

GIẢI PHÁP THAY THẾ SỰ IM LẶNG

**BẢO VỆ NGƯỜI TỐ CÁO
Ở 10 QUỐC GIA CHÂU ÂU**

(*Sách tham khảo*)

LỜI CẢM ƠN

Các tác giả: Anja Osterhaus và Craig Fagan

Những người tham gia đóng góp cho cuốn sách: Các chuyên gia thuộc các Văn phòng chi nhánh quốc gia của Tổ chức Minh bạch quốc tế: Victor Alistar, Emilia Beblava, Eliška Císařová, John Devitt, Adam Foldes, Giorgio Fraschini, Diana Kovatcheva, Neringa Mickevičiute, Laura Mikelsone, Sergej Muravjov, Miroslava Pagacova, Asso Prii, Petras Ragauskas và Andrew Sheridan.

Ban Thư ký của Tổ chức Minh bạch quốc tế: Samuel Bakowski, Annelies de Coninck, Finn Heinrich, Gypsy Guillén Kaiser, Robin Hodess, Casey Kelso, Miklos Marschall, Jana Mittermaier, Leonie Osthues, Michael Sidwell, Thomas Quine và Paul Zoubkov.

Các chuyên gia khác: Dieter Frisch và Guido Strack

Thiết kế: www.onehemisphere.se

Tính chính xác của thông tin trong báo cáo này đã được thẩm tra thông qua nhiều nỗ lực. Đến thời điểm tháng 11/2009, mọi thông tin đều chính xác. Tuy nhiên, Tổ chức Minh bạch quốc tế không chịu trách nhiệm về bất cứ hậu quả nào phát sinh từ việc sử dụng thông tin này cho những mục đích khác hoặc trong những bối cảnh khác.

© 2009 Tổ chức Minh bạch quốc tế

Đã đăng ký quyền tác giả

ISBN: 978-3-935711-44-9.

Transparency International (TI) là một tổ chức xã hội dân sự toàn cầu đi đầu trong cuộc đấu tranh chống tham nhũng. Với hơn 90 Văn phòng quốc gia trên thế giới và một Ban Thư ký quốc tế tại Berlin, Đức, TI nâng cao nhận thức về tác hại mà tham nhũng gây ra và phối hợp với các đối tác trong chính phủ, giới doanh nghiệp và các tổ chức xã hội dân sự trong việc xây dựng và thực hiện các biện pháp hiệu quả chống tham nhũng.

www.transparency.org



Chương trình phòng, chống tội phạm 2007
Được sự hỗ trợ tài chính từ Chương trình phòng, chống tội phạm
Ủy ban châu Âu – Tổng vụ Công lý, Tự do và An ninh

GIẢI PHÁP THAY THẾ SỰ IM LẶNG

BẢO VỆ NGƯỜI TỐ CÁO Ở 10 QUỐC GIA CHÂU ÂU

(*Sách tham khảo*)

Người dịch: HOÀNG THỊ THU HƯƠNG

Người hiệu đính: ĐÀO THỊ NGA

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA - SỰ THẬT
Hà Nội - 2011

MỤC LỤC

	Trang
<i>Lời cảm ơn</i>	2
<i>Lời Nhà xuất bản</i>	5
<i>Lời giới thiệu</i>	6
<i>Tóm tắt sơ lược</i>	7
<i>Giới thiệu</i>	9
1- BỐI CẢNH VĂN HÓA VÀ CHÍNH TRỊ	11
1.1. Quan niệm về tố cáo	11
1.2. Bối cảnh chính trị	12
2- LUẬT PHÁP, CHÍNH SÁCH VÀ THÔNG LỆ	13
2.1. Quyền và nghĩa vụ báo cáo	13
2.2. Quyền từ chối vi phạm pháp luật	15
2.3. Quy trình thủ tục tiết lộ thông tin	15
2.4. Bảo vệ	18
2.5. Các quy trình thủ tục tiếp theo	19
2.6. Đền bù cho trường hợp bị trả thù và hệ thống khen thưởng	22
2.7. Các kết quả nghiên cứu khác	24
3- KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ	26
4- TÓM TẮT CÁC NGHIÊN CỨU QUỐC GIA	28
5- PHỤ LỤC	48
Kiến nghị một số nguyên tắc xây dựng luật về tố cáo	48
Phương pháp luận	51

LỜI NHÀ XUẤT BẢN

Hành động tố cáo có từ xa xưa và gắn liền với sự phát triển của các nhà nước. Tố cáo được quan niệm khác nhau tuỳ theo mức độ, phạm vi, đối tượng tố cáo. Về phương diện xã hội thì tố cáo thể hiện sự bất bình của một người đối với hành vi của người khác và báo cho cơ quan, tổ chức và người có trách nhiệm biết để có thái độ, biện pháp giải quyết. Về phương diện chính trị – pháp lý thì tố cáo là quyền của công dân, là phương thức được Nhà nước cho phép công dân giám sát hoạt động của bộ máy nhà nước và bảo vệ lợi ích của Nhà nước, của xã hội và của công dân. Việc công dân đứng lên tố cáo nhằm vạch trần kịp thời những hành vi vi phạm pháp luật, hành vi tiêu cực, hành vi tham nhũng luôn được Nhà nước khuyến khích và bảo vệ. Bên cạnh đó, tố cáo phản ánh hoạt động tiêu cực, bất ổn của bộ máy nhà nước, cũng như vi phạm của cán bộ, công chức, viên chức nhà nước hay của bất kỳ cá nhân, tổ chức nào, là nguồn thông tin quan trọng được các cơ quan nhà nước tiếp nhận, xử lý để góp phần tạo nên một xã hội trong sạch.

Trong nỗ lực tìm kiếm những giải pháp bảo đảm an toàn cho người tố cáo được thực hiện quyền của mình, một cuộc khảo sát tại 10 quốc gia châu Âu do Tổ chức Minh bạch quốc tế (Transparency International) thực hiện đã cung cấp cho các nhà hoạch định chính sách có được những thông tin thực tế trong vấn đề tìm ra những giải pháp rõ ràng hơn, hiệu quả hơn, và cơ chế thực thi pháp luật để bảo vệ người tố cáo. Từ đó, khuyến khích mọi công dân tích cực tham gia đấu tranh chống tiêu cực, đặc biệt là đẩy lùi nạn tham nhũng.

Cuốn sách *Giải pháp thay thế sự im lặng – Bảo vệ người tố cáo ở 10 quốc gia châu Âu* (sách tham khảo) là một cuốn sách do Công ty trách nhiệm hữu hạn Hướng tới Minh bạch dịch và hiệu đính từ nguyên bản tiếng Anh, tổng hợp những chương trình về vấn đề này. Hy vọng đây là thông tin hữu ích đối với Việt Nam, đặc biệt là tại kỳ họp thứ hai, Quốc hội khóa XIII sẽ xem xét và thông qua các luật về khiếu nại, tố cáo, trong đó có nội dung quy định rõ hơn về các biện pháp bảo vệ người tố cáo.

Xin giới thiệu cuốn sách cùng bạn đọc.

Tháng 10 năm 2011
NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA – SỰ THẬT

LỜI GIỚI THIỆU

Cuốn sách ***Giải pháp thay thế sự im lặng – Bảo vệ người tố cáo ở 10 quốc gia châu Âu*** (sách tham khảo) là tài liệu được xây dựng dựa trên những kết quả nghiên cứu chuyên sâu và toàn diện do Tổ chức Minh bạch quốc tế (Transparency International) tiến hành từ tháng 3 đến tháng 8 năm 2009 tại 10 nước châu Âu, trong khuôn khổ một dự án được Ủy ban châu Âu tài trợ nhằm góp phần xây dựng hành lang pháp lý hiệu quả cho hoạt động tố cáo và bảo vệ người tố cáo ở châu Âu. Với mong muốn đóng góp vào những nỗ lực chung trong đấu tranh phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam thông qua việc giới thiệu những bài học thực tiễn, kinh nghiệm và thông lệ trên thế giới, Công ty trách nhiệm hữu hạn Hướng Tới Minh bạch - Cơ quan đầu mối quốc gia của Tổ chức Minh bạch quốc tế tại Việt Nam đã tổ chức biên dịch, hiệu đính và phối hợp với Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia - Sự thật xuất bản cuốn sách này. Hy vọng cuốn sách sẽ là tài liệu tham khảo có giá trị cho các nhà lập pháp cũng như hoạch định chính sách tại Việt Nam trong việc xây dựng các quy định pháp luật và cơ chế phù hợp, hiệu quả để bảo vệ người tố cáo, để tố cáo thực sự phát huy được vai trò ngăn ngừa và phát hiện những hành vi vi phạm pháp luật nói chung và tham nhũng nói riêng, mặt khác, người tố cáo thực sự được động viên, khuyến khích, được lắng nghe, được bảo vệ và có đủ niềm tin khi lên tiếng vạch trần các hành vi tham nhũng và tiêu cực.

Tháng 10 năm 2011
CÔNG TY TRÁCH NHIỆM HỮU HẠN
HƯỚNG TỚI MINH BẠCH

GIẢI PHÁP

THAY THẾ SỰ IM LẶNG

BẢO VỆ NGƯỜI

TỐ CÁO Ở

10 QUỐC GIA CHÂU ÂU

TÓM TẮT SƠ LƯỢC

Những người tố cáo đóng vai trò quan trọng trong việc phát hiện tham nhũng, gian lận và quản lý yếu kém, cũng như ngăn ngừa thảm họa phát sinh từ sự bất cẩn hay hành vi sai trái. Điển hình là những trường hợp như tố cáo sự che đậy thông tin về dịch bệnh SARS và các bệnh nguy hiểm khác đe dọa hàng triệu người dân Trung Quốc; tiết lộ thông tin về tình trạng tham nhũng và quan niệm gia đình trị trong Ủy ban châu Âu, và giúp phòng tránh các hiểm họa môi trường tại Hoa Kỳ¹.

Trong hầu hết các trường hợp đã biết, người tố cáo phải chịu rủi ro lớn về bản thân mình để bảo vệ lợi ích công. Nói ra những thông tin chống lại cấp trên, đồng nghiệp, đối tác kinh doanh hay khách hàng cũng có nghĩa là người tố cáo đang mạo hiểm việc làm, thu nhập và sự an toàn của chính mình. Tuy nhiên, thay vì được lắng nghe và biểu dương vì sự can đảm này, hầu hết họ lại vấp phải thái độ thờ ơ hoặc không tin tưởng, và báo cáo của họ không được điều tra một cách thỏa đáng. Thông thường, những người tố cáo phải mất hàng năm trời kiện tụng, đấu tranh để được thừa nhận quyền lợi của chính họ hoặc để cho các trường hợp mà họ đã tiết lộ được điều tra đầy đủ. Hậu quả mà họ phải gánh chịu có thể là những vấn đề về sức khỏe, tình trạng trầm cảm và nghỉ hưu sớm.

Tuy nhiên, ở một phương diện khác, giá trị và tầm quan trọng của việc tố cáo trong cuộc chiến chống tham nhũng ngày càng được công nhận nhiều hơn. Các công ước quốc tế² buộc các quốc gia tham gia ký kết phải cam kết thực thi những quy định pháp lý phù hợp và ngày càng nhiều chính phủ dự định đưa ra những quy định về tố cáo. Hơn bao giờ hết, các doanh nghiệp, các cơ quan công quyền và tổ chức phi lợi nhuận đang nỗ lực thiết lập các cơ chế tố cáo nhằm quản lý rủi ro một cách hiệu quả và tạo ra những môi trường làm việc an toàn và có trách nhiệm.

Các khuôn khổ pháp lý có thể đóng vai trò thiết yếu trong việc hỗ trợ những nỗ lực trên, nếu chúng bảo đảm rằng người tố cáo được bảo vệ đầy đủ và vụ việc mà họ tiết lộ được theo dõi thông qua các hoạt động độc lập và phù hợp. Vì phần lớn những người tố cáo chính là người đầu tiên trong nội bộ tổ chức bị tố cáo phát hiện ra hành vi sai trái, nên các hệ thống tố cáo nội bộ, nếu vận hành tốt, sẽ là những công cụ lý tưởng để quản lý rủi ro hiệu quả cho tổ chức.

Nhằm góp phần xây dựng các khuôn khổ pháp lý hiệu quả cho hoạt động tố cáo và cơ chế bảo vệ người tố cáo trong Liên minh châu Âu, tài liệu này sẽ đánh giá các quy định pháp lý, chính sách và thông lệ tố cáo tham nhũng ở 10 quốc gia châu Âu. Trong tài liệu này, khái niệm tố cáo được định nghĩa là “việc các thành viên (trước đây hoặc hiện nay) của một tổ chức tiết lộ thông tin về những việc làm phi pháp, phi đạo đức hoặc không chính đáng dưới quyền kiểm soát của những người tuyển dụng họ với các cá nhân hoặc cơ quan có khả năng hành động”³.

Tài liệu này dựa trên các nghiên cứu chuyên sâu được thực hiện ở Bungari, Cộng hòa Séc, Extônia, Hunggari, Ailen, Italia, Látvia, Lítva, Rumani và Xlôvakia. Ngoài ra, tài liệu cũng xem xét các quy định pháp lý và thông lệ tốt nhất hiện nay về tố cáo. Tài liệu xác định các điểm yếu, cơ hội và điểm bắt đầu cho việc thiết lập các cơ chế tố cáo mạnh mẽ và hiệu quả hơn tại các quốc gia nói trên.

Những kết quả nghiên cứu chính

Nghiên cứu cho thấy quy định pháp lý về tố cáo ở những quốc gia được nghiên cứu thường phân tán và có hiệu lực thực thi yếu. Các nước này không hề có một khuôn khổ pháp lý riêng và toàn diện cho hoạt động tố cáo, trừ Rumani, nhưng luật của nước này



*Giá trị và tầm quan trọng của
tố cáo trong cuộc chiến
chống tham nhũng ngày càng
được công nhận nhiều hơn.*

1. Xem ví dụ về các trường hợp tố cáo ở trang web <http://www.pcaw.co.uk/aboutus whistleblowers.htm>
2. Ví dụ như Công ước của Liên hợp quốc về chống tham nhũng, Công ước Luật dân sự về tham nhũng của Hội đồng châu Âu, Công ước liên Mỹ về chống tham nhũng, Công ước của Liên minh châu Phi về phòng chống tham nhũng, v.v.
3. J.P. Near và M.P. Miceli, Sự bất đồng trong tổ chức: Trường hợp tố cáo, *Tạp chí Đạo đức Doanh nghiệp*, 4: 4 (1985). Định nghĩa này đã được sử dụng khi tiến hành nghiên cứu. Trong dự án này, tố cáo được định nghĩa như sau: 'Việc tiết lộ thông tin về một việc làm được cho là sai trái trong một tổ chức hoặc nguy cơ xảy ra việc làm sai trái đó, cho những cá nhân hoặc cơ quan được tin là có khả năng hành động.' Xem kiến nghị một số nguyên tắc xây dựng Luật tố cáo ở phần Phụ lục.



Tình trạng chung là thiếu ý chí chính trị để thông qua và thực thi hiệu quả những quy định pháp lý về tố cáo. Một đạo luật về tố cáo có thể bị thế chỗ bởi các đạo luật khác cấm tiết lộ thông tin, và ở nhiều nước, các quy định về hành vi bôi nhọ, làm mất danh dự người khác chính là rào cản ngăn chặn người tố cáo tiết lộ thông tin. Mặc dù tiết lộ thông tin về tham nhũng, gian lận và các hành vi phạm tội khác là nghĩa vụ của mỗi người theo pháp luật, nhưng sự thiếu vắng một cơ chế bảo vệ và theo dõi vụ việc một cách đầy đủ và phù hợp thường tạo ra tình thế tiến thoái lưỡng nan cho những người nghi ngờ có hành vi sai trái.

chỉ giới hạn cho khu vực công. Tuy nhiên, Hunggari và Lítva đang cân nhắc việc đưa ra một khuôn khổ pháp lý toàn diện về tố cáo.

Các yếu tố văn hóa và chính trị gây trở ngại lớn cho việc bảo vệ hiệu quả người tố cáo. Ở cả 10 quốc gia châu Âu này (hầu hết nằm ở khu vực Trung Âu và Đông Âu, kế thừa mạng lưới cảnh sát chìm của khối Đông Âu cũ), việc tố cáo được nhìn nhận theo nhiều nghĩa tiêu cực.

Nhìn chung, các quốc gia này còn thiếu ý chí chính trị để thông qua và thực thi hiệu quả pháp luật về tố cáo. Một đạo luật về tố cáo có thể bị thế chỗ bởi các đạo luật khác cấm tiết lộ thông tin, và ở nhiều nước, các quy định về hành vi bôi nhọ, làm mất danh dự người khác chính là rào cản ngăn chặn người tố cáo tiết lộ thông tin. Mặc dù tiết lộ thông tin về tham nhũng, gian lận và các hành vi phạm tội khác là nghĩa vụ của mỗi người theo pháp luật, nhưng sự thiếu vắng một cơ chế bảo vệ và theo dõi vụ việc một cách đầy đủ và phù hợp thường tạo ra tình thế tiến thoái lưỡng nan cho những người nghi ngờ có hành vi sai trái.

Các quy định pháp luật hiện hành không bảo vệ người tố cáo một cách thỏa đáng. Chúng không đầy đủ xét ở khía cạnh khái quát quy trình, thiết lập các kênh phù hợp để tiết lộ thông tin, tiến hành bảo vệ và quy định các thủ tục tiếp theo sau khi thông tin được tiết lộ. Các quy định này cũng không đảm bảo hiệu quả những hành vi sai trái đã được báo cáo. Trường hợp có cơ chế bảo vệ, những cơ chế này thường được rút ra từ luật lao động. Tuy nhiên, nếu dựa vào những điểm được nêu trong luật lao động thì chỉ có những người được tuyển dụng chính thức mới được hỗ trợ. Các chuyên gia tư vấn, nhà thầu, các bên thứ ba, nhà cung cấp và các cá nhân khác thường không thuộc phạm vi điều chỉnh của luật lao động.

Chính sách đền bù cho trường hợp bị trả thù của các nước có nhiều điểm khác biệt: mặc dù các chính sách này chủ yếu giới hạn ở việc đền bù nếu người tố cáo bị sa thải hay miễn nhiệm, một số nước đã đưa nội dung khen thưởng vì tiết lộ thông tin về các hành vi sai trái vào các quy định pháp lý chính thức.

Mặc dù người lao động ở khu vực nhà nước cũng như công ty tư nhân có thể sử dụng cơ chế báo cáo nội bộ sẵn có – các công ty đa quốc gia hoặc doanh nghiệp nhà nước thường đã có sẵn cơ chế tố cáo – nhưng không có nhiều thông tin về quy trình thủ tục, tính hiệu quả và kết quả của những cơ chế này. Ở những nơi đã biết về các bộ luật và quy định liên quan, cơ chế báo cáo thường có xu hướng giới hạn ở các kênh nội bộ và không quy định rõ phải gửi tiếp báo cáo lên cơ quan hay tổ chức nào. Hơn nữa, thông tin tiết lộ qua báo cáo nặc danh rất ít khi được chú ý.

Cả 10 nước được nghiên cứu đều không có hệ thống thu thập dữ liệu về số lượng đơn thư tố cáo/tiết lộ thông tin hoặc tỷ lệ vụ việc được thụ lý. Do thiếu dữ liệu nên không thể đánh giá được những lợi ích công của việc tố cáo, hoặc thiệt hại đối với lợi ích công khi hành vi sai trái không được tiết lộ.

Khuyến nghị

Do cách nhìn nhận về hoạt động tố cáo còn tiêu cực và quyết tâm chính trị chưa đủ mạnh, nên cần nâng cao nhận thức về vai trò quan trọng của những người tố cáo trong việc phát hiện các hành vi sai trái.

Lý tưởng nhất là xây dựng được một khuôn khổ pháp lý riêng và toàn diện về bảo vệ người tố cáo. Một khuôn khổ pháp lý như vậy cần điều chỉnh cả khu vực nhà nước cũng như tư nhân, quy định các quy trình báo cáo và thủ tục tiếp theo một cách rõ ràng và hiệu quả, bảo đảm các cơ chế kiểm tra độc lập và cơ chế khiếu nại, cũng như đền bù thỏa đáng nếu người tố cáo bị trả thù.

Cần có sự ủng hộ từ bộ phận lãnh đạo tổ chức trong việc thiết lập các kênh báo cáo nội bộ và cơ chế theo dõi hiệu quả. Các cơ chế này là một phương tiện hiệu quả để phát hiện gian lận, tham nhũng và quản lý yếu kém trong tổ chức, đồng thời mở đường cho những người tố cáo báo cáo thông tin trong nội bộ. Cần có một cơ quan công quyền độc lập chịu trách nhiệm thu thập dữ liệu một cách có hệ thống về số vụ việc, các hoạt động tiếp theo sau khi có đơn thư tố cáo, và kết quả các vụ việc đó. Đây sẽ là điểm khởi đầu cho việc thiết lập một hệ thống dựa vào bằng chứng để theo dõi và đánh giá các tố cáo tham nhũng ở từng nước và trên toàn Liên minh châu Âu.

Cần triển khai thực thi các quy định hiện hành của Công ước Liên hợp quốc về chống tham nhũng (UNCAC) và các Công ước Luật dân sự và hình sự về tham nhũng của Hội đồng châu Âu. Ngoài ra, cần đánh giá xem liệu một khuôn khổ chung của châu Âu về bảo vệ người tố cáo có thể là công cụ cần thiết để khuyến khích các nước thành viên EU xây dựng các quy định pháp lý liên quan và thúc đẩy các cơ chế hiệu quả nhằm bảo vệ người tố cáo hay không.

GIẢI PHÁP

THAY THẾ SỰ IM LẶNG

BẢO VỆ NGƯỜI TỐ CÁO Ở 10 QUỐC GIA CHÂU ÂU

GIỚI THIỆU

Mặc dù một số người tố cáo được ca ngợi vì đã bảo vệ lợi ích công và phát hiện ra hành vi phi đạo đức hay hành vi phạm tội, nhưng trong đa số các trường hợp đã biết, những người tố cáo đều không được công nhận hoặc đền bù. Trái lại, họ có thể bị trù dập hoặc sa thải khỏi nơi làm việc; tổ chức tuyển dụng thậm chí có thể kiện (hoặc đe dọa kiện) họ vì vi phạm quy định bảo mật thông tin hoặc bôi nhọ danh dự người khác, và chính họ khi đó sẽ có thể phải chịu hình phạt hình sự. Trong một số trường hợp, họ còn có thể bị nguy hiểm đến tính mạng⁴.

Những người tố cáo thường phải đương đầu với những nỗ lực che đậy vụ việc, hoặc đơn giản là những cảnh báo của họ bị bỏ qua, không được chú ý đến. Ví dụ, trong trường hợp gian lận quỹ đầu tư phòng hộ ở Mỹ do Bernard Madoff điều hành, nhà chức trách đã không có bất kỳ hành động nào mặc dù chuyên gia phân tích tài chính Harry Markopoulos đã liên tục nêu lên những quan ngại của mình. Kết quả là hệ thống giả mạo của Madoff đã lừa được hàng tỷ đô-la của hàng nghìn nhà đầu tư. Quá trình điều tra vụ việc sau khi Madoff nhận tội cho thấy, từ tháng 6 năm 1992 đến tháng 12 năm 2008, Ủy ban Chứng khoán và Ngoại hối Hoa Kỳ đã nhận được 6 đơn thư khiếu nại, mà lẽ ra phải được coi là những dấu hiệu cảnh báo về hoạt động của quỹ đầu tư phòng hộ Madoffs. Song, trong thực tế tất cả các khiếu nại đều bị bỏ qua. Báo cáo điều tra kết luận “Ủy ban Chứng khoán và Ngoại hối chưa bao giờ xem xét hay điều tra những giao dịch của Madoff một cách thỏa đáng, và cũng chưa bao giờ tiến hành các bước thủ tục cơ bản, nhưng cần thiết, để xác định xem Madoff có đang sử dụng phương thức lừa đảo đa cấp Ponzi hay không. Nếu những nỗ lực này được thực hiện và cơ chế theo dõi tiếp theo được thiết lập một cách phù hợp vào bất kỳ thời điểm nào trong khoảng thời gian từ tháng 6 năm 1992 đến tháng 12 năm 2008, Ủy ban Chứng khoán và Ngoại hối đã có thể phát hiện ra hệ thống lừa đảo Ponzi của Madoff trước khi ông ta thú nhận”⁵.

Kết quả một cuộc khảo sát phân tích 360 vụ việc ở châu Âu, Trung Đông và châu Phi cho thấy 25% số vụ gian lận ở các doanh nghiệp được khảo sát bị vạch trần nhờ những người tố cáo – nhiều hơn bất kỳ số vụ việc mà các cơ quan khác như cơ quan quản lý, kiểm toán hay báo chí phát hiện ra⁶. Tuy nhiên, theo một khảo sát khác ở Séc, đa số những người từng chứng kiến hoặc nghi ngờ có sai phạm đều không tiết lộ thông tin này⁷.

Ngoài nỗi sợ bị trả thù, sự thiếu tin tưởng vào khả năng của các cá nhân hay cơ quan có thẩm quyền hành động đối với những báo cáo về hành vi sai trái có thể là rào cản duy nhất và quan trọng nhất ngăn cản hiệu quả của hoạt động tố cáo. Do đó, điều hết sức quan trọng là không chỉ bảo vệ những cá nhân muốn báo tin, mà còn phải bảo đảm cơ chế theo dõi và điều tra độc lập và phù hợp sau khi thông tin được tiết lộ. Điều này không chỉ cần thiết để bảo vệ những người tiết lộ thông tin khỏi bị đối xử bất công mà còn là một công cụ thiết yếu để bảo đảm an toàn và trách nhiệm giải trình tại nơi làm việc, nhằm giám bớt các rủi ro tài chính, rủi ro mất uy tín và bảo vệ lợi ích công.



Ủy ban Chứng khoán và Ngoại hối Hoa Kỳ đã nhận được 6 đơn thư khiếu nại về các hoạt động của quỹ đầu tư phòng hộ Madoff. Song, tất cả những khiếu nại này đều bị bỏ qua.

