



ĐẠI SỨ QUÁN HỢP CHỨNG QUỐC HOA KỲ

Phòng Thông tin - Văn hoá

Tầng 3, Rose Garden Tower, 6 Ngọc Khánh

Hà Nội, Việt Nam

(84-4) 831-4580 -- Fax: (84-4) 831-4601

**DIỄN ĐÀN TOÀN CẦU CHỐNG THAM NHŨNG :
BẢO VỆ SỰ LIÊM KHIẾT CHO CÁN BỘ TƯ PHÁP VÀ AN NINH
7/1999**

PHẦN 13: CÁC CHIẾN LƯỢC LÀM HIỂN THỊ THAM NHŨNG

9. Đảm bảo cho quảng đại công chúng và các phương tiện truyền thông được tự do tiếp nhận và truyền bá thông tin liên quan đến tham nhũng, chỉ chịu những hạn chế hay cấm đoán cần thiết của một xã hội dân chủ.

**Penn Kemble, người điều khiển
Giám đốc Cục Thông tin Hoa Kỳ**

Ông Kemble nói phiên họp này không bàn về những nguyên tắc xa xôi, mà sẽ bao gồm việc nghiên cứu những tình huống trong đó nhân dân và các cộng đồng đã đưa tham nhũng ra ánh sáng và tiến hành một chiến dịch thành công chống lại vấn nạn này. Trong bài diễn văn khai mạc, Phó Tổng thống Gore đã lập luận một cách thuyết phục rằng tham nhũng chỉ nở rộ ở những nơi có bóng tối. Buổi thảo luận này sẽ bàn chủ yếu về các phương cách mà xã hội rời ánh sáng vào những nơi tham nhũng nảy sinh để ngăn ngừa không cho nó đâm rễ.

Cả ba người được mời làm đồng chủ tọa, ở nước họ đều có những người yêu họ và những người ghét họ. Tuy nhiên, cả ba đều được kính sợ vì họ không chỉ thành thạo về nghiệp vụ mà còn là những người có lòng kiên quyết và can đảm cá nhân đáng kính nể. Những người làm công việc phơi bày tham nhũng thường chịu nguy cơ từ những kẻ tham nhũng. Những vị khách này là những người đã chịu hiểm nguy khi họ đấu tranh để đưa tham nhũng ra trước công chúng.

Một trong những cách thức chủ yếu đưa tham nhũng ra ánh sáng là việc điều tra và đăng tải của các phương tiện truyền thông. Việc đăng bài về tham nhũng là một công việc rất khó, nhất là trong những lĩnh vực cần có trình độ chuyên môn cao như những phức tạp của sổ sách tài chính hay các giao dịch làm ăn tinh vi. Đây cũng có thể là một công việc rất nguy hiểm. Ủy ban Bảo vệ Nhà báo đã cho biết, trong năm vừa rồi có hàng trăm nhà báo trên khắp thế giới đã bị giết do hậu quả của các hoạt động nghề nghiệp của họ. Trong khi phụ thuộc nhiều vào các phương tiện truyền thông thì cũng có những nhà báo tham nhũng, những người ăn tiền để xuyên tạc các câu chuyện hay chỉ trích những người vô tội và lương thiện vì mục tiêu tham nhũng. Cần phải có những phóng viên, biên tập viên và những nhà báo phát thanh, truyền hình chuyên nghiệp và liêm khiết để ngành truyền thông tự do thể hiện được vai trò đích thực của mình trong cuộc chiến chống tham nhũng.

Cũng cần thiết phải có các chế độ và quy định cung cấp đầy đủ cho công chúng những thông tin cần thiết để có thể quy trách nhiệm cho các quan chức về những hành vi của họ. Nơi nào không có những thông tin này thì cần đặt câu hỏi tại sao không có. Với công nghệ thông tin ngày nay, ở hầu hết bất cứ nước nào, đã có thể cung cấp dễ dàng các thông tin một cách rộng rãi với một chi phí khiêm tốn. Gánh nặng chia sẻ thông tin đang mất đi tác dụng của nó là một bình phong che chắn công chúng không được tiếp nhận thông tin.

9.1. Thiết lập những yêu cầu thông tin công khai đối với các cơ quan tư pháp và an ninh, bao gồm cả việc công khai về các nỗ lực khuyến khích sự liêm khiết và chống tham nhũng.

Luôn cần có những kiểm toán viên và kế toán viên thành thạo để duy trì sự giám sát đối với các quan chức. Các báo cáo cho biết, số người đăng ký học các lớp kế toán đang giảm dần vì giới trẻ thấy có nhiều cơ hội hơn trong lĩnh vực kinh doanh, ngân hàng và tài chính. Tuy nhiên, nếu không có đủ kiểm toán viên và kế toán viên cần thiết để duy trì sự công khai trong kinh doanh và lãnh đạo thì sẽ tăng thêm khả năng bị tổn thất tài chính lớn. Các ngành nghề khác cần coi trọng sự cần thiết phải trang trải những chi phí duy trì năng lực kế toán công.

Một hệ thống công chức chuyên nghiệp, có trình độ và được đào tạo tốt về quản lý là luôn cần thiết. Ở Mỹ cũng như ở các nước khác, người dân có xu hướng sử dụng vô số những tu từ chỉ trích chính phủ và quan chức, coi họ là những bức cản trên con đường đến thịnh vượng kinh tế. Phải công nhận là chính phủ cũng có thể là một cản vật, nhưng những khó khăn sẽ còn lớn hơn khi chính phủ không thực hiện được nhiệm vụ cung cấp các quy định và giám sát để đạt tới thịnh vượng kinh tế. Chính phủ không phải là vấn đề. Chính phủ tồi mới là vấn đề mà giải pháp cho nó là chính phủ tốt, điều kiện cần thiết trong việc tạo ra những tình huống tốt trong đó khu vực kinh tế tư nhân có thể tạo ra thịnh vượng kinh tế cho tất cả.

