

TIẾP TỤC HOÀN THIỆN CƠ CHẾ PHÁP LÝ BẢO VỆ NGƯỜI TỐ CÁO THAM NHŨNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY¹

VŨ CÔNG GIAO* - TRẦN THÙY DƯƠNG**

Tóm tắt: Trong những năm qua, bảo vệ người tố cáo tham nhũng được Đảng và Nhà nước Việt Nam ngày càng quan tâm, góp phần tích cực vào công cuộc phòng, chống tham nhũng. Tuy nhiên, cơ chế bảo vệ người tố cáo tham nhũng ở Việt Nam hiện vẫn còn những bất cập. Bài viết phân tích sự cần thiết, ý nghĩa của việc bảo vệ người tố cáo tham nhũng; những đổi mới gần đây và hạn chế của trong chính sách, pháp luật hiện hành của Việt Nam về bảo vệ người tố cáo tham nhũng; những nguyên nhân, giải pháp khắc phục những tồn tại, hạn chế để khuyến khích tố cáo tham nhũng và nâng cao hiệu quả bảo vệ người tố cáo tham nhũng ở Việt Nam trong thời gian tới.

Từ khóa: Tham nhũng; phòng, chống tham nhũng; tố cáo tham nhũng; bảo vệ người tố cáo tham nhũng

Ngày nhận bài: 12/3/2024; **Biên tập xong:** 03/5/2024; **Duyệt đăng:** 22/7/2024

CONTINUING TO IMPROVE THE LEGAL MECHANISM TO PROTECT THE CORRUPTION WHISTLEBLOWERS IN VIETNAM TODAY

Abstract: Recently, protecting the corruption whistleblowers has been increasingly concerned by the Party and the State, positively contributing to the preventing and combating corruption. However, the mechanism of protecting the corruption whistleblowers in Vietnam still has some inadequacies. This article analyzes the necessity and importance of protecting the corruption whistleblowers; recent innovations and limitations in Vietnam's current policies and laws on protecting the corruption whistleblowers; causes and solutions to overcome the limitations, encourage the corruption denunciation and enhance the effectiveness of protecting the corruption whistleblowers in Vietnam in the coming time.

Keywords: Corruption; prevention of corruption; corruption denunciation; protect the corruption whistleblowers

Received: Mar 12th, 2024; **Editing completed:** May 03rd, 2024; **Accepted for publication:** Jul 22th, 2024

1. Sự cần thiết, ý nghĩa và các yếu tố tác động đến việc bảo vệ người tố cáo tham nhũng

Tố cáo, theo Từ điển tiếng Việt, là: "...vạch rõ tội lỗi của kẻ khác trước cơ quan pháp luật hay trước dư luận"². Về mặt pháp lý, tố cáo là việc báo cho người hoặc cơ quan, tổ chức có thẩm quyền biết về hành vi được coi là vi phạm pháp luật của cá nhân hoặc cơ quan, tổ chức nào đó để xem xét, xử lý.

Như vậy, có thể hiểu *tố cáo tham nhũng* là việc báo cho người hoặc cơ quan, tổ chức có thẩm quyền biết về hành vi được coi là *tham nhũng* của cá nhân hoặc cơ quan, tổ chức nào đó để xem xét, xử lý. Việc khuyến khích, hỗ trợ người dân tố cáo những hành vi tham nhũng có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong cuộc chiến chống tệ nạn này. Trong thực tế, việc lạm dụng quyền hạn được giao để thu lợi riêng (tham nhũng) có thể xảy ra ở rất nhiều nơi và bất kỳ khi nào trong bộ máy

công quyền, dẫn đến các cơ quan nhà nước có trách nhiệm phòng, chống tham nhũng (PCTN) không thể giám sát và phát hiện toàn bộ hành vi tham nhũng của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức. Vì vậy, nhất thiết phải huy động sự tham gia của người dân trong việc giám sát, tố cáo những hành vi tham nhũng.

Mặc dù cũng là một dạng tố cáo, song do chủ thể tham nhũng (người bị tố cáo) thường là những người có chức vụ, quyền hạn hay có thế lực trong xã hội, còn người tố cáo thường ở vị trí yếu thế hơn nên họ rất dễ bị trù dập, trả thù. Rủi ro với người tố cáo tham nhũng thường đa dạng hơn và lớn hơn nhiều so với người tố cáo nói chung. Do đó, chỉ khi bảo vệ được người tố cáo thì mới củng cố được niềm tin của người dân, từ đó mới có nhiều người dân tham gia tố cáo hành vi tham nhũng.

Nhận thấy tầm quan trọng của việc bảo vệ người tố cáo tham nhũng, Công ước chống tham

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

² Trung tâm Từ điển học (2009), *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb. Đà Nẵng.

*Email: Giaovnu@gmail.com

Giáo sư, Tiến sĩ, Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

**Email: Duongnpl@gmail.com

Thạc sĩ, Nghiên cứu sinh, Trường Đại học Luật Hà Nội

những của Liên hợp quốc (UNCAC) đã dành hai Điều (Điều 32, 33) để đề cập đến vấn đề này. Điều 32 yêu cầu các quốc gia thành viên phải áp dụng các biện pháp thích hợp để bảo vệ một cách hiệu quả nhân chứng (người tố cáo) và cả thân nhân của họ (nếu cần thiết) khỏi những nguy cơ bị trả thù hay đe dọa sự an toàn thân thể của họ. Điều 33 yêu cầu các quốc gia thành viên phải bảo vệ người tố cáo khỏi những đối xử bất công với họ, xuất phát từ hành động tố cáo của họ.