4. Banisar, David, Tố cáo – *Các Chuẩn mực và Diễn biến quốc tế*. Tài liệu viết cho Tổ chức Minh bạch quốc tế (2009), www.transparency.org.
5. Ủy ban Chứng khoán và Ngoại hối Hoa Kỳ - Văn phòng Tổng thanh tra, Điều tra thất bại của Ủy ban Chứng khoán và Ngoại hối Hoa Kỳ trong việc phát hiện hệ thống lừa đảo đa cấp Ponzi của Bernard Madoff, Vụ việc số OIG-509, tháng 8-2009, <http://www.sec.gov/news/studies/2009/oig-509-exec-summary.pdf>.
6. Thẩm tra pháp lý của KPMG, Hồ sơ một vụ gian lận, Khảo sát, 2007, trang 26. Xem thêm: Tổ chức Minh bạch quốc tế, *Báo cáo tham nhũng toàn cầu 2009: Tham nhũng và Khu vực tư nhân* (Berlin, Đức: Tổ chức Minh bạch quốc tế (TI), tháng 9-2009).
7. Theo một khảo sát gần đây ở Cộng hòa Séc, 2/3 những người lao động từng quan sát thấy những việc làm sai trái nghiêm trọng tại nơi làm việc đã không tiết lộ thông tin này, hoặc chỉ thảo luận vấn đề với các đồng nghiệp; *khảo sát lập biểu đồ nhận thức về tố cáo của người lao động tại Cộng hòa Séc*, văn phòng Tổ chức Minh bạch quốc tế tại Cộng hòa Séc (2009).

GIỚI THIỆU

Những vụ gian lận và tham nhũng gần đây trong các ngân hàng đầu tư và da quốc gia cho thấy các quy định của Đạo luật Sarbanes-Oxley chưa đủ mạnh để phát hiện ra những việc làm sai trái.

Tố cáo ngày càng được thừa nhận như một hệ thống cảnh báo sớm và một công cụ hiệu quả chống tham nhũng, gian lận và quản lý yếu kém. Công ước của Liên hợp quốc về chống tham nhũng (UNCAC) và Công ước Luật dân sự về tham nhũng của Hội đồng châu Âu kêu gọi bảo vệ những người tố cáo⁸ trong khi Tổ chức Hợp tác Kinh tế và Phát triển (OECD) cũng đã đưa ra một số khuyến nghị về những công cụ có thể khuyến khích hoạt động tố cáo⁹. Các hiệp định và công ước khu vực khác cũng có nhiều quy định liên quan đến vấn đề này¹⁰.

Ở cấp quốc gia, khuôn khổ pháp lý để bảo vệ người tố cáo đã tồn tại ở một số nước, và nhiều nước khác hiện đang xây dựng các quy định khuyến khích tiết lộ thông tin và bảo vệ người tố cáo khỏi sự trả thù¹¹. Tuy nhiên, nhiều quy định trong số này bị giới hạn ở việc chống tham nhũng và không áp dụng cho những trường hợp sai phạm khác. Ngoài ra, hầu hết các luật hiện hành đều bị giới hạn về phạm vi (ví dụ như chỉ điều chỉnh khu vực nhà nước) hoặc về việc ứng phó tiếp theo sau khi thông tin được tiết lộ, và việc thực thi các quy định này thường chưa hiệu quả.

Đối với khu vực tư nhân, Đạo luật Sarbanes-Oxley được Quốc hội Hoa Kỳ thông qua năm 2002 đã trở thành văn kiện mang tính tham khảo toàn cầu về tố cáo tại các doanh nghiệp và tổ chức. Đạo luật này yêu cầu tất cả các công ty niêm yết tại Sở Giao dịch Chứng khoán Hoa Kỳ, dù có đặt trụ sở tại Hoa Kỳ hay không, đều phải có quy trình và cơ chế bảo vệ những người báo cáo “các vấn đề đáng ngờ về hoạt động kế toán hay kiểm toán”¹². Tuy nhiên, những vụ gian lận và tham nhũng gần đây trong các ngân hàng đầu tư và da quốc gia cho thấy các quy định của Đạo luật Sarbanes-Oxley chưa đủ mạnh để phát hiện ra những việc làm sai trái.

Phạm vi của tài liệu

Tài liệu này là một phần dự án được Ủy ban châu Âu đồng tài trợ nhằm mục đích đánh giá các chính sách và thông lệ hiện nay ở 10 quốc gia châu Âu. Tài liệu được xây dựng trên cơ sở những nghiên cứu chuyên sâu và toàn diện được tiến hành từ tháng 3 đến tháng 8 năm 2009 tại Bungari, Cộng hòa Séc, Extônia, Hunggari, Ailen, Italia, Látvia, Lítva, Rumania, và Xlôvakia. Các nghiên cứu chuyên sâu được tóm tắt ở chương 5 của tài liệu. Độc giả có thể tải toàn bộ các tài liệu nghiên cứu từ trang web của Tổ chức Minh bạch quốc tế (www.transparency.org). Ngoài ra, tài liệu này cũng dựa trên những nghiên cứu và bằng chứng khác của các học giả và chuyên gia trên toàn thế giới.

Cần lưu ý rằng việc đánh giá 10 quốc gia nêu trên chưa thể được coi là đại diện cho toàn Liên minh châu Âu, vì 8 trong số 10 quốc gia này trước kia thuộc khối Đông Âu, từng có chế độ chuyên chế và hệ thống cảnh sát chìm. Để có được một bức tranh toàn cảnh về tình hình ở Liên minh châu Âu, các nghiên cứu này cần được xem xét cùng với những nghiên cứu hiện tại và cần được bổ sung bởi những nghiên cứu tương tự tại các quốc gia khác ở Tây và Nam Âu¹³.

8. Xem Điều 33 UNCAC (thông qua năm 2003), Điều 9 Công ước Luật dân sự về tham nhũng của Hội đồng châu Âu (thông qua năm 1999), và Điều 22 Công ước Luật hình sự của Hội đồng châu Âu.
9. Ví dụ như hướng dẫn năm 2003 của OECD về Quản lý xung đột lợi ích trong khối nhà nước, và Hướng dẫn của OECD dành cho các doanh nghiệp đa quốc gia, www.oecd.org.
10. Ví dụ như Công ước Liên Mỹ về chống tham nhũng (Điều 3), Công ước của Liên minh châu Phi về Phòng chống tham nhũng (Điều 5), Kế hoạch hành động Chống tham nhũng khu vực châu Á Thái Bình Dương (trụ cột 3), Nghị định thư về Chống tham nhũng của Cộng đồng Phát triển khu vực Nam Phi (Điều 4), v.v.
11. Hầu hết các quy định này là các luật chuyên ngành. Xem thêm Banisar, David, *Tố cáo – Các Chuẩn mực và Diễn biến quốc tế*. Báo cáo viết cho Tổ chức Minh bạch quốc tế, (2009), www.transparency.org.
12. Xem Đạo luật Sarbanes-Oxley (2002, các mục 301 và 806). http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_cong_bills&docid=f:h3763enr.tst.pdf.
13. Xem thêm Banisar, David, (2009), và Speckbacher, Christophe, *Bảo vệ người tố cáo trong hoạt động của GRECO*, Ban Thư ký GRECO (tháng 3-2009).

1- BỐI CẢNH VĂN HÓA VÀ CHÍNH TRỊ

Thay vì được coi như một tấm gương đáng để noi theo hay một chiến sĩ đấu tranh cho lợi ích công, người tố cáo thường bị coi là người không đáng tin cậy. Ở một mức độ nào đó, lý do chính của vấn đề này là sự xung đột rõ rệt giữa một bên là thái độ trung thành với tổ chức và một bên là sự thô thiển tiết lộ những việc làm sai trái trong tổ chức. Người ta thường không nhận thức được một thực tế là tố cáo không chỉ để đấu tranh cho lợi ích công, mà còn là một công cụ hiệu quả để quản lý rủi ro trong tổ chức.



1.1. QUAN NIỆM VỀ TỐ CÁO

Ở mười quốc gia EU nói trên, từ “người tố cáo” có thể gắn với nghĩa “người đưa tin” (như tại Cộng hòa Séc, Ailen, Rumani và Xlavakia), “kẻ phản bội hoặc gián điệp” (như tại Bungari và Italia), hay “kẻ chỉ điểm” (như ở Extônia, Hunggari, Látvia và Lítva). Tại nhiều nước được đánh giá trong nghiên cứu này, cảm nhận tiêu cực về tố cáo là kết quả của chế độ chuyên chế và sự tồn tại của mạng lưới cảnh sát chìm trong một thời gian dài. Trong thời kỳ Xôviết, các cá nhân cung cấp cho chính quyền, thường là cung cấp bí mật, thông tin về những người hàng xóm, đồng nghiệp, và các thành viên gia đình. Ở một số nước khác, ví dụ như Ailen hay Italia, thường như tồn tại một thái độ chung là không tin tưởng vào chính quyền nhà nước, và mọi người thường nhấn mạnh đến việc không nói ra điều gì gây hại cho hàng xóm hay đồng nghiệp. Tại những nước dân số ít như Extônia, Látvia và Lítva, tính chất gắn bó chặt chẽ giữa các cộng đồng có thể là một thách thức lớn đối với cơ chế tố cáo, nhất là khi muốn khuyến khích người dân tiết lộ thông tin và bảo đảm bí mật cho những người tố cáo.

Bối cảnh này gây trở ngại lớn cho việc xây dựng một khuôn khổ pháp lý toàn diện hơn về việc bảo vệ người tố cáo. Ví dụ, tại Extônia, việc đưa ra một quy định pháp lý như vậy được coi là bất khả thi, trừ phi có sự chuyển đổi tích cực trong văn hóa để xã hội chấp nhận ý tưởng rằng người tố cáo sẽ giúp bảo vệ sự an toàn cho mọi người trong nhiều lĩnh vực, từ tham nhũng cho đến y tế công. Tuy nhiên, quan niệm tiêu cực chung quanh vấn đề tố cáo không chỉ giới hạn ở những nước từng có chế độ chuyên chế.

Ở mười quốc gia EU nói trên, từ “người tố cáo” có thể gắn với nghĩa “người đưa tin”, “kẻ phản bội, gián điệp”, hay “kẻ chỉ điểm”.



1.2. BỐI CẢNH CHÍNH TRỊ

Tại nhiều quốc gia đã nghiên cứu, những tuyên bố hoa mĩ và các hành động thực tế của chính phủ thường không đi đôi với nhau, nhất là trong những trường hợp liên quan đến chống lạm dụng và tham nhũng. Nhiều công dân cho biết, chính phủ của họ chưa hành động đủ để giải quyết vấn đề. Một khảo sát tiến hành năm 2009 cho thấy tại Bungari, Cộng hòa Séc, Hunggari và Lítva cứ 10 người trả lời khảo sát thì chưa đến 1 người cho rằng chính phủ nước mình đã có những nỗ lực hiệu quả chống tham nhũng¹⁴. Tại Ailen, tham nhũng được cho là gây tổn kém cho chính phủ khoảng 3 tỷ Orô mỗi năm, do thất thoát nguồn thu và mất đầu tư nước ngoài. Mặc dù tố cáo ngày càng được công nhận là một công cụ hiệu quả để phát hiện gian lận và hành vi sai trái, nhưng cho đến nay Chính phủ dường như “không tỏ ra khuyến khích” các quy định pháp lý có liên quan¹⁵.

Có thể thấy rõ sự thiếu ý chí chính trị để giải quyết vấn đề bảo vệ người tố cáo tại nhiều nước đã nghiên cứu. Ở một vài nước, tình hình đang thay đổi: Hunggari và Lítva đang xem xét đưa ra một quy định toàn diện về tố cáo. Tuy nhiên, ý chí chính trị không chỉ thể hiện ở việc ban hành quy định pháp luật đúng đắn, mà còn thể hiện ở việc thực thi quy định và cung cấp nguồn lực (nhân lực, tài chính và kỹ thuật) cho các nỗ lực thực thi. Chỉ có những đạo luật được xây dựng tốt với các cơ chế hành động ứng phó và thực thi hiệu quả mới có thể bảo vệ được người tố cáo và khuyến khích được việc tiết lộ thông tin. Nếu không, luật thậm chí có thể phản tác dụng, khi người lao động tin tưởng rằng họ thực sự được bảo vệ nhưng trên thực tế vẫn bị trả thù sau khi đã dũng cảm “tuýt còi”¹⁶.

Chỉ có những đạo luật được xây dựng tốt với các cơ chế hành động ứng phó và thực thi hiệu quả mới có thể bảo vệ được người tố cáo và khuyến khích được việc tiết lộ thông tin.

14. Các kết quả này dựa trên những khảo sát đã được tiến hành trong khuôn khổ Báo cáo *Tham nhũng Toàn cầu của Tổ chức Minh bạch quốc tế* (2009). Xem thêm thông tin: Tổ chức Minh bạch quốc tế, *Phong vũ biểu tham nhũng Toàn cầu*, Berlin, Đức: TI (tháng 6-2009).

15. Xem: Pope, Conor: ‘Báo cáo kết luận, tham nhũng gây tổn kém 3 tỷ Orô cho nhà nước’, *Thời báo Ailen*, ngày 2-3-2009. www.irishtimes.com/newspaper/breaking/2009/0302/breaking50.htm.

16. Xem: Devine, Tom, *Các thông lệ quốc tế tốt nhất về chính sách đối với người tố cáo*, Washington, DC: Dự án trách nhiệm giải trình của Chính phủ (2009)

2- LUẬT PHÁP, CHÍNH SÁCH VÀ THÔNG LỆ

Nhìn chung, 10 nước được đánh giá trong báo cáo này chưa có khuôn khổ pháp lý tạo thuận lợi cho việc tiết lộ thông tin về các hành vi sai trái. Hầu hết các nước này dựa trên một hệ thống quy định chấp vá, phân tán ở nhiều ngành và với nhiều văn bản luật khác nhau. Trừ Rumani đã thông qua Luật bảo vệ người tố cáo (Luật số 571) năm 2004, không hề có một văn bản pháp quy duy nhất nào điều chỉnh hoạt động tố cáo. Tuy nhiên, việc thực thi Luật này chưa đồng đều, và phạm vi điều chỉnh mới chỉ dừng lại ở khu vực nhà nước. Ailen có một số quy định cụ thể của các ngành về việc bảo vệ người tố cáo, nhưng các quy định này không nhất quán và chưa được chuẩn hóa¹⁷.

Trong nhiều trường hợp, các nước chưa có đạo luật riêng về quyền tự do thông tin hay chống tham nhũng để có thể tạo điều kiện cho người tố cáo thực hiện quyền của mình và được bảo vệ. Hiện nay, trừ Rumani, quyền báo cáo thông tin và quyền được bảo vệ của người tố cáo duồng như được gộp vào, hoặc rút ra từ các bộ luật lao động quốc gia, các quy định về việc làm, luật công chức hay luật hình sự. Tại hầu hết các nước được khảo sát và đánh giá, các văn bản pháp lý nói trên chưa sử dụng ngôn từ rõ ràng để đề cập việc tố cáo, nhưng ít nhất cũng đã đề cập vấn đề một cách không chính thức. Hầu hết các nước này có luật lao động quy định bảo vệ người lao động để họ không bị sa thải một cách bất công, đồng thời các quy định hành chính và luật hình sự cũng yêu cầu thực thi quyền báo cáo về những hành vi sai trái. Tuy nhiên, việc quy định cơ chế bảo vệ người tố cáo trong luật lao động cũng có nghĩa là chỉ những người lao động trong khu vực kinh tế chính thức mới được bảo vệ hoặc đền bù khi bị trả thù. Các nhà tư vấn, nhà thầu, các bên thứ ba, nhà cung ứng và các cá nhân khác nằm ngoài phạm vi điều chỉnh của luật này.

Khi người tố cáo ra làm chứng trước tòa, họ có thể được bảo vệ theo luật bảo vệ nhân chứng. Hai phần ba số nước được nghiên cứu có luật bảo vệ nhân chứng tồn tại dưới một hình thức nào đó, nhưng chỉ một phần mười số nước này có quy định pháp lý cụ thể về tố cáo. Mặc dù vậy, các luật này không phải lúc nào cũng được áp dụng, vì những người tố cáo thường chỉ nghĩ ngờ một hành vi nào đó là sai trái, mà không có những bằng chứng chính thức, và do đó sẽ không thể - hoặc không muốn - ra làm chứng. Ngoài ra, do những người tố cáo thường là người trong nội bộ, nên họ dễ phải đương đầu với những rủi ro rất cụ thể, ví dụ như bị quấy rối ở nơi làm việc hoặc bị sa thải, và những trường hợp đó thường không thuộc phạm vi điều chỉnh của luật bảo vệ nhân chứng. Tương tự như vậy là những trường hợp người tố cáo cần được đền bù do phải chịu tổn thất về tiền lương, hoặc cơ hội thăng tiến nghề nghiệp, v.v. Do đó, luật bảo vệ nhân chứng không đủ để bảo đảm bảo vệ đầy đủ cho người tố cáo.

Tập hợp các quy định nội bộ đôi khi có thể giúp bảo vệ người tố cáo mà không cần đến một khuôn khổ pháp lý có tính hỗ trợ ở cấp quốc gia. Ví dụ, lực lượng cảnh sát Extônia và nhiều bộ chủ quản ở Látvia đã áp dụng các chuẩn mực đạo đức cho phép cán bộ và nhân viên trong ngành tiết lộ thông tin, mặc dù cả hai nước này đều chưa có luật tạo điều kiện cho người tố cáo báo cáo thông tin rộng rãi hơn¹⁸.

2.1. QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ BÁO CÁO

Ở hầu hết các nước được nghiên cứu, tiết lộ thông tin về tham nhũng, gian lận và các hành vi phạm tội khác là một nghĩa vụ. Tại Xlôvakia, trong khu vực tư nhân, bất kỳ ai biết một người khác đã có hành vi tham nhũng mà không báo cáo lên cơ quan thực thi pháp luật đều có thể bị phạt tù tới 3 năm. Bộ luật hình sự của Italia cho phép phạt viên chức nhà nước nếu họ không báo cáo, hoặc chậm trễ trong báo cáo, về một hành vi phạm tội mà họ phát hiện được trong quá trình thi hành nhiệm vụ.



Việc quy định cơ chế bảo vệ người tố cáo trong luật lao động cũng có nghĩa là chỉ những người lao động trong khu vực kinh tế chính thức mới được bảo vệ hoặc đền bù khi bị trả thù. Các nhà tư vấn, nhà thầu, các bên thứ ba, nhà cung ứng và các cá nhân khác nằm ngoài phạm vi điều chỉnh của luật này.

17. Đây là những văn bản pháp lý liên quan đến việc bảo vệ các đối tượng sau: những người báo cáo lên các cá nhân có thẩm quyền về hành vi bị nghi ngờ là lạm dụng trẻ em, hoặc bỏ mặc không chăm sóc trẻ; những người báo cáo các hành vi bị cáo buộc là vi phạm Đạo luật đạo đức công chức; những người báo cáo lên cơ quan có thẩm quyền về các hành vi vi phạm luật cạnh tranh (hoặc bảo vệ hành vi vi phạm luật cạnh tranh của nhân viên); các nhân viên phản đối bị phạt do thực hiện bất kỳ quyền nào thuộc Đạo luật sứ khỏe và an toàn tại nơi làm việc; những người báo cáo lên cơ quan cảnh sát (An Garda Síochána) và các nhân viên dân sự tại cơ quan Cảnh sát báo cáo về các hành vi tham nhũng hoặc sai nguyên tắc trong lực lượng cảnh sát; và bảo vệ những người có nghĩa vụ báo cáo về những hành vi bị nghi ngờ là vi phạm luật từ thiện. Xem thêm thông tin trong Phân tích quốc gia về bảo vệ người tố cáo ở Ailen, Tổ chức Minh bạch quốc tế tại Ailen (2009), trang 2.
18. Theo quy định của các Bộ: Y tế, Quốc phòng, Nội vụ, Tài chính và Tư pháp.



Bảo vệ người tố cáo phải là một hệ quả lô-gic của nhiệm vụ báo cáo cho cảnh sát hoặc các cơ quan công tố về hành vi phạm tội (hoặc nghi ngờ về hành vi phạm tội)¹⁹.

Mặc dù đã quy định nghĩa vụ báo cáo nhưng ở nhiều nước, cơ chế bảo vệ người tố cáo chưa đầy đủ, luật định còn hạn chế và hiệu lực thực thi chính sách còn yếu. Tất cả những điều đó dẫn đến tình thế tiến thoái lưỡng nan cho bất kỳ ai nghi ngờ một hành vi sai trái. Tại Cộng hòa Séc, Bộ luật hình sự đề cập những tình huống mà người lao động không báo cáo hành vi phạm tội, và quy định quyền tiết lộ thông tin cho người lao động. Nhưng đồng thời, các quy định pháp lý khác lại tuyên bố rằng, người tố cáo cũng có thể phạm tội do tiết lộ thông tin và có thể bị phạt nếu “tiết lộ thông tin sai”. Điều này có thể xảy ra nếu thông tin mà họ báo cáo được chứng minh là không đúng, hoặc người bị tố cáo khởi kiện người tố cáo vì tội vu khống trước khi hành vi cáo buộc được điều tra²⁰.

Nhìn chung, một số nước trong nhóm nước được nghiên cứu đã có luật quy định người lao động có quyền báo cáo thông tin. Quyền báo cáo thường gắn liền với loại hành vi sai trái và những thông tin được phép tiết lộ. Ví dụ, tại Hunggari, khái niệm về quyền báo cáo hành vi sai trái được áp dụng cho những người làm việc trong một số ngành thuộc khối nhà nước cũng như tư nhân. Tại Italia, quyền báo cáo thường được áp dụng cho người lao động như một hệ quả của quyền tự do biểu đạt (tự do ngôn luận) nói chung theo Bộ luật lao động (cũng như theo Hiến pháp quốc gia), nếu thông tin được tiết lộ liên quan đến việc làm trái quy định, các hành vi phi pháp hoặc các rủi ro được cảm nhận tại nơi làm việc²¹.

Theo quy định của tất cả các nước được nghiên cứu trong tài liệu này, các vấn đề an ninh quốc gia không được phép công khai. Tại những nước như Hunggari, bí mật thương mại và ngân hàng là những lĩnh vực không được phép tiết lộ thông tin²². Luật hình sự của Látvia quy định cấm và phạt quan chức nào cố tình làm rõ rỉ thông tin họ có và thuộc các nhóm thông tin bị cấm tiết lộ²³.

- Trong nhiều trường hợp, người tố cáo phải đương đầu với sự xung đột giữa các trách nhiệm (pháp lý), hoặc nói theo nghĩa rộng là sự xung đột pháp luật. Ví dụ, yêu cầu bắt buộc báo cáo có thể mâu thuẫn với trách nhiệm giữ bí mật thông tin hoặc bí quyết thương mại (xem hộp chú giải). Trong trường hợp tranh chấp giữa ông Guja là trưởng Cục báo chí, Văn phòng Tổng công tố viên của Môndôva, Tòa án Nhân quyền châu Âu đã phán quyết có lợi cho việc tố cáo. Trong vụ việc này, một viên chức nhà nước đã tiết lộ một tài liệu không được coi là mật, cho thấy hành vi thao túng chính trị hệ thống tư pháp; và viên chức này đã bị sa thải. Tòa án cho rằng đây là sự vi phạm quyền tự do biểu đạt (Điều 10 của Công ước). Tòa “cho rằng, trong một xã hội dân chủ, lợi ích công từ việc cung cấp thông tin về áp lực không đúng đắn và việc làm sai trái ... quan trọng đến mức nó vượt qua lợi ích của việc duy trì niềm tin của công chúng vào Văn phòng Tổng công tố”²⁴.
- Trách nhiệm giữ bí mật thông tin và tiết lộ thông tin về việc làm sai trái**
- Ở Ailen, từng có một vụ tố cáo nổi tiếng liên quan đến việc tiết lộ thông tin và vi phạm các điều khoản giữ bí mật thông tin trong công việc. Trở lại thời điểm cách đây hơn một thập kỷ, vụ việc này liên quan đến một cựu nhân viên Ngân hàng Quốc gia Ailen, người đã cung cấp cho kênh truyền hình quốc gia bằng chứng cáo buộc rằng ngân hàng này đã khuyến khích khách hàng của mình trốn thuế một cách có hệ thống. Đây là thông tin được ngân hàng giữ bí mật, và nhân viên không được tiết lộ ra bên ngoài theo quy định của hợp đồng lao động. Ngân hàng đã đề nghị khởi tố vụ việc, nhưng bị Tòa án bác bỏ. Cuối cùng, vụ kiện lên đến Tòa án tối cao, và Tòa án tối cao đã ra phán quyết ủng hộ việc vi phạm điều khoản giữ bí mật thông tin công việc, với lập luận rằng việc tiết lộ thông tin này có lợi cho công chúng²⁵.



2.2. QUYỀN TỪ CHỐI VI PHẠM PHÁP LUẬT

Tất cả các nước được nghiên cứu đều có quy định cho người lao động quyền từ chối tham gia các hành vi vi phạm pháp luật. Tuy nhiên, tại Hungari và Lítva²⁶ đây chỉ là một quyền chung, còn ở các nước khác, quy định này mang nhiều sắc thái khác nhau. Ở Hungari, tất cả những người lao động có việc làm đều có nghĩa vụ từ chối những chỉ dẫn mà nếu thực hiện, có thể đem lại rủi ro nghiêm trọng và trực tiếp đối với cuộc sống, sự toàn vẹn thân thể hoặc sức khỏe, trong khi đó các quan chức nhà nước *có thể* từ chối mà không có nghĩa vụ bắt buộc phải làm như vậy. Các quy định của Rumani có tính toàn diện nhất, thậm chí có cả quy định về việc từ chối ký một văn bản; trái lại, Italia không có quy định nào dành cho khu vực tư nhân. Ailen không có quy định nào về vấn đề này, có lẽ vì nước này cho rằng mọi người dân đều có trách nhiệm không tham gia vào những hành vi vi phạm pháp luật.