Công chúng không chỉ cần thiết phải có thông tin về tham nhũng mà phải hiểu về quyền và trách nhiệm của họ là một cộng đồng dân chủ trong cuộc chiến chống tham nhũng. Nếu tất cả những việc được làm chỉ để cho công chúng biết về sự tồn tại của tham nhũng thì sẽ nảy sinh nguy cơ là người dân trở nên bất mãn và có thái độ là tham nhũng đã rộng khắp, đã thâm căn, và đơn giản nó là một phần của cuộc sống. Nếu người dân không ý thức được những gì họ cần và phải làm trong cuộc đấu tranh này thì sẽ có nguy cơ là sự chán nản và bất mãn sẽ bùng phát trong xã hội. Đây là chức năng của ngành giáo dục và của giới lãnh đạo. Vai trò của các nhà giáo dục trong cuộc chiến chống tham nhũng đã bị sao nhãng ở một vài phương diện. Cần phải huy động lực lượng giáo dục và cả các lãnh đạo tôn giáo vào cuộc đấu tranh chống tham nhũng. Việc tham gia hội thảo này của những nhóm người trên cho thấy nhu cầu cần đưa toàn bộ xã hội công dân vào cuộc chiến này.

Một khó khăn lớn trong các nỗ lực chống tham nhũng là những cán bộ pháp luật trực tiếp tham gia chống tham nhũng thường thấy bị cô lập với phần còn lại của xã hội. Phong trào dân chủ hoá vĩ đại của thập niên 90 đã dẫn đến con số ngày càng lớn những nước có chính phủ dân chủ. Tuy vậy, nhiều người, do những nhận thức trong quá khứ, vẫn coi công tác thực thi pháp luật là kẻ thù của cái tốt thông thường vì trước kia nó có vai trò là công cụ phân biệt chủng tộc và đàn áp. Trong nhiều trường hợp, chính bản thân công tác chống tham nhũng lại là trung tâm của tham nhũng. Tất cả những nhân tố trên gây khó khăn trong việc huy động công chúng tích cực chống tham nhũng. Cần phải giúp công chúng hiểu được rằng việc duy trì được nền dân chủ và bảo vệ nhân quyền phụ thuộc vào sự hợp tác của họ với cán bộ thực thi pháp luật. Ngành thực thi pháp luật đôi khi cũng cần được giúp để hiểu rằng pháp luật phải được thực thi như thế nào thì mới nhận được sự tôn trọng của công chúng. Xã hội công dân là nguồn quyền lực tối hậu cho các thể chế an ninh và thực thi pháp luật thực hiện các chức năng của mình. Cần phải giúp công dân hiểu rằng họ có trách nhiệm tuân thủ luật pháp và hợp tác với lực lượng thực thi pháp luật trong đấu tranh chống tham nhũng ở cộng đồng của chính họ. Các nước, các cộng đồng và các thể chế thực thi pháp luật phải hiểu về trách nhiệm của riêng họ trong một khuôn khổ mới chống tham nhũng trong một thế giới dân chủ.

Những người tham dự buổi họp hội nghị này đã thể hiện một cách mẫu mực rằng tham nhũng có thể được chống cự trong một thời gian hợp lý. Những kinh nghiệm của họ cho thấy rằng không chỉ có thể chống được tham nhũng mà không cần cảnh sát hoá đất nước, mà những nỗ lực chống tham nhũng còn có thể được tiến hành tốt nhất trong điều kiện trách nhiệm và kỷ cương dân sự dân chủ phát triển.

Tymon M. Kathlholo

Giám đốc

Ban Chỉ đạo về Tham nhũng và Tội phạm kinh tế

Botswana

Nội dung báo cáo của ông Kathlholo có thể thấy ở phần Phụ lục. Ông Kathlholo nói rằng nhiều người tham gia hội nghị này đã đề cập vấn đề tham nhũng trong điều kiện sự sa sút của các cơ cấu chính trị và kinh tế. Ông muốn đề cập chủ đề này hơi khác hơn, dựa trên kinh nghiệm ở Botswana. Ông nhấn mạnh rằng thậm chí ở những nước có nền kinh tế và dân chủ phát triển cũng có tham nhũng tòi tại dưới một hình thức nào đó. Botswana là một đất nước trẻ với một dân số nhỏ nhưng có một lịch sử dài của nền dân chủ, của chính phủ đáng tin cậy, và của sự lãnh đạo sáng suốt. Khi giành được độc lập năm 1966, nước này đã chấp nhận một chế độ dân chủ đa đảng và đưa ra các biện pháp kiểm soát tham nhũng, bao gồm Ủy ban Kế toán công của Quốc hội, văn phòng độc lập của Tổng Kiểm toán, một ngành toà án độc lập, và sự phân lập quyền lực giữa ngành lập pháp và hành pháp. Chính phủ cũng đưa ra các quy trình thu mua công khai, bao gồm việc đấu thầu, đấu giá công khai. Những quy trình này đôi khi đã được sửa đổi cho phù hợp với các điều kiện thay đổi.

Khi giành độc lập, Botswana là một trong những nước nghèo nhất thế giới, nhưng việc khám phá ra các khoáng sản, nhất là kim cương, đã thay đổi cơ cấu kinh tế thành một nước tương đối giàu có với những dự trữ ngoại hối lớn. Chính phủ nước này đã duy trì một chương trình phát triển vững chắc, đồng thời hạn chế ngoại hối chảy ra ngoài, nhằm tích lũy tài sản đất nước. Tuy nhiên, trong những năm trở lại đây, sự kiểm soát này đã được nới lỏng nhằm thu hút đầu tư nước ngoài và tham gia vào những dự án phát triển lớn. Cùng với việc gia tăng các hoạt động này thì cơ hội cho tham nhũng cũng tăng lên. Những vấn đề của Liên hiệp Nhà ở Botswana năm 1992 làm cho thất thoát hàng triệu đô-la do quản lý tồi và các hoạt động phi pháp. Vụ bê bối này nảy sinh từ một tình huống trong đó nhu cầu về dịch vụ vượt quá cung. Các biện pháp kiểm soát thu mua bị làm ngơ, sao nhãng hoặc trốn tránh hồng rút ngắn quá trình sản xuất. Đây là một khuyết điểm lớn nhất từng bị mắc phải ở Botswana.

