

## Ngẫm về tính thượng tôn pháp luật

### Sao có thể làm ngơ?

Điều chúng ta thắc mắc là tại sao luật pháp đã quy định khá rõ ràng rồi nhưng không thấy ai bị xử lý gì cả, kể cả một ý kiến chính thức từ cơ quan chức năng, trực tiếp ở đây là NHNN, về vấn đề này cũng chưa có.

Chính phủ và NHNN đang cố gắng phát đi thông điệp về tiến trình thực hiện đề án tái cấu trúc lại hệ thống các TCTD, trong đó đặc biệt là giải quyết tình trạng sở hữu chòng chéo giữa các TCTD và giữa các TCTD với các tổ chức kinh tế, cá nhân – vốn được xem là một trong những nguyên nhân quan trọng dẫn đến các trục trặc, rủi ro và yếu kém của nhiều TCTD. Mục đích chủ yếu của sở hữu chòng chéo này là nhằm vô hiệu hóa các quy định đảm bảo an toàn trong hoạt động ngân hàng, giảm khả năng giám sát của các cơ quan thanh tra quản lý và của cả các nhà đầu tư trên thị trường, kiểm soát và chi phối các quan hệ và lợi ích kinh tế, đồng thời thiết lập các lá chắn nhằm bảo vệ lợi ích cục bộ trong nhóm sở hữu. Dù có một số tác động tích cực nhất định nhưng nhìn chung sở hữu chòng chéo có nhiều tác động tiêu cực, chẳng hạn như làm ảnh hưởng đến quyền lợi của các cổ đông nhỏ lẻ khác; tạo ra môi trường cạnh tranh không bình đẳng, kém lành mạnh giữa các nhà đầu tư, các nguy cơ về lũng đoạn và thao túng thị trường; phân bổ vốn lệch lạc, không dựa trên tiêu chí thị trường; gây suy giảm niềm tin của cổ đông và cộng đồng đầu tư; làm gia tăng nguy cơ khủng hoảng hệ thống; làm phát sinh các phí tổn xã hội cũng như các chi phí giao dịch, và còn nhiều hệ lụy khác nữa. Chính vì vậy, giám sát ngân hàng nói chung, giám sát sở hữu chòng chéo nói riêng là một yêu cầu tối quan trọng nhằm lành mạnh hóa hệ thống tài chính, bảo vệ quyền và lợi ích của các cổ đông, bảo đảm môi trường cạnh tranh bình đẳng, minh bạch và công bằng giữa các nhà đầu tư.

Thế nhưng, xem ra những nỗ lực của Chính phủ và NHNN về việc kiểm soát tình trạng sở hữu chòng chéo vẫn chưa tương xứng với những đòi hỏi của cải cách cũng như những thông điệp về sự quyết tâm cải cách mạnh mẽ đã được phát đi thời gian qua. Để kiểm soát và xử lý được tình trạng sở hữu chòng chéo, có những thứ chúng ta phải hoàn thiện lại các quy định của pháp luật nhưng cũng có những thứ luật pháp đã quy định khá rõ ràng mà nhiệm vụ của người thực thi luật là phải đảm bảo cho luật pháp được thực thi. Thật khó có thể nghĩ rằng có ai đó đang “bảo kê” cho các sai phạm trong lĩnh vực ngân hàng thời gian qua nhưng người dân vẫn có quyền nghi ngờ các cơ quan quản lý nhà nước đang làm ngơ cho các sai phạm này. Có người

cho rằng, dù biết sai phạm (!) nhưng do luật pháp của Việt Nam còn nhiều khiếm khuyết nên không thể xử lý được mà cần phải chờ để hoàn thiện các khiếm khuyết đó. Rõ ràng tâm lý chờ đợi có được một hệ thống luật pháp hoàn bị rồi mới hành động là không thể chấp nhận được vì nó sẽ làm cho các quy định của luật pháp trở nên vô nghĩa. Việc viện lý do luật pháp có nhiều lỗ hổng hoặc không đủ chi là sự biện minh cho hành vi cố tình né tránh trách nhiệm hoặc làm ngơ trước một trở lực nào đó mà người có trách nhiệm thực thi luật pháp không dám đối mặt.

### **Vì sao cần phải có thượng tôn pháp luật?**

Mỗi năm, Quốc hội thông qua hàng chục đạo luật mới lần sửa đổi, Chính phủ cũng ban hành hàng trăm, thậm chí hàng nghìn các văn bản quy phạm pháp luật khác nhau, chưa kể các bộ ngành ở trung ương và chính quyền ở địa phương cũng ban hành rất nhiều quy định khác. Ngay cả như vậy thì lượng văn bản quy phạm pháp luật bị tồn đọng, đặc biệt là các văn bản quy định chi tiết thi hành luật, pháp lệnh, cũng đang rất lớn. Tuy nhiên, việc ban hành thật nhiều văn bản pháp luật liệu có ý nghĩa gì khi mà rất nhiều các quy định pháp luật đã ban hành nhưng không được áp dụng trong thực tế. Nhiều người nói đùa nhưng ngẫm thì quả là không sai, rằng chúng ta có một *rừng luật* nhưng toàn áp dụng "*luật rừng*". Ở đây chưa nói đến một số lý do vì sao luật không đi được vào cuộc sống, chẳng hạn như các quy định thiếu thực tế, xa rời thực tiễn. Việc luật không được áp dụng trong thực tế có một phần lý do là người thực thi luật không muốn hoặc không thể hoặc không dám thực thi luật trong quá trình thi hành chức trách. Có cái lý do nằm đằng sau cái lý do này, và cả cái lý do nằm đằng sau cái lý do của cái lý do đó nữa mà bài viết này không có ý định chạm tới.

