



GIỚI THIỆU LUẬT TỔ CÁO NĂM 2018

I. SỰ CẦN THIẾT XÂY DỰNG LUẬT TỔ CÁO NĂM 2018

1. Việc xây dựng Luật tố cáo nhằm khắc phục những hạn chế, bất cập của Luật tố cáo năm 2011

Trong những năm qua, Luật tố cáo năm 2011 đã tạo hành lang pháp lý để công dân thực hiện quyền tố cáo; giúp các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền kịp thời phát hiện và xử lý đối với các hành vi vi phạm pháp luật nói chung, hành vi vi phạm pháp luật của cán bộ, công chức, viên chức trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ nói riêng. Tuy nhiên, qua quá trình triển khai thực hiện cho thấy Luật tố cáo năm 2011 đã bộc lộ những hạn chế, bất cập, cụ thể như sau:

Thứ nhất, về thẩm quyền giải quyết tố cáo: Luật tố cáo năm 2011 chưa quy định về nguyên tắc xác định thẩm quyền giải quyết tố cáo trong các trường hợp như: tố cáo việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ của cán bộ, công chức, viên chức xảy ra trong thời gian công tác trước đây nay đã chuyển sang cơ quan, tổ chức khác hoặc không còn là cán bộ, công chức, viên chức; tố cáo đối với cán bộ, công chức, viên chức của cơ quan, tổ chức đã hợp nhất, sáp nhập, chia, tách; tố cáo cán bộ, công chức, viên chức của cơ quan, tổ chức đã bị giải thể; tố cáo cơ quan, tổ chức trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ...

Luật tố cáo năm 2011 cũng chưa quy định thẩm quyền giải quyết tố cáo của các cơ quan như Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Thường trực Hội đồng nhân dân, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ; thẩm quyền giải quyết tố cáo hành vi vi phạm pháp luật trong việc thực hiện nhiệm vụ của người có chức danh, chức vụ trong doanh nghiệp nhà nước. Vì vậy gây ra những khó khăn, lúng túng trong việc giải quyết tố cáo của các cơ quan nhà nước.

Thứ hai, về trình tự, thủ tục giải quyết tố cáo: Luật tố cáo năm 2011 quy định những nội dung cơ bản về trình tự, thủ tục giải quyết tố cáo. Tuy nhiên, một số quy định thiếu chặt chẽ hoặc chưa cụ thể trong việc xử lý đối với một số tình huống như: việc tiếp nhận, xử lý ban đầu thông tin tố cáo; quy định về việc rút đơn tố cáo; tạm dừng, đình chỉ giải quyết tố cáo, về tố cáo tiếp và giải quyết tố cáo tiếp...

Thứ ba, về tổ chức thi hành kết luận nội dung tố cáo: Luật tố cáo năm 2011 chưa quy định rõ về vấn đề này, do vậy trên thực tế đã diễn ra tình trạng có nhiều kết luận, quyết định xử lý người có hành vi vi phạm pháp luật bị tố cáo đã ban hành, có hiệu lực pháp luật nhưng không được cơ quan có thẩm quyền tổ chức thực hiện đầy đủ, kịp thời, nghiêm minh, nhất là việc xử lý kỷ luật cán bộ, công chức, viên chức; xử lý sai phạm về kinh tế tài chính... Vì vậy gây ra những bức xúc cho người dân và xã hội.

Thứ tư, về bảo vệ người tố cáo: Luật tố cáo và các văn bản hướng dẫn thi hành bước đầu đưa ra quy định về các biện pháp bảo vệ người tố cáo. Tuy nhiên, các quy định về bảo vệ người tố cáo khó thực hiện, chưa tạo ra cơ chế pháp lý đầy đủ để bảo vệ người tố cáo một cách hiệu quả và thực chất. Do vậy, cần có các quy định pháp luật cụ thể, chi tiết nhằm bảo vệ kịp thời, hiệu quả người tố cáo và người thân thích của người tố cáo.

Những hạn chế, bất cập nêu trên dẫn đến tình trạng làm giảm hiệu lực, hiệu quả công tác giải quyết tố cáo, trật tự, kỷ cương pháp luật, vì vậy cần phải xây dựng Luật tố cáo mới nhằm khắc phục tình trạng đó.