Là một quốc gia thành viên của UNCAC, Việt Nam cũng phải thực thi đầy đủ các quy định của Công ước, trong đó có các quy định về bảo vệ người tố cáo tham nhũng đã nêu trên. Điều này đòi hỏi Việt Nam cần hoàn thiện pháp luật dựa trên những yêu cầu cụ thể trong các Điều 32, 33 của UNCAC. Theo đó, trách nhiệm đầu tiên và chủ yếu trong việc bảo vệ người tố cáo tham nhũng thuộc về Nhà nước, bởi chỉ có Nhà nước mới có vị thế và các điều kiện cần thiết để bảo vệ người tố cáo tham nhũng một cách hiệu quả. Hơn nữa, việc tố cáo tham nhũng là hành vi hỗ trợ cuộc chiến chống tham nhũng mà Nhà nước có nghĩa vụ chính, do đó, việc bảo vệ người tố cáo không chỉ là cần thiết cho công việc của nhà nước mà còn là nghĩa vụ có tính luân lý của nhà nước. Tuy nhiên, trách nhiệm bảo vệ người tố cáo tham nhũng cũng thuộc về toàn xã hội vì người tố cáo tham nhũng là những người dũng cảm, dám vạch trần những hành vi xấu xa, nguy hại lớn cho xã hội. Họ là những nhân tố cốt yếu để xây dựng một xã hội lành mạnh, “là những người anh hùng của công chúng”³. Vì vậy, cả nhà nước và xã hội đều phải có trách nhiệm pháp lý và đạo đức trong việc bảo vệ họ khỏi sự trả thù và đối xử bất công.

Kinh nghiệm của nhiều nước cho thấy⁴, để bảo vệ người tố cáo tham nhũng, cần xác định những mối nguy hiểm mà họ có thể gặp phải, bao gồm nguy cơ đe dọa về danh dự, nhân phẩm, kinh tế, sự nghiệp... và đảm bảo khả năng đền bù hoặc bồi thường cho họ nếu bị thiệt hại. Đối tượng bảo vệ không chỉ là bản thân người tố cáo mà là cả người thân thích của họ. Phạm vi bảo vệ bao gồm tính mạng, sức khỏe, tài sản, danh dự, nhân phẩm và việc làm. Các biện pháp nhằm hạn chế và xử lý những đe dọa, đối xử bất công đối với người tố cáo cần đa dạng, tương xứng với mức độ nguy hiểm mà họ phải đối

mặt⁵. Pháp luật cần thiết lập một cơ chế hiệu quả để bảo vệ người tố cáo. Để đảm bảo cơ chế đó là khả thi, cần tính đến các yếu tố cơ bản như: Nhận thức, thái độ của người dân và của các đối tượng có liên quan về tham nhũng, tố cáo tham nhũng và bảo vệ người tố cáo tham nhũng; Trách nhiệm và năng lực của các chủ thể có liên quan như các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội, nghề nghiệp trong việc bảo vệ người tố cáo tham nhũng; Các nguồn nhân lực, vật lực bảo đảm cho việc bảo vệ người tố cáo tham nhũng⁶.

2. Khung chính sách, pháp luật Việt Nam về bảo vệ người tố cáo tham nhũng

Về mặt chính sách, trong các Nghị quyết Đại hội toàn quốc, đặc biệt từ Đại hội X trở lại đây, Đảng ta luôn nhấn mạnh chủ trương phát huy sức mạnh của hệ thống chính trị và của toàn dân trong PCTN. Không những vậy, chủ trương này còn được thể hiện cụ thể tại Nghị quyết chuyên đề số 14-NQ/TW ngày 15/5/1996 của Bộ Chính trị, trong đó nêu ra yêu cầu động viên nhân dân tham gia chống tham nhũng. Tiếp đó, các Nghị quyết số 48/2005/NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị, Nghị quyết Trung ương 6 (lần 2) khóa VIII, Nghị quyết Trung ương 9 khóa IX đã đặt ra vấn đề hoàn thiện pháp luật, phát huy quyền làm chủ, quyền giám sát của nhân dân đối với tổ chức đảng, đảng viên để phòng, chống tham nhũng. Nghị quyết Trung ương 4 khóa X nêu yêu cầu bảo vệ, biểu dương, khen thưởng tập thể, cá nhân có thành tích đấu tranh chống tham nhũng; Chỉ thị số 50-CT/TW ngày 15/12/2015 của Bộ Chính trị về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phát hiện, xử lý vụ việc, vụ án tham nhũng; Chỉ thị số 35-CT/TW ngày 26/5/2014 của Bộ Chính trị về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác tiếp công dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo; Quy định số 11-QĐ/TW ngày 18/02/2019 của Bộ Chính trị về trách nhiệm của người đứng đầu cấp ủy trong việc tiếp dân, đối thoại trực tiếp với dân và xử lý những phản ánh, kiến nghị của công dân; văn bản quy định, hướng dẫn về khen thưởng người tố cáo. Ngày 10/01/2019, Bộ Chính trị đã ban hành Chỉ thị số 27-CT/TW về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác bảo vệ người phát hiện, tố giác, người đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí, tiêu cực, trong đó yêu cầu các cấp ủy, tổ chức đảng và chính quyền các cấp chủ động ban hành chương trình, kế hoạch triển khai đồng bộ, hiệu quả công tác bảo vệ người phát hiện, tố cáo, tố giác, người đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí, tiêu cực; góp phần

³ De Gruyter (2020), “The public sphere hero: Representations of Whistleblowing in U.S. Culture”, *Whistleblowing Nation*, Timothy Melley (edited), Columbia University Press, 2020.

