

# BẢO VỆ QUYỀN CỦA NGƯỜI TỐ CÁO: CÁC TIÊU CHUẨN QUỐC TẾ VÀ NHỮNG GỢI Ý CHO VIỆT NAM

TRẦN THÙY DƯƠNG\*

*Bảo vệ quyền của người tố cáo là một trong những nội dung, biện pháp bảo vệ quyền con người được Hiến pháp, pháp luật quốc tế quy định. Vì vậy, các quy định pháp luật bảo vệ quyền của người tố cáo được thể hiện rõ trong công ước quốc tế, các tổ chức quốc tế; nhiều quốc gia đã xây dựng, ban hành đạo luật riêng bảo vệ quyền của người tố cáo. Bài viết làm rõ những vấn đề chung về tiêu chuẩn, khuyến nghị pháp luật bảo vệ quyền của người tố cáo ở một số quốc gia; từ đó, gợi mở cho Việt Nam một số nội dung, biện pháp cơ bản để xây dựng, hoàn thiện pháp luật bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam hiện nay.*

*Từ khóa: Bảo vệ người tố cáo; tiêu chuẩn; kinh nghiệm quốc tế; Việt Nam.*

*Protecting whistleblower rights is essential to human rights protection, enshrined in national and international constitutions. Many international conventions and organizations have laid down clear guidelines for protecting whistleblowers' rights, and numerous countries have implemented specific legislation to safeguard these rights. This article clarifies the general standards and legal recommendations for protecting whistleblowers' rights in various countries, drawing upon international practices. From there, it proposes fundamental measures and content for Vietnam to build and enhance its legal framework for protecting whistleblower rights today.*

*Keywords: Whistleblower protection; standards; international experience; Vietnam.*

NGÀY NHẬN: 05/9/2024      NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 12/10/2024      NGÀY DUYỆT: 18/11/2024

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.346.2024.1011>

## 1. Đặt vấn đề

Bảo vệ quyền của người tố cáo có vị trí, vai trò quan trọng trong đời sống xã hội của mỗi quốc gia, dân tộc. Việc bảo vệ quyền của người tố cáo là bảo vệ quyền của con người trong môi trường hòa bình. Vì vậy, bảo đảm cho sự phát triển ổn định, bền vững của quốc gia, hệ thống chính trị mỗi nước đều quan tâm, chú trọng đến việc xây dựng, ban hành hệ thống pháp luật đủ mạnh để bảo vệ người tố cáo đúng. Tuy nhiên, pháp luật quốc tế bảo vệ quyền của người tố cáo một cách hiệu

quả, kịp thời ở mỗi nước có sự khác nhau về cách thức, phương pháp tiến hành. Dù có sự khác nhau về cơ chế, biện pháp bảo vệ quyền của người tố cáo, song đích hướng đến là bảo đảm sự công bằng, bình đẳng, những hành vi sai trái, tham nhũng, lãng phí cần phải có pháp luật trừng trị thích đáng và những người tố cáo đúng cần phải được bảo vệ một cách an toàn.

\* *ThS, Trường Chính trị Trường Chinh, tỉnh Nam Định*

## 2. Một số vấn đề về pháp luật bảo vệ quyền của người tố cáo ở một số quốc gia trên thế giới

Mỗi quốc gia dù phát triển hay không phát triển, đi theo thể chế chính trị khác nhau đều có hệ thống pháp luật để duy trì, quản lý hoạt động xã hội, trong đó có pháp luật về bảo vệ quyền của người tố cáo. Pháp luật về bảo vệ quyền của người tố cáo, vừa là những quy định riêng, cụ thể mang tính đặc thù của mỗi quốc gia vừa là những quy định, yêu cầu mang tính phổ quát để người tố cáo được bảo vệ một cách an toàn nhất về mọi mặt, xóa bỏ tâm lý sợ bị trả thù, trù dập của những tổ chức, cá nhân bị tố cáo. Điều 33 Công ước Chống tham nhũng của Liên hiệp quốc nêu rõ: “Mỗi quốc gia thành viên xem xét quy định các biện pháp thích hợp trong hệ thống pháp luật quốc gia để bảo vệ trước những đối xử bất công với người nào tố cáo thiện ý và dựa trên những căn cứ hợp lý với cơ quan có thẩm quyền về bất cứ sự việc nào có liên quan đến các tội phạm quy định theo công ước này”. Trên cơ sở đó, các nước ở châu Âu, châu Á, Nam Phi, châu Phi cũng xây dựng, hoàn thiện và ban hành pháp luật về bảo vệ người tố cáo, điển hình, như: Công ước *Luật Dân sự về chống tham nhũng* và Công ước *Luật Hình sự về chống tham nhũng* của Hội đồng châu Âu; Công ước phòng và chống tham nhũng của Liên minh châu Phi; Nghị định thư của các nước Nam Phi về chống tham nhũng. Những nội dung trong các bản công ước đều thống nhất đến việc xem xét áp dụng các biện pháp duy trì và tăng cường hệ thống pháp luật để bảo vệ công chức, người lao động, công dân có thiện ý tố cáo các hành vi tham nhũng, tội phạm mà không lo bị trả thù.