Để giải quyết những vấn đề này, mà phạm vi của chúng chỉ được nhận biết một cách từ từ, năm 1994 Luật tham nhũng và tội phạm kinh tế đã cho thành lập Ban chỉ đạo về Tham nhũng và Tội phạm kinh tế. Trong Luật này, Botswana đã thực hiện một chiến lược phối hợp ba yếu tố, bao gồm công tác thanh tra, phòng ngừa tham nhũng và giáo dục công chúng. Các chiến lược này nhằm làm hiển thị sự tham nhũng bằng cách tạo ra một tập tục mách báo ở bất cứ đâu bị nghi ngờ là có tham nhũng. Kinh nghiệm của Botswana là các chiến lược hạn chế tham nhũng phải thiết thực và có thể thực hiện được, và phải đáp ứng yêu cầu của quốc gia. Những nỗ lực quá tham vọng mà không hữu hiệu thì có thể phản tác dụng. Các chính sách chống tham nhũng cần được thực thi trong thời gian dài bởi vì những vi phạm này chủ yếu là những vấn đề về lãnh đạo. Chúng thịnh hành nhờ những cơ hội do sự yếu kém trong các hệ thống quản lý tạo ra mà cần phải xoá bỏ. Cơ hội là một yếu tố 2 mặt, bao gồm yếu tố con người và yếu tố tổ chức, vì vậy để phát hiện và xoá bỏ tham nhũng, cần phải cô lập những nguyên nhân của nó.

5.3. Các biện pháp và chế độ bảo vệ những người, với ý tốt, tố cáo các hành vi tham nhũng của công chức.

Để chống lại tham nhũng thì cần có các chiến lược giáo dục và phòng ngừa tích cực, được tăng cường bởi nỗi sợ bị phát giác và trừng phạt. Các vi phạm sẽ không bị xoá bỏ hoàn toàn cho đến khi xã hội không chịu chấp nhận chúng và các cá nhân dám nghi vấn hoặc chống đối hành vi tội phạm của những người có quyền lực.

Các chương trình giáo dục quần chúng đang được triển khai với mục tiêu giác ngộ cho công chúng chống lại các tệ nạn tham nhũng và huy động, khuyến khích sự ủng hộ của công chúng. Chính phủ đã triển khai một cách hệ thống các chương trình tham gia của cộng đồng. Các chương trình này khuyến khích thái độ tích cực đối với việc nâng cao các tiêu chuẩn đạo đức ở công sở. Việc tham gia của cộng đồng được gia tăng nhờ việc thông tin công khai về công

việc của Ban chỉ đạo, những dịch vụ Ban cung cấp và cách giải quyết công việc. Công việc thường được giải thích chi tiết, bao hàm tinh thần và các điều khoản tại Luật Tham nhũng và Tội phạm kinh tế. Ban chỉ đạo đã tạo được một hình ảnh thiện cảm trước công chúng bởi công chúng ý thức được rõ hơn về các tác động của việc nâng cao tiêu chuẩn đạo đức. Những điều này được hoà nhập với các vấn đề phòng ngừa tham nhũng như vai trò của người quản lý trong việc giảm thiểu tham nhũng nhờ quản lý chất lượng. Ban Chỉ đạo còn tổ chức và tài trợ các hoạt động chung với các tổ chức địa phương (các tổ chức chính phủ, bán công, tư nhân, thể thao và văn hoá). Bằng những cách này, sự chấp nhận và công nhận Ban chỉ đạo ngày càng tăng thêm. Các cuộc điều tra công luận cùng với việc ngày càng có nhiều đơn tố cáo tham nhũng với chính quyền cũng chứng tỏ ý thức ngày càng lớn của công chúng về Ban chỉ đạo và các sứ mệnh của nó.

Ban chỉ đạo có trách nhiệm tham mưu cho các ban ngành của và cơ quan nhà nước trong việc thay đổi thay đổi những quy trình của họ để giảm nguy cơ tham nhũng. Dịch vụ này cũng được cung cấp miễn phí cho khu vực tư nhân, nhưng chỉ khi có đề nghị. Chiến lược của Ban chỉ đạo được xây dựng nhằm thúc đẩy ý tưởng rằng việc phòng ngừa tham nhũng xét cho cùng chính là trách nhiệm về mặt quản lý và có thể thành công khi những nhân viên cấp cao áp dụng những nguyên tắc quản lý chất lượng thích hợp. Cho đến nay, sau khi nghiên cứu một doanh nghiệp, Ban chỉ đạo ban bố báo cáo bằng cách tổ chức một buổi sê-mi-na với sự tham gia của tất cả các bên. Sau đó Ban này tiến hành giám sát tính hữu hiệu của mọi đề xuất đã được chấp nhận và của mọi chính sách hay các thay đổi về quy trình có liên quan. Cuối cùng, một phần lớn các nguồn lực của Ban chỉ đạo được dành cho việc thực hiện vai trò thực thi của Ban vì bắt buộc phải có sự trì hoãn. Chiến lược tổng thể là tập trung các công tác giáo dục quần chúng, phòng ngừa và thực thi vào một cuộc tấn công lớn vào toàn bộ vấn đề chứ không chỉ tấn công một phần của nó.

Ông biểu dương hành động của OECD trong các nỗ lực toàn cầu chống hối lộ. Việc lãnh đạo các tập đoàn đa quốc gia đưa hối lộ đã được công nhận bởi những tập đoàn của họ từ lâu, nhưng lại có một sự nhận thức rằng tham nhũng chỉ là vấn đề của các nước đang phát triển và được coi là thuộc về bên cầu (tức bên nhận). Botswana hoan nghênh sự thay đổi về nhận thức. Tham nhũng là một quá trình 2 chiều, bao gồm bên cung (cho) và bên cầu (nhận). Botswana ủng hộ những biện pháp của OECD xử lý bên cung, và về phần mình họ sẽ tiếp tục những nỗ lực hành động chống lại bên cầu của quá trình này.