⁴ NWC, *Best Practices for Whistleblower Laws*, <https://www.whistleblowers.org/whistleblower-law-best-practices/>

⁵ NWC, *Tlđđ*.

⁶ NWC, *Tlđđ*.

nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước, ổn định và phát triển kinh tế, xã hội tại các địa phương.

Về mặt pháp lý, vấn đề bảo vệ người tố cáo tham nhũng đã được đề cập từ lâu trong nhiều văn bản pháp luật của Việt Nam. Trước hết, quyền khiếu nại, tố cáo là một quyền hiến định, đã được ghi nhận từ Hiến pháp năm 1959 (Điều 29) và tiếp tục được khẳng định trong các bản Hiến pháp về sau. Vấn đề bảo vệ người tố cáo lần đầu tiên được đề cập cụ thể trong Hiến pháp năm 1980, trong đó quy định nghiêm cấm trả thù người tố cáo (Điều 73). Quy định này tiếp tục được ghi nhận trong Hiến pháp năm 1992 và Điều 30 Hiến pháp năm 2013.

Trên cơ sở đó, quyền tố cáo và việc bảo vệ người tố cáo đã được luật định trong các Luật PCTN (năm 2005, sửa đổi năm 2007, 2012) và Luật PCTN năm 2018, đồng thời được cụ thể hoá trong một số Nghị định của Chính phủ (Nghị định số 120/2006/NĐ-CP ngày 20/10/2006 và Nghị định số 59/2013/NĐ-CP ngày 17/6/2013 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật PCTN năm 2005, 2012). Hiện tại, Điều 5 Luật PCTN năm 2018 quy định tố cáo tham nhũng vừa là quyền, vừa là nghĩa vụ của công dân. Điều 4 Luật này quy định nghĩa vụ của các cơ quan, tổ chức, đơn vị trong việc tiếp nhận, xử lý kịp thời và bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người phản ánh, báo cáo, tố cáo, tố giác, báo tin, cung cấp thông tin về hành vi tham nhũng. Điều 8 quy định nghiêm cấm các hành vi đe dọa, trả thù, trù dập, tiết lộ thông tin về người phản ánh, báo cáo, tố cáo, tố giác, báo tin, cung cấp thông tin về hành vi tham nhũng. So với Luật PCTN năm 2005 (sửa đổi, bổ sung năm 2007, 2012), Luật PCTN năm 2018 đã bổ sung quy định về quyền được giữ bí mật về thông tin của người phát hiện, phản ánh, tố cáo, tố giác, báo tin về hành vi tham nhũng, cụ thể tại Điều 65.

Theo Điều 67 Luật PCTN năm 2018, việc bảo vệ người tố cáo hành vi tham nhũng được thực hiện theo quy định của pháp luật về tố cáo. Luật Tố cáo năm 2018 đã dành một chương quy định về bảo vệ người tố cáo (từ Điều 47 đến Điều 58), trong đó bao gồm nhiều điểm mới so với luật cũ. Cụ thể:

Điều 47 Luật Tố cáo năm 2018 xác định rõ hơn đối tượng, phạm vi bảo vệ người tố cáo gồm: Bảo vệ bí mật thông tin; bảo vệ vị trí công tác, việc làm, bảo vệ tính mạng, sức khỏe, tài sản, danh dự, nhân phẩm; đối tượng bảo vệ là người tố cáo, vợ, chồng, cha mẹ đẻ, cha mẹ nuôi, con đẻ, con nuôi của họ.

Điều 48 quy định cụ thể hơn các quyền

của người được bảo vệ gồm: Quyền được biết về các biện pháp bảo vệ; Quyền được giải thích về quyền và nghĩa vụ khi được áp dụng biện pháp bảo vệ; Quyền được đề nghị thay đổi, bổ sung, chấm dứt việc áp dụng biện pháp bảo vệ; Quyền được từ chối áp dụng biện pháp bảo vệ; Quyền được nhà nước bồi thường trong trường hợp đã đề nghị mà không được bảo vệ hoặc bảo vệ không kịp thời, không đúng quy định của pháp luật, gây thiệt hại về tính mạng, sức khỏe, tài sản, tinh thần cho người được bảo vệ.

Điều 49 quy định rõ hơn về các chủ thể có thẩm quyền áp dụng biện pháp bảo vệ và trách nhiệm của các chủ thể này, cụ thể là: Người giải quyết tố cáo bảo vệ bí mật thông tin, vị trí công tác, việc làm của người tố cáo; Cơ quan tiếp nhận, xác minh nội dung tố cáo bảo vệ bí mật thông tin của người tố cáo; Cơ quan công an bảo vệ tính mạng, sức khỏe, tài sản, danh dự, nhân phẩm của người tố cáo; Cơ quan quản lý nhà nước bảo vệ vị trí công tác, việc làm của người tố cáo; Ủy ban nhân dân, Công đoàn các cấp, cơ quan, tổ chức khác bảo vệ bí mật thông tin, vị trí công tác, việc làm, tính mạng, sức khỏe, tài sản, danh dự, nhân phẩm của người tố cáo.

Từ Điều 50 đến Điều 55 Luật Tố cáo năm 2018 quy định cụ thể về trình tự, thủ tục bảo vệ khi người tố cáo có văn bản đề nghị áp dụng biện pháp bảo vệ và từ Điều 56 đến Điều 58 quy định các biện pháp bảo vệ.