2.3. QUY TRÌNH THỦ TỤC TIẾT LỘ THÔNG TIN

Có rất nhiều cách khác nhau để tiết lộ thông tin về những việc làm sai trái và hành vi sai nguyên tắc, từ việc sử dụng các đường dây nóng dành riêng cho mục đích này, cho đến việc sử dụng các hệ thống tố cáo toàn diện bằng phương tiện điện tử giúp các tổ chức tiếp nhận và phân loại thông tin được tiết lộ, sau đó xử lý thông tin một cách phù hợp. Trang web quốc tế wikileaks công bố đơn thư tố cáo nặc danh và tiết lộ các tài liệu nhạy cảm, đồng thời bảo đảm rằng người gửi có thể giấu tên và không thể truy xuất nguồn gốc. Trong vòng một năm kể từ khi bắt đầu hoạt động vào tháng 12-2006, cơ sở dữ liệu của trang web này đã tăng lên hơn 1,2 triệu tài liệu²⁷. Tuy nhiên, một hệ thống như vậy bị giới hạn ở chỗ chỉ tiếp nhận và công bố thông tin, và không thể bảo đảm những hành động cần thiết tiếp theo.

Mặc dù vậy, nếu chỉ bảo đảm sự hiện diện của kênh tiết lộ thông tin thôi thì chưa đủ. Thách thức đặt ra là phải bảo đảm rằng, mọi người biết họ có thể báo cáo thông tin đến đâu và đâu là những kênh phù hợp để nêu ra vấn đề khiến họ lo ngại. Các nhà nghiên cứu đã tìm thấy mối tương quan tích cực giữa mức độ tố cáo nội bộ với sự hiện diện của các kênh tố cáo cụ thể, được xác định rõ ràng, đi kèm với một chính sách mạnh và không mang tính trả đũa²⁸.

10 nghiên cứu đã tiến hành cho thấy có sự lộn xộn, thiếu đồng bộ giữa các quy định áp dụng riêng cho từng bộ, ngành, và thiếu sự rõ ràng trong phân chia các cấp có thẩm quyền tiếp nhận thông tin do người lao động làm việc trong khối nhà nước cũng như tư nhân tiết lộ. Thậm chí, khi đã có một quy định phù hợp thì các kênh để báo cáo tham nhũng, lạm dụng hoặc hành động phi pháp cũng thường tản漫 và không có sự hỗ trợ trong công ty, cơ quan bộ hay cơ quan chính phủ.

Tầm quan trọng của sự rõ ràng trong các bước thủ tục và kênh báo cáo thông tin

Tại Látvia, ngay Văn phòng Thanh tra (Ombudsman), một cơ quan chính phủ chịu trách nhiệm giám sát các vấn đề liên quan đến bảo vệ nhân quyền và quản trị nhà nước cũng thiếu các bước rõ ràng về tiếp nhận và xử lý đơn thư tố cáo. Năm 2007, gần nửa số cán bộ tại cơ quan này phản nàn về hành vi sai nguyên tắc của Chánh Văn phòng. Do không có các kênh báo cáo rõ ràng trong nội bộ nên không ai biết phải điều tra và giải quyết các vụ việc như thế nào. Sau khi có sức ép từ phía các tổ chức phi chính phủ, gồm cả Văn phòng quốc gia của Tổ chức Minh bạch quốc tế, vụ việc được đưa ra điều trần tại một ủy ban của quốc hội, nhưng nguyên nhân của các khiếu nại không được điều tra. Kết quả là vụ việc bị bỏ qua²⁹.

Nếu chỉ bảo đảm sự hiện diện của kênh tiết lộ thông tin thôi thì chưa đủ. Thách thức đặt ra là phải bảo đảm rằng, mọi người biết họ có thể báo cáo thông tin đến đâu và đâu là các kênh phù hợp để nêu ra vấn đề khiến họ lo ngại.

26. Mặc dù Lítva chưa có một quy định pháp lý chung nào về vấn đề này, nhưng luật án lệ hiện nay đã bao gồm một khái niệm được phổ biến rộng rãi, đó là người thực hiện một hành vi trái pháp luật sẽ không được miễn trách nhiệm, kể cả khi người đó chỉ làm theo mệnh lệnh. Tuy nhiên, có những luật định cụ thể mà qua đó người dân có thể thấy rõ ràng khái niệm này, ví dụ như Đạo luật về các hoạt động điều tra đặc biệt (Điều 6.4), Đạo luật về Cục An ninh nhà nước (Điều 8.2), Đạo luật về Cục quản lý nhà tù thuộc Bộ Tư pháp nước Cộng hòa Lítva (Điều 19.3).

27. Xem: www.wikileaks.org.

28. Miceli, Marcia và những người khác: Một lời nói với người khôn ngoan: Các nhà quản lý và hoạch định chính sách có thể làm gì để khuyến khích người lao động báo cáo về những việc làm sai trái: Tạp chí Đạo đức Kinh doanh, (2009), 86:3, trang 379–396.

29. Phân tích quốc gia về bảo vệ người tố cáo ở Látvia, Tổ chức Minh bạch quốc tế tại Látvia (2009), tr.8.



2.3.1. BÁO CÁO NỘI BỘ VÀ RA BÊN NGOÀI

Các kênh báo cáo việc làm sai trái có thể là kênh nội bộ hoặc kênh bên ngoài. Nhìn chung, có thể phân biệt ba cấp độ: các kênh do tổ chức tự thiết lập, ví dụ như đường dây nóng hoặc các cổ vấn đạo đức; các kênh do các cơ quan quản lý nhà nước cung cấp, ví dụ như cơ quan Cảnh sát hoặc Thanh tra; và các kênh bên ngoài khác, ví dụ như truyền thông đại chúng, hoặc các tổ chức xã hội dân sự.

Nghiên cứu và kinh nghiệm cho thấy những người tố cáo cần có cơ hội để lựa chọn kênh báo cáo – kể cả các kênh độc lập bên ngoài như đường dây nóng dành riêng cho mục đích báo cáo hành vi sai trái. Việc có sẵn nhiều kênh báo cáo giúp người lao động lựa chọn người (hoặc những người) mà họ cảm thấy thoải mái nhất để chia sẻ thông tin nhạy cảm và lựa chọn kênh mà họ thấy dễ sử dụng nhất³⁰.

Những người tố cáo thường có khuynh hướng báo cáo trong nội bộ trước, và chỉ báo cáo ra bên ngoài nếu thông tin của họ không được xử lý trong nội bộ. Những nghiên cứu gần đây cho thấy, điều này đúng với nhiều nền văn hóa: người Anh, Thổ Nhĩ Kỳ và Hàn Quốc thường thích sử dụng thủ tục nội bộ chính thức hơn³¹.

Theo quan điểm của các tổ chức, các kênh nội bộ tạo điều kiện cho họ điều tra các cáo buộc và áp dụng chế tài với những hành vi sai trái, thay vì công khai hành vi đó ra bên ngoài. Ví dụ ở những nước như Extônia, các công ty thích tiếp nhận thông tin tiết lộ qua kênh nội bộ hơn để có thể giải quyết vụ việc một cách kín đáo³².

Tuy nhiên, các kênh nội bộ thường hoạt động thiếu hiệu quả. Một số nước như Hungari và Cộng hòa Séc đã thiết lập các kênh báo cáo nội bộ dành cho cán bộ, viên chức nhà nước, nhưng lại không quy định cơ quan hay văn phòng nào của Chính phủ sẽ tiếp nhận báo cáo³³. Kết quả là, một số Bộ, ngành cho biết họ không nhận được báo cáo nào.

Như vậy, có thể thấy rằng việc tiếp cận an toàn các kênh báo cáo bên ngoài là điều kiện không thể thiếu nếu muốn bảo đảm quy trình nội bộ có trách nhiệm giải trình lên cấp có thẩm quyền cao hơn và để một tổ chức có trách nhiệm giải trình về hành vi sai trái xảy ra trong chính nội bộ tổ chức đó. Nhiều nhà hoạt động trong lĩnh vực này cho rằng, người tố cáo cần được tự do lựa chọn báo cáo nội bộ hay ra bên ngoài, vì nhiều lý do như sau:

Trước hết, các kênh nội bộ có thể không hiệu quả, và như vậy sẽ tạo ra một rào cản nữa cho việc tiết lộ thông tin, khiến người tố cáo không còn can đảm nói ra, nhất là khi họ nhận thấy rằng báo cáo nội bộ sẽ chẳng thay đổi được gì. Thứ hai, vì trách nhiệm của Nhà nước là bảo vệ lợi ích công, nên có thể lập luận rằng không nên có sự phân biệt nào ở khía cạnh mức độ bằng chứng phải có, giữa việc báo cáo nội bộ với báo cáo cho các cơ quan công quyền như Cảnh sát hoặc Thanh tra, trong khi đó, đòi hỏi mức độ bằng chứng cao hơn khi báo cáo cho các cơ quan truyền thông đại chúng hoặc các tổ chức bên ngoài khác là yêu cầu hoàn toàn chính đáng. Thứ ba, bất kỳ quy định nào liên quan cũng đều phải đi kèm với những điều kiện rõ ràng về việc bảo vệ người sử dụng các kênh báo cáo tương ứng. Xét tất cả những yếu tố này, có thể nói rằng hành động tố cáo cần được khuyến khích và cần giảm bớt càng nhiều thủ tục càng tốt; ngoài ra, cần đánh giá cẩn thận để xác định xem liệu một hệ thống tiết lộ thông tin theo cấp tăng dần, yêu cầu người tố cáo phải cung cấp bằng chứng ở mức độ cao hơn có làm họ nản lòng và bỏ ý định tố cáo hành vi sai trái, hoặc nguy cơ xảy ra hành vi sai trái hay không. Cuối cùng, nếu người tố cáo có quyền lựa chọn, thì đây sẽ là một biện pháp khuyến khích các tổ chức thiết lập hệ thống tố cáo nội bộ minh bạch, đáng tin cậy, và hoạt động thực sự chứ không chỉ trên giấy tờ.

Việc tiếp cận an toàn các kênh báo cáo bên ngoài là điều kiện không thể thiếu nếu muốn bảo đảm quy trình nội bộ có trách nhiệm giải trình lên cấp có thẩm quyền cao hơn và để một tổ chức có trách nhiệm giải trình về hành vi sai trái xảy ra trong chính nội bộ tổ chức đó.

30. Miceli, Marcia và những người khác: Một lời nói với người khôn ngoan: Các nhà quản lý và hoạch định chính sách có thể làm gì để khuyến khích người lao động báo cáo về các việc làm sai trái: Tạp chí Đạo đức Kinh doanh (2009) 86:3, trang 379–396.

31. Park và những tác giả khác: Định hướng văn hóa và thái độ đối với các hình thức tố cáo: So sánh giữa Hàn Quốc, Thổ Nhĩ Kỳ và Vương quốc Anh, Tạp chí Đạo đức Kinh doanh (2008) 82:929–939.

32. Xem Phân tích quốc gia về bảo vệ người tố cáo ở Extônia, Tổ chức Minh bạch quốc tế tại Extônia (2009).

33. Hungari có Bộ luật thủ tục hành chính, quy định các kênh tiết lộ thông tin nội bộ, nhưng không quy định cụ thể cơ quan nào hay tổ chức nào được giao trách nhiệm thực hiện các chức năng liên quan.

Mô hình 3 cấp theo Đạo luật Tiết lộ thông tin vì lợi ích công (PIDA) của Vương quốc Anh

PIDA xác định 3 cấp tiết lộ thông tin, tương ứng với mức độ bằng chứng tăng dần:

Tiết lộ thông tin trong nội bộ và được bảo vệ (nghĩa là vấn đề được tiết lộ gây nghi ngờ thực sự)

Tiết lộ thông tin cho cơ quan quản lý và được bảo vệ (nghĩa là có bằng chứng gây lo ngại thực sự và không phải nghi ngờ nhiều)

Tiết lộ thông tin rộng rãi hơn và được bảo vệ (nghĩa là có bằng chứng gây lo ngại thực sự, không phải nghi ngờ nhiều, và có lý do tốt, thường là hợp lý, để đi xa hơn)³⁴.



Ở khía cạnh này, các luật có nhiều điểm khác biệt lớn. Đạo luật tiết lộ thông tin vì lợi ích công (PIDA) của Vương quốc Anh đưa ra ba cấp tiết lộ thông tin, tương ứng với mức độ bằng chứng; mức độ bằng chứng càng cao, thì người tố cáo càng phải vượt ra khỏi phạm vi nội bộ của tổ chức (xem hộp chú giải). Trái lại, Đạo luật tiết lộ thông tin của vùng lãnh thổ thủ đô Ôxtrâylia (1994) lại quy định rằng, phải có các kênh nội bộ nhưng người tố cáo không có nghĩa vụ phải sử dụng kênh nội bộ trước³⁵.

Trong số những nước thuộc nghiên cứu này, không nước nào có hệ thống tiết lộ thông tin theo cấp tăng dần. Luật Rumani quy định ba kênh tiết lộ thông tin, và người tố cáo có thể tiếp cận từng kênh một hoặc cả ba kênh cùng một lúc khi tiết lộ thông tin³⁶.

2.3.2. BÁO CÁO NẶC DANH VÀ ĐƯỢC BẢO MẬT

Để các kênh báo cáo hoạt động hiệu quả, cần khắc phục một khó khăn nữa, đó là phải bảo đảm để các kênh này tạo ra một mức độ bảo mật thông tin hợp lý, thậm chí giấu tên cho người tố cáo. Khái niệm “nặc danh” cần được hiểu theo nghĩa là việc tiết lộ thông tin được thực hiện thông qua một kênh báo cáo mà qua đó, không một ai có thể kết nối được với người tiết lộ thông tin: ví dụ, một hồ sơ chứa thông tin được gửi đi mà không cần có địa chỉ gửi trả, một cuộc điện thoại gọi vào đường dây nóng không thể truy tìm số điện thoại gọi đến, hay một email gửi từ một tài khoản bị khóa, các hệ thống công nghệ thông tin bảo đảm giấu tên và ngăn chặn bất kỳ ai muốn liên hệ ngược lại với người gửi thông tin, v.v. Tiết lộ thông tin “được bảo mật” nghĩa là chỉ có người nhận thông tin (ví dụ như thanh tra hay cố vấn đạo đức) mới biết nhân thân người tố cáo, và người nhận thông tin có nghĩa vụ giữ bí mật, không thông báo tên của người tố cáo cho công chúng hoặc các thành viên của tổ chức có liên quan.

Các quy tắc bảo vệ dữ liệu của Liên minh châu Âu yêu cầu phải bảo vệ nhân thân người tố cáo cũng như người bị tố cáo. Trong bối cảnh đó, Cơ quan cố vấn của Liên minh châu Âu về bảo vệ dữ liệu và quyền riêng tư, Nhóm công tác bảo vệ dữ liệu theo Điều 29, đã bày tỏ một số lo ngại liên quan đến việc tiết lộ thông tin từ những người tố cáo nặc danh, ví dụ như việc tố cáo này sẽ gây ra nhiều khó khăn hơn cho việc theo dõi báo cáo, hoặc nguy cơ một tổ chức có thể tạo ra văn hóa báo cáo nặc danh. Tuy nhiên, cơ quan này cũng không phản đối việc người tố cáo giấu tên và thừa nhận rằng “người tố cáo có thể ở vị trí hoặc tình trạng tâm lý không phù hợp để gửi các báo cáo ghi rõ tên người gửi”. Do đó, cơ quan này khuyến cáo, cần phải điều tra các báo cáo nặc danh trên cơ sở “cân nhắc thỏa đáng mọi dữ kiện của vụ việc, như đối với báo cáo có ghi rõ tên người gửi”³⁷.

Tất cả các nước được nghiên cứu trong tài liệu này đều có quy định về bảo mật các báo cáo tiết lộ thông tin. Tại Italia và Xlôvakia, các bộ luật điều chỉnh khu vực tư nhân (dựa trên thủ tục nội bộ) cho phép các báo cáo tiết lộ thông tin được giấu tên người gửi và được bảo mật, trong khi đó các văn bản pháp quy điều chỉnh khu vực nhà nước lại không có quy định này³⁸. Tại Cộng hòa Séc, một người có thể gửi đơn tố cáo đến bất kỳ cơ quan quản lý nhà nước nào, nhưng điều đó không có nghĩa là cơ quan nhận đơn tố cáo sẽ xúc tiến các quy trình theo dõi tiếp theo. Tại Extônia, các công ty tư nhân trả lời khảo sát cho biết, họ chấp nhận bảo mật các báo cáo tiết lộ thông tin nhưng sẽ không theo dõi những vụ việc mà người tố cáo giấu tên³⁹.

*Giá trị và tầm quan trọng của
tố cáo trong cuộc chiến chống
tham nhũng ngày càng được
công nhận nhiều hơn.*

34. Xem: Đạo luật tiết lộ thông tin vì lợi ích công của Vương quốc Anh, 1998. www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga_19980023_en_1.

35. Vandekerckhove, W. (xuất bản năm 2010) Bảo vệ người tố cáo ở châu Âu: Các cấp độ hay những lỗ hổng? trong cuốn sách của D. Lewis (biên tập). *Một cách tiếp cận toàn cầu cho luật tiết lộ thông tin vì lợi ích công*. Cheltenham/Northampton: NXB Edward Elgar.

36. Phân tích về bảo vệ người tố cáo ở Rumani, TI Rumani (2009) trang 38.

37. Nhóm công tác bảo vệ dữ liệu theo Điều 29, ngày 1-2-2006, trang 11. 00195/06/EN.

38. Phòng Thương mại quốc tế (ICC) cho phép các công ty tự quyết định có chấp nhận các báo cáo nặc danh hay không.

39. Xem: Phân tích quốc gia về bảo vệ người tố cáo ở Extônia: Tổ chức Minh bạch quốc tế tại Extônia (2009).



2.3.3. CÁC ĐƯỜNG DÂY NÓNG VÀ DIỄN ĐÀN ĐIỆN TỬ

Để các kênh báo cáo hoạt động hiệu quả, cần khắc phục một khuyết điểm, đó là bảo đảm để các kênh này tạo ra một mức độ bảo mật thông tin hợp lý, thậm chí giấu tên cho người tố cáo.

Cho dù các kênh báo cáo là kênh nội bộ hay bên ngoài thì các diễn đàn điện tử và đường dây nóng đều có thể tạo thuận lợi cho cá nhân tiết lộ thông tin. Hầu hết các nước được nghiên cứu đều có đường dây nóng cho khu vực tư nhân cũng như nhà nước. Tại Cộng hòa Séc, 44% các công ty tư nhân đã thiết lập đường dây nóng phòng chống gian lận.⁴⁰ Tỷ lệ này cao hơn so với tỷ lệ trung bình của quốc tế (42%) và khu vực Trung và Đông Âu (33%).

Trong nhiều trường hợp, đường dây nóng của các công ty không được sử dụng hết công suất – ví dụ như tại Extônia, Italia và Ailen – và thường không được người lao động biết đến. Trái lại, tại Hunggari, một đường dây nóng đặc biệt dành cho nhân chứng nhận được 10.000 cuộc gọi đến mỗi năm, còn đường dây nóng của Cơ quan Thanh tra Lao động Nhà nước tại Látvia cho biết họ đã nhận được khoảng 200 tin nhắn giấu tên trong hai năm 2007 và 2008. Hầu hết các nước khác không có số liệu chi tiết về việc sử dụng các đường dây nóng.

Tại Lítva, không có sự phân biệt giữa các đường dây nóng dành cho người tố cáo với các đường dây tư vấn hoặc trợ giúp, do đó, nhu cầu từ phía người tố cáo như tìm kiếm lời khuyên, được giấu tên hoặc ít nhất là được bảo mật thông tin, thường không được đáp ứng đầy đủ. Mặc dù vậy, sự hiện diện của đường dây nóng không phải lúc nào cũng có, nghĩa là những vấn đề tố cáo được xử lý một cách đầy đủ. Khi được hỏi về các cơ chế bảo vệ người tố cáo, các thành viên thuộc Ủy ban chống tham nhũng của Cộng hòa Séc trả lời rằng Chính phủ có các đường dây nóng để xử lý vấn đề này. Từ đây có thể rút ra một giả định hợp lý rằng, đôi khi người ta có thể nhầm lẫn giữa việc báo cáo thông tin với việc bảo vệ người tố cáo.

2.4. BẢO VỆ

40. Các kết quả này dựa trên những tìm hiểu trong báo cáo của PriceWaterhouseCoopers Khảo sát Tội phạm Kinh tế trên toàn cầu (2007): 79 công ty tại Séc được lựa chọn ngẫu nhiên để tham gia khảo sát. Xem thêm thông tin tại: <http://www.pwc.com/gx/en/economic-crime-survey/index.jhtml>.
 41. Dehn Guy và Calland Richard, *Tố cáo – Giai đoạn phát triển mới. Vai trò của các cá nhân, tổ chức, nhà nước, báo chí, luật pháp và xã hội dân sự*. Luân Đôn: Mỗi lo ngại chung ở nơi làm việc (2004).
 42. Luật này quy định, nếu bất kỳ nhân viên nào đưa ra những dữ kiện cho thấy mình đã bị phạt hoặc bị tổn hại do báo cáo hành vi tham nhũng (bất kể gián tiếp hay trực tiếp) thì khi đó trách nhiệm dẫn chứng thuộc về bên tuyển dụng, nghĩa là bên tuyển dụng phải chứng minh rằng thực tế không phải như vậy.
- Khi một yêu cầu bảo vệ được nêu lên, cần thiết lập các biện pháp bảo đảm an toàn mà người tố cáo có thể dễ dàng tiếp cận để tránh bị trả thù. Cần có cách khuyến khích truyền đạt thông điệp, đồng thời bảo vệ người đưa tin⁴¹ và bảo đảm rằng cá nhân cũng như gia đình người đó được bảo vệ để tránh sự trả thù. Đối với người tố cáo, những hình thức trả đũa hay trả thù tại nơi làm việc có thể gồm bị quấy rối, bị cô lập, giáng chức, hoặc cản trở thăng tiến, thậm chí bị sa thải. Nếu không được bảo vệ thì cái giá mà người tố cáo phải trả cho việc cung cấp thông tin có thể sẽ quá đắt khiến nhiều người ngần ngại. Để trả thù người tố cáo, gánh nặng về chứng cứ sẽ bị đảo ngược, nghĩa là, bên bị tố cáo sẽ tìm cách chứng minh rằng, những hành động gây tổn hại cho người tố cáo xuất phát từ những nguyên nhân khác, chứ không phải do việc người tố cáo tiết lộ thông tin.
- Không một nước nào trong số các nước EU được nghiên cứu có một bộ quy định toàn diện và rõ ràng về bảo vệ người tố cáo. Điều này làm vấn đề đặc biệt rắc rối trong trường hợp các cá nhân có nghĩa vụ báo cáo hành vi sai trái. Những trường hợp có cơ chế bảo vệ thì thông thường cơ chế này được rút ra từ Bộ luật lao động, có tác dụng ngăn chặn sự sa thải bất công và cho phép đền bù thiệt hại. Ví dụ, tại Látvia, Luật lao động (Mục 9) bảo vệ những người tố cáo tham nhũng (hoặc nghi ngờ tham nhũng) khỏi bị trả thù tại nơi làm việc⁴². Bộ luật lao động quốc gia của Xlôvakia đưa ra các bảo đảm rõ ràng cho người lao động thuộc khối tư nhân và các viên chức nhà nước, theo đó sẽ không ai bị trừng phạt tại nơi làm việc vì gửi thông tin khiếu nại hay tố cáo hành vi của một nhân viên khác. Italia không có luật quốc gia mà chỉ có các bộ quy tắc của các công ty lớn nhất trong nước cho phép bảo vệ người tố cáo. Ở Ailen, theo Bộ luật lao động, người lao động có quyền khiếu nại lên Ủy ban các mối quan hệ



lao động về việc bị sa thải bất công, và Ủy ban này có trách nhiệm lắng nghe, xử lý những khiếu nại đó.⁴³ Tuy nhiên, trong mỗi ví dụ nêu trên, việc quy định cơ chế bảo vệ người tố cáo trong luật lao động có nghĩa là chỉ những người lao động trong khu vực kinh tế chính thức mới được bảo vệ hoặc đến bù khi bị trả thù. Các nhà tư vấn, nhà thầu, các bên thứ ba, nhà cung ứng và các cá nhân khác bị loại ra khỏi phạm vi quy định của luật này.

Dù đã có các quy định pháp lý về bảo đảm an toàn nhưng thông thường các cơ chế này còn hạn chế và việc bảo vệ người tố cáo vẫn chỉ được thực hiện một cách hân hưu. Chẳng hạn như, 40% số người tố cáo trong những trường hợp mà Văn phòng Tổ chức Minh bạch quốc tế tại Rumani theo dõi cho biết họ vẫn phải chịu đựng một hình thức trả thù nào đó ngay sau khi tiết lộ thông tin, mặc dù quốc gia này đã có luật riêng về tố cáo trong đó quy định bảo vệ những người lao động trong khu vực nhà nước. Tại Cộng hòa Séc, Bộ luật lao động quốc gia có quy định cơ chế bảo vệ người lao động⁴⁴, nhưng các cuộc trưng cầu dân ý cho thấy người dân vẫn lo sợ bị trả thù nếu tố cáo các hành vi sai trái. Một khảo sát thực hiện với các nhân viên làm việc tại các công ty đa quốc gia ở Séc cho biết, 67% số nhân viên này sẽ không tố cáo các hành vi sai trái do lo sợ bị trả thù⁴⁵. Những kết quả khảo sát này tương tự như kết quả khảo sát ở những nước khác về bảo vệ và sự trả thù đối với người tố cáo. Một nghiên cứu đánh giá hơn 200 trường hợp gian lận ở Hoa Kỳ từ năm 1996 đến năm 2004 cho thấy, trong 82% số trường hợp có nêu tên người lao động tiết lộ thông tin, người lao động đã báo cáo rằng “họ bị đuổi việc, bị ép thôi việc, hoặc bị chuyển sang công việc khác” do đã đưa hành vi gian lận ra ánh sáng⁴⁶. Điều này có nghĩa là, kể cả ở những nước có hệ thống pháp luật toàn diện, người tố cáo vẫn phải chịu gánh nặng tâm lý và kinh tế từ việc tiết lộ thông tin.

2.5. CÁC QUY TRÌNH THỦ TỤC TIẾP THEO

Một yếu tố quan trọng khiến người lao động ngần ngại tiết lộ thông tin, đó là vì họ không tin rằng cơ quan có thẩm quyền có khả năng điều tra, hoặc sẵn sàng điều tra và chịu trách nhiệm giải trình về vụ việc. Do đó, các cơ chế xử lý tiếp theo đáng tin cậy và hiệu quả cùng với quy trình rõ ràng là điều cốt yếu để tạo ra một môi trường thuận lợi cho việc tố cáo.

