các xã phường thị trấn năm 2003. Quá trình tăng trưởng nhanh của kinh tế, đời sống xã hội phát triển, các hành vi tham nhũng tiếp tục phổ biến, với quy mô lớn hơn, nhưng thể hiện tinh vi hơn.

Đến năm 2005 hai đạo *Luật phòng, chống tham nhũng* và *Luật thực hành tiết kiệm, chống lãng phí* đã được soạn thảo và đã được Quốc hội thông qua ngày 29/11/2005. Hai đạo luật này đã có các quy định về chính sách, cơ chế, biện pháp phòng ngừa, phát hiện, xử lý người có hành vi tham nhũng, lãng phí nhằm làm trong sạch bộ máy nhà nước, tăng cường hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, làm lành mạnh các quan hệ xã hội, giữ vững ổn định chính trị, trật tự, an toàn xã hội, sử dụng có hiệu quả các nguồn lực cho sự phát triển kinh tế - xã hội một cách bền vững vì mục tiêu dân giàu nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh.

Ngày 30/6/2009, Chủ tịch nước Nguyễn Minh Triết đã phê chuẩn Công ước của Liên Hợp Quốc về chống tham nhũng để phối hợp với quốc tế trong phòng chống tham nhũng liên quốc gia và cũng là để nâng cao năng lực phòng, chống tham nhũng trong nước.

Sau hơn 30 năm đất nước ta tiến hành công cuộc đổi mới, vận hành nền kinh tế theo cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, bên cạnh những thành tựu to lớn đã đạt được, chúng ta cũng phải đối mặt, thậm chí đã mắc phải một số yếu kém, khuyết điểm, trong đó, nạn tham nhũng có chiều hướng gia tăng và ngày càng phức tạp, nặng nề hơn. Để khắc phục tình trạng này, kiên quyết đấu tranh phòng, chống tham nhũng, Đảng và Nhà nước ta đã ban hành nhiều Nghị quyết, Chỉ thị, Bộ luật cho công tác phòng, chống tham nhũng. Từ sau Hội nghị toàn quốc về công tác phòng, chống tham nhũng năm 2014, thực hiện Nghị quyết Trung ương 3 (khóa X) về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống tham nhũng, Đại hội XI, Đại hội XII và Đại hội XIII của Đảng tiếp tục khẳng định quan điểm, chủ trương, nhiệm vụ, giải pháp lớn về phòng, chống tham nhũng.

Bộ Chính trị (khóa X) ra Chỉ thị 50-CT/TW ngày 7/12/2015 về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phát hiện, xử lý các vụ việc, vụ án tham nhũng; Nghị quyết

Hội nghị Trung ương 4 (khóa X) xác định “Một số vấn đề cấp bách về xây dựng Đảng hiện nay”; Nghị quyết Trung ương 4 (khóa XII) “Tăng cường xây dựng, chỉnh đốn Đảng, ngăn chặn, đẩy lùi sự suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức lối sống, những biểu hiện “tự diễn biến”, “tự chuyển hoá” trong nội bộ”; Nghị quyết Trung ương 6 (khóa XII) một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả; Nghị quyết Trung ương 7 (khóa XII) về tập trung xây dựng đội ngũ cán bộ các cấp, nhất là cấp chiến lược, đủ phẩm chất, năng lực và uy tín, ngang tầm nhiệm vụ.

Từ năm 2014 đến năm 2018, Quốc hội đã xây dựng, bổ sung, sửa đổi và thông qua 94 luật, pháp lệnh, 88 Nghị quyết về các lĩnh vực kinh tế - xã hội và phòng, chống tham nhũng. Từ đầu nhiệm kỳ Đại hội XII đến nay, Quốc hội đã thông qua 36 luật, pháp lệnh, 45 Nghị quyết, nhất là Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ Luật hình sự năm 2015; Luật báo chí (sửa đổi); Luật tiếp cận thông tin; Luật quản lý, sử dụng tài sản công; Luật đấu giá tài sản; Luật tố cáo (sửa đổi); Luật Doanh nghiệp; Luật Đấu thầu; Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp; Luật Phòng chống tham nhũng, Luật Công an nhân dân, Luật Bảo vệ bí mật nhà nước ...

Từ năm 2014 đến năm 2018, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành 694 Nghị định, 518 Nghị quyết, 281 quyết định; riêng từ đầu nhiệm kỳ Đại hội XII đến nay đã ban hành 429 Nghị định, 327 Nghị quyết, 134 quyết định tập trung nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trên các lĩnh vực của đời sống xã hội, góp phần phòng ngừa tiêu cực, tham nhũng. Cũng từ năm 2014, cấp ủy, Ủy ban kiểm tra các cấp đã thi hành kỷ luật hơn 840 tổ chức Đảng và 58.120 đảng viên vi phạm, trong đó có gần 2.720 đảng viên bị thi hành kỷ luật do tham nhũng, cố ý làm trái.

Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017) đã bổ sung 4 tội danh về tham nhũng đối với khu vực ngoài nhà nước (tội tham ô tài sản, tội nhận hối lộ, tội đưa hối lộ, tội môi giới hối lộ); Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 dành một chương riêng về hoạt động phòng, chống tham nhũng khu vực ngoài nhà nước.

Từ khi thành lập Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng đến nay, các cơ quan tiến hành tố tụng trong cả nước đã khởi tố, điều tra 12.178 vụ/20.668 bị can, truy tố 10.397 vụ/20.354 bị can, xét xử sơ thẩm 9.918 vụ/19.026 bị cáo về các tội tham nhũng, trật tự quản lý kinh tế và tội phạm khác về chức vụ. Nổi lên trong số đó là các vụ án Dương Chí Dũng và đồng phạm; Đinh La Thăng và đồng phạm; Trịnh Xuân Thanh và đồng phạm; Phạm Công Danh và đồng phạm; Hà Văn Thắm và đồng phạm; Phan Văn Anh Vũ và đồng phạm; vụ án đánh bạc và tổ chức đánh bạc nghiêm trọng xảy ra tại Phú Thọ và một số địa phương; Vụ án Đinh Ngọc Hệ và đồng phạm ...

Như vậy, từ năm 1945 đến nay, pháp luật về phòng, chống tham nhũng ở nước ta ngày càng được hoàn thiện, với bước đầu còn đơn sơ chỉ được quy định trong một số sắc lệnh, dần dần được phát triển lên thành pháp lệnh, rồi thành luật, bộ luật, không chỉ các quy định pháp luật trong nước mà còn tham gia vào các công ước quốc tế, ... Đây là hướng phát triển tiến bộ trong hoạt động lập pháp của Nhà nước ta, tất cả vì mục tiêu ngày

càng hoàn thiện cơ sở pháp lý đầy đủ để kịp thời phát hiện, xử lý hành vi tham nhũng. Các quy định pháp luật về phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam hiện nay là hoàn thiện tương đồng với các quốc gia phát triển trên thế giới./

Phạm Xuân Minh, TP 1 Viện KSND tỉnh Bình Phước

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. PGS. TS Đặng Ngọc Dinh, Phòng chống tham nhũng ở Việt Nam: Thấy gì sau hai năm thi hành luật, năm 2008,
https://finlandabroad.fi/documents/384951/405231/final_corruption_review.pdf/edc9be14-938e-d348-d045-3f1d58800072?t=1556614268822 ;
2. Lê Minh Khải, Ủy viên Trung ương Đảng, Tổng Thanh tra Chính Phủ, Việt Nam thực thi Công ước của Liên hợp quốc về chống tham nhũng - Kết quả và những vấn đề đặt ra, năm 2020, <https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/chinh-tri-xay-dung-dang/-/2018/820447/viet-nam-thuc-thi-cong-uoc-cua-lien-hop-quoc-ve-chong-tham-nhung---ket-qua-va-nhung-van-de-dat-ra.aspx> ;
3. PGS,TS Nguyễn Thế Kỷ, Phòng, chống tham nhũng: Những bài học lịch sử và hành động của chúng ta hôm nay, năm 2018, <https://dangcongsan.vn/tieu-diem/phong-chong-tham-nhung-nhung-bai-hoc-lich-su-va-hanh-dong-cua-chung-ta-hom-nay-488572.html> ;
4. PGS.TS Hoàng Thế Liên- chủ biên, Tài liệu giảng dạy phòng, chống tham nhũng dùng cho các trường đại học, cao đẳng không chuyên về luật, Bộ Giáo dục đào tạo, năm 2014,
<http://httc.edu.vn/upload/files/tai%20lieu%20giang%20day%20PCTN%20trong%20Nha%20Otruong.pdf> ;
5. Bùi Minh Phúc, Luận văn thạc sĩ – Pháp luật về phòng chống tham nhũng- Thực tiễn tại tỉnh Gia Lai năm 2017, <https://www.slideshare.net/trongthuy3/luan-van-phap-luat-ve-phong-chong-tham-nhung-tai-tinh-gia-lai> ;
6. Đồng chí Phan Đình Trạc, Một số vấn đề về phòng, chống tham nhũng thời gian qua năm 2020, <https://noichinh.vn/nghien-cuu-trao-doi/202008/mot-so-van-de-ve-phong-chong-tham-nhung-thoi-gian-qua-308377/> ;
7. Tiểu luận nguyên nhân và các giải pháp chống tham nhũng ở Việt Nam hiện nay,
<https://tailieu.vn/doc/tieu-luan-nguyen-nhan-va-cac-giai-phap-chong-tham-nhung-o-viet-nam-hien-nay-185649.html> ;
8. Công ước của Liên hợp Quốc về chống tham nhũng, <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/bo-may-hanh-chinh/cong-uoc-chong-tham-nhung-cua-lien-hop-quoc-09-12-2003-94971.aspx> ;
9. Các văn bản luật: Sắc luật, pháp lệnh, luật, bộ luật liên quan qua các thời kỳ.