Để thực hiện Luật Tố cáo năm 2018, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 31/2019/NĐ-CP ngày 10/4/2019 quy định chi tiết một số điều và biện pháp tổ chức thi hành Luật Tố cáo; Nghị định số 22/2019/NĐ-CP ngày 25/02/2019 quy định về tố cáo và giải quyết tố cáo trong Công an nhân dân; Bộ Công an đã ban hành Thông tư số 145/2020/TT-BCA ngày 29/12/2020 quy định thẩm quyền, trình tự, thủ tục, biện pháp bảo vệ tính mạng, sức khỏe, tài sản, danh dự, nhân phẩm của người tố cáo về hành vi tham nhũng, lãng phí; Bộ Nội vụ đã ban hành Thông tư số 03/2020/TT-BNV ngày 21/7/2020 quy định chi tiết về thẩm quyền, trình tự, thủ tục, biện pháp bảo vệ vị trí công tác của người tố cáo là cán bộ, công chức, viên chức...

3. Những tồn tại, hạn chế và giải pháp tiếp tục hoàn thiện chính sách, pháp luật Việt Nam về bảo vệ người tố cáo tham nhũng

Bảo vệ người tố cáo tham nhũng được xem là một trong những khâu trọng yếu trong hoạt động PCTN của nước ta thời gian qua. Trước khi có Luật PCTN năm 2018 và Luật Tố cáo năm 2018, những hạn chế này thể hiện rất rõ qua thực trạng tố cáo tham nhũng. Theo số liệu thống kê

từ Báo cáo số 180/BC-TH ngày 28/9/2015 của Cục Chống tham nhũng, Thanh tra Chính phủ, kể từ khi có Luật Tố cáo năm 2011 và Nghị định số 76/2012/NĐ-CP ngày 03/10/2012 của Chính phủ hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Tố cáo đến thời điểm 31/03/2015, các cơ quan có thẩm quyền đã tiếp nhận 699 yêu cầu bảo vệ của người tố cáo, trong đó có 99 yêu cầu bảo vệ trong các vụ việc tham nhũng⁷. Đặc biệt, trong số những yêu cầu bảo vệ của người tố cáo, chỉ có khoảng 1/3 số yêu cầu (32%) được đáp ứng; trong đó chỉ có 21 trường hợp liên quan đến tố cáo tham nhũng⁸. Số lượng người tố cáo và yêu cầu bảo vệ của người tố cáo như vậy là rất ít so với thực tế phổ biến của tình trạng tham nhũng. Đây là lý do trong Khảo sát Phong vũ biểu tham nhũng toàn cầu 2013 về quan điểm và trải nghiệm của người dân Việt Nam đối với tham nhũng, chỉ có 38% số người được hỏi sẵn sàng tố cáo tham nhũng; và nguyên nhân phổ biến khiến người dân ngại tố cáo tham nhũng là “chẳng thay đổi được gì” (51%) và “sợ gánh chịu hậu quả” (28%)⁹. Theo khảo sát của Thanh tra Chính phủ và Ngân hàng thế giới, 62% số người được hỏi trả lời lý do khiến họ không tố cáo tham nhũng là “sợ bị trả thù”¹⁰.

Kể từ khi có Luật PCTN năm 2018 và Luật Tố cáo năm 2018, mặc dù chưa có khảo sát nào cho phép đánh giá toàn diện tác dụng của các quy định mới về bảo vệ người tố cáo tham nhũng, song qua các báo cáo về công tác PCTN, bao gồm báo cáo công bố tại Hội nghị toàn quốc tổng kết 10 năm công tác PCTN, tiêu cực (giai đoạn 2012-2022) cho thấy, phần lớn các vụ việc tham nhũng, tiêu cực được phát hiện là qua thanh tra, kiểm tra, còn lại những vụ việc, hành vi được xử lý thông qua đơn từ tố cáo của cán bộ, nhân dân vẫn còn rất ít¹¹. Điều đó có nghĩa là các quy định pháp luật mới về bảo vệ người tố cáo tham nhũng vẫn chưa phát huy hiệu quả, chưa tạo ra chuyển biến đáng kể trong việc tố cáo tham nhũng.

⁷ Thanh tra Chính phủ và Ngân hàng Thế giới, *Tham nhũng từ góc nhìn của người dân, doanh nghiệp và cán bộ, công chức*, 2013.

⁸ Thanh tra Chính phủ và Ngân hàng Thế giới, *Tlđđ*.

⁹ Tổ chức Hướng tới Minh bạch (TT), cơ quan đầu mối quốc gia của Tổ chức Minh bạch quốc tế (TI) tại Việt Nam, *Phong vũ biểu tham nhũng toàn cầu 2013 – Quan điểm và trải nghiệm của người dân Việt Nam*.

¹⁰ Thanh tra Chính phủ và Ngân hàng Thế giới, *Tlđđ*.

¹¹ Thanh Hà (2022), *Người tố cáo vẫn đơn độc, lẻ loi trong cuộc đấu tranh với tham nhũng*, VOV, <https://vov.vn/chinh-tri/xay-dung-chinh-don-dang/nguoi-to-cao-van-don-doc-le-loi-trong-cuoc-dau-tranh-voi-tham-nhung-post958376.vov>.

Các chuyên gia xác định nguyên nhân và giải pháp cho vấn đề này như sau¹²:

Thứ nhất, người dân chưa hiểu biết về tầm quan trọng, ý nghĩa của việc tố cáo tham nhũng cũng như các quy định của pháp luật trong bảo vệ người tố cáo tham nhũng, dẫn đến không có động lực tố cáo tham nhũng hoặc không dám tố cáo tham nhũng vì lo ngại không được bảo vệ.

Để khắc phục tình trạng trên, cần tăng cường hơn nữa công tác tuyên truyền, phổ biến các chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước về tố cáo nói chung và pháp luật về bảo vệ người tố cáo tham nhũng nói riêng để người dân hiểu rõ và yên tâm tham gia tố cáo các hành vi vi phạm pháp luật, nhất là trong các trường hợp tố cáo hành vi tham nhũng.