Jose Luis Simon
Giám đốc tổ chức "El Dia"
Paraguay

Văn bản bài báo cáo của ông Simon mang tựa đề "Una Aproximacion al Problema de la Corrupcion" (Desde la Perspectiva de una Sociedad en Transicion a la Democracia Amenazada por un Proyecto Neautoritario que Puede dar Origen a un Modelo Politico "Cleptonarcocratico") và dàn ý lời phát biểu của ông có thể thấy ở phần Phụ lục.

Ông Simon nói Diễn đàn này đã mở ra một cơ hội để biết được nhiều điều về một vấn nạn mà, đáng buồn, đã trở nên đặc hữu và mang tính dịch bệnh trên thế giới, nhất là ở nước ông, Paraguay. Theo Tổ chức Công khai quốc tế (Transperency International), Paraguay đứng thứ 2 trên thế giới về tham nhũng, chỉ sau một nước ở châu Phi, và người dân Paraguay giải thích một cách mỉa mai rằng Paraguay xếp thứ hai chỉ vì đại diện của nước này đã bán vị trí thứ nhất cho một nước châu Phi để nhận hối lộ.

Tham nhũng ở Paraguay mang tính hệ thống, và bị Mariano Montona gọi là đất nước của tham nhũng. Có nghĩa là, có những cơ cấu làm cản trở các hành vi cá nhân chống tham nhũng, không cho chúng vượt quá sự cống hiến mang tính cá nhân. Báo chí không lên án những vụ tham nhũng lớn phần nào bởi vì rất nhiều cá nhân trong giới lãnh đạo là chủ các hãng truyền thông và họ sử dụng hãng truyền thông để ngăn ngừa những chỉ trích nghiêm trọng. Cùng lắm cũng chỉ có sự lên án tham nhũng được sử dụng như một vũ khí chống lại những cá nhân.

Tại giảng đường đại học, sinh viên sẽ công nhận rằng tham nhũng hoành hành là sai, là một lầm lỗi, nhưng rồi họ lại bước lên những chiếc xe hơi sang trọng của mình rồi nhấn ga bỏ đi. Sự giác ngộ cá nhân là quan trọng, nhưng bắt buộc phải có các biện pháp mang tính xã hội và công cộng. Ông muốn mô tả tình hình tham nhũng ở Paraguay bởi vì tham nhũng ở những nước khác chưa đạt đến mức độ đó và họ có thể vẫn còn đủ thời gian để hành động ngăn ngừa điều đó xảy ra.

Chủ tịch Ngân hàng thế giới đã nói lời thú lỗi về tình trạng tham nhũng và về việc cộng đồng thế giới đã để sao nhãng nó suốt một thời gian dài. Như thế là đúng. Hàng thập kỷ liền trong cuộc Chiến tranh lạnh, các chế độ độc tài đã để cho tham nhũng thịnh hành, trong khi mối ưu tư số một của cộng đồng quốc tế lại không phải về việc các chế độ đó có mang chút giá trị dân chủ nào không, mà về việc họ có ủng hộ vị trí quốc tế của nước Mỹ không. Từ 1954 đến 1989, trong Chiến tranh lạnh và dưới chế độ Stroessner, tham nhũng đã gia tăng và các giá trị bị huỷ hoại đến mức chưa thể thay thế được. Cái phát sinh ra có thể gọi là một nền thống trị dân chủ ăn cắp vặt vô hồn (kleptocracy), một sự kết hợp giữa khái niệm "chính quyền ăn cắp vặt" (kleptocracy) và khái niệm "nền dân chủ vô hồn" (narco-democracy). Sự kết hợp này rất có thể hình thành nếu không loại trừ được tham nhũng trong nước.

Một nền dân chủ không đủ để phòng ngừa tham nhũng. Paraguay có một nền dân chủ chất lượng thấp. Hàng ngày báo chí vẫn lên án tham nhũng, nhưng lại không điều tra và lên án những vụ tham nhũng trọng tâm có quy mô lớn bắt nguồn từ nạn buôn ma tuý. Khi mà việc moi móc của báo chí không vì mục tiêu chống tham nhũng thì nó sẽ trở thành những công cụ giúp tham nhũng được duy trì. Tuy vậy cũng đã có một vài thành công trong công tác nghiên cứu và điều tra của báo chí và xã hội công dân. Bây giờ cần phải tiếp tục việc này bằng công tác điều tra của ngành toà án để thực thi pháp luật. Mới đây một vị tướng trước đây bị buộc có liên quan đến một âm mưu đảo chính và đã không chịu lãnh án 10 năm tù. Chừng nào việc này còn xảy ra thì tham nhũng vẫn còn chỗ tồn tại.

Ông Simon hy vọng những ý tưởng đưa ra tại diễn đàn này cũng như các diễn đàn quốc tế khác sẽ gây áp lực đối với chính giới. Bước đầu tiên của Paraguay là bắt đầu một chiến lược hữu hiệu chống lại tham nhũng. Để làm điều này cần phải duy trì được sự mở cửa của dân chủ đã bắt đầu năm 1989 và phải ngăn không cho chế độ "klepto-narco-democracy" hình thành.

Leoluca Orlando

Thị trưởng Thành phố Palermo, Tỉnh Sicily

ITALIA

Khi giới thiệu Thị trưởng Orlando, người điều khiển đã đặc biệt chú trọng vai trò trung tâm của ông trong công tác điều khiển công luận và thành lập một nền văn hoá văn minh và pháp lý chống bọn Mafia ở Italia, trong đó nhiều lúc sự an toàn của chính ông cũng bị đe dọa.

Thị trưởng Orlando bày tỏ lòng biết ơn đối với Cục Thông tin Hoa Kỳ và các cơ quan của Mỹ và nước ngoài khác đã giúp đỡ các nỗ lực giáo dục công dân ở Palermo, và đã tạo cơ hội để ông tham dự hội nghị này. Ông nhắc lại rằng George Bernard Shaw đã lấy kinh nghiệm để đặt tên cho những lỗi lầm mắc phải. Từ quan điểm này, ông công nhận những kinh nghiệm vĩ đại trong cuộc chiến chống tham nhũng, bởi vì những nỗ lực ở Palermo cũng đã từng gặp phải vô số sai lầm mà đã là những bài học.