Thực tiễn chỉ ra, hệ thống pháp luật chặt chẽ sẽ là chìa khóa để bảo vệ những người tố cáo và bảo đảm một cách công khai, minh bạch rằng những hành vi tố cáo của họ đến cơ quan chức năng có thẩm quyền sẽ được giải quyết hiệu quả và triệt để. Chính vì vậy, năm 2019, Liên minh châu Âu (EU) đã thúc đẩy các

tiêu chuẩn quốc tế bằng cách thông qua Chỉ thị về bảo vệ người tố cáo. Tuy nhiên, Chỉ thị này mới chỉ được 5 quốc gia trong tổng số 27 quốc gia thành viên thông qua (Đan Mạch, Thụy Điển, Bồ Đào Nha, Malta và Lithuania). Ở một số nước, như: Mỹ, Anh, Hàn Quốc, Malaysia, Singapore... để bảo vệ người tố cáo đã đưa ra những thiết chế, quy định rất cụ thể, rõ ràng để bảo vệ người tố cáo: bảo mật danh tính; miễn trách nhiệm đối với người tiết lộ danh tính của người tố cáo; bảo vệ những quyền lợi về vật chất của người tố cáo; giảm nghĩa vụ chứng minh cho những người tố cáo. Pháp luật của nước Mỹ đã xây dựng luật hết sức khắt khe và nghiêm khắc đối với những ai tiết lộ, để lộ danh tính của người tố cáo mà chưa được sự đồng ý, cho phép của cơ quan có thẩm quyền; trong những trường hợp thật sự cần thiết để “xác định rằng việc tiết lộ danh tính của cá nhân là cần thiết về một mối nguy hại sẽ xảy ra đối với sức khỏe hoặc an toàn công cộng hoặc sẽ vi phạm luật hình sự”<sup>1</sup>.

Pháp luật của Hàn Quốc quy định về bảo mật danh tính của người tố cáo, nếu không được sự đồng ý cho phép của người tố cáo mà người khác tiết lộ danh tính của người tố cáo sẽ bị kỷ luật; nếu để cho người khác biết danh tính, thông tin cá nhân được đăng tải trên mạng, người tiết lộ sẽ bị phạt tù dưới 3 năm hoặc phạt tiền dưới 10 triệu Won. Pháp luật nêu rõ: “khi tiếp nhận được tố cáo về hành vi tham nhũng và cần phải chuyển tố cáo đến cơ quan điều tra thì Ủy ban Dân quyền và Phòng, chống tham nhũng có quyền giấu đi thông tin về người tố cáo, chỉ chuyển nội dung tố cáo đến cơ quan điều tra làm rõ”<sup>2</sup> và quy định khi người tố cáo gặp những bất lợi trong quá trình làm việc sẽ được phục hồi về quyền lợi, nghĩa vụ như trước.

Ở Ấn Độ cũng xây dựng, ban hành pháp luật để bảo vệ người tố cáo, quyền của người tố cáo như công bố nghị quyết đề ra những biện pháp ứng xử đối với người tố cáo. Đặc biệt, ngày 16/4/2019, Nghị viện châu Âu đã có được đa số phiếu tán thành các quy tắc nhằm

bảo vệ người tố cáo khỏi sự trả thù. Quy tắc đã nêu rõ những người tố cáo hành vi vi phạm đóng vai trò quan trọng trong việc phanh phui các vụ bê bối. Nhờ có những người tố cáo mà nhiều hành vi vi phạm như trốn thuế, gian lận khí thải, thu thập dữ liệu của người khác mà không được sự đồng ý cho phép của họ được phát hiện và xử lý.