Thứ hai, một bộ phận không nhỏ người dân có tâm lý “sống chung với tham nhũng”, thậm chí tiếp tay cho tham nhũng, thể hiện qua việc chấp nhận, thậm chí chủ động, đưa hối lộ để “bôi trơn” trong quá trình giải quyết thủ tục hành chính. Trong những trường hợp này, người dân thường không tố cáo hành vi nhận hối lộ, mặc dù theo Điều 364 Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017), người đưa hối lộ tuy không bị ép buộc nhưng đã chủ động khai báo trước khi bị phát giác thì có thể được miễn trách nhiệm hình sự và được trả lại một phần hoặc toàn bộ của đã dùng để đưa hối lộ.

Do đó, cần tăng cường hơn nữa công tác tuyên truyền, phổ biến các chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước về PCTN, đặc biệt là về các hành vi tham nhũng và chế tài với các hành vi tham nhũng. Cũng cần thực hiện tuyên truyền, giáo dục về văn hoá liêm chính trong cộng đồng để người dân từng bước thay đổi tâm lý “sống chung với tham nhũng”, không đưa hối lộ hay tiếp tay cho tham nhũng.

Thứ ba, một số người dân chủ động tố giác tham nhũng nhưng cơ quan nhà nước có thẩm quyền không thụ lý giải quyết do thiếu chứng cứ chứng minh hành vi phạm tội, hoặc không nhiệt tâm giải quyết trong trường hợp tuy có chứng cứ nhưng người tố cáo không tiết lộ

¹² Thanh Hà, *Tlđđ*; Đào Thảo Ly (2021), *Đánh giá thực trạng quy định của pháp luật về bảo vệ người tố cáo hiện nay*, Công thông tin điện tử Thanh tra tỉnh Hà Tĩnh, <http://thanhtra.tinh.gov.vn/danh-gia-thuc-trang-quy-dinh-cua-phap-luat-ve-bao-ve-nguoi-to-cao-hien-nay-1638255909.html>; Đỗ Văn Nhân (2022), *Nâng cao hiệu quả công tác bảo vệ người phát hiện, tố giác, người đấu tranh chống tham nhũng*, Tạp chí điện tử Luật sư Việt Nam, <https://lsvn.vn/nang-cao-hieu-qua-cong-tac-bao-ve-nguoi-phat-hien-to-giac-nguoi-dau-tranh-chong-tham-nhung-1659092614.html>.

danh tính¹³. Ngoài ra, trong những trường hợp người dân tố cáo hành vi tham nhũng của cán bộ, công chức nhưng hành vi chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự thì vẫn xảy ra trường hợp cơ quan có trách nhiệm xử lý cán bộ, công chức có xu hướng bao che, xử lý thiếu kiên quyết, triệt để. Thực trạng đó khiến cho người dân e ngại hoặc không nhiệt huyết tố cáo tham nhũng.

Vì vậy, cần tăng cường công tác kiểm tra, giám sát, thanh tra đối với công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo, qua đó phát hiện, xử lý kịp thời những cán bộ, cơ quan, tổ chức chưa thực hiện nghiêm chỉnh các quy định pháp luật về khiếu nại, tố cáo, đặc biệt là hành vi bao che cho người bị tố cáo.

Thứ tư, khung pháp luật về quản lý nhà nước trong nhiều lĩnh vực còn nhiều bất cập, dẫn đến tình trạng ở nhiều cơ quan nhà nước khó thực thi đúng, buộc phải “vận dụng” mới có thể giải quyết được công việc. Trong bối cảnh đó, những cán bộ tố cáo tham nhũng có thể không nhận được sự tán thành, ủng hộ, thậm chí bị xa lánh, chỉ trích bởi đồng nghiệp và tập thể. Cùng với văn hoá “sống chung với tham nhũng”, người tố cáo tham nhũng ít nhận được sự đồng thuận, đồng viên, chia sẻ của đồng nghiệp, cộng đồng, thậm chí là cả người thân trong gia đình. Tình trạng đơn độc, lẻ loi, bị cô lập khiến cho ít người dũng cảm tố cáo tham nhũng.

Để giải quyết vấn đề này, bên cạnh giải pháp tuyên truyền, giáo dục về văn hoá liêm chính, cần tiếp tục tăng cường rà soát, hoàn thiện pháp luật về quản lý nhà nước trên các lĩnh vực để kịp thời sửa đổi những quy định thiếu hợp lý, qua đó loại trừ những lý do “biện hộ” cho tham nhũng và nâng cao sự ủng hộ với người tố cáo tham nhũng.

Thứ năm, mặc dù kể từ năm 2018, khung pháp luật về bảo vệ người tố cáo tham nhũng đã được cải cách theo hướng quy định cụ thể hơn về nghĩa vụ, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức có liên quan, song theo pháp luật hiện hành vẫn có nhiều cơ quan, tổ chức có nghĩa vụ, trách nhiệm trong vấn đề này, như Ủy ban nhân dân các cấp, cơ quan có trách nhiệm giải quyết tố cáo; cơ quan

công an nơi người tố cáo, người thân thích của người tố cáo cư trú, làm việc, học tập; cơ quan công an nơi có tài sản của người tố cáo hoặc người thân thích của người tố cáo; tổ chức công đoàn cơ sở, cơ quan quản lý lao động hoặc cơ quan có thẩm quyền khác ở địa phương. Ngoài ra, còn có các cơ quan có thẩm quyền quyết định áp dụng biện pháp bảo vệ đối với người tố giác tội phạm, người làm chứng, bị hại và người tham gia tố tụng khác, cụ thể như Cơ quan điều tra của Công an nhân dân, Cơ quan điều tra trong Quân đội nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân và Tòa án nhân dân... Việc có quá nhiều cơ quan có trách nhiệm trong việc bảo vệ người tố cáo hành vi tham nhũng sẽ khó tránh khỏi sự chồng chéo về thẩm quyền và trách nhiệm, từ đó ảnh hưởng tới tính kịp thời và tính hiệu quả của việc bảo vệ người tố cáo tham nhũng.