Tháng 6, 1999, Palermo sẽ đăng cai một hội nghị toàn cầu về nền văn hoá pháp lý. Mười năm về trước, đây là một điều không thể. Mười năm trước Palermo có một hiến pháp dân chủ nhưng không có nền dân chủ, có một chế độ thị trường tự do trang trọng nhưng không có thị trường. Không thể có dân chủ và một thị trường tự do khi mọi lĩnh vực của xã hội còn nằm trong tay bọn tội phạm có tổ chức. Mười năm về trước, mọi lĩnh vực của xã hội công dân ở Palermo nằm dưới sự khống chế của các hành vi tội phạm của bọn Mafia. Mười năm về trước đã có tới 240 vụ giết người ở Palermo, phần lớn liên quan đến tội phạm có tổ chức. Năm ngoái có 7 vụ, không vụ nào dính đến tội phạm

có tổ chức. Con số 7 vụ giết người vẫn là quá lớn, nhưng sự khác biệt đã rất đáng kể. Cái gì đó đã thay đổi ở Palermo. Cuộc chiến chống Mafia giống như một cái xe bò 2 bánh. Một bánh đại diện cho các nỗ lực thực thi luật pháp, bánh kia đại diện cho tác động của công tác giáo dục công dân trong việc tạo ra một nền văn hoá pháp lý trong xã hội. Thành công đòi hỏi cả hai bánh phải chuyển động đồng đều; nếu một bánh chạy nhanh hơn bánh kia, chiếc xe sẽ chuyển động theo một đường tròn. Trong một thời kỳ dài, các nỗ lực chống Mafia ở Palermo tập trung nặng vào lĩnh vực thực thi pháp luật. Những người thực thi pháp luật bị cô lập và trở thành mục tiêu của tham nhũng. Hầu như không thấy có tiến bộ. Khi ông tham gia vào các nỗ lực chống Mafia, nó như một người nguyên cáo. Sau khi bánh xe thực thi pháp luật đã được chuyển động, ông nhận thấy rất cần thiết phải thúc đẩy giáo dục công dân. Với tư cách Thị trưởng, ông tập trung các nỗ lực giáo dục công dân vào hai chủ đề. Thứ nhất, ông không bao giờ tuyên bố ông chống lại Mafia, mà tuyên bố Mafia chống lại ông. Nếu nói ông chống lại Mafia thì ông đã tự cô lập mình khỏi dân chúng. Nhưng với tuyên bố Mafia chống ông, bản năng của người dân trong những hướng cảnh như ở Palermo làm họ đáp lại với cảm giác "tôi cũng vậy!" bởi vì mọi công dân cần được sống một cuộc sống bình thường trong một xã hội bình thường không có Mafia. Thứ hai, ông lập luận rằng Palermo cần bớt giàu có đi. Đối với một thị trưởng thì quan điểm này có vẻ nghịch lý, nhưng ông cho rằng thành phố này cần bớt giàu có đi nhưng tự do hơn. Giờ đây, cùng với việc Mafia bị cô lập và ảnh hưởng của chúng đang tan biến, thì đầu tư, của cải và văn hoá lại đang trở lại, lần này là có lợi cho người dân.

Năm năm trước, khi ở New York, ông được văn phòng báo chí trong nước tại Palermo cho hay, lần đầu tiên Palermo không còn tên trong danh sách 10 thành phố bạo lực nhất Italia, mà trước đó nó là một trong những thành phố bạo lực nhất không chỉ ở Italia mà còn trên toàn thế giới. Sự thay đổi về văn hoá quay lưng lại ảnh hưởng của Mafia có tầm quan trọng rất lớn về kinh tế. Đã có thời ở Palermo người ta nói thành phố này cần giàu có trước và giáo dục sau. Nhưng sau đó chỉ một vài tên trùm Mafia trở nên giàu có, và không ai được giáo dục. Nay bằng cách tập trung vào giáo dục trước, thành phố đã tạo điều kiện cho sự giàu có quay trở lại. Tình hình này tương tự về mặt văn hoá, khi Palermo đang trở lại dòng chảy văn hoá chung của châu Âu.

Xây dựng và vận hành các trường học là trọng tâm của công cuộc giáo dục cho một nền văn hoá pháp lý. Khi nhận chức Thị trưởng, ông thấy Palermo chỉ có một trường học, một trường công lập đặt theo tên của vị thẩm phán dũng cảm Falcone người đã chết khi đấu tranh chống Mafia. Trường này đặt tại một toà nhà của một tay trùm Mafia. Thay đổi nền văn hoá này là không thể thiếu được trong việc xây dựng nền văn hoá pháp lý. Là một đại biểu tại Nghị viện châu Âu, ông đã vô cùng xúc động khi nghị viện này thông qua những biện pháp chống tội phạm có tổ chức do ông đề xuất. Một thời, Palermo là nơi xuất khẩu lớn căn bệnh này. Bây giờ, có lẽ thành phố này lại trở thành một nơi xuất khẩu phương thuốc cứu chữa.

Ông kết thúc báo cáo với 2 giai thoại. Thứ nhất, ông kể về một cậu bé đã đến gần ông trong nhà thờ và kể về chuyện nó đã mách một thầy giáo rằng một đứa học sinh khác là thủ phạm của một sự kiện đã rồi. Thầy học sinh kia đã gọi nó là một "thằng côm bản thủ." Nó nói nó đã trả lời thằng kia là thà nó là cảnh sát còn hơn ngồi tù giống bố nó là một thằng Mafia. Nó hỏi ông Thị trưởng nó trả lời có đúng không. Ông Thị trưởng nói việc nó đã hành động như vậy là một minh hoạ tốt cho một sự thay đổi đã xảy ra đối với hình ảnh của "côm" trong văn hoá quần chúng ở Palermo. Giai thoại thứ 2 kể về 10 nạn nhân bị mất hết nhà cửa trong một trận lũ ở khu lân cận Palermo. Hiện nay những nạn nhân này được sống trong khu nhà đã từng do một thị trưởng trước đây của Palermo, một tay trùm Mafia, sở hữu. Ông nói nếu văn hoá của Palermo hôm nay đã không kiên quyết quay lưng lại Mafia thì ông cũng sẽ trở thành tay thị trưởng kia.