Tuy nhiên, quy trình xử lý tiếp theo ở 10 nước được nghiên cứu ở đây thường rườm rà và không rõ ràng. Do tất cả các nước này đều chưa có hệ thống luật pháp toàn diện cho người lao động trong cả khu vực nhà nước và tư nhân, nên cũng không có quy phạm chuẩn mực hoặc quy trình tiếp theo tương ứng để áp dụng sau khi nhận được thông tin. Thay vào đó, các quy định hiện có chỉ đề cập đến một số hình thức tiết lộ thông tin, mà như đã nhấn mạnh ở trên, đó thường là những tiết lộ thông tin về vấn đề hình sự hoặc lao động.

Rumani là nước duy nhất có quy định cụ thể về các bước xử lý tiếp theo sau khi nhận được báo cáo tiết lộ thông tin. Luật có liên quan được thông qua năm 2004, quy định cách thức xử lý các tiết lộ thông tin liên quan đến người lao động trong khu vực nhà nước, đồng thời giao trách nhiệm xử lý vụ việc cho các ủy ban quản lý nhà nước⁴⁷.

Các ủy ban chuyên ngành là những thể chế được trao thẩm quyền đánh giá những dữ kiện thông tin do các cán bộ, công chức nhà nước tiết lộ. Họ cũng xác định những hành vi sai nguyên tắc cần phải xử lý bằng các biện pháp tiếp theo, kể cả việc nâng vụ việc lên thành một vụ án hình sự⁴⁸.

Luật pháp ở 6 nước trong nhóm được nghiên cứu (cụ thể là Bungari, Cộng hòa Séc, Hunggari, Látvia, Lítva, và Xlôvakia) yêu cầu cơ quan chính phủ có thẩm quyền phải đưa ra câu trả lời chính thức cho các đơn thư khiếu nại chính thức (kể cả khiếu nại về hành vi sai trái)⁴⁹. Tại Cộng hòa Séc, khi một công dân đã nộp đơn tố cáo liên quan đến hành vi phạm tội, chính phủ phải có văn bản trả lời trong vòng 30 ngày⁵⁰. Quy định này cho phép những người tố cáo theo dõi tiến triển của vụ việc mà họ tố cáo, và tạo ra một cơ chế phản hồi bảo đảm trách nhiệm giải trình của các thể chế được giao nhiệm vụ thực thi các luật định liên quan.

43. Ở Ailen, Cao ủy về các quyền của người lao động nằm trong Ủy ban các mối quan hệ lao động và có trách nhiệm lắng nghe và xét xử các vụ sa thải. Kết quả không được công bố công khai. Nếu có đơn kháng cáo, hoặc nếu hai bên không đồng ý ra trọng tài thì vụ việc sẽ được đưa lên Tòa Phúc thẩm Việc làm (EAT), tại đó quyết định phân xử sẽ được tuyên bố công khai.

44. Xem: Bộ luật lao động (Đạo luật số 262/2006, đoạn 52).

45. Xem: Ernst & Young, Khảo sát về giảm thiểu rủi ro gian lận ở 13 nước châu Âu (tháng 3-2007). [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Fraud_Risk_Mitigation_Survey_2007/\\$FILE/FIDS_Fraud_Risk_Mitigation.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Fraud_Risk_Mitigation_Survey_2007/$FILE/FIDS_Fraud_Risk_Mitigation.pdf).

46. Dyck, I. J. Alexander, Morse, Adair và Zingales, Luigi: Ai tuýt còi cảnh báo về những gian lận của doanh nghiệp? (ngày 1-10-2008). Truy cập tại SSRN: <http://ssrn.com/abstract=891482>

47. Xem: Quyết định số 1344/2007 của Chính phủ.

48. Mặc dù các cơ quan này đã được thành lập nhưng đây chưa phải là các thể chế hoặc cá nhân được giao nhiệm vụ tiếp nhận thông tin tố cáo. Theo Luật tố cáo của Rumani, một cán bộ/công chức nhà nước có thể tiết lộ thông tin cho bất kỳ ai là cấp trên trong cơ quan. Ví dụ như, một người lao động thuộc khối nhà nước làm việc tại một bộ chủ quản có thể báo cáo một hành vi sai trái lên cấp trên trực tiếp tại cơ quan hoặc có thể báo cáo lên văn phòng bộ trưởng.

49. Tại Bungari, các quy định này thuộc Bộ luật thủ tục hành chính (Điều 114, đoạn 1 và đoạn 3) và Luật xung đột lợi ích. Tại Cộng hòa Séc, các quy định tham chiếu được nhắc đến trong mục 5, đoạn 2 của Đạo luật Thanh tra Lao động. Tại Hunggari, Đạo luật XXIX năm 2004 là một luật bất toàn (lex imperfecta), nghĩa là được miễn trách nhiệm (không bị phạt) kể cả khi chính phủ không đưa ra được câu trả lời chính thức, nhưng những quy định này không được phổ biến rộng rãi và do đó ít được biết đến. Tại Látvia, Luật tham chiếu là Đạo luật đê trình đơn, thư (mục 5). Tại Lítva, các luật chính liên quan gồm có Luật dịch vụ công, và Bộ luật lao động (điều 35); tại Xlôvakia là Đạo luật về khiếu nại.

50. Các quy định này theo Bộ luật hành chính quốc gia.



2.5.1. CÁC CƠ CHẾ KIỂM TRA ĐỘC LẬP

Kiểm tra các vụ việc theo cơ chế độc lập là hết sức quan trọng để có một cơ chế tố cáo hiệu quả. Kiểm tra độc lập sẽ kiểm tra về thẩm quyền và cân bằng quyền lực trong các thể chế chính phủ cũng như tổ chức tư nhân. Ở nhiều nước, Thanh tra viên là nơi tiếp nhận báo cáo tiết lộ thông tin và mở cuộc điều tra về các cơ quan chính phủ. Tuy nhiên, Thanh tra viên cũng có một số hạn chế, vì thông thường, họ chỉ có quyền hạn đối với các cơ quan nhà nước và không có nhiều quyền hạn để buộc thi hành các biện pháp sửa sai⁵¹.

Trong số 10 nước đã nghiên cứu, chỉ Ailen là có cơ chế kiểm tra độc lập đối với tất cả các vụ việc mà người lao động nêu ra. Extônia có quy định về kiểm tra độc lập, nhưng chỉ áp dụng với các trường hợp quấy rối. Hungari có quy định kiểm tra pháp lý độc lập đối với các trường hợp thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật xung đột lợi ích. Tòa án Hành chính tối cao Hungari phán xử các trường hợp xung đột lợi ích, và quyết định phán xử này có thể được kháng cáo thông qua Bộ luật thủ tục hành chính quốc gia. Xlôvakia và Cộng hòa Séc có một quy định pháp lý mềm dối với Văn phòng Thanh tra, đó là: mặc dù Thanh tra viên không thể phủ quyết hoặc thay đổi quyết định phán xử, nhưng có thể phán xét xem quyết định đó có đúng hay không và thông báo điều này cho các bên liên quan.

Kiểm tra độc lập: Có tồn tại cơ chế kiểm tra độc lập hay không và cơ chế đó toàn diện đến mức nào?

Kiểm tra độc lập sẽ kiểm tra về thẩm quyền, và giúp cân bằng quyền lực trong các thể chế chính phủ cũng như tổ chức tư nhân.

Bungari	Không có quy định riêng về các trường hợp tố cáo
Cộng hòa Séc	Người lao động có thể đến Văn phòng Thanh tra, mặc dù Thanh tra viên chỉ có thể thực hiện vai trò tư vấn pháp lý và thông báo cho cơ quan hành chính có liên quan. Hoặc người lao động cũng có thể tìm kiếm sự hỗ trợ tại các tòa độc lập trong lĩnh vực Luật dân sự và Luật lao động, cụ thể là hỗ trợ xác định tính bất hợp lệ của việc sa thải và bảo vệ các quyền cá nhân.
Extônia	Không có hệ thống kiểm tra độc lập liên quan cụ thể đến người tố cáo. Người lao động trong khu vực tư nhân có quyền khiếu nại về khả năng bị quấy rối và bị phạt (ví dụ như chấm dứt hợp đồng lao động, các biện pháp kỷ luật) tại các ủy ban xét xử tranh chấp lao động hoặc tại tòa án. Quyền này được thể hiện như một nguyên tắc chung, và không đề cập rõ ràng đến trường hợp bị quấy rối do tố cáo. Những người làm việc trong khu vực nhà nước cũng có thể đề nghị tòa án xét xử tranh chấp. Nếu bên quấy rối là một cơ quan nhà nước, bên hòa giải có thể là Cơ quan Giám sát tư pháp.
Hungari	Không có cơ chế kiểm tra đối với các vụ việc tố cáo
Ailen	Có biện pháp sửa sai trong một số trường hợp cụ thể
Italia	Không có cơ chế kiểm tra độc lập cụ thể và bảo đảm cho người tố cáo
Látvia	Thanh tra viên xử lý các vụ việc tố cáo trong các cơ quan, thể chế nhà nước. Không có cơ chế kiểm tra độc lập dành riêng cho việc tố cáo.
Lítva	Không có quy chế cụ thể liên quan đến tố cáo
Rumani	Không có
Xlôvakia	Không có hệ thống kiểm tra độc lập cho các vụ việc tiết lộ thông tin về hành vi trái pháp luật. Người tố cáo có thể tiếp cận các cơ quan thực thi pháp luật và các cơ quan công quyền khác.

51. Xem Banisar David. Tố cáo – Các chuẩn mực và diễn biến quốc tế, Tài liệu cơ bản viết cho Tổ chức Minh bạch quốc tế, (2009), www.transparency.org.

2.5.2 NGƯỜI TỐ CÁO THAM GIA PHIÊN TÒA

Cá nhân người tố cáo phải chịu nhiều rủi ro lớn khi tiết lộ thông tin về hành vi sai trái; do đó, trong hầu hết các trường hợp, người tố cáo rất mong muốn vụ việc được điều tra một cách thỏa đáng. Mạng lưới những người tố cáo và các tổ chức chuyên môn đã nhấn mạnh sự cần thiết phải cung cấp thông tin cho người tố cáo về từng giai đoạn điều tra. Người tố cáo cần được khẳng định rằng thông tin họ tiết lộ đã được tiếp nhận, điều tra đã được xúc tiến, và thời hạn điều tra dự kiến là bao lâu⁵². Nếu không phải ra làm chứng, người tố cáo cần có quyền lựa chọn nên dự phiên tòa xét xử hay không, ngoài ra, họ phải được hỏi ý kiến về bản cáo trạng chính thức.

Vì hầu hết các nước được nghiên cứu đều chưa có luật cụ thể về tố cáo, nên cũng không có nhiều quy định để cập sự tham gia của người tố cáo tại phiên tòa. Tại Extônia, những sửa đổi được đề xuất năm 2009 cho Đạo luật quốc gia về chống tham nhũng bao gồm cả quyền được bảo mật của người tố cáo hành vi tham nhũng. Mặc dù đạo luật này chỉ áp dụng với khu vực nhà nước, nhưng đề xuất sửa đổi cũng yêu cầu việc điều tra xuất phát từ đơn thư tố cáo cần bảo đảm bí mật cho cá nhân người tố cáo và thực thi các nguyên tắc đối xử bình đẳng⁵³. Tại Rumani, người tố cáo có quyền tham gia, đệ trình tài liệu, thậm chí khiếu nại với các Tòa án quốc gia dựa vào kết quả kiểm tra của Ủy ban.



Cá nhân người tố cáo phải chịu nhiều rủi ro lớn khi tiết lộ thông tin về hành vi sai trái; do đó, trong hầu hết các trường hợp, người tố cáo rất mong muốn vụ việc được điều tra một cách thỏa đáng.

Tham gia phiên tòa: các thủ tục rườm rà ở Cộng hòa Séc

Mọi công dân của Cộng hòa Séc đều có nghĩa vụ báo cáo bất kỳ hành vi sai trái nào đã được quy định trong Bộ luật hình sự quốc gia. Mặc dù nêu rõ những nơi tiếp nhận báo cáo (ví dụ như Văn phòng Ủy viên công tố, các cơ quan thực thi pháp luật, Cảnh sát trưởng), nhưng luật không quy định quy trình thủ tục cần thiết.

Theo quan điểm Luật hình sự, có vẻ như người nộp đơn tố cáo sẽ ở vào vị trí nhân chứng khi báo cáo cho cơ quan có thẩm quyền những căn cứ dẫn đến sự nghi ngờ về hành vi sai trái. Theo luật Cộng hòa Séc, quyền tố tụng của người tố cáo rất hạn chế⁵⁴: nhân chứng không được xem hồ sơ vụ việc, chỉ được nhận bản sao lời chứng của bản thân, hoặc phải tìm kiếm các biện pháp chế tài khác như đền bù thiệt hại. Những hạn chế này tương tự như các quy định áp dụng ở Latvia và Ailen cho thủ tục tố tụng hình sự.

Người tố cáo có thể trở thành bên bị thiệt hại do tội phạm được tố cáo, khi đó địa vị pháp lý của bên bị hại có thể tăng thêm quyền tố tụng cho người tố cáo. Người tố cáo sẽ có quyền tham dự phiên tòa hình sự, được xem hồ sơ vụ án, được yêu cầu bồi thường thiệt hại và nộp đơn đề nghị biện pháp hỗ trợ. Tuy nhiên, Bộ luật hình sự đưa ra một định nghĩa khá hẹp về "bên bị hại".

52. Xem: Châu Âu cần nhiều hành động tố cáo hơn! Đáp lại Sách Xanh về hiện đại hóa Luật lao động để đáp ứng những thách thức của thế kỷ XXI (2007) http://www.whistleblower-netzwerk.de/WB_EUGB_EN_final.pdf, và Devine Tom, Các thông lệ quốc tế tốt nhất về chính sách đối với người tố cáo, Washington, DC: Dự án trách nhiệm giải trình của chính phủ (2009).

53. Khái niệm đối xử bình đẳng xuất phát từ Đạo luật đối xử bình đẳng của Extônia. Các quy định tương tự đã được kết hợp vào luật định liên quan đến tố cáo của Rumani.

54. Các quy định trong Bộ luật hình sự của Cộng hòa Séc.



2.6. ĐỀN BÙ CHO TRƯỜNG HỢP BỊ TRẢ THÙ VÀ HỆ THỐNG KHEN THƯỞNG

Ở 10 nước đã nghiên cứu, có thể thấy rõ sự chắp vá trong cơ chế bảo vệ người tố cáo khi xem xét những gì mà người tố cáo sẽ được bồi thường nếu bị trả thù ở nơi làm việc. Cũng giống như bảo vệ, bồi thường là nội dung thường gắn liền với Bộ luật lao động trong những trường hợp như sa thải bất hợp lý, chứ không gắn liền với những người tiết lộ thông tin về các hành vi sai trái. Đây là sự bảo vệ xuôi chiều có tính chất đền bù nhũng thiệt hại do mất việc làm – có nghĩa là hệ thống đã không bảo vệ được người lao động và phải xếp vấn đề này vào nhóm tranh chấp trong lao động. Đặt các vấn đề tố cáo vào luật lao động là một biện pháp có nhiều hạn chế, vì hình thức trả thù phổ biến và gây thiệt hại rõ rệt nhất cho người tố cáo là sa thải họ. Một môi trường làm việc không thân thiện hoặc có tính lăng mạ, ép chuyển đổi công việc hoặc nhũng hình thức trả thù khác chưa đến mức sa thải hoàn toàn chưa được đề cập trong các văn bản pháp quy hiện nay.

Ngoài vấn đề đền bù cho người tố cáo, cần giải quyết cả vấn đề khen thưởng cho hành động báo cáo về việc làm sai trái. Ý tưởng khen thưởng cho người tiết lộ thông tin bắt nguồn tại Hoa Kỳ trong thời kỳ nội chiến, nhằm mục đích ngăn chặn việc buôn bán quân trang quân dụng giả. Đạo luật khi đó gọi là Đạo luật khai báo gian lận, được coi là một trong những luật đầu tiên về tố cáo trên toàn thế giới và áp dụng cho các hợp đồng giữa chính phủ với các bên thứ ba. Đạo luật này được sửa đổi năm 1986 với các quy định rộng hơn nhằm tạo điều kiện cho người tố cáo thực hiện vai trò giống như người được thụ ủy của bên nguyên ('Luật Quy Tam'⁵⁵) thay cho chính phủ. Luật này cho phép người tố cáo được hưởng từ 15 đến 30% số tiền nhà nước thu hồi được trong các vụ việc mà họ cung cấp thông tin ngay từ đầu. Trong số các nước được nghiên cứu lần này, Litva là nước duy nhất có biện pháp khen thưởng. Nước này cho phép, tuy không bảo đảm chắc chắn, rằng các cá nhân cung cấp cho cơ quan có thẩm quyền những thông tin về tội phạm kinh tế và tài chính trong nước sẽ có thể được khen thưởng⁵⁶. Tháng 10-2009, Hunggari đã ban hành dự thảo Luật bảo vệ người tố cáo, trong đó dự kiến thiết lập hệ thống khen thưởng. Chính điều này đã châm ngòi cho một cuộc tranh luận sôi nổi trên báo chí Hunggari⁵⁷.

Các biện pháp khắc phục: *Phạm vi các biện pháp khắc phục dành cho người tố cáo hiện đang áp dụng rộng đến đâu (ví dụ như giúp quay trở lại làm việc, đền bù số tiền lương bị mất, chuyển sang công việc mới, khen thưởng do tiết lộ thông tin)?*

- 55. Xem: T. Devine, Các thông lệ quốc tế tốt nhất về chính sách tố cáo (Washington, DC: GAP, 31-7-2009). Hệ thống Đạo luật khai báo gian lận (FCA) đã bổ sung các quy định về *Quy Tam*. Theo đó, công dân nào biết về một hành vi gian lận sẽ được phép thay mặt chính phủ để truy tố hành vi đó trước tòa, bù lại, công dân đó sẽ được nhận một phần số tiền nhà nước thu hồi được, nếu vụ việc được chấp nhận và lời buộc tội được xác nhận.
- 56. Xem: Nghị quyết chính phủ số 75 'Khen thưởng những thông tin có giá trị về tội phạm gây thiệt hại tài sản công' (Đạo luật khen thưởng), được thông qua ngày 21-1-2003. Theo đạo luật này, phần thưởng không vượt quá 10% giá trị thiệt hại được bồi thường hoặc giá trị tài sản được thu hồi, và tổng giá trị không vượt quá 100.000 litas (29.000 Orô). Tuy nhiên, cần đáp ứng nhiều điều kiện nếu muốn nhận được phần thưởng này, do đó kể từ khi có hiệu lực cho đến nay, nghị quyết vẫn chưa được áp dụng, nghĩa là không có dữ liệu nào cho thấy có người đã được khen thưởng theo Nghị quyết này.
- 57. Xem: <http://www.bbj.hu/index.php?id=50545>, <http://index.hu/velemeny/jegyzet/vev081211/>, <http://www.nol.hu/velemeny/lap-20090207-20090207-35>.

Bungari	Áp dụng thủ tục chung về đền bù thiệt hại.
Cộng hòa Séc	Bất kỳ người lao động nào cũng có thể tìm đến tòa dân sự để yêu cầu đền bù cho những thiệt hại xảy ra với mình khi đang làm việc và trong các trường hợp bảo vệ quyền lợi cá nhân (bao gồm cả những tổn thương tinh thần). Trong trường hợp khiếu nại do bị sa thải bất công, nếu tòa án quyết định rằng lời khiếu nại đó có cơ sở, thì hợp đồng lao động của người lao động vẫn có hiệu lực và bên tuyển dụng phải trả số tiền lương bị tổn thất. Không có chế độ khen thưởng.
Extônia	Có cơ chế bồi thường do sa thải hoặc bị đuổi việc một cách bất công, nhưng không có chế độ khen thưởng cho việc tiết lộ thông tin về hành vi sai trái.
Hunggari	Đang cân nhắc quy định khen thưởng
Ailen	Các biện pháp chế tài phụ thuộc vào đạo luật liên quan.
Italia	Chỉ áp dụng trong những trường hợp sa thải bất công, không liên quan cụ thể đến việc tố cáo
Látvia	Chỉ khi nào hành vi gây ra tổn thất (kể cả tổn thương về tinh thần).
Lítva	Chỉ trong các trường hợp sa thải bất công.
Rumani	Quay trở lại làm việc, bồi thường tổn thất lương, phục hồi nguyên trạng
Xlôvakia	Chỉ trong các trường hợp sa thải bất công và người lao động có yêu cầu bồi thường tiền lương.

2.6.1. QUYỀN KHIẾU NẠI

Một yếu tố then chốt cho một cơ chế hiệu quả để bảo vệ người tố cáo, đó là quyền khiếu nại của người tố cáo, nếu người đó tin rằng mình phải chịu hậu quả của việc trả thù. Trong trường hợp này, quy trình pháp lý chính thức, theo đúng thể thức và được bảo đảm phải được tôn trọng, cũng như đối với những cá nhân chịu thiệt hại bởi sự lạm dụng quyền lực hay hành vi trái pháp luật⁵⁸. Một số nước trong nhóm nghiên cứu đã có những biện pháp pháp lý thông qua luật lao động để người lao động có thể thực hiện quy trình khiếu nại.

Rumani và Ailen có quy định các biện pháp tạo thuận lợi cho việc tiết lộ thông tin và bảo vệ người lao động trong suốt quá trình báo cáo thông tin. Tuy nhiên, ở Rumani, sự bảo vệ của pháp luật liên quan đến tố cáo mới chỉ giới hạn cho những người làm trong khu vực nhà nước; người lao động làm việc trong khu vực tư nhân chỉ được bảo vệ theo Luật lao động. Cũng như ở một số nước khác trong nghiên cứu này, những khiếu nại do bị trả thù của những người lao động nói trên được giao vào tay hệ thống tòa án, và tòa án sẽ quyết định xem việc sa thải họ có căn cứ hay không. Tại Ailen, phạm vi hạn chế của các luật nội bộ ngành (để cập nhật việc báo cáo về một số vấn đề cụ thể, gồm có việc không tuân thủ của những người nắm giữ chức vụ cao, các thông lệ làm việc không an toàn, việc cung cấp dịch vụ y tế và xã hội, hay tham nhũng trong lực lượng Cảnh sát)⁵⁹ có nghĩa là hầu hết những người lao động, dù thuộc khu vực nhà nước hay tư nhân, đều phải tìm kiếm biện pháp chế tài thông qua Bộ luật và Tòa án lao động quốc gia. Các khiếu nại liên quan đến việc lao động bị sa thải bất công do tiết lộ thông tin có thể được đưa lên Tòa Phúc thẩm Việc làm hoặc Tòa án Lao động. Ở Cộng hòa Séc, người lao động muốn khiếu nại về những thiệt hại mà họ phải chịu do tiết lộ thông tin về hành vi sai trái có thể đến các Văn phòng lao động, Thanh tra lao động, và công đoàn. Tuy nhiên, các thể chế này không có hiệu lực đối với việc thi các quyền cá nhân của người lao động.

Có tồn tại một quy trình khiếu nại cho những người tố cáo tin rằng họ bị trả thù hay không?

Bungari	Không có, nhưng người tố cáo có thể viện đến thủ tục khiếu nại thông thường.
Cộng hòa Séc	Có. Trong trường hợp sa thải bất công, vi phạm hoặc xâm phạm trái phép các quyền cá nhân, người tố cáo có thể kiện lên tòa dân sự. Nếu sự xâm phạm các quyền của người lao động cấu thành một hành vi vi phạm hoặc vi phạm hành chính, người lao động có thể yêu cầu một phiên điều trần, trong đó người lao động ở vào vị trí của bên bị thiệt hại và đòi phải được bồi thường. Nếu không thành công, vụ việc sẽ được chuyển sang tòa dân sự.
Extônia	Không có
Hunggari	Các quy định của luật lao động thông thường nhằm mục đích bảo vệ người lao động khỏi bị trả thù, hiện tại không có quy định bảo vệ rõ ràng cho người tố cáo.
Ailen	Trong một số trường hợp cụ thể
Italia	Không có
Látvia	Có, trên cơ sở thực hiện luật lao động
Lítva	Không có, nhưng người tố cáo có thể viện đến thủ tục khiếu nại thông thường
Rumani	Có
Xlôvakia	Có



Một yếu tố then chốt cho một cơ chế hiệu quả để bảo vệ người tố cáo, đó là quyền khiếu nại của người tố cáo, nếu người đó tin rằng mình phải chịu hậu quả của việc trả thù.

58. Dự án Trách nhiệm giải trình của Chính phủ (GAP) đã tổng kết một danh mục các chính sách liên quan của các quốc gia cũng như các tổ chức quốc tế: Chính sách của Liên hợp quốc. Mục 6.3; Luật mô hình OAS, Điều 11, 14; Đạo luật các hoạt động nước ngoài (chính sách của Hoa Kỳ áp dụng cho các ngân hàng phát triển đa phương), Mục 1505(11); PIDA (Vương quốc Anh) Điều 3 và 5; PDA (Nam Phi), Mục 4(1); ACA (Hàn Quốc), Điều 33; WPA (Hoa Kỳ), 5 USC 1221, 7701-02; SOX (các công ty có cổ phần mua bán tự do ở Hoa Kỳ) 18 USC 1514A(b); Đạo luật chính sách năng lượng (Chính phủ Hoa Kỳ và người lao động làm việc tại các nhà máy năng lượng hạt nhân), 42 USC 5851; Rumani WPA, Điều 9.

59. Danh mục đầy đủ các hành vi vi phạm bao gồm: việc không tuân thủ quy định của những người nắm giữ chức vị cao, lạm dụng trẻ em và/hoặc lò là bốn phận chăm sóc, các thông lệ làm việc không an toàn, việc cung cấp các dịch vụ y tế và xã hội, hệ thống cấp phép làm việc cho người lao động không phải công dân của Liên minh châu Âu, quản lý thông tin liên lạc, đối xử không công bằng hoặc cưỡng ép, lạm dụng đối với người tiêu dùng, hệ thống bán hàng theo mô hình kim tự tháp, và tham nhũng trong lực lượng cảnh sát. Xem: Phân tích quốc gia về bảo vệ người tố cáo ở Ailen, Tổ chức Minh bạch quốc tế tại Ailen (2009).