Như vậy, cần nghiên cứu thành lập hoặc xác định một cơ quan chuyên trách về bảo vệ người tố cáo nói chung, người tố cáo tham nhũng nói riêng. Trước mắt, cần hoàn thiện các quy định về trách nhiệm phối hợp giữa người giải quyết tố cáo và các cơ quan, tổ chức có liên quan trong bảo vệ người tố cáo. Hiện tại, theo Luật Tố cáo năm 2018 và Nghị định số 31/2019/NĐ-CP, trách nhiệm chính trong việc bảo vệ người tố cáo trước hết thuộc về người giải quyết tố cáo, sau đó là các cơ quan phối hợp như cơ quan quản lý người tố cáo tại nơi công tác, Ủy ban nhân dân các cấp, cơ quan công an có thẩm quyền và các cơ quan, tổ chức cá nhân có liên quan khác. Việc quy định cụ thể như vậy đã cơ bản khắc phục được tình trạng người tố cáo “phải tự mình tìm người, cơ quan, tổ chức bảo vệ mình”, đồng thời hạn chế được tình trạng đùn đẩy, né tránh trách nhiệm bảo vệ người tố cáo. Tuy nhiên, nếu việc phối hợp giữa người giải quyết tố cáo và các cơ quan, tổ chức có liên quan không tốt thì việc bảo vệ người tố cáo vẫn thiếu kịp thời, có thể gây ra những hậu quả tiêu cực với người tố cáo, nhất là trong các tình huống cần triển khai ngay các biện pháp bảo vệ tính mạng, sức khỏe, danh dự, nhân phẩm, uy tín và các quyền nhân thân khác của người tố cáo và người thân của họ. Vì vậy, Nhà nước cần quy định rõ hơn trách nhiệm của từng cơ quan, tổ chức đã nêu trong việc bảo vệ người tố cáo và người thân của họ, gắn với từng trường hợp cụ thể.

Thứ sáu, mặc dù khôn khổ các biện pháp bảo vệ người tố cáo theo pháp luật Việt Nam hiện khá phong phú, song xét về tổng thể, các biện pháp bảo vệ người tố cáo chưa thực sự hoàn thiện. Theo các quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015, quyền của người tố giác (tố cáo) tội phạm còn hạn chế so với quyền của

¹³ Theo pháp luật hiện hành, nếu đơn tố cáo nặc danh có nội dung rõ ràng, kèm theo các thông tin, tài liệu, bằng chứng chứng minh nội dung tố cáo hành vi tham nhũng, hành vi tội phạm thì người xử lý đơn báo cáo thủ trưởng cơ quan, tổ chức, đơn vị xử lý theo quy định của pháp luật về phòng, chống tham nhũng, pháp luật tố tụng hình sự (quy định tại Mục 3 Chương III Luật Phòng, chống tham nhũng 2018; Điều 481, Điều 482 Bộ luật Tố tụng hình sự 2015; Điều 8, Điều 12 Thông tư liên tịch số 02/2018/TTLT-VKSTC-TATC-BCA-BQP-BTC-BNN&PTNT).

những người tham gia tố tụng khác (người bị hại, nguyên đơn dân sự, bị đơn dân sự, người có quyền và lợi ích liên quan), ví dụ như về quyền được mời và thay đổi người giám định, quyền được sử dụng phiên dịch, quyền đề nghị thay đổi người tiến hành tố tụng, quyền kháng cáo.

Giải pháp cho tình trạng này là cần rà soát sửa đổi Bộ luật Tố tụng hình sự để bổ sung những quyền đã nêu trên cho người tố cáo. Rộng hơn, cần tiếp tục quán triệt và thể chế hóa đầy đủ các chủ trương, chính sách có liên quan của Đảng, Nhà nước vào hệ thống pháp luật hiện hành để bảo vệ người tố cáo tham nhũng.

Thứ bảy, ở nhiều quốc gia, người tố cáo tham nhũng không chỉ được bảo vệ, vinh danh, mà còn được khen thưởng thích đáng¹⁴; tuy nhiên, ở nước ta, việc khen thưởng người tố cáo tham nhũng chưa được coi trọng đúng mức. Những vụ việc tham nhũng được phát hiện và xử lý do người dân tố cáo nhưng ít khi người tố cáo được vinh danh xứng đáng. Đây cũng là hạn chế đã được nêu từ lâu nhưng hiện chưa được khắc phục, thậm chí quy định hiện hành còn bất cập hơn so với quy định trước đây. Cụ thể, Nghị định số 76/2012/NĐ-CP trước đây có quy định về khen thưởng người có thành tích trong việc tố cáo (Điều 45) nhưng Nghị định số 31/2019/NĐ-CP ngày 10/4/2019 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp tổ chức thi hành Luật Tố cáo năm 2018 (thay thế Nghị định số 76/2012/NĐ-CP) lại không có quy định nào về khen thưởng đối với người tố cáo.