Bởi ông đứng trước hội nghị này với vị trí Thị trưởng, đây là một chứng cứ rõ nhất về việc Palermo đã phải bỏ quá khứ Mafia của mình.

Tiến sĩ Roy Godson
Trung tâm Thông tin Chiến lược Quốc gia
Đại học Georgetown
Hoa Kỳ

Văn bản báo cáo của TS. Godson mang tựa đề "Nâng cao tính liêm khiết cho cán bộ tư pháp và an ninh: Vai trò cốt cán của xã hội và văn hoá" có thể thấy ở phần Phụ lục.

TS. Godson nói ông hân hạnh được ngồi họp với những người khá giàu kinh nghiệm trong thực tế đấu tranh chống tội phạm và tham nhũng. Những điển hình về thành công được mô tả tại hội nghị đã minh hoạ cho thực tế hình dạng cuộc đấu tranh chống tội phạm và tham nhũng như một chiếc xe bò hai bánh. Phần lớn cuộc họp này đã dành để bàn về bánh xe thực thi luật pháp và các hoạt động pháp quy. Tầm quan trọng của bánh xe thứ hai đã được hàm ý tới đôi lần trong một số nhóm họp. Mục đích của ông là bàn về bánh xe thứ hai này, vai trò của xã hội, văn hoá và con người bình thường, tất cả phải được gộp chung lại với bánh xe thực thi pháp luật để dẫn tới thành công. Nếu hai bánh không chạy đồng đều thì một mình chiến lược thực thi pháp luật sẽ đổ vỡ. Dựa trên những kinh nghiệm, ở đâu có những điển hình thành công, ở đó những điển hình này có sự tham gia của người dân vào thành công đó. Ông và các chuyên gia của ông đã đi khắp thế giới tìm những trường hợp điển hình trong đó các nền văn hoá tham nhũng và tội phạm có tổ chức đã từng rất mạnh nhưng đã được đẩy lùi một cách thành công. Trong hầu hết mọi trường hợp họ nghiên cứu, xã hội về mặt tổng thể đã tham gia tích cực vào việc đẩy lùi tội phạm có tổ chức.

Ông lưu ý trường hợp Palermo đã được ngài Thị trưởng mô tả trong phiên họp này. Còn nhiều trường hợp khác, có trường hợp được nhiều người biết, có trường hợp được biết ít hơn. ở Hồng Kông đã có một nỗ lực trong 20 năm và là một trong những điển hình lớn của thành công, được mô tả tại một phiên họp trước bởi bà Yam thuộc Ủy ban độc lập chống tham nhũng (ICAC). Các ý kiến thảo luận về trường hợp này chủ yếu quan tâm một cách điển hình đến các khía cạnh điều tra, pháp luật, pháp quy và cảnh sát của công việc của ICAC. Tuy nhiên, từ khi thành lập trong thập kỷ 70, một trong những khía cạnh sáng giá nhất của ICAC là ngay từ đầu họ đã bao gồm một chương trình tích cực quan hệ với cộng đồng một cách chủ động. Điển hình này đã được chỉnh đốn cho các trường hợp khác, như ở Botswana, nhưng trong mọi trường hợp thành công, yếu tố chủ động quan hệ cộng đồng là phần thiết yếu.

Có ba điều kiện là chìa khoá quan trọng dẫn đến thành công trong đấu tranh chống tham nhũng trên phương diện xã hội. Thứ nhất là tự do ngôn luận và thông tin, và bảo vệ về thân thể cho những người sử dụng quyền tự do ấy để nói, để điều tra và để phơi bày. Cần có các cơ chế để bảo vệ những người đã làm như vậy; nếu không có chương trình hay cơ chế bảo vệ nhân chứng để bảo vệ những ai dám thông tin về tham nhũng thì sẽ rất khó khăn để tiếp tục phơi bày tham nhũng.

Thứ hai, cần có những người hùng, những người làm gương và những người lãnh đạo kể cả trong và ngoài chính phủ. Ví dụ, một yếu tố quan trọng trong thành công ở Palermo chống lại Mafia xuất hiện năm 1982, khi một giáo chủ tuyên bố công khai lần đầu tiên rằng có một thứ gì mà giống Mafia. Trong quá khứ, không ai nói công khai về Mafia. Năm 1985, Đức Giáo hoàng cũng lại đề cập công khai về Mafia, và sự công nhận công khai về vấn đề này đã là yếu tố không thể thiếu trong thành công chống lại nó. Vai trò của những người đứng đầu tôn giáo, công đoàn, doanh nghiệp cũng như các chính khách và thậm chí của các học giả là sống còn trong việc hậu thuẫn cho những người hàng ngày tham gia công tác thực thi luật pháp chống tham nhũng. Các tổ chức phi chính phủ và công dân như Tổ chức Công khai quốc tế hoặc phong trào Civitas cũng có thể đóng vai trò quan trọng trong việc tăng cường các nỗ lực của cán bộ thực thi luật pháp.

Thứ ba, có một yêu cầu liên tục mang tính bắt buộc về giáo dục tại trường sở. Có người có thể phản đối rằng đây là một giải pháp dài hạn cho một vấn đề mà cần hành động nhanh. Tuy nhiên, không thể duy trì thành công lâu dài nếu không có các chương trình giữ trẻ ở trường, cung cấp giáo viên và chương trình học, và giáo dục chúng không

chỉ kiến thức chuyên môn mà cả những giá trị công dân. Đây là một trong những yếu tố thành công của trường hợp ở Hồng Kông hoặc Sicily. Như một kết quả của việc giáo dục thường xuyên tại trường sở, các cuộc điều tra đã đánh dấu những thay đổi bền vững về thái độ trong nhiều thập kỷ trong tương lai. Những thay đổi về thái độ này rất quan trọng trong việc ủng hộ những nỗ lực nối tiếp của cảnh sát và cán bộ an ninh, và dành cho họ sự trợ giúp của một công chúng có tinh thần hợp tác và đồng cảm khi họ duy trì những nỗ lực không ngừng chống tham nhũng.