2.7. CÁC KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU KHÁC

2.7.1. SỰ KHẨN HIẾM DỮ LIỆU

Số liệu thống kê do Bộ Tư pháp Hoa Kỳ công bố cho thấy, số tiền thu hồi từ các vụ việc dân sự tại Hoa Kỳ đã lên tới 2 tỷ đô-la năm 2007.

Nhìn chung có rất ít dữ liệu về hoạt động tố cáo, kể cả ở những nước đã có các luật và cơ chế liên quan đến tố cáo⁶⁰. Sự khẩn hiếm dữ liệu là một khó khăn cản trở việc tìm hiểu mức độ của các vấn đề cần giải quyết chung quanh việc tố cáo, và so sánh tính chất các vụ việc trong các thời kỳ khác nhau (so sánh theo loại hình, ngành, tổ chức, v.v.).

Tập trung thông tin có thể hỗ trợ cho việc thực hiện quyền báo cáo và được bảo vệ của cá nhân, đồng thời cũng có thể cho thấy lợi ích của việc tố cáo: số liệu thống kê do Bộ Tư pháp Hoa Kỳ công bố cho thấy, số tiền thu hồi được từ các vụ dân sự tại Hoa Kỳ lên tới 2 tỷ đôla năm 2007. Đã có những số liệu được ghi chép rõ ràng, theo đó tiết lộ của những người tố cáo đóng vai trò quan trọng trong các vụ thu hồi gian lận từ các nhà thầu thi đấu trung thực trên toàn liên bang.⁶¹

Ở tất cả các nước thuộc phạm vi nghiên cứu của tài liệu này đều chưa hề có hệ thống thu thập dữ liệu về số lần tiết lộ thông tin của người tố cáo, hay tỷ lệ những trường hợp được tố cáo trở thành các vụ việc chính thức, và kết quả cuối cùng của các vụ việc được đưa vào giải quyết trong hệ thống tòa án. Sự hạn chế trong các cơ chế xử lý tiếp theo đối với người tố cáo có nghĩa là rất khó giám sát tỷ lệ các vụ tố cáo và kết quả xử lý các vụ tố cáo đó.

Chỉ có Cộng hòa Séc, Extônia và Látvia có một số dữ liệu ở cấp độ tổng thể, chủ yếu bao gồm thông tin về các trường hợp tiết lộ liên quan đến tham nhũng. Tại Látvia, Cục Phòng chống tham nhũng lưu giữ số liệu thống kê về các báo cáo nhận được từ năm 2003 cho đến nay, và Cục Lao động Nhà nước lưu giữ các số liệu trên đường dây nóng của mình, mặc dù đường dây không theo dõi cụ thể các cuộc gọi của những người tố cáo. Văn phòng Thanh tra Lao động Nhà nước của Cộng hòa Séc lưu giữ số liệu thống kê về đơn thư khiếu nại liên quan đến các vấn đề ở nơi làm việc, còn Văn phòng Thanh tra có hệ thống lưu trữ riêng về những công dân đã từng tìm kiếm những lời khuyên và tư vấn pháp lý. Đường dây nóng chống tham nhũng của Chính phủ do Bộ Nội vụ thiết lập và do Văn phòng Quốc gia của Tổ chức Minh bạch quốc tế điều hành, cũng lưu giữ số liệu thống kê về những người tìm kiếm lời khuyên và tư vấn pháp lý.⁶² Tại Lítva, tất cả những báo cáo được lập thành hồ sơ chính thức đều có số đăng ký nhưng số liệu thống kê không thống nhất, và các cơ quan hiếm khi phân loại báo cáo, các nội dung báo cáo và người báo cáo. Do đó, những con số mà các cơ quan cung cấp một cách riêng rẽ (nếu có) khó có thể biểu thị cho bất kỳ thông lệ ổn định nào.⁶³

60. Dehn Guy và Calland Richard, *Tố cáo – Giai đoạn phát triển mới. Vai trò của các cá nhân, tổ chức, nhà nước, báo chí, luật pháp và xã hội dân sự*. Luân Đôn: Mối lo ngại chung ở nơi làm việc, 2004, trang 12.

61. Xem: <http://www.whistleblowers.org>.

62. Tính từ năm 2005 đến nay, trong số 240 trường hợp được sự trợ giúp tích cực và mở rộng của đường dây nóng có 15% trường hợp liên quan đến tố cáo.

63. Tại Lítva, tố cáo thường không được coi như một hình thức báo cáo riêng dành cho các thể chế công. Một trong những lý do là sự thiếu vắng các quy định pháp lý cụ thể; một lý do khác là sự lộn xộn trong việc sử dụng các hệ thống báo cáo bên ngoài. Nếu một thể chế công điều hành một đường dây nóng/đường dây trợ giúp công khai thì điều đó có nghĩa là không chỉ người dân thường mà cả nhân viên của thể chế đó cũng có thể báo cáo qua đường dây này.

2.7.2. CÁC QUY ĐỊNH CỤ THỂ CHO KHU VỰC TƯ NHÂN

Mặc dù các công ty tư nhân và tổ chức phi lợi nhuận được điều chỉnh bởi các quy định và quy chế chung như xem xét ở trên, nhưng cũng có những quy định cụ thể áp dụng riêng cho các công ty tư nhân.

Do một phần tư các trường hợp gian lận tại các công ty tư nhân được phát hiện nhờ những người tố cáo⁶⁴, nên bản thân các công ty cũng quan tâm đến việc thiết lập các cơ chế báo cáo phù hợp. Các kênh báo cáo thích hợp và cơ chế xử lý tiếp theo hiệu quả sẽ khuyến khích người tố cáo sử dụng hệ thống báo cáo nội bộ, thay vì tiết lộ thông tin ra bên ngoài. Đầu năm 2008, Ủy ban Chống tham nhũng của Phòng Thương mại quốc tế (ICC) đã thông qua các hướng dẫn tự nguyện với mục đích giúp các công ty xây dựng và thực thi các chương trình tố cáo nội bộ⁶⁵. Quy định thực hành của Viện Tiêu chuẩn Anh quốc về tố cáo được ban hành năm 2008, mô tả chi tiết các yếu tố chính nhằm sắp xếp hiệu quả và thiết lập thông lệ tốt nhất cho các tổ chức.⁶⁶

Tại 10 nước được đánh giá trong báo cáo này, nhiều công ty lớn đã có cơ chế tố cáo, nhất là các công ty con của công ty quốc tế, hoặc các công ty có một phần sở hữu nhà nước. Các quy định tố cáo thường là một phần trong bộ quy tắc đạo đức hoặc quy tắc ứng xử của công ty. Các công ty đa quốc gia thường thiết lập các hệ thống này dựa trên chính sách chống gian lận và chính sách quản trị doanh nghiệp của công ty, đồng thời tuân thủ các quy định như Đạo luật Sarbanes-Oxley, theo đó cơ chế bảo vệ người tố cáo là một yêu cầu bắt buộc.⁶⁷

Tuy nhiên, có rất ít thông tin về các quy định chi tiết trong các bộ quy tắc nói trên hoặc về tính hiệu quả của các quy định. Tại Ailen, phần lớn các công ty lớn nhất không cung cấp thông tin về mức độ và tính chất sử dụng các thủ tục tố cáo nội bộ, và các báo cáo thường niên hiện tại của 10 công ty lớn nhất không hề đề cập các trường hợp tố cáo như những ví dụ về hành vi tích cực của nhân viên⁶⁸. Tại Extônia, chỉ có một vài công ty thực hiện các yêu cầu liên quan đến hệ thống tố cáo và chỉ có một bộ quy tắc được xây dựng. Mặc dù trường hợp này hứa hẹn bảo mật thông tin cho người tố cáo nhưng chỉ áp dụng cho các kênh báo cáo nội bộ⁶⁹. Tại Lítva, chỉ có một số ít các công ty đề cập đến bộ quy tắc đạo đức như một phần không thể thiếu trong văn hóa công ty. Một số công ty có các quy tắc rõ ràng và công khai các tiêu chí về việc tố cáo của nhân viên⁷⁰.

Các doanh nghiệp vừa và nhỏ (SME) thường thiếu cơ chế báo cáo nội bộ. Tại Italia, một khảo sát các doanh nghiệp vừa và nhỏ cho thấy, trong số các nguyên nhân chính khiến các doanh nghiệp không thiết lập hệ thống kênh báo cáo nội bộ có nguyên nhân về chi phí và vấn đề về sự cần thiết thực sự của kênh báo cáo nội bộ.



Các kênh báo cáo thích hợp và cơ chế xử lý tiếp theo hiệu quả sẽ khuyến khích người tố cáo sử dụng hệ thống báo cáo nội bộ, thay vì tiết lộ thông tin ra bên ngoài.

64. Xem: Kết quả thẩm tra pháp lý của KPMG, Hồ sơ một vụ gian lận, Khảo sát năm 2007, trang 26, như đã nêu ở trên.

65. Xem: Hướng dẫn của ICC về tố cáo, <http://www.iccwbo.org/icccfee/index.html> Để xem phân tích về các hướng dẫn này, đề nghị truy cập vào Dự án trách nhiệm giải trình của chính phủ tại địa chỉ <http://www.whistleblower.org/doc/2008/GAPICCEvaluationNovember/2008.pdf>.

66. PAS 1998:2008. Tạo điều kiện cho việc tố cáo: Bộ quy tắc thực hành (Luân Đôn, Anh: BSI, 2008).

67. Đạo luật Sarbanes-Oxley (2002, Mục 301 và 806). http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_cong_bills&docid=f:h3763enr.tst.pdf.

68. Xem: Phân tích quốc gia về bảo vệ người tố cáo ở Ailen, Tổ chức Minh bạch quốc tế ở Ailen (2009).

69. Xem: Phân tích quốc gia về bảo vệ người tố cáo ở Extônia, Tổ chức Minh bạch quốc tế ở Extônia (2009).

70. Xem: Phân tích quốc gia về bảo vệ người tố cáo ở Lítva, Tổ chức Minh bạch quốc tế ở Lítva (2009).

3- KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ

Luật và chính sách hiện nay của các nước được nghiên cứu trong tài liệu này nhìn chung chưa cân đối giữa lợi ích của bên sử dụng lao động với lợi ích của người lao động và lợi ích của công chúng nói chung, cả trên văn bản cũng như trong thực tế áp dụng. Các quy định pháp lý hiện tại chưa bảo vệ đầy đủ cho người tố cáo, hoặc chưa tạo ra cơ chế xử lý hiệu quả sau khi người tố cáo đã tiết lộ thông tin; quy định trong các công ty tư nhân và thể chế công còn chưa phù hợp với thông lệ quốc tế tốt nhất như đề cập trong Hướng dẫn về tố cáo của Viện Tiêu chuẩn Anh quốc.

Trong nhiều trường hợp, các quy định pháp lý hiện nay có thể là bệ phóng để mở rộng các quyền báo cáo và được bảo vệ cho người tố cáo. Một số nước được nghiên cứu có đạo luật hoặc luật quốc gia hỗ trợ cho việc xây dựng một khuôn khổ pháp lý, tạo thuận lợi cho việc tố cáo và bảo vệ người tố cáo. Tại Hungari, Luật xung đột lợi ích có thể là xuất phát điểm cho việc xây dựng các quy định pháp lý khác, còn ở Cộng hòa Séc và Italia Bộ luật lao động đã có những quy định có thể dùng làm điểm khởi đầu cho việc mở rộng luật định về tố cáo. Một thực tế nữa là hầu hết các nước trong nghiên cứu này đều đã phê chuẩn Công ước về chống tham nhũng của Liên hợp quốc (UNCAC) và ký Công ước Luật dân sự của Hội đồng châu Âu; đây là những căn cứ pháp lý mạnh mẽ giúp thúc đẩy việc hoàn thiện hệ thống pháp luật về tố cáo⁷¹.

Các nước cũng đã cố gắng khắc phục tình trạng thiếu hệ thống pháp lý toàn diện về tố cáo, chẳng hạn như Hungari và Litva đang xem xét việc ban hành các luật riêng về tố cáo. Tuy nhiên, những quy định này sẽ chỉ hiệu quả nếu cảm nhận chung về người tố cáo thay đổi theo hướng tích cực hơn. Một khảo sát gần đây tại Cộng hòa Séc cho thấy những người trả lời khảo sát xác nhận rằng tố cáo là cần thiết, nhưng phần lớn vẫn giữ quan điểm cho rằng những người tố cáo thường gặp phải kết cục xấu⁷².

Để cải thiện môi trường cho người tố cáo ở các nước EU được nghiên cứu ở đây, cần giải quyết những khiếm khuyết về pháp lý cũng như văn hóa, và dỡ bỏ các rào cản có thể ngăn chặn việc thực hiện và thực thi các quy định về tố cáo. Với mỗi nước, nghiên cứu đã đưa ra những khuyến nghị cụ thể. Nhìn chung cho cả khu vực, nghiên cứu đưa ra những khuyến nghị sau:

71. UNCAC đã được Hungari, Hunggari, Italia, Látvia, Litva, Rumani và Xlôvakia phê chuẩn. Tất cả các nước đã ký Công ước Luật dân sự chống tham nhũng của Hội đồng châu Âu, và trừ Ailen và Italia, các nước khác đều đã phê chuẩn Công ước này.
72. Khảo sát lập bản đồ cảm nhận của người lao động về việc tố cáo ở Cộng hòa Séc, Tổ chức Minh bạch quốc tế ở Cộng hòa Séc (2009).



1. Thay đổi văn hóa

Những ý nghĩa tiêu cực chung quanh hoạt động tố cáo và việc thiếu ý chí chính trị sẽ dựng lên những rào cản lớn đối với cơ chế bảo vệ người tố cáo. Ở một số nước, ngay trước khi bắt đầu quy trình xây dựng luật, cần nâng cao nhận thức về vai trò quan trọng của người tố cáo trong việc phát hiện ra các hành vi sai trái cho người dân cũng như các nhóm đối tượng chính như các nhà hoạch định chính sách, nhà báo, công đoàn, những người có quyền ra quyết định ở các tổ chức nhà nước và tư nhân. Chính quyền cần tiến hành các chiến dịch truyền thông để tăng cường nhận thức và cải thiện cảm nhận của người dân về tố cáo.

2. Sự bảo vệ toàn diện của pháp luật

Cần có các quy định pháp lý và cơ chế thực thi hiệu quả để đem đến cho người tố cáo một giải pháp an toàn thay thế cho sự im lặng. Lý tưởng nhất là xây dựng một khuôn khổ pháp lý duy nhất và toàn diện về bảo vệ người tố cáo. Khuôn khổ pháp lý đó cần điều chỉnh cả khu vực nhà nước cũng như tư nhân, thu hẹp khoảng cách hiện tại giữa chính sách và thực hiện chính sách với các cá nhân tiết lộ thông tin ở các công ty và cơ quan nhà nước. Cần có các thủ tục báo cáo và thủ tục xử lý tiếp theo rõ ràng và hiệu quả để bảo đảm kiểm tra độc lập cũng như cơ chế khiếu nại, đồng thời bồi thường thỏa đáng cho những người tố cáo bị trả thù, như trình bày chi tiết ở phần khuyến nghị các nguyên tắc xây dựng luật về tố cáo (xem Phụ lục).

3. Các cơ chế báo cáo và bảo vệ hiệu quả ở tổ chức

Các kênh báo cáo nội bộ và cơ chế xử lý tiếp theo hiệu quả là những phương tiện giúp phát hiện gian lận, tham nhũng và quản lý yếu kém trong tổ chức. Cần có sự ủng hộ của lãnh đạo/quản lý trong các tổ chức sử dụng lao động quy mô vừa và lớn để thiết lập các cơ chế nói trên, từ các cơ quan nhà nước cho đến các công ty và tổ chức phi lợi nhuận. Ngoài ra, các cơ chế tố cáo đáng tin cậy sẽ mở đường cho người tố cáo báo cáo thông tin trong nội bộ thay vì sử dụng các kênh bên ngoài.

4. Thu thập dữ liệu

Nhìn chung, các nước được nghiên cứu ở đây và Liên minh châu Âu nói chung thiếu dữ liệu về tố cáo. Ở mỗi nước nghiên cứu, cần có một thể chế độc lập thuộc khu vực nhà nước đảm nhiệm việc thu thập một cách có hệ thống dữ liệu về tố cáo, bao gồm số lượng các vụ việc được báo cáo, các kênh báo cáo, các cơ chế được sử dụng, các thủ tục xử lý tiếp theo, và những thiệt hại đã được ngăn ngừa nhờ tố cáo. Đó sẽ là điểm khởi đầu để xây dựng hệ thống theo dõi, đánh giá hoạt động tố cáo trên cơ sở bằng chứng. Từ đây cũng sẽ có thể hiểu rõ hơn về những đóng góp của hoạt động tố cáo đối với việc bảo vệ lợi ích công, quản lý rủi ro và tiết kiệm chi phí cho những người nộp thuế.

5. Một khuôn khổ châu Âu về bảo vệ người tố cáo?

Cần thực thi các quy định hiện nay của UNCAC và Công ước Luật dân sự và hình sự chống tham nhũng của Hội đồng châu Âu. Ngoài ra, cần đánh giá xem một khuôn khổ chung châu Âu về bảo vệ người tố cáo có thể tạo ra động cơ khuyến khích cần thiết cho các nước thành viên Liên minh châu Âu phát triển những quy định pháp lý liên quan, và thúc đẩy các cơ chế bảo vệ hiệu quả người tố cáo hay không. Phạm vi của khuôn khổ chung châu Âu cần vượt ra khỏi phạm vi đấu tranh chống tham nhũng, và phải xem tố cáo như một cơ chế hiệu quả để quản lý rủi ro và cảnh báo sớm về các hành vi sai trái, đồng thời là một công cụ để bảo vệ lợi ích công.



4- TÓM TẮT CÁC NGHIÊN CỨU QUỐC GIA BẢO VỆ NGƯỜI TỐ CÁO Ở BUNGARI

CÁC KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU CHÍNH



Bối cảnh chính trị và văn hóa

Nhìn chung, người dân Bungari có thái độ tiêu cực đối với việc tố cáo: dữ liệu Đánh giá tham nhũng toàn cầu của Tổ chức Minh bạch quốc tế năm 2009 cho thấy, 82% người dân nước này cảm thấy ngần ngại về việc tố cáo các trường hợp liên quan đến tham nhũng. Các nguyên nhân chính gồm có: niềm tin chung cho rằng việc tố cáo sẽ không đem lại sự thay đổi nào (theo ý kiến của 72% số người trả lời khảo sát), và sợ bị trả thù (12%). Những hệ quả của “xã hội dựa trên các cộng đồng hàng xóm” (nói cách khác là “quan hệ hàng xóm láng giềng”) mà người dân đã trải qua trong thời kỳ Xô viết vẫn còn tồn tại ở nhiều cộng đồng vừa và nhỏ. Do thiếu văn hóa cung cấp thông tin theo những ý nghĩa tích cực nên người tố cáo thường bị coi như kẻ phản bội hoặc kẻ đưa tin cho Cảnh sát.

Bungari không có cơ chế bảo vệ đặc biệt cho những người tố cáo các hành vi sai trái và tham nhũng. Một dự luật liên quan đã được Bộ Cải cách hành chính và Quản lý nhà nước cân nhắc,

nhưng chưa bao giờ được trình lên Quốc hội. Mặc dù có nhiều cơ chế chính thức để báo cáo hành vi sai trái và tham nhũng, nhưng chưa có vụ việc nào có tác động lớn đến lợi ích công chúng. Chưa có nghiên cứu độc lập nào để biết số lượng các đơn thư tố cáo được trả lời, và phải trả lời sau bao nhiêu lâu, nhưng nhìn chung người dân ít tin tưởng vào các cơ chế tố cáo hiện tại.

Trong một số trường hợp gần đây, những người bị tố cáo đã kiện người tố cáo vì tội vu khống. Trong bối cảnh này, bảo vệ người tố cáo là việc làm hết sức cần thiết.

Hệ thống pháp lý

Trong hệ thống pháp lý của Bungari chưa có định nghĩa thế nào là “tố cáo”. Bộ luật thủ tục hành chính (APC) đưa ra những thủ tục chung về tố cáo các việc làm sai trái gây ảnh hưởng đến lợi ích của Nhà nước hoặc công chúng, hoặc ảnh hưởng đến các quyền hay lợi ích chính đáng của người khác. Quyền tố cáo được thừa nhận cho mỗi công dân, cũng như bất kỳ ai thấy việc làm của cơ quan nhà nước xâm phạm đến quyền lợi của công dân, nhưng luật pháp không quy định cụ thể cơ quan nào chịu trách nhiệm tiếp nhận các tố cáo. APC không có các quy tắc rõ ràng về việc bảo đảm bí mật nhân thân cho người tố cáo. Hơn nữa, các quy định pháp lý hiện tại còn thiếu cơ chế cụ thể bảo vệ người tố cáo khỏi bị trả thù.

Nhiều luật khác đưa ra những quy định liên quan đến tố cáo, như Luật công chức nhà nước, Bộ luật lao động, và Luật hình sự. Gần đây, các quy định về bảo vệ người tố cáo đã được

bổ sung vào Đạo luật ngăn ngừa và tiết lộ thông tin về xung đột lợi ích. Mặc dù vậy, phạm vi của quy định này mới chỉ giới hạn ở việc báo cáo các xung đột lợi ích.

Các chính sách và thông lệ hiện tại

Số liệu từ bảng hỏi khảo sát các cơ quan nhà nước cho thấy nhiều thông lệ liên quan đến bảo vệ người tố cáo. Tất cả các cơ quan này đều duy trì các kênh thông tin tạo điều kiện cho việc tố cáo về sự đối xử bất công ở nơi làm việc, ví dụ như thông qua các đường dây điện thoại hoặc địa chỉ email mà người tố cáo có thể ghi tên. Thông lệ tại các cơ quan này rất khác nhau, tùy theo hình thức quản lý ở từng nơi. Những cơ quan chuyên về quản lý các quỹ cấu trúc của Liên minh châu Âu đã áp dụng các quy tắc nội bộ về bảo vệ người tố cáo, với các bước và thủ tục rõ ràng về tiết lộ thông tin cho một cấu trúc (tổ chức) hoặc cá nhân có thẩm quyền, trên cơ sở dẫn chứng bằng chứng hạn chế, và thủ tục phản hồi cho người tố cáo. Tuy nhiên, các cơ quan này đều báo cáo không nhận được bất kỳ đơn thư tố cáo nội bộ nào trong năm 2008.

Nhìn chung, các thể chế công đã thiết lập những kênh tiết lộ thông tin nội bộ, nhưng chưa có một hệ thống toàn diện hoạt động tốt để tạo thuận lợi cho việc tiết lộ thông tin hoặc bảo vệ người tố cáo. Trong số những kênh bên ngoài, có các đường dây nóng miễn phí hoặc cơ chế tố cáo qua email do nhiều bộ, ngành và chính quyền địa phương cung cấp. Tuy nhiên, tất cả đều chưa có cơ chế xử lý tiếp theo và không có hệ thống đặc biệt để bảo vệ người tố cáo. Người tố cáo chỉ còn



cách trông chờ vào thiện chí của các viên chức nhà nước để không bị tiết lộ nhân thân.

Bungari cũng chưa có hệ thống toàn diện để bảo vệ người tố cáo khỏi bị trả thù, mặc dù những người tố cáo có quyền đòi bồi thường thiệt hại nếu bị chấm dứt hợp đồng lao động, bị ngược đãi, quấy rối về mặt thể xác hoặc tinh thần, hoặc bị sa thải bất hợp pháp.

Khi có người tố cáo một hành vi sai trái, cơ quan liên quan có nghĩa vụ thông báo cho người tố cáo về các bước tiếp theo, đồng thời cung cấp cho người tố cáo những tài liệu, số liệu hay giải thích cần thiết theo quy định của cơ quan hành chính. Nếu cho rằng thông tin của người tố cáo là xác đáng, cơ quan đó có nghĩa vụ tiến hành ngay lập tức các biện pháp chế tài đối với vi phạm.

Các công ty tư nhân áp dụng nhiều cách tiếp cận khác nhau, tùy theo quy mô và hình thức sở hữu của công ty. Các công ty lớn có đầu tư của nước ngoài hoặc chịu ảnh hưởng của văn hóa kinh doanh phương Tây thường có các hệ thống nội bộ phục vụ việc tiết lộ thông tin về các hành vi trái pháp luật, và điều này được quy định chi tiết trong bộ quy tắc đạo đức của công ty. Hầu hết các công ty này đều tiến hành đào tạo cho nhân viên và thiết lập cả cơ chế báo cáo nội bộ cũng như bên ngoài. Các công ty trong nước có quy mô vừa thường cho phép tiết lộ thông tin về các hành vi trái pháp luật thông qua phòng nhân sự hoặc các hệ thống kiểm soát an ninh nội bộ, nhưng nhìn chung đều chưa có những quy tắc nội bộ để bảo vệ người tố cáo.

Kết luận

Trong năm 2006 – 2007, Chính phủ đã cân nhắc việc ban hành một luật riêng về tố cáo áp dụng cho cả khối nhà nước và tư nhân, nhưng chưa có một dự luật nào được đệ trình. Kể từ đó đến nay, vấn đề bảo vệ người tố cáo không hề được nhắc đến trong chương trình nghị sự chính trị và cũng không phải là tâm điểm chú ý của công chúng. Những quy định chung đã được đưa vào Bộ luật thủ tục hành chính, nhưng chưa có một luật dành riêng cho người tố cáo. Khuôn khổ pháp lý hiện tại không cung cấp một hệ thống quy định hiệu quả và gắn kết về tố cáo, và cũng không có tiền lệ pháp lý về vấn đề này.

Khuyến nghị

Cần sửa đổi Bộ luật lao động và Luật công chức Nhà nước (hiện đang quy định các quyền cụ thể của người tố cáo trong các mối quan hệ công việc) để bổ sung trách nhiệm không hạn chế của bên sử dụng lao động trong trường hợp một người tố cáo bị sa thải bất công. Cần xây dựng các quy định để thực thi bảo vệ người tố cáo. Việc sử dụng các tiêu chí có “thiện ý” không phải lúc nào cũng có nghĩa là thông tin được cung cấp đều chính xác. Luật pháp không nên bắt buộc người tố cáo phải điều tra hoặc chứng minh hành vi tham nhũng. Ngoài ra, cũng nên xác định mối tương quan rõ ràng giữa các quy định hiện tại dành cho người tố cáo và những sửa đổi, điều chỉnh liên quan.