Do đó, Chính phủ cần sớm sửa đổi, bổ sung quy định về khen thưởng người tố cáo vào Nghị định số 31/2019/NĐ-CP hoặc ban hành một Nghị định riêng về vấn đề này, qua đó thực hiện tốt công tác biểu dương, khen thưởng kịp thời đối với người tố cáo đúng, tạo động lực, khuyến khích mọi người tích cực tham gia phản ánh, tố giác, tố cáo hành vi tham nhũng.

Thứ tám, quy định về bảo vệ bí mật thông tin của người tố cáo còn thiếu chặt chẽ. Bảo vệ bí mật thông tin của người tố cáo là một nguyên tắc cốt lõi trong pháp luật về giải quyết tố cáo ở các quốc gia¹⁵. Tuy nhiên, do mô hình cơ quan, tổ chức tiếp nhận, xử lý đơn thư và giải quyết tố cáo hiện nay ở nước ta là những tập thể với nhiều bộ phận khác nhau nên việc giữ gìn bí mật thông tin của người tố cáo khó có thể đảm bảo. Trong thực tế có nhiều trường hợp vì muốn bao

che, có thái độ nể nang nên thông tin về người tố cáo vẫn bị tiết lộ. Ngoài ra, pháp luật hiện hành vẫn còn kẽ hở trong quy định về bảo vệ người tố cáo. Điều 22 Nghị định số 31/2019/NĐ-CP quy định về chế tài xử lý kỷ luật hình thức “cảnh cáo” đối với người có thẩm quyền giải quyết tố cáo làm lộ thông tin cá nhân của người tố cáo. Theo quy định này thì trách nhiệm bảo vệ bí mật thông tin của người tố cáo chỉ thuộc về một mình người có thẩm quyền giải quyết tố cáo, trong khi có nhiều người khác (như cán bộ tiếp nhận, xử lý thông tin tố cáo ở các trụ sở tiếp dân và ở các cơ quan, đơn vị khác trong trường hợp cơ quan đó không có thẩm quyền giải quyết,...) cũng có thể làm lộ danh tính người tố cáo.

Vì thế, cần sửa đổi quy định về trách nhiệm bảo vệ bí mật thông tin của người tố cáo trong Nghị định số 31/2019/NĐ-CP để ràng buộc tất cả các chủ thể liên quan. Rộng hơn, cần bổ sung quy định về quy tắc ứng xử, quy tắc đạo đức của cán bộ công chức khi tiếp nhận, giải quyết tố cáo và yêu cầu bảo vệ của người tố cáo trong Nghị định số 31/2019/NĐ-CP.

Thứ chín, quy định về căn cứ để yêu cầu bảo vệ người tố cáo còn thiếu cụ thể. Hiện tại, theo khoản 3 Điều 47 Luật Tố cáo năm 2018, “Khi có căn cứ về việc vị trí công tác, việc làm, tính mạng, sức khỏe, tài sản, danh dự, nhân phẩm của người được bảo vệ (người tố cáo, vợ, chồng, cha đẻ, mẹ đẻ, cha nuôi, mẹ nuôi, con đẻ, con nuôi của người tố cáo) đang bị xâm hại hoặc có nguy cơ bị xâm hại ngay tức khắc, hay họ bị tru dập, phân biệt đối xử do việc tố cáo, người giải quyết tố cáo, cơ quan khác có thẩm quyền tự quyết định hoặc theo đề nghị của người tố cáo quyết định việc áp dụng biện pháp bảo vệ cần thiết”. Tuy nhiên, hiện chưa rõ như thế nào là “có căn cứ”, dẫn đến khả năng áp dụng biện pháp bảo vệ khi chưa thực sự cần thiết hoặc không áp dụng biện pháp bảo vệ khi cần thiết.

Để khắc phục tình trạng trên, Nhà nước cần có quy định cụ thể hoá những biểu hiện, hành vi và mức độ hành vi mà có thể được xem là “có căn cứ” ra quyết định áp dụng biện pháp bảo vệ cần thiết với người tố cáo, và/hoặc với người thân của họ.

Thứ mười, quy định về cơ sở vật chất, nguồn nhân lực, phương tiện, kinh phí bảo vệ người tố cáo cũng chưa rõ ràng, cụ thể. Hiện vẫn chưa rõ kinh phí bảo vệ người tố cáo (và người thân thích của người tố cáo, nếu cần thiết) sẽ trích từ nguồn ngân sách nào, do cơ quan nào trực tiếp chi trả. Tình trạng này cũng gây khó khăn cho việc bảo vệ người tố cáo trong thực tế.

Như vậy, các cơ quan nhà nước cần quy

¹⁴ NWC, *The Importance of Rewards: Whistleblower reward laws are the key to successfully combating fraud and corruption*, <https://www.whistleblowers.org/the-importance-of-rewards/>.

¹⁵ NWC, *Whistleblower Confidentiality*, <https://www.whistleblowers.org/whistleblower-confidentiality/>.

định rõ hơn về nguồn kinh phí và cơ chế tài chính cho việc bảo vệ người tố cáo và người thân của họ.

Bên cạnh việc hoàn thiện pháp luật, cần đồng thời thực hiện các biện pháp sau đây để nâng cao hiệu quả bảo vệ người tố cáo tham nhũng¹⁶:

- Đề cao trách nhiệm nêu gương, gương mẫu của cán bộ, đảng viên, nhất là cán bộ lãnh đạo, chủ chốt; tăng cường trách nhiệm của người đứng đầu trong việc thực hiện các chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước về bảo vệ người tố cáo. Cần bảo đảm người đứng đầu cơ quan, tổ chức thực hiện đầy đủ và nghiêm chỉnh trách nhiệm triển khai thực hiện công tác bảo vệ người tố cáo, chịu trách nhiệm trước cấp trên và bị xử lý kỷ luật nếu để xảy ra tình trạng làm lộ thông tin của người tố cáo hay người tố cáo bị trả thù, trù dập khi tố cáo tham nhũng.