Những quy định pháp luật bảo vệ quyền của người tố cáo ở các nước trên thế giới và một số tổ chức quốc tế đều có những cơ chế đặc thù mang tính chất địa phương, phù hợp với thể chế chính trị tư tưởng, đặc điểm kinh tế, văn hóa, xã hội ở mỗi nước. Qua nghiên cứu, tìm hiểu pháp luật về bảo vệ người tố cáo ở một số nước và tổ chức quốc tế đều có những tiêu chuẩn, khuyến nghị cụ thể trên một số khía cạnh chủ yếu sau:

*Thứ nhất*, khẳng định sự cần thiết phải có pháp luật bảo vệ quyền của người tố cáo. Các quốc gia trên thế giới đều có chung nhận định, đánh giá hết sức xác đáng cần thiết về pháp luật bảo vệ người tố cáo; bảo vệ an toàn tuyệt đối về mọi mặt cho người tố cáo và những người thân, đồng nghiệp, người làm công tác xác minh, điều tra thông tin của người tố cáo. Một số nước còn có hình thức xử lý thật nghiêm như phạt tù, phạt tiền đối với những tổ chức, cá nhân có ý định trả thù người tố cáo; có khoảng 30 nước trên thế giới đã thông qua các luật về tố cáo dưới dạng này hay dạng khác, nhiều quốc gia khác đã thông qua các biện pháp bảo vệ có giới hạn các lĩnh vực khác nhau<sup>3</sup>.

*Thứ hai*, pháp luật của các nước đều đưa ra những quy định bảo vệ danh tính của người tố cáo, từ đó bảo đảm cho người tố cáo yên tâm trong công tác và cuộc sống sinh hoạt đời thường. Pháp luật các nước quy định sẽ trừng trị và xử phạt nặng đối những tổ chức, cá nhân để lộ danh tính của người tố cáo; tùy theo tính chất, mức độ của thông tin bị lộ, lọt ra bên ngoài để cơ quan, chức năng có thể xử phạt hành chính hoặc xử lý hình sự.

*Thứ ba*, pháp luật các nước xác định những cơ chế thực thi pháp luật bảo vệ quyền

của người tố cáo, đồng thời, thành lập những cơ quan giám sát việc bảo vệ quyền của người tố cáo. Cơ quan giám sát việc bảo vệ quyền của người tố cáo có trách nhiệm điều tra những tổ chức, cá nhân cản trở, gây khó khăn, có hành động vi phạm, đe dọa đến an toàn tính mạng của người tố cáo. Điển hình như ở Hàn Quốc thành lập một ủy ban độc lập Chống tham nhũng và nhân quyền; Canada thành lập Liên ủy khu vực.

*Thứ tư*, tòa án trung tâm của việc phán quyết, xét xử những hành vi vi phạm, tham nhũng của người tố cáo. Những người bị tố cáo sẽ đưa ra xét xử khi đã có đủ bằng chứng để cáo buộc hành vi vi phạm, tham nhũng do tòa án ở mỗi cấp tiến hành. Những hành vi vi phạm, tham nhũng sẽ bị xử lý, trừng trị theo đúng quy định của *Hiến pháp*, pháp luật.

### 3. Những gợi ý cho Việt Nam trong xây dựng, hoàn thiện pháp luật bảo vệ người tố cáo hiện nay

Pháp luật về bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam từng bước được xây dựng, hoàn thiện đáp ứng với yêu cầu, nhiệm vụ của thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa, mở cửa, hội nhập quốc tế sâu rộng hiện nay, như: Nghị quyết Trung ương 3 (khóa X) về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống tham nhũng, lãng phí; Chỉ thị số 27-CT/TW ngày 10/01/2019 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; *Luật Phòng, chống tham nhũng* năm 2005 (được sửa đổi, bổ sung năm 2007 và 2012); *Luật Tố cáo* năm 2011, 2018; *Luật Phòng, chống tham nhũng* năm 2018; *Bộ luật Tố tụng Hình sự* năm 2015; Quy định số 11-QĐi/TW ngày 18/02/2019 của Bộ Chính trị quy định 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 dân.

Tuy nhiên, pháp luật về bảo vệ quyền của người tố cáo vẫn còn một số hạn chế, chưa có những quy định chặt chẽ, cụ thể, toàn diện,

thống nhất để bảo vệ vị trí việc làm cho người tố cáo; lực lượng bảo vệ người tố cáo chưa có sự phân công cụ thể, rõ ràng, còn mang tính chung chung; người tố cáo vẫn bị trù dập, trả thù, không được phát triển; còn tình trạng tâm lý bất an ảnh hưởng đến công việc nên không dám tố cáo những sai phạm của tổ chức, cá nhân. Pháp luật về xử lý người trả thù, trù dập người tố cáo chưa đi vào thực tiễn cuộc sống, việc xử phạt hành chính hay phạt tù người trả thù tố cáo vẫn chưa có. Chính vì vậy, trong xây dựng, hoàn thiện pháp luật bảo vệ người tố cáo hiện nay, cần thực hiện các giải pháp sau:

*Một là*, tiếp tục xây dựng và hoàn thiện pháp luật bảo vệ quyền của người tố cáo trong điều kiện mới. Với tinh thần này, cấp ủy, tổ chức đảng, người đứng đầu cơ quan, ban, ngành có liên quan từ trung ương đến địa phương tiến hành rà soát, tổng kiểm kê lại các văn bản về bảo vệ người tố cáo. Cần có những văn bản mới nhưng có sự kế thừa, bổ sung và phát triển hợp lý, phù hợp với đặc điểm tình hình, yêu cầu, nhiệm vụ đặt ra; việc xây dựng, ban hành pháp luật bảo vệ người tố cáo cho đúng, trúng. Đồng thời, cũng cần có những quy định riêng, cụ thể, rõ ràng pháp luật bảo vệ người tố cáo ở từng lĩnh vực, hoạt động, nhất là ở những lĩnh vực nhạy cảm, phức tạp dễ phát sinh khiếu nại, tố cáo, như: quy hoạch đất đai, giải phóng mặt bằng, đền bù cho người dân trong diện quy hoạch, mua sắm dịch vụ công, đấu thầu các dự án, công tác cán bộ, bố trí, sắp xếp, bổ nhiệm vào những vị trí của cơ quan, đơn vị, địa phương...

*Hai là*, bổ sung, hoàn thiện những chế tài về xử lý người trả thù, trù dập. Trong đó, nghiên cứu bổ sung, hoàn thiện pháp luật về xử lý người có ý định trả thù, trù dập người tố cáo đúng. Ở nơi nào, chỗ nào để xảy ra tình trạng người tố cáo bị trù dập, ức hiếp, cô lập, cản trở, gây khó khăn trong công việc, cuộc sống cơ quan, chức năng, ban, ngành có liên quan lập tức vào việc xác minh, điều tra, làm rõ và xử lý nghiêm theo đúng quy định của

pháp luật, đặc biệt là đối với người đứng đầu phải chịu trách nhiệm trước Đảng, Nhà nước và Nhân dân nếu để xảy ra tình trạng người tố cáo và những người thân gia đình bị trả thù. Đồng thời, cần có chế tài, quy định xử lý về mặt hành chính hoặc xử phạt tù như các nước trên thế giới đã làm đối với những tổ chức, cá nhân có hành vi trả thù, trù dập người tố cáo. Pháp luật xử lý người có hành vi trả thù, trù dập người tố cáo cần ngắn gọn, dễ nhớ, dễ làm, dễ thực hiện, phân định rõ ràng, cụ thể cho từng hành vi, trường hợp cụ thể; khi có sự việc xảy ra căn cứ vào đúng quy định, hướng dẫn của pháp luật đã ban hành để xử lý. Có như vậy, mới tạo động lực, niềm tin của cán bộ, đảng viên, công chức, viên chức và Nhân dân vào cuộc đấu tranh phòng, chống tham nhũng, tiêu cực.

*Ba là*, có pháp luật quy định về những điều kiện, tiêu chí bảo vệ quyền của người tố cáo ở cả khu vực nhà nước và bên ngoài nhà nước. Bảo vệ người tố cáo là trách nhiệm của toàn xã hội, song trước hết thuộc về cơ quan, chức năng có thẩm quyền trong hệ thống chính trị. Theo đó, để bảo vệ quyền người tố cáo kịp thời, hiệu quả cần có những quy định riêng cho từng đối tượng, với tính chất, nội dung sự việc khác nhau. Cần đặc biệt chú ý đến đối tượng tố cáo và nội dung tố cáo, có động cơ, ý định gì trong tố cáo hành vi vi phạm của những tổ chức, cá nhân có những sai phạm. Nếu đối tượng tố cáo có động cơ, ý định tốt về lợi ích của Đảng và nội dung tố cáo trung thực, khách quan, đúng với thực tiễn đang diễn ra. Cơ quan, chức năng, ban, ngành có liên quan cần chủ động có phương án, kế hoạch bảo vệ an toàn cho người tố cáo và những người thân trong gia đình; không để người tố cáo đứng đơn phương độc mã trong cuộc đấu tranh phòng, chống ngăn chặn, đẩy lùi những tiêu cực của xã hội.