Trong một xã hội thượng tôn pháp luật, mọi công dân, tổ chức, công chức, và cả quan chức đều phải sống và làm việc dựa trên các quy định của luật pháp; không ai được [phép] đặt mình ra khỏi các quy định của luật pháp cả; luật pháp phải được thực thi một cách nghiêm minh, nhất quán từ trên xuống dưới, không có ngoại lệ, không có biệt đãi, càng không thể có một hệ thống luật pháp dành riêng cho công chức hoặc nhóm đối tượng cụ thể nào đó hoặc theo ý chí một cá nhân hay tổ chức nắm quyền lực. Ngược lại, trong cái xã hội không có tinh thần thượng tôn pháp luật thì xã hội đó tất yếu sớm muộn sẽ loạn. Các biểu hiện của nó chính là việc những người có chức trách thực thi pháp luật bắt đầu phớt lờ các quy định của luật pháp, họ áp dụng các quy tắc bất thành văn – một dạng thể chế phi chính thức - trong việc thực thi pháp luật. Trong xã hội không có thượng tôn pháp luật, người có quyền lại tự cho mình cái quyền đứng cao hơn luật. Người có tiền nhưng không có quyền có thể dùng tiền để người có quyền dành cho họ một chỗ đứng bên cạnh, tức là cũng cao hơn luật. Trong trường hợp này thì người thực thi luật ở cấp thấp hơn, dù có tinh thần thượng tôn pháp luật thì luật cũng không thể tôn lên thượng được.

"Thượng bất chính, hạ tắc loạn!" Nếu là như vậy thì việc cố gắng xây dựng và ban hành thật nhiều văn bản quy phạm pháp luật cũng chẳng có ý nghĩa gì. Các quy tắc bất thành văn sẽ thay thế dần các quy định chính thức trong thực tiễn. Điều tồi tệ là, các quy tắc bất thành văn này, dưới sự chi phối bởi các nhóm lợi ích, có thể sẽ có nguy cơ biến thành các quy định chính thức

thông qua nghị trường. Khi đó, những thứ vốn được xem là phi pháp trong một xã hội có chuẩn mực và trật tự nay lại được xem là hợp pháp trong một xã hội phi chuẩn mực và lộn xộn. Một xã hội như vậy thì thật khó để nói đến sự phát triển, thật khó để nói đến công bằng, bình đẳng; thật khó để mơ về sự thịnh vượng.

### **Không thể cúi đầu trước sai phạm!**

Sở hữu chông chéo trong hệ thống các TCTD của Việt Nam đã được nhận diện từ lâu nhưng các biện pháp xử lý thì gần như chưa được thực hiện có hiệu quả, thậm chí trong nhiều trường hợp, các chính sách hiện hành lại đang khuyến khích gia tăng sở hữu chông chéo. Có một số trường hợp vi phạm khá rõ các quy định về giới hạn sở hữu ngân hàng cũng như các quy định về đảm bảo an toàn ngân hàng khác nhưng hầu như không thấy NHNN có trách nhiệm xử lý gì cả. Có vẻ như đang có một “luật ngầm” nào đó đứng trên cả các quy định hiện hành, kể cả Luật Các TCTD, chi phối toàn bộ hoạt động của các ngân hàng, chi phối cả quyền thanh tra, giám sát và xử lý sai phạm của NHNN. Công cuộc tái cấu trúc lại hệ thống ngân hàng, rộng lớn hơn là tái cấu trúc nền kinh tế, xem ra còn quá xa vời và rất mong lung. Những đột phá về cải cách thể chế mà trước mắt là đòi hỏi tính thượng tôn pháp luật cần phải được đề cao hơn tất cả và rất cần phải có những biện pháp triệt để nhằm đảm bảo rằng các quy định của pháp luật phải được tuân thủ không hạn chế, không ngoại lệ. Thượng tôn pháp luật trước hết phải được thể hiện trong chính các cơ quan, tổ chức và công chức chịu trách nhiệm thực thi chính sách, rồi mới nói đến giáo dục cho người dân ý thức tuân thủ luật pháp. Để làm được điều này, Nhà nước cần phải tạo ra được các thiết chế hiệu quả nhằm làm đổi trọng thực sự cho quyền giám sát và bảo đảm sự tuân thủ không hạn chế của luật pháp. Có như vậy thì mới hy vọng tạo tiền đề cho công cuộc tái cấu trúc nền kinh tế nói chung, tái cấu trúc lại hệ thống ngân hàng nói riêng được thành công. Bằng không, Việt Nam sẽ mãi loay hoay với các giải pháp trong các bàn tròn hội nghị, hội thảo mà chắc chắn rằng các giải pháp đó, cũng như các quy định của pháp luật, sẽ chẳng bao giờ được người ta thực hiện cả.