- Tăng cường thực hiện các biện pháp phòng ngừa, ngăn chặn không để xảy ra các hành vi trả thù, trù dập người tố cáo; kịp thời áp dụng các biện pháp bảo vệ người tố cáo theo quy định, nhất là đơn vị tiếp nhận tố cáo, xác minh nội dung tố cáo, người giải quyết tố cáo phải bảo đảm an toàn cho người tố cáo. Các tố cáo về tham nhũng, lãng phí, tiêu cực phải được giải quyết kịp thời, tránh tình trạng đùn đẩy, bao che, không giải quyết hoặc giải quyết không đúng quy định pháp luật; bảo đảm không để lộ lọt thông tin, làm ảnh hưởng đến sự an toàn của người tố cáo;

- Tăng cường công tác kiểm tra, giám sát, thanh tra đối với công tác bảo vệ người tố cáo của cấp ủy, tổ chức đảng và chính quyền các cấp; chủ động phát hiện, xử lý nghiêm theo quy định của Đảng, pháp luật của Nhà nước đối với các tổ chức và cá nhân có hành vi trả thù, trù dập người tố cáo, bao che cho người bị tố cáo, các cơ quan, đơn vị có chức năng bảo vệ người tố cáo nhưng không làm tròn trách nhiệm.

Kết luận

Người chống tham nhũng nói chung và người tố cáo các hành vi tham nhũng nói riêng thường phải đối mặt với nhiều áp lực và rủi ro. Nhiều người trong số họ thực tế đã phải chịu đựng những mối đe dọa hay hành động trả thù, trù dập của người bị tố cáo, trong khi sự ủng hộ, chia sẻ, giúp đỡ của tập thể, cộng đồng và gia đình hiện còn hạn chế. Điều này khiến không ít người dân và cán bộ, đảng viên e ngại, né tránh, không

dám hoặc không muốn tố cáo tham nhũng. Để PCTN hiệu quả, rất cần huy động sự tham gia của người dân trong đấu tranh PCTN, đặc biệt là khuyến khích người dân tố cáo hành vi tham nhũng. Việc này đòi hỏi phải nâng cao hiệu quả bảo vệ người tố cáo tham nhũng, trong đó cần tiếp tục sửa đổi, bổ sung khung chính sách, pháp luật nhằm nâng cao hiệu quả bảo vệ người tố cáo tham nhũng trong thời gian tới./

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017);
2. Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2021);
3. Đào Thảo Ly (2021), *Đánh giá thực trạng quy định của pháp luật về bảo vệ người tố cáo hiện nay*, Cổng thông tin điện tử Thanh tra tỉnh Hà Tĩnh, <http://thanhtratinh.hatinh.gov.vn/danh-gia-thuc-trang-quy-dinh-cua-phap-luat-ve-bao-ve-nguoi-to-cao-hien-nay-1638255909.html>;
4. De Gruyter, "The public sphere hero: Representations of Whistleblowing in U.S. Culture", *Whistleblowing Nation*, Timothy Melley (edited), Columbia University Press 2020, <https://doi.org/10.7312/mist19416-010>;
5. Đỗ Văn Nhân (2022), *Nâng cao hiệu quả công tác bảo vệ người phát hiện, tố giác, người đấu tranh chống tham nhũng*, Tạp chí điện tử Luật sư Việt Nam, <https://lsvn.vn/nang-cao-hieu-qua-cong-tac-bao-ve-nguoi-phat-hien-to-giac-nguoi-dau-tranh-chong-tham-nhung1659092614.html>;
6. Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018;
7. Luật Tố cáo năm 2018;
8. NWC, *Best Practices for Whistleblower Laws*, <https://www.whistleblowers.org/whistleblower-law-best-practices/>;
9. NWC, *The Importance of Rewards: Whistleblower reward laws are the key to successfully combating fraud and corruption*, <https://www.whistleblowers.org/the-importance-of-rewards/>;
10. NWC, *Whistleblower Confidentiality*, <https://www.whistleblowers.org/whistleblower-confidentiality/>;
11. Thanh Hà (2022), *Người tố cáo vẫn đơn độc, lẻ loi trong cuộc đấu tranh với tham nhũng*, VOV, <https://vov.vn/chinh-tri/xay-dung-chinh-don-dang/nguoi-to-cao-van-don-doc-le-loi-trong-cuoc-dau-tranh-voi-tham-nhung-post958376.vov>;
12. Thanh tra Chính phủ và Ngân hàng Thế giới, *Tham nhũng từ góc nhìn của người dân, doanh nghiệp và cán bộ, công chức*, 2013;
13. Tổ chức Hướng tới Minh bạch (TT), cơ quan đầu mối quốc gia của Tổ chức Minh bạch quốc tế (TI) tại Việt Nam, *Phong vũ biểu tham nhũng toàn cầu 2013 – Quan điểm và trải nghiệm của người dân Việt Nam*;
14. Trần Nghĩa Triệu (2019), *Một số quy định của Đảng và Nhà nước về bảo vệ người tố cáo nói chung và tố cáo tham nhũng nói riêng*, Trang thông tin điện tử, Ban Nội chính tỉnh ủy Lạng Sơn, <http://noichinh.langson.gov.vn/node/444>;
15. Trung tâm Từ điển học (2009), *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb. Đà Nẵng.

¹⁶ Đỗ Văn Nhân (2022), *Tlđđ*; Đào Thảo Ly (2021), *Tlđđ*; Thanh Hà (2022), *Tlđđ*.