2. Xây dựng Luật tố cáo mới nhằm cụ thể hóa Hiến pháp năm 2013 về quyền tố cáo của công dân là quyền con người

Khoản 1 Điều 30 Hiến pháp năm 2013 khẳng định: “Mọi người có quyền khiếu nại, tố cáo với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân”. Hiến pháp năm 2013 đã có điểm mới so với Hiến pháp năm 1992 trong đó quy định quyền tố cáo là quyền con người chứ không chỉ dừng lại ở quyền công dân; đề cao vấn đề thực thi quyền con người, quyền công dân... Mặt khác, những thay đổi về quy trình tiếp nhận, xử lý tố giác, tin báo tội phạm của Bộ luật tố tụng hình sự năm 2015 cũng liên quan đến việc xác định trình tự, thủ tục, thẩm quyền giải quyết tố cáo của người dân trong Luật tố cáo. Điều đó đặt ra yêu cầu quan trọng cần xây dựng Luật tố cáo mới, đảm bảo phù hợp với Hiến pháp năm 2013, Bộ luật tố tụng hình sự năm 2015 và các văn bản pháp luật có liên quan. Luật tố cáo mới cần có những quy định thể hiện rõ nét hơn tinh thần mới của Hiến pháp 2013 về quyền tố cáo với góc độ là quyền con người, quy định cụ thể việc bảo vệ người tố cáo, trách nhiệm của các cơ quan có thẩm quyền trong việc giải quyết tố cáo, công khai, minh bạch trong hoạt động giải quyết tố cáo...

3. Xây dựng Luật tố cáo mới nhằm tiếp tục quán triệt các chủ trương, nghị quyết của Đảng về tăng cường và nâng cao hiệu quả công tác đấu tranh phòng chống tham nhũng, giải quyết khiếu nại, tố cáo

Việc xây dựng Luật tố cáo sửa đổi cũng xuất phát từ yêu cầu thể chế hóa quan điểm của Đảng, Nhà nước ta trong việc đẩy mạnh công tác phòng, chống tham nhũng và nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại, tố cáo:

- 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 đã đặt ra các nhiệm vụ, giải pháp để nâng cao hiệu quả phát hiện, xử lý hành vi tham nhũng, trong đó đã nêu rõ: “Nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Luật tố cáo, bảo đảm các tố cáo về tham nhũng 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”. Chỉ thị cũng nhấn mạnh: “Nâng cao hiệu quả phát hiện, xử lý tham nhũng thông qua công tác thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, điều tra, giải quyết tố cáo, xử lý tố giác, tin báo tội phạm...”; “Bảo vệ, khen thưởng xứng đáng người dũng cảm tố cáo hành vi tham nhũng; đồng thời xử lý nghiêm mọi hành vi trù

dập, trả thù người tố cáo tham nhũng hoặc lợi dụng việc tố cáo tham nhũng để gây mất đoàn kết nội bộ, vu khống, hãm hại người khác”.

- Chỉ thị số 35-CT/TW của Bộ Chính trị ngày 26/5/2014 về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác tiếp công dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo cũng đưa ra giải pháp: “Tiếp tục hoàn thiện pháp luật về tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo theo hướng nâng cao thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan thanh tra; của Quốc hội, đại biểu Quốc hội, của hội đồng nhân dân, đại biểu hội đồng nhân dân trong việc thực hiện chức năng giám sát; của người đứng đầu cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo”.

Từ những lý do nêu trên, việc ban hành Luật tố cáo năm 2018 để thay thế Luật tố cáo năm 2011 là cần thiết.

II. QUAN ĐIỂM, NGUYÊN TẮC XÂY DỰNG LUẬT TỐ CÁO 2018

Việc xây dựng Luật tố cáo dựa trên những quan điểm và nguyên tắc cơ bản sau:

1. Thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng và Nhà nước về giải quyết tố cáo, cải cách nền hành chính, xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.

2. Luật tố cáo mới phải có nội dung và phạm vi điều chỉnh hợp lý, nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho công dân thực hiện quyền tố cáo; xác định rõ trách nhiệm của cơ quan, tổ chức có thẩm quyền trong việc giải quyết tố cáo; quy định rõ thẩm quyền, trình tự, thủ tục giải quyết các loại tố cáo; có cơ chế hữu hiệu bảo vệ người tố cáo; đồng thời xử lý nghiêm minh đối với các hành vi vi phạm pháp luật về tố cáo.

3. Bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của Luật tố cáo trong hệ thống pháp luật, phù hợp với Hiến pháp năm 2013 và các văn bản pháp luật có liên quan, bảo đảm tính khả thi.

4. Việc xây dựng Luật tố cáo trên cơ sở tổng kết thực tiễn công tác giải quyết tố cáo, triển khai thi hành Luật trong thời gian qua; kế thừa những nội dung còn phù hợp, bổ sung những nội dung mới đáp ứng yêu cầu thực tiễn hiện nay.

III. BỐ CỤC VÀ NHỮNG NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA LUẬT TỐ CÁO

1. Bố cục của Luật tố cáo

Luật tố cáo năm 2018 bao gồm 9 chương với 67 điều, trong đó: Chương I những quy định chung, gồm 8 điều, từ Điều 1 đến Điều 8; Chương II quyền và nghĩa vụ của người tố cáo, người bị tố cáo, người giải quyết tố cáo, gồm 3 điều, từ Điều 9 đến Điều 11; Chương III giải quyết tố cáo đối với hành vi vi phạm pháp luật trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ, gồm 28 điều, từ Điều 12 đến Điều 40; Chương IV giải quyết tố cáo đối với hành vi vi phạm pháp luật về quản lý nhà nước trong các lĩnh vực, gồm 3 điều, từ Điều 41 đến Điều 43; Chương V

trách nhiệm tổ chức thực hiện kết luận nội dung tố cáo, gồm 3 điều, từ Điều 44 đến Điều 46; Chương VI bảo vệ người tố cáo, gồm 12 điều, từ Điều 47 đến Điều 58; Chương VII trách nhiệm của cơ quan, tổ chức trong việc quản lý công tác giải quyết tố cáo, gồm 3 điều, từ Điều 59 đến Điều 61; Chương VIII khen thưởng và xử lý vi phạm, gồm 4 điều từ Điều 62 đến Điều 65; Chương IX điều khoản thi hành, gồm 2 điều, từ Điều 66 đến Điều 67 quy định về hiệu lực thi hành và quy định chi tiết các điều khoản thi hành Luật.

2. Nội dung cơ bản của Luật tố cáo

2.1. Phạm vi điều chỉnh

Luật tố cáo năm 2018 tiếp tục kế thừa quy định của Luật tố cáo năm 2011 về phạm vi điều chỉnh, trong đó quy định về tố cáo và giải quyết tố cáo đối với 02 nhóm hành vi vi phạm pháp luật: (1) tố cáo hành vi vi phạm trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ; (2) tố cáo hành vi vi phạm pháp luật về quản lý nhà nước trong các lĩnh vực. Bên cạnh đó, Luật tố cáo còn quy định về vấn đề bảo vệ người tố cáo; trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức trong việc quản lý công tác giải quyết tố cáo.

Đồng thời, để phân biệt việc giải quyết tố cáo trong Luật này với việc giải quyết đối với tố giác và tin báo về tội phạm, khoản 2 Điều 3 của Luật quy định: “Việc tiếp nhận, giải quyết tố giác và tin báo về tội phạm được thực hiện theo quy định của pháp luật về tố tụng hình sự”.

2.2. Quyền và nghĩa vụ của người tố cáo, người bị tố cáo, người giải quyết tố cáo

Để đáp ứng yêu cầu thực tiễn, về cơ bản, Luật tố cáo tiếp tục kế thừa, phát triển các quy định của Luật tố cáo năm 2011 về quyền, nghĩa vụ của người tố cáo, người bị tố cáo, người giải quyết tố cáo.