11.3. Thúc đẩy những nỗ lực giáo dục công chúng về những nguy hiểm của tham nhũng và tầm quan trọng của việc quảng đại quần chúng tham gia vào những nỗ lực của chính phủ nhằm kiểm soát hoạt động tham nhũng.

Nancy Zucker Boswell
Giám đốc điều hành
Tổ chức Công khai quốc tế
Hoa Kỳ

Nội dung bài phát biểu của bà Boswell, như đã được chuẩn bị để đọc, có thể thấy tại phần Phụ lục.

Bà Boswell đánh giá cao việc được mời tham dự, và cảm phục lòng say mê của nhiều người tham dự khác mà những nỗ lực của họ sẽ quyết định sự thành bại của công cuộc chống tham nhũng ở nước họ. Bà nói, thật hiếm khi một đại diện của tổ chức phi chính phủ lại ngồi cùng với nhiều đại diện của các chính phủ đến thế để bàn về một chủ đề như tham nhũng.

Phiên họp này đã tập trung sự chú ý đến vai trò của những người ngoài chính phủ trong chống tham nhũng, bao gồm các ngành truyền thông, giáo dục, các nhóm công dân như Tổ chức Công khai quốc tế. Việc đưa buổi thảo luận này vào một hội nghị về vai trò của cán bộ tư pháp và an ninh có thể tỏ ra khó hiểu, nhưng nó là một sự công nhận quan trọng rằng quan chức chính phủ một mình không thể giải quyết được vấn đề tham nhũng. Họ phải hành động phối hợp với những người tham chiến ngoài chính phủ.

Đó cũng là một sự công nhận sức mạnh của thông tin trong đấu tranh chống tham nhũng. Cần phải vạch trần tham nhũng để tấn công nó. Đồng thời, thông tin về chính phủ phải được công khai để ngăn ngừa nó. Cho đến nay, hai nguyên tắc này đã dẫn dắt phong trào chống tham nhũng và góp phần làm nên thành công, và sẽ tiếp tục giữ một vai trò quan trọng cùng với sự tiếp tục của phong trào này.

Tham nhũng vẫn tiếp diễn bất chấp các loại luật pháp và văn bản pháp quy đã tồn tại. Hội nghị này đã cho thấy sự cần thiết phải nỗ lực hơn nữa để phát triển những công tố độc lập có trình độ để tố cáo và những thẩm phán độc lập để buộc tội những kẻ vi phạm. Sự thành công của những cán bộ này sẽ lại phụ thuộc vào xã hội của họ, tức cái "bánh xe thứ hai" như các báo cáo viên trước đã dẫn giải. Bắt buộc phải có sự lãnh đạo chính trị từ trên, nhưng cũng phải tạo ra áp lực rộng rãi của công chúng và sự ủng hộ của công chúng đối với giới lãnh đạo.

Việc báo chí đưa tin về những vụ bê bối tham nhũng sẽ lột trần những việc làm xấu, nâng cao nhận thức của công chúng, và gây phẫn nộ công luận. Tuy vậy, việc duy trì động lực cải tổ có hệ thống đã trở nên nan giải. Một nguyên do của việc này là do báo chí thường sinh những tin "nóng." Ví dụ, cuộc khủng hoảng kinh tế châu Á đã khiến báo giới mô tả nhiều về những đóng góp của tham nhũng và chế độ tư bản thân hữu đối với cuộc khủng hoảng này. Điều này tạo ra phản ứng tức thì của giới đầu tư và tài trợ, và trong một thời gian ngắn, buộc những nước đi vay phải cam kết cải thiện quản lý. Thế nhưng, khi thời gian trôi đi và báo chí tập trung đến những vấn đề khác, người ta lo ngại rằng những cam kết sẽ không được thực hiện. Thu thập chứng cứ cũng là một việc khó. Những lời tố cáo tham nhũng cần có cơ sở trước khi đem đăng tải, nhưng vì những lời tố cáo liên quan đến những vụ việc mà theo đúng nghĩa là bí mật, và chứng cứ thường khó kiếm.

Việc đưa tin của báo chí cũng có thể bị hạn chế bởi một nguy cơ đắt giá là dễ bị đổ tội vu khống, hoặc vì sợ bị đe dọa về thân thể và thậm chí cả tính mạng. Cần phải có sự bảo vệ đối với những nhà báo, nhà xuất bản và những nguồn tin. Hội nghị này có thể xem xét việc hỗ trợ cho ai một mạng lưới toàn cầu ai để thu hút sự chú ý vào những khó khăn này và cung cấp sự bảo vệ. Bản thân báo chí cũng phải có trách nhiệm và không bị tham nhũng. Công chúng phải trông cậy được vào những tin tức công bằng, không thiên vị và không bị nhor bản bởi sự trung thành chính trị hoặc những lợi ích tài chính của các chủ hãng truyền thông. Nhưng đây không thể trở thành cái cớ để cấm đoán các thông tin không mang tính nịnh hót. Hoa Kỳ đang gắng sức để đưa ra một số tiêu chuẩn về việc nhà báo được đi đến giới hạn nào trong việc đăng những lời tố cáo. Trong luật tình tiết của Mỹ, báo chí được quyền moi tin về những người đã bước chân vào đời sống công nhiều hơn là về những công dân bình thường. Điều này không làm cho những người có đời sống công hài lòng, nhưng nó đã phục vụ tốt cho công dân.