Cần xem xét thiết lập các hướng dẫn và thủ tục báo cáo rõ ràng, theo cách tiếp cận “tăng cấp”, nghĩa là mức độ bằng chứng tăng dần khi người tố cáo

chuyển từ kênh báo cáo nội bộ sang các kênh bên ngoài. Cũng cần phải xét đến các nghĩa vụ báo cáo hiện tại trong mối liên quan với quy định về các kênh tiết lộ thông tin. Cuối cùng, các cơ quan thanh tra liên quan nên lập sổ đăng ký tố cáo và thủ tục giám sát nội bộ.



BẢO VỆ NGƯỜI TỐ CÁO Ở CỘNG HÒA Séc CÁC KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU CHÍNH



Bối cảnh chính trị và văn hóa

Tố cáo là một khái niệm không quen thuộc với người dân Cộng hòa Séc. Điều này được minh chứng qua thực tế là trong ngôn ngữ Séc không có một thuật ngữ chuẩn hóa nào cho khái niệm “người tố cáo”. Khi được sử dụng trên báo chí hoặc bởi các cơ quan nhà nước, thuật ngữ và khái niệm này thường đi kèm với ý nghĩa “người khiếu nại” hoặc người bị phân biệt đối xử ở nơi làm việc. Tố cáo cũng thường bị hiểu sai là trách nhiệm báo cáo, như trong Bộ luật hình sự. Các cá nhân tiết lộ thông tin thường bị nhìn với con mắt tiêu cực và được gọi là “kẻ đưa tin”. Vai trò thiết yếu của người tố cáo trong việc bảo vệ lợi ích công và phát hiện hành vi phạm tội thường bị bỏ qua.

Báo cáo tiết lộ thông tin là một ý tưởng bị kỳ thị trong kinh nghiệm lịch sử của Séc. Trong thế kỷ trước, đất nước này đã trải qua hai chế độ độc tài chuyên chế. Nhiều lợi ích đã bị kìm hãm trong hơn 40 năm và các nhà phê bình thường là những người đầu tiên phải im lặng. Khảo sát ý kiến công chúng tại Séc năm 2009

cho thấy, đa số những người phải đi hỏi lò hoặc chứng kiến một hành vi sai trái trong năm trước đó đã không hề có bất kỳ khiếu nại chính thức nào, do họ tin rằng khiếu nại cũng không giúp được gì (44% số người trả lời) hoặc do lo sợ bị trả thù (23%).

Sự nhầm lẫn trong lịch sử về thuật ngữ “lợi ích công”, tính chất phức tạp hiện tại của nhà nước pháp quyền, sự thiếu hiệu quả trong thực thi pháp luật và thiếu niềm tin chung vào “hệ thống” là những nguyên nhân quan trọng khiến cho “đúng khí công dân” tồn tại ở mức độ rất hạn chế. Một phân tích đối với giới báo chí trong năm 2009 đã phát hiện ra rằng, báo chí ở đây không phân biệt sự khác nhau giữa nguồn tin, nhân chứng hay người tố cáo.

Hệ thống pháp lý

Hiện tại, Cộng hòa Séc không có hệ thống pháp lý toàn diện điều chỉnh việc tố cáo và bảo vệ người tố cáo. Các quy định của luật lao động được áp dụng trước tiên trong lĩnh vực này, mặc dù sự bảo vệ mà các quy định này đem lại không có tính chắc chắn và chỉ giới hạn ở những vấn đề liên quan đến việc làm. Bộ luật hình sự và Bộ luật thủ tục hành chính cũng được áp dụng cho quy trình báo cáo hành vi sai trái.

Bộ luật thủ tục hành chính xác định quy trình nộp đơn khiếu nại. Người lao động có thể báo cáo lên một cơ quan xử lý các vi phạm dân sự hoặc tìm kiếm sự hỗ trợ thông qua các cơ quan hành chính được giao nhiệm vụ kiểm soát và giám sát. Quyết định có điều tra vụ việc hay không thường tùy vào tình thế cụ thể. Bộ luật hình sự hoàn

toàn không quy định khi nào phải xúi tiến điều tra. Luật lao động quy định rằng, người lao động có thể khiếu nại lên bên sử dụng lao động (bao gồm cả các vấn đề như bảo vệ an toàn và sức khỏe tại nơi làm việc, và nguy cơ xảy ra tổn thất). Tuy nhiên, Luật lao động không ghi rõ cách thức để người lao động và bên sử dụng lao động xử lý các khiếu nại này.

Theo Luật lao động, bên sử dụng lao động không được phép sa thải người lao động một cách tùy tiện và vô căn cứ. Tuy nhiên, người lao động phải tự quyết định xem có kiện bên sử dụng lao động để chứng minh tính bất hợp lệ của việc sa thải hay không. Luật lao động không đưa ra sự bảo vệ đặc biệt nào cho những người hành động để bảo vệ lợi ích công và những người kêu gọi chú ý đến những vi phạm đối với các quy định nằm ngoài luật lao động.

Có một số trở ngại tiềm ẩn và có thể là rào cản đối với việc tiết lộ thông tin, ví dụ như các quy định về vu khống hoặc giả mạo, hoặc quy định về bảo vệ thông tin mật và thông tin cá nhân. Mặc dù, người lao động có trách nhiệm báo cáo (theo Bộ luật hình sự, bao gồm cả hành vi hối lộ) và có thể bị khởi tố nếu không thực hiện trách nhiệm này, nhưng họ lại không được bảo vệ để chống lại những lời cáo buộc họ vu khống hoặc gian dối trong khi thực hiện trách nhiệm báo cáo.

Các chính sách và thông lệ hiện tại

Có rất ít và cũng rất khó tìm thấy thông tin về việc sử dụng các phương thức tố cáo hiện có. Các cơ quan và thiết chế có thẩm quyền nhận đơn thư khiếu nại của người dân có công

bố số liệu thống kê chính thức, nhưng không nêu rõ các trường hợp nào liên quan đến tố cáo. Chẳng hạn như, do thiếu các quy định cụ thể nên không thể xác định được có người tố cáo nào bị trả thù sau khi tố cáo hành vi sai trái trong nội bộ hay không.

Trong khu vực nhà nước, chưa tìm thấy một cơ chế báo cáo nội bộ nào, ngoại trừ các đường dây điện thoại hoặc các địa chỉ email mà người tiết lộ thông tin có thể giấu tên, và nhờ đó có thể tạo điều kiện cho việc báo cáo về các hành vi bất công tại nơi làm việc, đồng thời đem lại một hình thức bảo vệ nào đó cho người tố cáo. Các đường dây nóng chống tham nhũng và email giấu tên thường được vận hành ngay trong tổ chức, nơi chúng hiếm khi được sử dụng. Năm 2007, Chính phủ triển khai một đường dây nóng chống tham nhũng ở cấp trung ương và chuyển cho Văn phòng quốc gia của Tổ chức Minh bạch quốc tế điều hành hàng ngày. Tỷ lệ sử dụng đường dây nóng trung ương cao hơn nhiều so với các đường dây nội bộ.

Khu vực tư nhân sử dụng các đường dây khiếu nại giấu tên và các cơ chế khác, và người tố cáo có thể được bảo vệ thông qua các quy tắc thủ tục nội bộ. Các khảo sát thực hiện trong các năm 2007 và năm 2009 cho thấy một bức tranh khái quát hiện trạng khu vực tư nhân: 44% số công ty được khảo sát đã có các chính sách dành cho người tố cáo; 16% các trường hợp gian lận được phát hiện nhờ những người tố cáo. Kênh báo cáo phổ biến nhất ở các công ty là các đường dây tiết lộ thông tin nặc danh. Chỉ có 13% số nhân viên được phỏng vấn tin

rằng các cấp quản lý của họ hành động trung thực, và đáng báo động hơn, 64% số họ cho rằng các cấp quản lý sẵn sàng hy sinh đạo đức doanh nghiệp để hoàn thành các kế hoạch kinh doanh.

Kết quả phân tích một số trường hợp được chọn cho thấy các báo cáo đôi khi không được điều tra và hiếm khi dẫn đến một hành động sửa sai, trong khi đó việc bảo vệ người tố cáo theo Luật lao động thường bị bỏ qua.

Kết luận

Tố cáo là một khái niệm mới ở Cộng hòa Séc, thường bị hiểu nhầm và lẫn lộn với trách nhiệm báo cáo theo Luật hình sự hay quy chế dịch vụ công. Quy trình báo cáo, gồm cả các thủ tục xử lý tiếp theo, chưa rõ ràng. Mặc dù có trách nhiệm báo cáo về tham nhũng và gian lận theo Bộ luật hình sự nhưng người tố cáo chưa được hưởng chế độ bảo vệ đầy đủ.

Người tố cáo đã được pháp luật bảo vệ ở một mức độ nhất định, chủ yếu là thông qua Bộ luật lao động và quy định cấm phân biệt đối xử và trả thù. Mặc dù vậy, cơ chế bảo vệ này còn manh mún và thường bị bỏ qua. Tại Cộng hòa Séc, bên sử dụng lao động có bị kiện do sa thải lao động bất công hay không là tùy thuộc vào quyết định của người lao động.

Khuyến nghị

Về mặt pháp lý, việc tố cáo cần được xử lý thông qua một đạo luật riêng biệt, như vậy sẽ tạo ra hướng dẫn rõ ràng cho khuôn khổ pháp lý hiện đang rất tản漫. Cần quản lý việc nộp và xử lý đơn khiếu nại trong các thể chế công (bao gồm cả nghĩa vụ

lưu giữ hệ thống số đăng ký của các đơn khiếu nại). Quyền bảo mật và giấu tên cần được quy định rõ để giảm bớt nỗi sợ bị trả thù, đồng thời phải làm rõ những điểm pháp lý không phù hợp trong luật lao động và hình sự.

Cần tăng cường năng lực cho các trung tâm trợ giúp pháp lý để đưa ra lời khuyên kịp thời cho những người tố cáo, và thiết lập các trung tâm chuyên môn cho mục đích này. Cuối cùng, chính quyền cần thực hiện một chương trình truyền thông rộng rãi để nâng cao nhận thức và giúp cải thiện cảm nhận của người dân về tố cáo.



BẢO VỆ NGƯỜI TỐ CÁO Ở EXTÔNIA

CÁC KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU CHÍNH



Bối cảnh chính trị và văn hóa

Các khảo sát và phỏng vấn với những bên liên quan chính cho thấy cảm nhận chung là tiêu cực của người dân Extōnia về tố cáo. Đa số (74%) những người trả lời trong cuộc khảo sát của Bộ Tư pháp nói rằng, họ sẽ phản ứng một cách thụ động khi chứng kiến một hành vi hối lộ, và một khảo sát ý kiến công chúng năm 2007 cho thấy, chỉ có 1% dân số cả nước, 5% số người làm việc trong khối nhà nước và 1% số doanh nghiệp có liên quan đến hành vi tham nhũng đã thực sự báo cáo vụ việc lên các cơ quan thực thi pháp luật. Các viên chức nhà nước được phỏng vấn trong nghiên cứu này nói rằng, nhìn chung, họ có thái độ tiêu cực đối với việc tố cáo do rất hoài nghi về những thay đổi có thể xảy ra nhờ tố cáo. Truyền thông đại chúng xử trí các vụ tố cáo một cách thận trọng, và cố gắng giữ thái độ trung lập. Tuy nhiên, người dân tỏ ra tích cực hơn khi báo cáo những vụ việc có nguy cơ đe dọa sinh mạng con người, ví dụ như lái xe hoặc bác sĩ say rượu.

Hệ thống pháp lý

Tại Extōnia, các quy định pháp lý về người tố cáo chủ yếu tập trung vào khu vực nhà nước. Không có luật riêng về

tố cáo và luật chủ yếu đề cập vấn đề này là Đạo luật chống tham nhũng, tuy nhiên đạo luật này cũng chỉ áp dụng cho những người làm trong khu vực nhà nước. Có những quy định khác đem lại cho người tố cáo một mức độ bảo vệ nhất định. Những quy định này nằm rải rác trong Đạo luật dịch vụ công, Đạo luật đối xử bình đẳng, và Bộ luật hình sự.

Đạo luật chống tham nhũng hiện đang được Quốc hội Extōnia rà soát để sửa đổi. Dự thảo luật sửa đổi bao gồm những thay đổi lớn liên quan đến bảo vệ người tố cáo. Theo quy định hiện nay, các quan chức có nghĩa vụ báo cáo về hành vi tham nhũng. Quy định này sẽ được sửa thành các quan chức có nghĩa vụ không che giấu thông tin về các hành vi tham nhũng. Hình phạt dành cho các tội nhẹ theo quy định hiện tại cũng sẽ được xóa bỏ, do hầu như không được áp dụng trên thực tế và do đó, không khuyến khích được việc tố cáo trong khu vực nhà nước. Sau khi sửa đổi Luật, người nào không báo cáo về hành vi tham nhũng sẽ mất quyền bảo mật và phải chịu các hình thức kỷ luật.

Người tố cáo cũng đang được bảo vệ theo Đạo luật đối xử bình đẳng, mặc dù ở đây không đề cập một cách rõ ràng đến việc tố cáo. Ví dụ, nếu một người bị một quan chức đối xử bất công sau khi tiết lộ thông tin về tham nhũng, thì quan chức đó có nghĩa vụ chứng minh rằng cách đối xử của mình đối với cá nhân nói trên không phải xuất phát từ hành động tiết lộ thông tin của cá nhân đó. Ngoài ra, Đạo luật hợp đồng việc làm và Đạo luật dịch vụ công cũng đem lại cho người lao động quyền yêu cầu bồi thường từ bên sử dụng lao động nếu người lao động bị phạt hoặc đuổi việc trái pháp luật.

Một ủy ban đạo đức cho khu vực dịch vụ công đang trong quá trình thành lập; một trong các nhiệm vụ của ủy ban này sẽ là cung cấp ý kiến độc lập về hành vi của các viên chức nhà nước. Các quan chức đủ thẩm quyền để đưa ra các biện pháp kỷ luật có thể tham khảo ý kiến từ Ủy ban đạo đức về vụ việc liên quan trước khi bắt đầu thủ tục kỷ luật. Các quan chức không đủ thẩm quyền để áp đặt biện pháp kỷ luật có thể hỏi ý kiến ủy ban đạo đức về những vấn đề liên quan đến bản thân họ, nếu thủ tục kỷ luật chưa được triển khai và nếu không còn phương án nội bộ nào để giải quyết vấn đề.

Đối với khu vực tư nhân, hầu như chưa có quy định nào về tố cáo, ngoại trừ hai mục trong Bộ luật hình sự quy định rằng người nào không tiết lộ thông tin và không báo cáo về các tội phạm hình sự cấp độ một (nghĩa là bao gồm cả một số vụ hối lộ) sẽ có thể bị phạt.

Các chính sách và thông lệ hiện tại

Tố cáo là khái niệm khá xa lạ trong xã hội, do đó rất khó để tập hợp thông tin về các thông lệ liên quan. Người ta chưa biết đến bất kỳ trường hợp nào mà người tố cáo bị quấy rối, hoặc các quan chức Chính phủ bị khởi tố do biết về hành vi tham nhũng hoặc các hành động phi pháp khác mà không báo cáo.

Hiện nay, thông tin về các trường hợp tố cáo trong khu vực nhà nước cũng như tư nhân được bảo vệ bởi các quy định về bảo mật, và do đó rất khó phân tích. Tuy nhiên, một số trường hợp đã được báo chí phát hiện, do liên quan đến những xâm phạm đối với nhà báo. Gần đây, một tòa án đã ra phán quyết có lợi cho một lãnh đạo

của phe đối lập trong hội đồng thành phố, người đã bị kỷ luật vô cớ sau khi tiết lộ thông tin liên quan đến việc sử dụng công quỹ. Kết quả phân tích án lệ về tham nhũng cũng cho thấy một số ví dụ về các trường hợp tố cáo trong cơ quan nhà nước, mà kết quả là các cá nhân tham nhũng đã bị kết án.

Trong khu vực tư nhân chưa có số liệu về các vụ tố cáo. Các bảng hỏi khảo sát gửi đến cho các công ty tư nhân hầu như không được trả lời, vì các công ty không có nghĩa vụ đó (trái với các cơ quan nhà nước). Năm 2004, Cơ quan An ninh đã thiết lập một đường dây nóng dành cho những người giấu tên muốn báo cáo về các trường hợp tham nhũng. Số lượng các cuộc gọi đến giảm từ 46 cuộc trong năm 2005 xuống còn 12 cuộc trong năm 2008 – có lẽ chủ yếu do sự quảng bá về đường dây nóng trên các phương tiện truyền thông đại chúng đã giảm bớt sau giai đoạn triển khai ban đầu.

Các kênh tiết lộ thông tin nội bộ cho khu vực nhà nước bao gồm các cơ chế tố cáo (một hệ thống ủy thác; nói chuyện với cấp trên) cũng như thông báo cho Cảnh sát hoặc Văn phòng ủy viên công tố. Không tìm thấy một hệ thống tố cáo nào trong các bộ quy tắc đạo đức của tổ chức hoặc ví dụ tham chiếu đến các cơ chế báo cáo nội bộ.

Kết luận

Quy phạm pháp luật về tố cáo còn hạn chế, nhất là đối với khu vực tư nhân. Các quy định hiện tại chưa đáp ứng được những kiến nghị của Nhóm các nước chống tham nhũng thuộc Hội đồng châu Âu (GRECO) trong các báo cáo nhằm khuyến cáo xây dựng các biện pháp bảo vệ mang tính thể chế hóa và nhiều quy phạm pháp luật hơn (Chiến lược Chống tham nhũng 2008 –

2012, trang 23). Dự thảo Đạo luật chống tham nhũng mới sẽ đưa ra những thay đổi về bảo vệ người tố cáo trong khu vực nhà nước, nhưng còn quá sớm để đánh giá xem những thay đổi đó có dẫn đến những bước đi quan trọng để thực thi các kiến nghị của GRECO và UNCAC (hiện đã được Extônia phê chuẩn) hay không.

Có sự khác biệt lớn trong các thông lệ tổ chức của khu vực nhà nước và tư nhân, nhưng nhìn chung còn rất ít những thông lệ tốt trong tổ chức giúp thúc đẩy hoạt động tố cáo, và việc xây dựng những thông lệ này chưa trở thành nguyên tắc chung. Các thể chế có rủi ro tham nhũng lớn hơn thường như có những quy định tổ chức chặt chẽ hơn, nhưng rõ ràng các biện pháp nội bộ vẫn được ưa thích hơn so với các biện pháp bên ngoài.

Người dân thường có quan niệm tiêu cực về tố cáo, do kế thừa thái độ đối với “những cộng tác viên cho KGB” trước kia, nhưng cũng đã có những dấu hiệu cho thấy quan niệm này đang thay đổi. Vẫn còn quá sớm để thông qua một luật dành riêng cho người tố cáo, không phải vì quan niệm tiêu cực của dân chúng đối với tố cáo, mà bởi vì luật này sẽ khó có thể áp dụng trong thực tế và do đó sẽ khó có thể khuyến khích hoạt động tố cáo.

Khuyến nghị

Để mở đường cho việc áp dụng một luật riêng về tố cáo, cần bỏ ra nhiều nỗ lực và nguồn lực để thông báo cho người dân về những trường hợp tố cáo và tố cáo có vai trò như thế nào trong việc phát hiện tham nhũng, gian lận và quản lý yếu kém.

Cần phát triển các hệ thống báo cáo có tổ chức tại các cơ quan của nhà

nước và Chính phủ. Cần xây dựng các hướng dẫn rõ ràng về cách thức báo cáo tham nhũng cho những lĩnh vực có rủi ro cao (như y tế, đấu thầu công, v.v.). Cần gợi ý và khuyến nghị cho các tổ chức thuộc khu vực nhà nước và tư nhân về những hệ thống và quy trình thủ tục thích hợp cũng như đào tạo về đạo đức. Để khuyến khích người lao động báo cáo về các việc làm sai trái, cần hỗ trợ văn hóa tổ chức và tăng cường bộ quy tắc đạo đức trong toàn bộ khu vực tư nhân. Các công ty cần được phổ biến về những lợi ích mà hệ thống tố cáo mang lại cho công tác quản lý rủi ro nội bộ của công ty.



BẢO VỆ NGƯỜI TỐ CÁO Ở HUNGGARI

CÁC KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU CHÍNH



Bối cảnh chính trị và văn hóa

Những người tố cáo ở Hunggari thường bị coi như những kẻ chỉ điểm phản bội đồng nghiệp, tổ chức hoặc các nhóm mà họ là thành viên. Thái độ này có nguồn gốc sâu xa từ lịch sử của Hunggari: đất nước này từng bị cai trị bởi nhiều chế độ trong suốt giai đoạn từ năm 1919 đến 1989 (trừ 3 năm sau khi kết thúc Chiến tranh thế giới lần thứ hai, khi Liên Xô vẫn chiếm đóng trên lãnh thổ Hunggari). Trong thời kỳ này, việc báo cáo cho Cảnh sát thường xuyên xảy ra và có thể đem lại những hậu quả nghiêm trọng cho nhiều người liên quan và gia đình họ. Do đó, việc cung cấp cho chính quyền những thông tin về người khác bị coi là hành vi vô đạo đức và không được dân chúng ủng hộ.

Tuy nhiên, điều này không có nghĩa là văn hóa tố cáo không tồn tại được qua thời kỳ quá độ hậu Xôviết. Trong phần lớn các trường hợp hiện nay, nó được sử dụng để trả thù cá nhân, ví dụ như, khi một người tố cáo một người khác với cơ quan thuế vụ vì lý do nghi ngờ trốn thuế. Do đó, các chuyên gia cho rằng, không một người tố cáo nào ở Hunggari có khả năng trở thành anh hùng dân tộc (không giống như vụ Enron ở Hoa Kỳ). Mặc dù vậy, gần đây, tin tức truyền thông đại chúng về các vụ tham nhũng đã tập trung vào tội phạm và vế ra chân dung những

người tố cáo như những nhân vật chính diện khiến cho các hành vi sai trái bị lộ tẩy.

Hệ thống pháp lý

Hunggari chưa có hệ thống pháp lý toàn diện để bảo vệ người tố cáo. Tuy nhiên, cũng có một số quy định rải rác trong một số ngành và lĩnh vực, ví dụ như, lĩnh vực bảo vệ môi trường, an toàn lao động, tình báo và thực thi pháp luật.

Trong Bộ luật lao động (có hiệu lực đối với cả khu vực nhà nước và tư nhân), có một số nguyên tắc chung có thể khuyến khích hoạt động tố cáo, và một số quy định bảo vệ người tố cáo ở mức độ nhất định. Luật này yêu cầu bên sử dụng lao động và người lao động phải hợp tác với nhau trên cơ sở thiện ý, và người lao động sẽ thông báo cho bên sử dụng lao động tất cả mọi điều kiện và dữ kiện thực tế quan trọng liên quan đến việc thực hiện các quyền và hoàn thành các nghĩa vụ. Có thể hiểu đây là một nghĩa vụ báo cáo. Luật lao động cũng tuyên bố, lạm dụng quyền có nghĩa là khi các quyền này được sử dụng để gây tổn hại cho những lợi ích chính đáng của người khác, quấy rối hoặc kim hâm ý kiến của họ; có thể coi đây là tiền đề cho việc bảo vệ người tố cáo.

Tháng 10 năm 2009, Bộ Tư pháp và Thực thi pháp luật đã trình lên Quốc hội Hunggari hai dự luật riêng về tố cáo. Một dự luật đề nghị thành lập một cơ quan mới có thẩm quyền điều tra, với tên gọi Cục Bảo vệ lợi ích công (DPPI), là nơi tiếp nhận báo cáo và tiến hành điều tra các hành vi sai trái, đồng thời trợ giúp những người tố cáo, phân tích tình hình, xu hướng tham nhũng ở Hunggari, khuyến cáo cho các cơ quan nhà nước và tổ chức tư nhân áp dụng các biện pháp chống tham nhũng, xây dựng các bộ quy tắc ứng xử và tổ chức đào tạo về chống tham nhũng. DPPI sẽ xử lý các vụ lạm dụng công quỹ hoặc lạm dụng quyền ra quyết định của các cơ quan hành chính nhà nước, các quan chức hoặc các

thiết chế và cá nhân có thẩm quyền khác. DPPI sẽ có nghĩa vụ báo cáo về các tội phạm cho Cơ quan điều tra hoặc Ủy viên công tố. Luật mới này cũng sẽ cho phép bảo vệ những người tố cáo dù họ làm việc theo hình thức hợp đồng nào, trong khu vực nhà nước hay tư nhân.

Dự luật thứ hai đề cập tất cả những yếu tố bất lợi của việc tố cáo, bao gồm mọi khía cạnh trong các quan hệ lao động nơi có thể xảy ra phân biệt đối xử. Người lao động sẽ phải chứng minh rằng mình đã gửi một báo cáo tố cáo, và bên sử dụng lao động sẽ phải chứng minh rằng những biện pháp trùng phạt áp đặt cho người lao động không liên quan gì đến báo cáo đó. DPPI sẽ hỗ trợ tài chính cho người tố cáo để chi trả chi phí đại diện pháp lý và chi phí sinh hoạt. Người tố cáo cũng sẽ được nhận 10% số tiền mà DPPI phạt người có hành vi sai trái.

Các chính sách và thông lệ hiện tại

Chưa có nghiên cứu nào về thông lệ tố cáo hiện nay ở Hunggari. Các khảo sát đa mục đích về tham nhũng không chứa đựng những câu hỏi về tố cáo và không có nghiên cứu nào về ý kiến công chúng hoặc phân tích truyền thông đại chúng trong lĩnh vực này. Những dữ liệu duy nhất hiện có, do PricewaterhouseCoopers thu thập năm 2007, cho thấy 17% số vụ tội phạm kinh tế liên quan đến 77 công ty dẫn đầu thị trường ở Hunggari đã được phát hiện nhờ tố cáo, như vậy đây là phương pháp xếp thứ hai về tầm quan trọng trong việc phát hiện gian lận (không tính những trường hợp phát hiện ngẫu nhiên).

Tỷ lệ nói trên cao hơn so với tỷ lệ 13% năm 2005. Trong khu vực tư nhân, chủ yếu là các công ty đa quốc gia, có các bộ quy tắc ứng xử để lập việc bảo vệ người tố cáo. Không một bộ chủ quản nào có bộ quy tắc ứng xử, và chỉ có một vài công ty thuộc sở hữu nhà nước đã xây dựng những bộ quy tắc ứng xử này.