Đối với người tố cáo, Luật quy định các quyền cho người tố cáo như: thực hiện tố cáo; được bảo đảm bí mật họ, tên, địa chỉ, bút tích và các thông tin cá nhân khác; được thông báo về việc thụ lý hoặc không thụ lý tố cáo, chuyển tố cáo đến cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền giải quyết, gia hạn giải quyết tố cáo, đình chỉ, tạm đình chỉ việc giải quyết tố cáo, tiếp tục giải quyết tố cáo, kết luận nội dung tố cáo; tố cáo tiếp khi có căn cứ cho rằng việc giải quyết tố cáo của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền không đúng pháp luật hoặc quá thời hạn quy định mà tố cáo chưa được giải quyết; đề nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền áp dụng các biện pháp bảo vệ người tố cáo; được khen thưởng, bồi thường thiệt hại theo quy định của pháp luật. Ngoài ra, Luật đã bổ sung quyền rút tố cáo của người tố cáo. Bên cạnh các quyền, Luật tố cáo quy định người tố cáo có các nghĩa vụ: cung cấp thông tin cá nhân quy định tại Điều 23 của Luật; trình bày trung thực về nội dung tố cáo; cung cấp thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung tố cáo mà mình có được; chịu trách nhiệm trước pháp luật về nội dung tố cáo của mình; hợp tác với người giải quyết tố cáo khi có yêu cầu; bồi thường thiệt hại do hành vi cố ý tố cáo sai sự thật của mình gây ra (Điều 9).

Các quyền và nghĩa vụ của người bị tố cáo và người giải quyết tố cáo được quy định cụ thể tại Điều 10 và Điều 11 của Luật.

2.3. Giải quyết tố cáo đối với hành vi vi phạm pháp luật trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ

Về nguyên tắc xác định thẩm quyền giải quyết tố cáo: Luật tiếp tục kế thừa nguyên tắc xác định thẩm quyền trong Luật tố cáo 2011, ngoài ra còn bổ sung thêm một số nguyên tắc để đáp ứng yêu cầu của thực tiễn hiện nay: tố cáo hành vi vi phạm pháp luật trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ của cán bộ, công chức, viên chức xảy ra trong thời gian công tác trước đây nay đã chuyển sang cơ quan, tổ chức khác hoặc không còn là cán bộ, công chức, viên chức; tố cáo đối với cán bộ, công chức, viên chức của cơ quan, tổ chức đã hợp nhất, sáp nhập, chia, tách; tố cáo cán bộ, công chức, viên chức của cơ quan, tổ chức đã bị giải thể; tố cáo cơ quan, tổ chức trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ (Điều 12).

Về thẩm quyền giải quyết tố cáo: Luật tố cáo 2018 quy định về thẩm quyền giải quyết tố cáo hành vi vi phạm pháp luật trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ trong cơ quan hành chính nhà nước (Điều 13). Ngoài ra, Luật còn bổ sung quy định về thẩm quyền giải quyết tố cáo hành vi vi phạm pháp luật trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ trong Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, trong Kiểm toán nhà nước và trong các cơ quan khác của Nhà nước như tại các cơ quan thuộc Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp... (Từ Điều 14 đến Điều 17). Luật cũng quy định về thẩm quyền giải quyết tố cáo trong các đơn vị sự nghiệp công lập (Điều 18) và thẩm quyền giải quyết tố cáo hành vi vi phạm pháp luật trong việc thực hiện nhiệm vụ của người có chức danh, chức vụ trong doanh nghiệp nhà nước (Điều 19). Ngoài ra, Luật tố cáo tiếp tục kế thừa quy định của Luật tố cáo 2011 khi quy định về thẩm quyền giải quyết tố cáo đối với người được giao thực hiện nhiệm vụ, công vụ mà không phải là cán bộ, công chức, viên chức (Điều 21); Luật cũng giao Cơ quan trung ương của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội hướng dẫn về thẩm quyền giải quyết tố cáo đối với các hành vi vi phạm pháp luật trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ trong tổ chức chính trị, tổ chức chính trị xã hội (Điều 20).

2.4. Về hình thức tố cáo, tiếp nhận, xử lý ban đầu thông tin tố cáo

- *Hình thức tố cáo*: Để xác định rõ trách nhiệm của người tố cáo, tránh tình trạng lợi dụng các hình thức tố cáo để tố cáo tràn lan, cố ý tố cáo sai sự thật, ảnh hưởng đến danh dự, uy tín của người bị tố cáo, Luật tố cáo mới vẫn tiếp tục quy định hai hình thức tố cáo (như quy định của Luật tố cáo năm 2011): tố cáo bằng đơn và tố cáo trực tiếp.