Báo chí có triển vọng là chất xúc tác cho những cải cách vượt ngoài biên giới quốc gia. Với một nền viễn thông toàn cầu, những câu chuyện mang tính địa phương cũng được các hãng truyền thông quốc tế đăng tải, làm tăng thêm áp lực cho sự thay đổi. Việc này dẫn đến áp lực cải cách mang tính hệ thống mà cải cách này lại quay lại làm tăng thêm động lực cho yêu cầu cải cách của địa phương. Báo chí còn có thể đóng một vai trò quan trọng trong việc khiến cho các chính trị gia phải làm những việc đúng đắn. Ví dụ ở Mỹ, chính báo chí, được cảnh báo bởi các tổ chức phi chính phủ, đã thu hút sự chú ý của công chúng cần thiết để bảo đảm luật được thông qua nhằm thực thi đúng đắn Hiệp định Hối lộ của OECD.

7.6. Những tiêu chuẩn điều hành việc thực hiện các cuộc điều tra tham nhũng nhằm đảm bảo công chức không bị nhằm vào để thực hiện điều tra vì lý do chính trị.

Tại một điểm nào đó thì vai trò của báo chí dừng lại và được thay thế bởi vai trò của các nhóm công dân. Báo chí thường không đề cập đến những thất bại mang tính hệ thống đã gây ra những vụ bê bối nhất định, hay những bước sửa chữa có thể cần tiến hành. Tổ chức Công khai quốc tế chỉ là một trong rất nhiều tổ chức công dân có mặt trong hội nghị này và là những đối tác và đồng minh trong nỗ lực này. Vai trò thu thập và truyền bá thông tin của họ làm các bên hiểu thêm và có thể triển khai các kế hoạch hành động phù hợp với các điều kiện của địa phương.

Bản thân Tổ chức Công khai quốc tế, nếu những ai chưa biết đến, là một tổ chức nghiêm khắc không thiên vị trong các nỗ lực của mình. Họ cứng nhắc né tránh không nhúng tay vào những vụ tham nhũng hay bê bối cá nhân, mà tập trung vào những vấn đề rộng hơn của cải cách mang tính hệ thống. Họ tin rằng tham nhũng có cả hai mặt cung và cầu, và cần phải xử lý cả hai, giống như bài báo cáo của đại biểu Botswana đã trình bày. Việc Hiệp định OECD bắt đầu có hiệu lực đã tạo ra một công cụ quan trọng hạn chế sự có mặt của bên cung của tham nhũng, và Tổ chức Công khai quốc tế, qua các bộ phận của mình ở nhiều nước, sẽ ưu tiên giám sát việc thực thi và tuân thủ Hiệp định này. Các bộ phận của Tổ chức Công khai quốc tế cũng sẽ tiếp tục làm việc tích cực ở mỗi nước nhằm xác định các vấn đề và thúc đẩy cải cách có hệ thống chống tham nhũng.

Việc công dân giám sát các hoạt động của chính phủ có ý nghĩa hay không phụ thuộc vào việc họ có được thông tin đầy đủ không. Các nhà lãnh đạo châu Mỹ tại cuộc gặp thượng đỉnh Miami đã nhận ra điều này. Cho đến đây các chính phủ cần thực hiện một số hành động cơ bản sau:

- Các cơ quan chính phủ cần thông tin về ngân sách và các loại thông tin khác một cách kịp thời và chính xác.
- Các chính phủ cần cho phép được đòi hỏi những thông tin không được cung cấp thường xuyên, đưa ra quyền tự do thông tin và các luật về công khai của chính phủ.
- Các chính phủ cần tổ chức các cuộc điều trần trước công chúng và tiếp nhận những ý kiến bằng văn bản của công chúng.

- Các chính phủ cần xuất bản luật pháp, các quy định pháp luật và các quyết định của ngành toà án, và làm cho chúng sẵn có nhằm tăng cường sự công khai và giảm quyền đòi hỏi hối lộ của công chức.
- Các quốc hội cần thành lập địa chỉ của mình trên Internet nhằm thông yết các bộ luật hiện hành cũng như các dự luật, và thiết lập các đường liên lạc qua thư điện tử để tạo điều kiện cho công dân có thể góp ý trực tiếp về các bộ luật hay chính sách dự thảo.
- Như ngài Thẩm phán Breyer đã nói hôm trước, tài sản của các quan chức lãnh đạo và của gia đình họ cần phải được công khai để xác định xem những khoản gia tăng nào là không thể giải thích.
- Như đề cập trong bài báo cáo của đại biểu Botswana, cần phải có một tập tục mách báo, và cần có sự bảo vệ đối với những người cung cấp thông tin về tham nhũng, giúp họ không bị trả thù.
- Cuối cùng, các chính phủ cần đảm bảo một môi trường thân thiện trong đó các tổ chức phi chính phủ về cải cách chống tham nhũng có thể hoạt động được. Trong lịch sử, nhiều tổ chức như vậy đã từng là một bộ phận của các chính phái đối lập. Các lời tố cáo tham nhũng đã từng bị lạm dụng để lật đổ các chính đảng cầm quyền. Các tổ chức biện hộ tham gia chống tham nhũng đôi khi cũng thấy khó hoạt động. Tuy nhiên, những tổ chức này có trách nhiệm né tránh những lời tố cáo là thiên vị chính trị, và phải đảm bảo tính công khai và công tác điều hành tốt.

Tổ chức Công khai quốc tế quan tâm rất nhiều đến gợi ý của Phó Tổng thống rằng nên thiết lập một cơ chế đối thoại trực tiếp qua Internet để các tổ chức phi chính phủ và các tổ chức khác có thể tham gia giám sát việc thực thi các hiệp định quốc tế chống tham nhũng như Hiệp định chống hối lộ của OECD. Điều này sẽ tăng thêm tính hữu hiệu của công tác giám sát và góp phần vào thành công cho các nỗ lực quốc tế. Việc tiến hành những bước đi này sẽ cho phép các chính phủ và tổ chức phi chính phủ cùng làm việc để tối đa hoá của sổ cơ hội mà đến nay đã được mở ra để chống tham nhũng.

Toàn văn bằng tiếng Anh của bài viết có trên Internet tại:

<http://usinfo.state.gov/topical/econ/integrity/confpr/13strate.pdf>