Năm 2001, một chương trình có tên Nhân chứng qua điện thoại (một đường dây nóng để tố cáo bất kỳ loại tội phạm nào) được triển khai và quản lý bởi Cục Phòng chống tội phạm thuộc Sở chỉ huy Cảnh sát quốc gia; nhưng không có số liệu thống kê nào về các tội phạm liên quan đến tham nhũng được tố cáo qua kênh này. Năm 2007, Cơ quan Phát triển quốc gia (chịu trách nhiệm quản lý các nguồn vốn nhận được từ EU trong khuôn khổ Kế hoạch Phát triển quốc gia) xây dựng một trang web www.anti-lop.hu để báo cáo các trường hợp lạm dụng nguồn vốn của EU dành cho các dự án phát triển. Người tố cáo có thể giấu tên, và trang web mô tả hiện trạng các thủ tục đã được triển khai sau khi tố cáo được tiếp nhận. Kể từ tháng 11-2007 đến nay, trang web này đã nhận được 477 tố cáo, trong đó, 321 vụ đã có kết luận. 175 trường hợp không thể kiểm tra độc lập về nội dung tố cáo do thiếu thông tin liên quan, hoặc do tố cáo chỉ bộc lộ các quan điểm và ý kiến cá nhân. Trong 104 trường hợp, cơ quan đã hành động trong phạm vi thẩm quyền của mình; tự điều tra 37 trường hợp và không phát hiện thấy hành vi sai trái. Cơ quan cũng chuyển 5 vụ sang các bên khác có thẩm quyền, như cơ quan thuế, hải quan, hoặc Văn phòng Kiểm toán Nhà nước.

Trong 10 năm trở lại đây, có rất ít những phiên tòa xét xử các hành vi liên quan đến tố cáo tiêu cực ở Hunggari. Có 3 vụ việc trong đó Tòa án đã giải thích ý nghĩa của việc tố cáo đối với lợi ích công chúng; một trong số này là vụ biện hộ chống lại lời cáo buộc vu khống. Trong một vụ dân sự xử về hành vi phỉ báng người khác, tòa đã thảo luận về mối quan hệ giữa việc báo cáo vì lợi ích công với quyền tự do biểu đạt. Trong một vụ khác, lập luận về lợi ích công được sử dụng để biện hộ chống lại các biện pháp kỷ luật, nhưng Tòa đã bác bỏ những lập luận này của người lao

động. Chỉ có hai phiên tòa thực sự liên quan đến người tố cáo bị trả thù và Tòa án đã ra quyết định dựa trên luật lao động. Trong phiên tòa thứ nhất, Tòa án tối cao đã quyết định rằng việc sa thải bất thường là trái pháp luật và đặt ra một thủ tục mới về số tiền bồi thường; trong phiên tòa thứ hai, Tòa đã hủy bỏ quyết định sa thải người tố cáo cùng các đồng nghiệp.

Hoàn toàn không có số liệu thống kê do cơ quan nhà nước hay tổ chức nghiên cứu thu thập về những trường hợp tố cáo, hoặc trường hợp trả thù người tố cáo. Cũng có một vài nghiên cứu hiếm hoi về việc sử dụng các kênh báo cáo và các quy định về bảo vệ người tố cáo được tòa án, các cơ quan thực thi pháp luật, cơ quan hành chính, hoặc các ban kiểm soát nội bộ thuộc các tổ chức nhà nước hay tư nhân sử dụng. Nhưng không hề có đánh giá về số tiền tiết kiệm được từ công quỹ nhờ tố cáo, ngoại trừ giai đoạn từ tháng 10-2006 đến tháng 9-2007 khi trang web www.anti-lop.hu đi vào hoạt động. Khi đó, Chính phủ đã thu hồi được 95 triệu forints (hơn 520.000 USD) từ các trường hợp lạm dụng hoặc quản lý công quỹ sai nguyên tắc.

Kết luận

Tại Hunggari hiện nay, các quy định về tố cáo còn mang tính chấp vá, đa dạng, chưa bảo vệ đầy đủ cho người tố cáo, và chưa hỗ trợ nhiều cho việc ngăn ngừa và điều tra những việc làm sai trái.

Các bộ quy tắc ứng xử có thể giúp thay đổi văn hóa của các tổ chức, và về lâu dài, có thể thay đổi cả quan niệm và thái độ của người dân về tố cáo cũng như vai trò của người tố cáo. Quan điểm của người dân về tố cáo và bảo vệ người tố cáo chưa được nghiên cứu nhiều, do đó các quan chức nhà nước không biết nhiều về vấn đề này. Thực tế, có thể nghiên cứu về những vấn đề này khá dễ dàng.

Khuyến nghị

Chính phủ đã trình lên Quốc hội một dự luật với các quy định phù hợp về bảo vệ người tố cáo, và hầu hết đều phù hợp với những thông lệ tốt. Tuy nhiên, cơ quan dự kiến được thành lập (DPPI) không nên có thẩm quyền điều tra, vì như vậy sẽ lặp lại thẩm quyền của Cảnh sát và Văn phòng ủy viên công tố, trong khi hai cơ quan này hiện đang thiếu nguồn lực và chưa thực hiện tốt vai trò của mình trong cuộc chiến phòng, chống tham nhũng do những vấn đề cơ cấu. DPPI vẫn cần phải báo cáo các hành vi phạm tội cho Cơ quan điều tra hoặc công tố, và đó sẽ là nơi bắt đầu các thủ tục điều tra đối với các vụ việc được tố cáo. Nếu các hoạt động phòng, chống tham nhũng của Cảnh sát và Văn phòng ủy viên công tố không được cải cách và đổi mới, quá trình truy tố những hành vi tham nhũng sẽ khó có thể thành công thực sự.

Cần áp dụng một bộ quy tắc ứng xử cho toàn bộ khối quản lý hành chính nhà nước. Đối với các doanh nghiệp nhà nước, các bộ quy tắc ứng xử thậm chí còn quan trọng hơn so với các doanh nghiệp tư nhân, vì doanh nghiệp nhà nước quản lý tài sản công và sử dụng công quỹ. Cần khuyến khích áp dụng các bộ quy tắc ứng xử trong các công ty sở hữu tư nhân có quy mô nhất định (nghĩa là khi chủ sở hữu không còn trực tiếp giám sát hoạt động kinh doanh hàng ngày của công ty).

Ngoài ra, phải tiến hành nghiên cứu và phân tích việc thực hiện luật lao động và luật dân sự tại các tòa án, thái độ của người lao động trong khu vực nhà nước và tư nhân về hành động tố cáo, và hoàn cảnh cá nhân của những người tố cáo. Trên cơ sở những nghiên cứu này, Chính phủ cần triển khai một chương trình nâng cao nhận thức nhằm tạo động cơ khuyến khích người tố cáo và thay đổi quan niệm tiêu cực của người dân đối với họ.

BẢO VỆ NGƯỜI TỐ CÁO Ở AILEN

CÁC KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU CHÍNH



Bối cảnh chính trị và văn hóa

Quan điểm truyền thống ở Ailen về những người tố cáo là coi họ như những “kẻ đưa tin” – một thuật ngữ được hiểu theo nghĩa tiêu cực, xuất phát từ lịch sử cai trị chính trị của người Anh tại Ailen. Những người đưa tin bản xứ thường được cho là những người đã giúp chính quyền Anh cai trị Ailen. Sau đó, “kẻ đưa tin” trở thành từ đồng nghĩa với “kẻ phản bội”. Hiện nay, nền văn hóa Ailen vẫn tiếp tục đánh giá cao lòng trung thành, tham nhũng chính trị xảy ra phổ biến, các mạng lưới của giới đặc quyền, đặc lợi được duy trì chặt chẽ, và người nào “thắng thế” nhà nước trong vấn đề lợi ích cá nhân thường được khen ngợi không kém gì phê phán.

Tuy nhiên, các quan điểm truyền thống có thể đã thay đổi phần nào trong giai đoạn gần đây, và có những bằng chứng cho thấy nền văn hóa Ailen hiện đã trở thành một mảnh đất màu mỡ hơn để gieo trồng sự ủng hộ đối với hành động tố cáo. Các vụ tai tiếng trong chính trị và kinh doanh xảy ra nhiều đến nỗi khó có thể liệt kê hết, và đã trở thành chuyện của miệng của người dân Ailen trong những thập kỷ gần đây. Một số vụ tai tiếng được đưa ra ánh sáng nhờ những

người tố cáo; họ được báo chí đưa tin theo chiều hướng tích cực và được dân chúng ca ngợi. Hình ảnh những cá nhân tố cáo các hành vi sai trái thường được giới truyền thông đại chúng ủng hộ, dài truyền hình và đài phát thanh quốc gia sản xuất những tập phim tài liệu và nhiều hình ảnh kịch hóa vai trò của những người tố cáo. Cùng với mức độ nhận thức ngày càng tăng về vấn đề tố cáo, còn có một số nguyên nhân nữa khiến người ta có thể hy vọng rằng những thái độ mang tính văn hóa sẽ dẫn đến thay đổi tương tự trong suy nghĩ của giới chính trị cũng như doanh nghiệp về tố cáo.

Hệ thống pháp lý

Ailen chưa có luật bảo vệ người tố cáo. Sau một loạt các vụ tai tiếng về tham nhũng chính trị, một dự luật đề nghị bảo vệ người tố cáo đã được đưa ra thảo luận năm 1999. Tuy nhiên, dự luật này đã bị trì hoãn suốt 7 năm trời trong chương trình làm việc của Chính phủ trước khi bị bác bỏ do “tính phức tạp về mặt pháp lý”, và nguyên nhân này chưa bao giờ được giải thích một cách thực sự đầy đủ. Thay vào đó, Chính phủ chọn cách áp dụng các quy định pháp lý trên cơ sở từng “ngành”, nghĩa là những người lao động và những người có khả năng tố cáo hành vi sai trái trong một số ngành sẽ được hưởng sự bảo vệ ít hơn so với những ngành khác, nếu quả thực họ được pháp luật bảo vệ.

Những quy định về bảo đảm an toàn pháp lý cho người tố cáo hiện nay ở Ailen mới chỉ áp dụng cho những người báo cáo các vấn đề nhũng trướng hợp lạm dụng hoặc bóc mẶc không chăm sóc trẻ em; những vi phạm các Đạo luật đạo đức; vi phạm luật cạnh tranh; các vấn đề liên quan đến an toàn và sức khỏe tại nơi làm việc; Cảnh sát và những nhân viên dân sự trong lực lượng Cảnh sát báo

cáo về các hành vi tham nhũng hoặc sai nguyên tắc; các nhân viên y tế báo cáo về những nguy cơ đối với sức khỏe của bệnh nhân; tội phạm liên quan đến giấy phép làm việc; quy định thông tin liên lạc; bảo vệ người tiêu dùng; tội phạm liên quan đến sử dụng hóa chất và các vi phạm đối với luật từ thiện.

Các chính sách và thông lệ hiện tại

Mặc dù nhiều cơ chế bảo vệ người tố cáo theo “ngành” đã được thực thi từ năm 1998 đến nay, nhưng có một vấn đề chung xuyên suốt tất cả những cơ chế này, đó là vị thế khá yếu của chúng khi phải đương đầu với những thiết chế có quyền lực mạnh. Chưa có cơ chế bảo vệ người tố cáo liên quan đến những hành vi phạm tội theo Luật doanh nghiệp hoặc liên quan đến việc cung cấp các dịch vụ tài chính, hay giới công chức nhà nước. Các quy định về người tố cáo áp dụng cho các thành viên trong lực lượng Cảnh sát chưa thỏa đáng; và các quy định liên quan đến những hành vi bất cẩn, sơ suất trong y khoa và điều dưỡng tại nhà tù ra hạn chế hơn tất cả những quy định bảo vệ người tố cáo trong những lĩnh vực còn lại của luật pháp Ailen. Các quy định về người tố cáo cũng chưa được đưa vào Luật chống tham nhũng, mặc dù Chính phủ đã công bố dự thảo sửa đổi luật để bổ sung các quy định bảo đảm an toàn cho người tố cáo.

Phần lớn các quy phạm pháp luật về người tố cáo được gắn với những luật tạo ra các cơ quan giám sát mới với thủ tục cụ thể về chuyển các vụ việc thích hợp cho các cơ quan có thẩm quyền xử lý. Đó là trường hợp quy định liên quan đến luật cạnh tranh, an toàn và sức khỏe tại nơi làm việc, dịch vụ y tế, quy định thông tin liên lạc, lực lượng Cảnh sát, các vấn đề cụ thể liên quan đến đạo đức trong cơ quan nhà nước, và bảo vệ người tiêu dùng.



Hình thức đặc trưng của những quy định của pháp luật này là bảo vệ việc tiết lộ thông tin cho các cơ quan bên ngoài có thẩm quyền xác định. Các quy định này cũng chỉ áp dụng cho các tố cáo buộc tội các hành vi phạm tội theo một đạo luật đã biết hoặc các đạo luật liên quan, với điều kiện việc tiết lộ thông tin được thực hiện một cách hợp lý và có “thiện ý”.

Để cân bằng với sự bảo vệ, luật pháp cũng đặt ra những tội danh hình sự tương ứng cho việc cố tình tố cáo sai sự thật. Đạo luật y tế năm 2007 có một điểm không bình thường và không được hoan nghênh, đó là người nào khiếu nại một điều mà “đáng lẽ anh ta/cô ta phải biết” rằng điều đó là sai sự thật thì sẽ phải chịu hình phạt cao nhất dành cho những tội danh như vậy theo luật pháp Ailen. Lời cảnh báo này chỉ có thể đem lại một hiệu ứng duy nhất, đó là khiến cho những người có ý định tố cáo hành vi sai trái cảm thấy nhút chí khi tìm kiếm sự ủng hộ từ pháp luật.

Một đặc điểm chính trong các cơ chế bảo vệ người tố cáo đang có hiệu lực, đó là sự thừa nhận nguy cơ bị trả thù đối với người tố cáo. Điều này được thể hiện thông qua việc luật pháp đặt ra quy định cụ thể về “lý do khởi kiện” đối với những hành vi trả thù người tố cáo, và người tố cáo được phép đòi bồi thường. Cách giải quyết điển hình là người tố cáo bị trả thù (bao gồm cả hình thức trả thù cao nhất được đề cập ở đây, đó là sa thải) nộp đơn khiếu nại lên Ủy ban Các quan hệ lao động. Hầu hết các quy định nói trên giới hạn mức bồi thường cao nhất là 2 năm tiền lương. Trên thực tế, bồi thường như vậy là chưa đủ, vì nhiều ví dụ từ các hồ sơ ghi chép chính thức cho thấy, nhiều người tố cáo đã bị mất việc làm và không

bao giờ có thể tìm được một công việc khác với vị trí tương đương.

Mặc dù các đạo luật tương ứng đều thừa nhận rằng trả thù người tố cáo là một hành vi sai trái, và coi đây là một căn cứ cụ thể để cá nhân bị trả thù đòi bồi thường, nhưng không đạo luật nào đặt ra tội danh cho hành động trả thù người tố cáo. Các quy định hiện tại chỉ cố gắng tìm cách bồi thường phần nào cho những thiệt hại mà người bị trả thù phải hứng chịu, mà không đưa ra hình phạt nào cho những kẻ thực hiện hành động trả thù.

Kết luận

Mặc dù phải thừa nhận rằng, trong những năm gần đây, Ailen đã ban hành nhiều quy định bảo vệ người tố cáo, nhưng vẫn còn nhiều lỗ hổng trong cơ chế bảo vệ đó. Trong một số lĩnh vực, dù đã có quy định bảo vệ chính thức, nhưng vẫn chưa rõ cơ chế thực thi trên thực tế. Một số quy định thậm chí có thể làm cho những người tố cáo nhút chí. Chẳng hạn như, điều khoản “đáng lẽ phải biết” trong Đạo luật y tế đặt ra gánh nặng pháp lý không công bằng và không thỏa đáng cho những người tố cáo.

Trong khối công chức nhà nước, hầu như chưa có luật và hướng dẫn về người tố cáo. Với “An Garda Síochána” lực lượng Cảnh sát, các hệ thống áp dụng với người tố cáo quy định rằng, thông tin do thành viên lực lượng Cảnh sát tiết lộ sẽ được tiếp nhận bởi một “người nhận bí mật”. Thế nhưng, đến tháng 3-2009, mới chỉ có 3 báo cáo được gửi đến cho vị quan chức có thẩm quyền. Ngoài ra, lực lượng Cảnh sát cũng chưa có bất kỳ đường dây nóng hay tài liệu hướng dẫn nào cho các thành viên trong nội bộ.

Những lỗ hổng dễ nhận thấy nhất trong cơ chế bảo vệ người tố cáo là việc báo cáo hành vi phạm tội theo luật doanh nghiệp và trong lĩnh vực cung cấp dịch vụ tài chính. Khi đọc qua tiêu đề các bài báo và tin tức trong năm trước, có thể thấy nhiều bằng chứng về các thông lệ trái nguyên tắc đạo đức, thậm chí là hành vi phạm tội, trong một số doanh nghiệp Ailen, nhưng Chính phủ vẫn cương quyết phản đối việc áp dụng một quy định bao quát hơn nhằm bảo vệ những người tố cáo trong khu vực nhà nước cũng như tư nhân.

Khuyến nghị

Ailen cần thông qua một đạo luật chung về bảo vệ người tố cáo, dù họ thuộc khu vực nhà nước, tư nhân hay các tổ chức phi lợi nhuận. Đạo luật tiết lộ thông tin vì lợi ích công là một đạo luật chung chỉ gồm 9 trang và được áp dụng thành công cho toàn bộ khu vực nhà nước cũng như tư nhân tại Anh. Đây là ví dụ về một văn bản luật đơn giản và rất hiệu quả, được sử dụng trong hệ thống pháp lý có đặc điểm tương tự nhất với Ailen.

Nếu không áp dụng một đạo luật chung như vậy thì cần khẩn trương mở rộng các quy định bảo vệ người tố cáo sang luật doanh nghiệp và các dịch vụ tài chính. Ngoài ra, các quy định liên quan đến người tố cáo trong Đạo luật y tế cũng cần được sửa đổi để xóa bỏ điều khoản “đáng lẽ phải biết”.

Dù áp dụng luật chung hay luật chuyên ngành để bảo vệ người tố cáo thì số tiền thường dành cho những người tố cáo bị trả thù cũng phải được xác định ở mức “xứng đáng và công bằng với hoàn cảnh của họ”. Đây là trường hợp liên quan đến Đạo luật an toàn, sức khỏe và phúc lợi tại nơi làm việc năm 2005, và Đạo luật cấp phép làm việc năm 2006.

BẢO VỆ NGƯỜI TỐ CÁO Ở ITALIA

CÁC KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU CHÍNH



Bối cảnh chính trị và văn hóa

Tố cáo ít được biết đến ở Italia và thường bị nhầm lẫn với sự phản bội. Một số đường dây nóng dành cho công chúng đã được thiết lập, nhưng ít được sử dụng, cụ thể là vì không được quảng cáo rộng rãi. Một số lãnh đạo các cơ quan nhà nước đã kiến nghị xây dựng các thủ tục về tố cáo, hoặc luật về tố cáo, nhưng cho đến nay, Italia vẫn chưa triển khai được một sáng kiến nào như vậy.

Rất khó để vạch ra một bức tranh thống nhất về bối cảnh ở Italia, vì việc tố cáo những hành vi sai trái thường phổ biến trong một số lĩnh vực nhưng lại hiếm gặp ở một số lĩnh vực khác. Do đó, các quan điểm về tố cáo ở Italia rất khác nhau. Trong khi một số bên liên quan cho rằng, khen thưởng những người tố cáo có thể là cách làm hiệu quả để khuyến khích người dân báo cáo về tội phạm, nhưng những người khác lại phản đối quyết liệt vì cho rằng báo cáo các vi phạm là một trách nhiệm chung và

là trách nhiệm của cá nhân đối với cộng đồng.

Các cơ quan tư pháp bảo vệ người tố cáo khỏi bị sa thải bất công, nhưng hệ thống Tòa án lại là nơi quyết định xem các hành động trả thù khác có căn cứ để biện minh hay không. Truyền thông đại chúng ngày càng quan tâm nhiều hơn đến các vụ tố cáo, nhưng trong nhiều trường hợp, họ chưa theo đuổi các vụ việc này một cách triệt để.

Hệ thống pháp lý

Italia chưa có một đạo luật riêng về tố cáo và cũng không có một đạo luật cụ thể về chống tham nhũng. Tuy nhiên, để tuân thủ Công ước chống hối lộ quan chức nước ngoài của OECD, mới đây, Italia đã triển khai các chương trình tuân thủ nhằm phòng ngừa rủi ro và thực hiện trách nhiệm liên quan của các công ty. Kèm theo các chương trình này là những cơ chế giám sát nghiêm ngặt bao quát nhiều hình thức phạm tội. Italia cũng vừa phê chuẩn UNCAC, nhưng cho đến nay vẫn chưa xây dựng được các quy trình thủ tục liên quan (cụ thể là Điều 33 về "bảo vệ những người tố cáo", UNCAC).

Các quy tắc và quy định có thể áp dụng cho việc tố cáo hiện đang nằm rải rác trong một số đạo luật và bộ luật. Bộ luật hình sự quy định phạt các công chức nhà nước nếu họ không báo cáo về hành vi phạm tội mà họ phát hiện ra khi thi hành công vụ. Hiến pháp Italia, Bộ luật lao động và Đạo luật an ninh hợp nhất quy định quyền tự do biểu đạt chung cho người lao động. Các luật lao động tích cực

bảo vệ người lao động khỏi bị sa thải, nhưng chưa bảo vệ họ khỏi các hình thức trả thù khác (như đe dọa về thể xác, giáng chức, chuyển sang công việc khác, v.v.). Bộ luật dân sự đã có quy định mang tính bảo vệ chung cho các bí mật công nghiệp, sở hữu trí tuệ và quyền của doanh nghiệp trong việc ngăn chặn tiết lộ thông tin nội bộ. Có một luật cụ thể về bảo vệ nhân chứng hợp tác với ngành tư pháp chống tội phạm có tổ chức. Các quy tắc khác được đưa ra trong Bộ luật dân sự, Đạo luật trung gian tài chính hợp nhất, chỉ thị về CONSOB (cơ quan quản lý thị trường chứng khoán) và Nghị định phòng, chống rửa tiền.

Các chính sách và thông lệ hiện tại

Báo cáo nội bộ không được chú ý nhiều, thậm chí hoàn toàn không được nghĩ đến trong khu vực nhà nước. Các công chức nhà nước có trách nhiệm chung là báo cáo tội phạm mà họ phát hiện ra ở nơi làm việc, nhưng các báo cáo như vậy rất hiếm hoi và chưa từng có ai bị phạt vì không thực hiện trách nhiệm báo cáo này.

Trong khu vực tư nhân, thời gian gần đây, một số công ty lớn đã xây dựng các thủ tục cụ thể về tố cáo, với mục đích chủ yếu là tuân thủ Đạo luật Sarbanes-Oxley. Các công ty vừa và nhỏ, tuy tham gia vào phần lớn các hoạt động kinh tế ở Italia, nhưng thường không có thủ tục báo cáo nội bộ, chủ yếu là vì mối xích liêm hệ giữa người lao động và cấp quản lý hoặc chủ sở hữu công ty gần hơn so với các công ty lớn. Nghị định số



231/2001 quy định thủ tục báo cáo nội bộ đối với các công ty nhằm giảm thiểu những rủi ro nói trên.

Các kênh báo cáo mà người lao động có thể sử dụng khi chứng kiến một hành vi sai trái thường có sự khác biệt lớn giữa các cơ quan nhà nước và công ty tư nhân. Các cơ quan nhà nước thường không đưa ra các cơ chế nội bộ, do đó những nhân viên lo ngại về một việc làm sai trái thường chỉ có thể báo cáo lên cấp quản lý trực tiếp hoặc báo cáo cho các cơ quan nhà nước có thẩm quyền tiếp nhận thông tin ở bên ngoài. Các công ty tư nhân lớn tham gia nghiên cứu này thường có nhiều cơ chế báo cáo nội bộ, nhưng không quy định cụ thể về các cơ chế báo cáo bên ngoài. Các công ty nhỏ hơn thường không áp dụng một cơ chế nào. Cơ quan quốc gia về bảo vệ bí mật dữ liệu cá nhân hiện đang cân nhắc các vấn đề bảo vệ liên quan đến phạm vi tiết lộ thông tin và tính hợp pháp của hành động tiết lộ thông tin mà người tiết lộ được bảo mật nhân thân hoặc được phép giấu tên.

Khu vực nhà nước có cả hai hình thức tiết lộ thông tin nói trên (người tiết lộ được bảo mật nhân thân hoặc được phép giấu tên), nhưng một số cơ quan nhà nước tiếp nhận tố cáo nội bộ thường không điều tra những thông tin mang tính nặc danh. Một vài cơ quan nhà nước khuyến khích nhân viên tố cáo nội bộ nhưng kết quả thường không hiệu quả và chỉ hạn chế ở một số ít cơ quan.

Các chính sách bảo vệ người tố cáo của các công ty thường quy định bồi thường cho những thiệt hại có thể xảy ra đối với người tố cáo, nhưng không quy định về khả năng được khen thưởng. Những trường hợp tiết lộ thông tin sai hoặc với ý đồ xấu thường bị các công ty tư nhân xử phạt bằng tiền và có thể bị buộc tội làm mất danh dự người khác. Không có quy trình định sẵn để xử lý tiếp sau khi nhận được tố cáo. Mỗi công ty tự quyết định xem người tố cáo có cần tham gia vào các bước tiếp theo của quy trình hay không. Thông thường, người tố cáo chỉ tham gia khi cần thiết hoặc nếu có lợi cho việc điều tra. Trong các công ty tư nhân cũng như cơ quan nhà nước, thời hạn bảo vệ sau khi tiết lộ thông tin không bị giới hạn. Ngoài Cảnh sát và các Ủy viên công tố, không có cơ quan cụ thể nào khác được giao trách nhiệm tiếp nhận các báo cáo tiết lộ thông tin về hành vi phạm tội hoặc sai nguyên tắc.