- *Tiếp nhận, xử lý ban đầu thông tin tố cáo*: Đây là bước quan trọng để các cơ quan có thẩm quyền quyết định thụ lý hay không thụ lý giải quyết tố cáo. Do đó, Luật quy định cụ thể việc tiếp nhận, phân loại, xử lý đơn tố cáo, đảm bảo cho việc xử lý được thực hiện một cách chặt chẽ. Theo đó, cơ quan, tổ chức, cá

nhân có thẩm quyền giải quyết tố cáo có trách nhiệm tổ chức việc tiếp nhận tố cáo. Luật cũng quy định trách nhiệm vào sổ, phân loại, xử lý ban đầu thông tin tố cáo, kiểm tra, xác minh thông tin về người tố cáo và điều kiện thụ lý tố cáo; xử lý hành vi bị tố cáo có dấu hiệu của tội phạm (Từ Điều 23 đến Điều 27). Trong việc xử lý đối với thông tin tố cáo, Luật tố cáo có quy định một số điểm mới:

Một là, đối với đơn tố cáo được gửi đến nhiều nơi, Khoản 3 Điều 24 Luật tố cáo quy định: trường hợp tố cáo không thuộc thẩm quyền giải quyết của mình và được gửi đồng thời cho nhiều cơ quan, tổ chức, cá nhân, trong đó có cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền giải quyết hoặc trường hợp đã hướng dẫn nhưng người tố cáo vẫn gửi tố cáo đến cơ quan, tổ chức, cá nhân không có thẩm quyền giải quyết thì cơ quan, tổ chức, cá nhân nhận được tố cáo không xử lý. Quy định này nhằm tránh tình trạng người tố cáo gửi đơn tố cáo tràn lan, vượt cấp, đồng thời đảm bảo tính hiệu quả cho các cơ quan, tổ chức trong việc xử lý đối với tố cáo không thuộc thẩm quyền.

Hai là, đối với tố cáo nặc danh, mạo danh, Điều 25 Luật tố cáo quy định: khi nhận được thông tin có nội dung tố cáo nhưng không rõ họ tên, địa chỉ của người tố cáo hoặc qua kiểm tra, xác minh không xác định được người tố cáo hoặc người tố cáo sử dụng họ tên của người khác để tố cáo hoặc thông tin có nội dung tố cáo được phản ánh không theo hình thức quy định tại Điều 22 của Luật thì cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền không xử lý theo quy định của Luật tố cáo.

Trường hợp thông tin có nội dung tố cáo có nội dung rõ ràng về người có hành vi vi phạm pháp luật, có tài liệu, chứng cứ cụ thể về hành vi vi phạm pháp luật và có cơ sở để thẩm tra, xác minh thì cơ quan, tổ chức, cá nhân tiếp nhận tiến hành việc thanh tra, kiểm tra theo thẩm quyền hoặc chuyển đến cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền để tiến hành việc thanh tra, kiểm tra phục vụ cho công tác quản lý.

2.5. Về trình tự, thủ tục giải quyết tố cáo

Nếu như Luật tố cáo năm 2011 quy định trình tự, thủ tục giải quyết tố cáo bắt đầu từ khâu tiếp nhận tố cáo thì Luật tố cáo mới quy định trình tự, thủ tục này bắt đầu từ khâu thụ lý tố cáo. Đây cũng là thời điểm bắt đầu để tính thời hạn giải quyết tố cáo. Luật tố cáo mới quy định 4 bước trong quy trình giải quyết tố cáo, cụ thể như sau:

- Thụ lý tố cáo.
- Xác minh nội dung tố cáo.
- Kết luận nội dung tố cáo.
- Xử lý kết luận nội dung tố cáo của người giải quyết tố cáo.

Luật đã bổ sung một số quy định mới nhằm quy định chi tiết, cụ thể hơn về trình tự, thủ tục giải quyết tố cáo:

- Bổ sung quy định về điều kiện thụ lý tố cáo (Khoản 1 Điều 29);
- Sửa đổi quy định về thời hạn giải quyết tố cáo. Theo đó, thời hạn giải