Ngược lại, những cá nhân có động cơ, ý đồ không tốt, tố cáo sai sự thật, không đưa ra được những dẫn chứng cụ thể trong nội dung tố cáo hoặc nội dung tố cáo chưa đến mức

nghiêm trọng; các cơ quan, ban, ngành liên quan cần nghiên cứu, xem xét kỹ lưỡng, cẩn trọng để xử lý kịp thời các tình huống, sự việc, giữ vững sự ổn định chính trị, trật tự an toàn xã hội, thúc đẩy các hoạt động kinh tế - xã hội cơ quan, đơn vị, địa phương phát triển... Cần phân biệt rõ ràng, cụ thể khái niệm “cố tình tố cáo sai sự thật”, từ đó, giúp cơ quan, ban ngành có thẩm quyền đưa ra quyết định có thể áp dụng biện pháp hay truy cứu trách nhiệm hình sự đối với những người tố cáo sai hoặc có động cơ, lợi ích cá nhân, gây mất đoàn kết nội bộ trong cơ quan, đơn vị, địa phương.

Bốn là, trao quyền cho một số cơ quan, chức năng có thẩm quyền ở các cấp trong bảo vệ quyền của người tố cáo. Một số cơ quan, chức năng có thẩm quyền, như: Ban Nội chính, Ủy ban Kiểm tra, cơ quan cảnh sát từ trung ương đến cơ sở có vai trò rất quan trọng trong bảo vệ người tố cáo. Vì vậy, gắn với cơ quan, chức năng có thẩm quyền với các nội dung, sự việc tố cáo ở từng lĩnh vực, hoạt động cụ thể để bảo đảm cho người tố cáo được bảo vệ an toàn thuộc lĩnh vực cơ quan, ban, ngành hoạt động. Tuy nhiên, trong quá trình bảo vệ cần có sự phối hợp, giúp đỡ, hỗ trợ giữa các cơ quan, ban ngành có liên quan, không độc lập trong xử lý sai phạm, không tự ý đưa ra những quyết định bảo vệ người tố cáo khi chưa có sự điều tra, xác minh, phản hồi từ các cơ quan, ban, ngành có liên quan về nội dung tố cáo. Những cơ quan, chức năng khi đã được trao quyền bảo vệ người tố cáo phải thể hiện rõ tinh thần, trách nhiệm của mình, thật sự công tâm, khách quan trong bảo vệ quyền của người tố cáo.

#### 4. Kết luận

Bảo vệ quyền và lợi ích của người tố cáo là một nội dung, biện pháp quan trọng được nhiều quốc gia, các tổ chức quốc tế coi trọng nhằm vạch trần những hành vi vi phạm pháp luật, tham nhũng, lãng phí đe dọa đến sức khỏe cộng đồng, quyền sống, quyền mưu cầu hạnh phúc của con người trong môi trường hòa bình. Vì vậy, các quốc gia và các tổ chức

quốc tế đã xây dựng, ban hành pháp luật về tố cáo và bảo vệ quyền của người tố cáo với những tiêu chuẩn và đưa ra những khuyến nghị khác nhau để mỗi nước có thể trao đổi, học hỏi nhau trong quá trình đấu tranh ngăn chặn những hành vi trả thù người tố cáo.

Những tiêu chuẩn, khuyến nghị của các tổ chức quốc tế về pháp luật bảo vệ quyền của người tố cáo là những tư liệu quý để Việt Nam tham khảo, nghiên cứu vào điều kiện, hoàn cảnh lịch sử cụ thể phù hợp với thể chế chính trị, văn hóa của đất nước, góp phần xây dựng, hoàn thiện hơn nữa pháp luật về bảo vệ người tố cáo để xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân □

#### Chú thích:

1. Transparency International (2013). *International Principles for Whistleblower Protection*, viewed 15 December 2016, [www.transparency.org](http://www.transparency.org).
2. U4 - Anti corruption resource Center 2009. *Good practice in whistleblowing protection legislation*, viewed 15 December 2016, [www.transparency.org](http://www.transparency.org).
3. G20 2011. *Study on whistleblower protection frameworks*. Compendium of best practices and guiding principles for legislation, [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

#### Tài liệu tham khảo:

1. Bộ Chính trị (2019). *Quy định số 11-QĐi/TW ngày 18/02/2019 quy định 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 dân*.
2. Bộ Chính trị (2019). *Chỉ thị số 27-CT/TW ngày 10/01/2019 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*.
3. Quốc hội (2015). *Bộ luật Tố tụng Hình sự năm 2015*.
4. Quốc hội (2005, 2007, 2012, 2018). *Luật Phòng, chống tham nhũng* năm 2005 (sửa đổi, bổ sung năm 2007 và 2012, 2018).
5. Quốc hội (2011, 2018). *Luật Tố cáo* năm 2011, 2018.