Kết luận

Italia chưa có đạo luật riêng về tố cáo. Một số cơ chế bảo vệ đã được thiết lập, nhưng còn rời rạc và không được xây dựng với mục đích dành riêng cho người tố cáo, vì còn có những quy định như bảo vệ những nhân chứng đã chứng kiến các hành vi phạm tội có tổ chức. Một số công ty tư nhân lớn đã xây dựng quy trình thủ tục cho việc tố cáo. Trong khu vực nhà nước, mặc dù lãnh đạo một số cơ quan đã kiến nghị xây dựng các quy định liên quan, nhưng nhìn chung việc tố cáo hay các hình thức tố cáo nội bộ khác vẫn không được chú ý.

Theo pháp luật lao động hiện tại, người lao động nói chung được bảo vệ khỏi tình trạng bị sa thải bất hợp lý; tuy nhiên, không có cơ chế bảo vệ cụ thể chống lại các hình thức trả thù khác (ví dụ như giáng chúc, chuyển công tác khác, hoặc bị đổi chỗ ở). Thiếu các quy định cụ thể và hiệu quả về bảo vệ người tố cáo, bối cảnh văn hóa ở Italia chưa thể tạo điều kiện thuận lợi cho việc tố cáo về các hành động phi pháp.

Khuyến nghị

Cần xây dựng một luật quốc gia về tố cáo hoặc áp dụng một chỉ thị liên quan của Liên minh châu Âu. Luật này cần bao trùm cả khu vực tư nhân cũng như nhà nước. Ngoài ra, phải tạo ra thay đổi trong quan niệm của người dân về tố cáo, đặc biệt là nâng cao nhận thức về sự cần thiết của các cơ chế tố cáo hiệu quả trong các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Các công cụ và thủ tục mang tính bổ trợ sẽ giúp hoàn thiện và sử dụng hiệu quả các cơ chế dành cho người tố cáo, chẳng hạn như thiết lập các đường dây nóng hoặc những dịch vụ khác nhằm trợ giúp các công dân khi họ tố cáo về các hành vi sai trái. Một điều cần thiết nữa là thông tin kịp thời cho các cơ quan, tổ chức về các lợi ích tiềm tàng của luật tố cáo (cho người lao động, các tổ chức, cộng đồng nói chung, và các thị trường tài chính).

BẢO VỆ NGƯỜI TỐ CÁO Ở LÁTVIA

CÁC KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU CHÍNH



Bối cảnh chính trị và văn hóa

Bối cảnh hiện tại để tìm hiểu về hoạt động tố cáo ở Latvia là tình trạng khủng hoảng kinh tế, chính trị và xã hội nghiêm trọng chưa từng được nguyên nhân nhân dã tấn công đất nước này vào nửa cuối năm 2008.

Điển của chính quyền chuyên chế dưới thời Xôviết vẫn còn rõ rệt và đó là nguyên nhân sâu xa ngăn cản người dân hiểu về tố cáo như một hành động đúng đắn và hợp đạo lý. Những người tố cáo vẫn thường bị coi là “kẻ đưa tin” và bị đối xử như những kẻ phản bội cộng đồng.

Cách thức quản lý chuyên chế và thiếu minh bạch vẫn tồn tại trong nhiều tổ chức và cơ quan hành chính nhà nước. Người lao động thường ngần ngại không muốn hủy hoại uy tín và uy quyền của cấp trên, và sẵn sàng giữ im lặng về các hành động thiếu hiệu quả, đôi khi còn bất hợp pháp, của cấp trên, bất kể cái giá mà tổ chức và toàn xã hội phải trả cho những hành động đó nghiêm trọng đến mức nào.

Latvia vẫn đang trong quá trình phát triển các công cụ vững chắc để giải quyết tình trạng thiểu chính quy và hành vi sai trái trong các tổ chức và trong cả nước. Tố cáo là một trong những công cụ đó.

Hệ thống pháp lý

Latvia chưa có một quy định pháp lý riêng và toàn diện để định nghĩa khái niệm tố cáo và đặt ra những cơ chế cụ thể bảo vệ người tố cáo.

Hiện tại, các cơ chế bảo vệ có liên quan được rút ra từ một số luật khác nhau, ví dụ như: Luật dân sự, Luật hình sự, Luật tố tụng Hình sự, Luật lao động, Luật công chức nhà nước, Luật ngăn ngừa xung đột lợi ích trong các quan chức Chính phủ, và Luật tự do tiếp cận thông tin. Một số quy định yêu cầu phải báo cáo về hành vi sai trái và đưa ra các hình phạt và biện pháp trừng phạt cho những người không tuân thủ quy định. Luật hình sự quy định trách nhiệm tố giác thông tin về các tội phạm nghiêm trọng (hối lộ, rửa tiền, v.v.). Bộ luật vi phạm hành chính đã quy định nghĩa vụ cung cấp thông tin cho cơ quan môi trường hoặc các tổ chức khác về các vấn đề nguy hiểm hoặc những sản phẩm độc hại gây ô nhiễm môi trường.

Đạo luật duy nhất có một điều khoản liên quan trực tiếp đến bảo vệ người tố cáo, đó là Luật lao động, theo đó, bên sử dụng lao động bị cấm áp dụng các biện pháp xử phạt đối với người lao động nếu họ tố cáo hành vi sai trái, và người lao động chịu trách nhiệm chính trong việc bảo đảm tuân thủ quy định này. Tuy nhiên, cả Thanh tra Lao động Nhà nước lẫn các

cơ quan khác được phỏng vấn trong nghiên cứu này đều không thể nêu ra được bất kỳ trường hợp nào cho thấy điều khoản này đã được áp dụng trên thực tế.

Tháng 9 năm 2009, Hội đồng Bộ trưởng phê duyệt đề xuất tăng cường bảo vệ người tố cáo thông qua sửa đổi Luật ngăn ngừa xung đột lợi ích trong các quan chức Chính phủ. Hội đồng đã chấp nhận bổ sung một điều khoản bảo mật để cấm tiết lộ thông tin về nhân thân người tố cáo nếu không được họ đồng ý, đồng thời, quy định phải bảo vệ người tố cáo khỏi bị trả thù. Luật sửa đổi cũng tuyên bố, các quan chức nhà nước có trách nhiệm báo cáo những nghi ngờ về xung đột lợi ích hoặc tham nhũng lên các cơ quan hay thiết chế kiểm soát.

Các chính sách và thông lệ hiện tại

Khu vực nhà nước cũng như tư nhân chưa có các kênh báo cáo rõ ràng, minh bạch và hiệu quả, và cũng chưa có các cơ chế vững chắc để bảo vệ người tố cáo. Các chuẩn mực liên quan đến khái niệm người tố cáo và bảo vệ người tố cáo trong Bộ quy tắc đạo đức của năm Bộ (Quốc phòng, Tư pháp, Nội vụ, Tài chính và Y tế) còn thiếu tính thuyết phục. Chưa có quy định cụ thể nào về thông lệ đối với người tố cáo và chưa có các cơ chế rõ ràng về tiết lộ thông tin nội bộ và bên ngoài. Các chuẩn mực hiện nay mới chỉ nhằm mục đích giải quyết mâu thuẫn nội bộ. Liên quan đến việc tiết lộ thông tin ra bên ngoài, hiện nay, còn tồn tại một khoảng cách lớn giữa trách nhiệm tố cáo các hành động phi pháp và các nghĩa vụ bảo mật.



Trong khu vực tư nhân, các công ty con thuộc các tập đoàn đa quốc gia có những kênh tố cáo rõ ràng hơn, và thể hiện ý muốn bảo vệ người tố cáo rõ rệt hơn. Tuy nhiên, công ty Ernst & Young tại Latvia cho biết, các công cụ tư vấn và phát triển tổ chức của công ty liên quan đến việc tố cáo chưa bao giờ được sử dụng tại Latvia, dù đã được triển khai ở những nước khác trên thế giới. Điều này cho thấy, việc thực thi các cơ chế vững chắc để bảo vệ người tố cáo vẫn chưa được đưa vào chương trình chỉ đạo của các lãnh đạo doanh nghiệp.

Các thiết chế nhà nước tiếp nhận các báo cáo về việc làm sai trái tại nơi làm việc, kể cả những trường hợp tố cáo, gồm có Cục Phòng, chống tham nhũng (KNAB), Thanh tra viên và Thanh tra Lao động Nhà nước. Mặc dù tất cả đều nhận đơn thư khiếu nại của người dân nói chung, dù là đơn thư nặc danh hay công khai danh tính, nhưng không cơ quan nào trong số này có các ghi chép thống kê về tỷ lệ các vụ việc tố cáo – dù những ghi chép thống kê tổng quát cung cấp một vài bằng chứng về tính chất và số lượng của các tố cáo, bao gồm cả các thông tin tố giác. Tuy nhiên, nếu nhìn nhận một cách tích cực hơn thì cả ba cơ quan này đều có trách nhiệm theo dõi và xử lý tiếp theo sau khi nhận được bất kỳ tố cáo nào, trừ các tố cáo nặc danh.

Kết luận

Khái niệm tố cáo còn mới và chưa phát triển trong xã hội Latvia, xét về khía cạnh quy phạm pháp luật hiện tại cũng như thực tế hành động tố cáo. Khái niệm này chưa xuất hiện nhiều ở các cơ quan nhà nước cũng

như tổ chức tư nhân. Rõ ràng là luật pháp quốc gia đang được cải thiện từng bước để tăng cường các cơ chế bảo vệ người tố cáo, đặc biệt là trong khu vực nhà nước và các thiết chế nhà nước. Tuy nhiên, những sửa đổi này thường chỉ được thực hiện nhằm đối phó với yêu cầu của các định chế quốc tế (EU, GRECO, v.v.), hơn là theo yêu cầu của dân chúng và ý chí chính trị trong nước.

Khuyến nghị

Để khuyến khích tố cáo, điều quan trọng là phải tiếp tục cải tiến những cơ chế pháp lý hiện tại, đồng thời giáo dục xã hội và tạo thuận lợi cho sự chuyển đổi văn hóa cần thiết nếu muốn tố cáo được chấp nhận như một công cụ cần thiết và đúng đắn trong một nền dân chủ hiệu quả. Cần có một đạo luật riêng về bảo vệ người tố cáo, mặc dù thời điểm này có thể không phù hợp để xây dựng luật này do những ảnh hưởng nghiêm trọng của khủng hoảng kinh tế và chính trị.

Cần nỗ lực nhiều hơn nữa để giáo dục xã hội và các đại diện của khu vực nhà nước và tư nhân, sao cho họ chấp nhận và đánh giá cao ý nghĩa của việc tố cáo. Hoạt động của Thanh tra Lao động Nhà nước, Cục phòng, chống tham nhũng và Thanh tra viên cần được mở rộng để giải quyết tố cáo, bao gồm giáo dục, khuyến khích và cải tiến thu thập dữ liệu về các trường hợp tố cáo (thậm chí cần quy định rõ loại đơn thư khiếu nại nào phải được gửi tới cơ quan nào).

BẢO VỆ NGƯỜI TỐ CÁO Ở LÍTVA

CÁC KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU CHÍNH



Bối cảnh chính trị và văn hóa

Những di sản kế thừa từ thời Xôviết vẫn thường được các nhà chính trị và đại diện của khu vực nhà nước cũng như tư nhân dùng làm cái cớ để so sánh những người tố cáo với những kẻ chỉ điểm, kẻ hai mang hoặc kẻ cộng tác với bên ngoài – và biện minh cho sự miễn cưỡng trong việc thực hiện hành động chính trị và cung cấp cho những người tố cáo một cơ chế bảo vệ phù hợp.

Tuy nhiên, những nghiên cứu gần đây do văn phòng Tổ chức Minh bạch quốc tế (TI) tại Lítva tiến hành cho thấy, người dân ngày càng muốn tham gia nhiều hơn vào các sáng kiến chống tham nhũng, và đã có một cảm nhận tích cực hơn về người tố cáo như những con người dũng cảm và chủ động. Biểu đồ tham nhũng ở Lítva năm 2008 được công bố tháng 2-2009 cho thấy, hơn 80% số người trả lời đã bày tỏ quan điểm tích cực về người tố cáo, nhưng chỉ có 20% số người trả lời thể hiện ý định tự mình tham gia vào các hoạt động chống tham nhũng, và số người thực tế đã làm như vậy còn ít hơn: chỉ khoảng 2% đến 3%.

Mùa thu năm 2008, Chính phủ Dân chủ Bảo thủ Thiên chúa giáo thắng cử đã thể hiện thái độ hứa hẹn về hành động chống tham nhũng. Chính phủ đã đưa vấn đề bảo vệ người tố cáo vào kế hoạch hành động và đề nghị TI Lítva (hiện đang tham gia nhóm công tác của Chính phủ về chống tham nhũng) xây dựng luật bảo vệ người tố cáo. Mặc dù, theo biểu đồ tham nhũng Lítva năm 2008 khu vực nhà nước có mức độ tham nhũng cao (đặc biệt là tình trạng bao che cho người nhà), nhưng vấn đề tố cáo đang dành được sự chú ý chung.

Hệ thống pháp lý

Khi phê chuẩn các hiệp ước quan trọng về chống tham nhũng, như UNCAC và Công ước Luật dân sự về chống tham nhũng của Hội đồng châu Âu, Lítva đã cam kết bảo đảm cơ chế bảo vệ thích hợp cho người tố cáo. Tuy nhiên, cho đến nay, vẫn chưa có một đạo luật riêng của quốc gia hay quy định pháp luật của các ngành về bảo vệ người tố cáo. Đạo luật duy nhất để cập rõ ràng đến việc tố cáo, mặc dù chỉ nhắc đến khía cạnh khen thưởng, đó là Nghị quyết của Chính phủ về “Khen thưởng cho những thông tin có giá trị về tội phạm gây thiệt hại tài sản”.

Nhưng Nghị quyết này cũng có những khiếm khuyết lớn và chưa được áp dụng trên thực tế. Những sửa đổi gần đây trong Nghị quyết do Bộ Tư pháp đề xuất cũng chưa giải quyết được vấn đề một cách nhất quán. Chừng nào chưa có một khuôn khổ chặt chẽ về bảo vệ người tố cáo, hoặc ít nhất là một định nghĩa về tố cáo, thì vẫn khó có thể thực hiện bất kỳ hình thức bồi thường (do bị trả thù hoặc tổn thất tài

chính) hay khen thưởng nào cho người tố cáo.

Khuôn khổ pháp lý hiện tại ở Lítva chưa cung cấp một cơ chế cụ thể nào về bảo vệ người tố cáo. Mới chỉ có một số luật liên quan đến bảo vệ nhân chứng và các cán bộ, nhân viên của Bộ quốc phòng và Bộ an ninh. Ngoài ra, có một số luật để cập đến bảo vệ các nguồn tin báo chí. Trong một số hoàn cảnh nhất định, người tố cáo có thể rơi vào những nhóm nói trên. Mặc dù hiện tại, các quyền lợi của người tố cáo hầu hết được bảo vệ (với mức độ hiệu quả cao nhất) thông qua các luật thông thường, như Luật lao động và Luật công chức Nhà nước, nhưng các luật này chỉ cung cấp những cơ chế thông thường để bảo vệ người lao động và chưa xem xét đến tình huống đặc biệt của những người tố cáo.

Các chính sách và thông lệ hiện tại

Văn phòng TI Lítva đã tiến hành hai khảo sát về các thông lệ tố cáo trong nội bộ và bên ngoài tại đây.

Đa số các cơ quan nhà nước được nghiên cứu đều có cơ chế tố cáo nội bộ và bảo vệ người tố cáo theo một hình thức nào đó, phù hợp với luật pháp hiện tại. Tuy nhiên, việc bảo vệ người tố cáo thường bị hạn chế ở những bảo đảm mang tính chất chung cho mọi người lao động theo quy định ở Bộ luật Lao động hoặc các luật định liên quan khác và các quy tắc cũng như quy chế nội bộ của từng cơ quan. Do đó, tính hiệu quả của hệ thống tố cáo nội bộ là một câu hỏi lớn cần giải đáp. Hầu hết, các cơ quan trả lời khảo sát chỉ nêu ra được một vài trường hợp nhân viên báo cáo nội bộ. Văn phòng TI



Lítva cũng đã xác định và khảo sát hơn 50 cơ quan nhà nước đang vận hành các đường dây nóng và đường dây trợ giúp công khai bên ngoài. Các tổ chức vận hành những đường dây bên ngoài này, và cả xã hội nói chung, đều không phân biệt được các loại hình và mục đích khác nhau của các đường dây nóng. Tương tự như vậy, người ta cũng không phân biệt được khi nào thì phải nộp loại báo cáo nào cho ai, điều đó có nghĩa là những người khiếu nại cũng có thể là nhân viên làm việc trong các cơ quan vận hành đường dây nóng. Do đó, sẽ khó bảo đảm bí mật nhân thân của người khiếu nại hơn. Ngoài ra, cũng không có cơ chế cụ thể để xử lý các báo cáo sau khi nhận được; điều này làm giảm sự tin tưởng vào hệ thống.

Tình hình trong khu vực tư nhân còn mờ mịt hơn. Văn hóa doanh nghiệp về bảo vệ người tố cáo đường như chưa phát triển mạnh ở Lítva. Một vài bộ quy tắc đạo đức hoặc quy tắc ứng xử đã đề cập việc bảo vệ người tố cáo. Các công ty con ở Lítva thuộc các tập đoàn quốc tế thường có mức độ nhận thức và tiêu chuẩn cao nhất về việc tố cáo, và thường tuân thủ các quy tắc và mức độ hiệu quả mà công ty mẹ đã xây dựng nên. Tuy nhiên, không thể tìm được những dữ liệu này vì chúng chưa có sẵn.

Kết luận

Lítva chưa có đạo luật riêng về bảo vệ người tố cáo. Kết quả phân tích các luật hiện hành cho thấy, chỉ có thể sử dụng luật lao động và các quy định thông thường về bảo vệ các nhóm đối tượng khác để bảo vệ người tố cáo. Mặc dù, các yếu tố văn hóa - xã hội

vẫn được dùng làm căn cứ biện luận để cản trở việc thông qua và triển khai suôn sẻ các cơ chế bảo vệ người tố cáo, nhưng nghiên cứu của văn phòng TI Lítva cho thấy, nhìn chung người dân có cái nhìn khá tích cực về những người tố cáo.

Kết quả phân tích các thông lệ báo cáo trong các cơ quan và tổ chức cho thấy, chủ yếu khu vực nhà nước đã có các hệ thống tố cáo và bảo vệ thông thường. Tuy nhiên, số lượng các trường hợp được tố cáo nội bộ vẫn rất ít. Các kênh tố cáo bên ngoài được sử dụng rộng rãi hơn, nhưng cách thức hoạt động và điều chỉnh các kênh này vẫn còn sơ sài và kém phát triển. Chỉ có một số ít các công ty tư nhân đã xây dựng quy định về tố cáo.

Khuyến nghị

Cần xúc tiến xây dựng luật bảo vệ người tố cáo ở Lítva và bảo đảm thực hiện hiệu quả các cơ chế tố cáo nội bộ và bên ngoài. Chính quyền cần tiến hành một chiến dịch nâng cao nhận thức rộng rãi nhằm khuyến khích dân chúng hiểu rõ hơn về sự đóng góp tích cực của những người tố cáo vào việc bảo vệ lợi ích chung.

BẢO VỆ NGƯỜI TỐ CÁO Ở RUMANI

CÁC KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU CHÍNH



Bối cảnh chính trị và văn hóa

Trong xã hội Rumani thời kỳ hậu xã hội chủ nghĩa, những người tố cáo vẫn bị phản đối ở một mức độ nhất định, do bị hiểu nhầm thành những "kẻ đưa tin". Thời kỳ chuyển đổi sang nguyên tắc dân chủ với đặc điểm là tham nhũng lan tràn và sự tồn tại của một khu vực nhà nước có nhiều công chức muốn giấu tên và im lặng cũng có nghĩa là việc tố cáo khiến cho các cá nhân phải trả giá đắt thông qua các biện pháp phạt chính thức cũng như không chính thức.

Trong khu vực tư nhân, các thỏa thuận bảo mật thông tin ngày càng trở nên phổ biến và có nguy cơ hạn chế khả năng phát triển của chương trình cải cách pháp luật. Chỉ có một vài công ty có chính sách cho người tố cáo hoặc quy chế nội bộ về tiết lộ thông tin, và những công ty có những quy trình hoạt động hiệu quả về vấn đề này còn ít hơn nữa. Với nhiều người sử dụng lao động, tố cáo là một khái niệm mới mà thậm chí còn không được đưa vào các quy tắc kinh doanh thông thường. Truyền thông đại chúng hiếm khi đưa tin về các vụ

tố cáo, trong khi lẽ ra phải đóng vai trò chủ chốt trong toàn bộ quy trình tố cáo các hành vi sai trái.

Hệ thống pháp lý

Năm 2004, Rumani đã thông qua một đạo luật cụ thể về bảo vệ người tố cáo. Đạo luật bảo vệ người tố cáo đã có những quy định bảo vệ những người nộp đơn thư khiếu nại về một vi phạm trong cơ quan công quyền, tổ chức nhà nước hay công ty đại chúng. Việc bảo vệ này được áp dụng cho các cán bộ, nhân viên biên chế dài hạn cũng như tạm thời, bất kể họ được tuyển dụng hay bổ nhiệm thế nào, họ có được trả lương hay không và họ thực hiện hình thức nhiệm vụ nào.

Đạo luật bảo vệ người tố cáo điều chỉnh việc bảo vệ những người cung cấp thông tin và dữ liệu liên quan đến một vi phạm pháp luật hoặc vi phạm các tiêu chuẩn chuyên môn hay đạo đức, kể cả các tội phạm liên quan đến tham nhũng. Phạm vi điều chỉnh của đạo luật bị giới hạn trong khu vực nhà nước. Trường hợp có xung đột với các quy định pháp luật khác, Đạo luật bảo vệ người tố cáo sẽ được ưu tiên.

Đạo luật là kết quả của các hoạt động vận động chính sách do văn phòng TI tại Rumani tiến hành. Vận động chính sách nhằm mục đích phá vỡ truyền thống im lặng và đồng lõa trong khu vực nhà nước, đồng thời kết hợp các kênh khiếu nại nội bộ với các kênh bên ngoài có khả năng phản ứng nhanh hơn. Năm 2008, nghiên cứu của TI tại Rumani kết luận rằng, sau 3 năm kể từ khi Đạo luật bảo vệ người tố cáo được ban hành, đại đa số các thiết chế nhà nước trong khu vực được

đánh giá vẫn chưa hài hòa các quy chế nội bộ của họ với Đạo luật. Từ đây có thể thấy rằng, kể cả khi đã có các quy định pháp lý toàn diện và các cơ chế bảo vệ hợp lý thì việc thực hiện ở địa phương vẫn rất khó khăn.

Khu vực tư nhân chưa có các quy chế cụ thể để bảo vệ người tố cáo. Một số đạo luật có thể được sử dụng làm điểm khởi đầu cho các biện pháp tương tự như của các cơ quan nhà nước, nhưng cách tiếp cận tùy thuộc vào các chính sách của công ty. Đạo luật bảo vệ người tố cáo bao gồm những quy định ủng hộ việc tố cáo và bảo vệ những người tố giác các hành vi tội phạm, bao gồm cả tham nhũng và gian lận. Bộ luật lao động bao gồm các quy định liên quan đến sa thải bất công.

Các chính sách và thông lệ hiện tại

Điều 6 của Đạo luật bảo vệ người tố cáo quy định một loạt các kênh báo cáo nội bộ, bên ngoài hoặc các kênh bổ sung cho mục đích tiết lộ thông tin, và các kênh này có thể được sử dụng thay thế lẫn nhau hoặc đồng thời cùng một lúc. Tuy nhiên, luật pháp Rumani chưa phân biệt tiết lộ thông tin trong nội bộ với tiết lộ thông tin ra bên ngoài. Trong nội bộ, người tố cáo có thể tố cáo với cán bộ quản lý chịu trách nhiệm giám sát người vi phạm pháp luật; hoặc có thể tố cáo với giám đốc cơ quan công quyền hay thiết chế nhà nước nơi người bị tố cáo làm việc hay nơi diễn ra hành vi phi pháp được tố cáo (kể cả khi không thể xác định người vi phạm); hoặc có thể tố cáo lên Ủy ban kỷ luật hay những tổ chức tương tự trong khuôn khổ của cơ quan nhà nước nơi xảy ra vi phạm.



Ngoài ra, hay nói cách khác là để thay thế các kênh nội bộ, người tố cáo cũng có thể sử dụng các kênh tiết lộ thông tin ra bên ngoài, bao gồm các cơ quan tư pháp (xử lý các vụ việc hình sự hoặc dân sự); các cơ quan có trách nhiệm xác định và điều tra xung đột lợi ích hoặc mâu thuẫn, và các tổ chức chuyên môn, hiệp hội hay các tổ chức chuyên ngành. Người tố cáo cũng có thể tìm đến các kênh bổ sung để tiết lộ thông tin, chẳng hạn như các Ủy ban của Quốc hội, truyền thông đại chúng, và tổ chức phi chính phủ. Việc bảo vệ người tố cáo cũng liên quan đến quyền từ chối ký vào một tài liệu hoặc từ chối tham gia một hoạt động phi pháp. Người tố cáo tham gia vào tất cả các quy trình của Ủy ban kỷ luật. Người tố cáo được trợ giúp và có cơ hội đệ trình tài liệu cũng như bằng chứng liên quan, và cũng có thể khiếu nại ra Tòa án để phản đối quyết định của Ủy ban kỷ luật.

Nhờ tính chất được ưu tiên của Đạo luật bảo vệ người tố cáo so với các luật khác, nên nếu như người tố cáo đã phải chịu biện pháp chế tài khi kiện tụng theo luật lao động hoặc trong trường hợp liên quan đến trách nhiệm báo cáo, thì Tòa án có thể ra lệnh vô hiệu hóa các chế tài, nếu đó là kết quả của việc tố cáo. Để đánh giá điều này, luật quy định tòa án có thể xác minh xem các chế tài đối với người tố cáo có căn cứ hay không, nếu so sánh với các trường hợp tương tự. Người tố cáo có thể được bồi thường thỏa đáng tương ứng với mức độ trả thù mà họ đã phải chịu.

Kết luận

Từ năm 2004 đến nay, những người tố cáo trong khu vực nhà nước đã

được bảo vệ bởi một luật toàn diện và được ưu tiên trong trường hợp luật đó mâu thuẫn với các quy định pháp luật khác. Tuy nhiên, số lượng các trường hợp tố cáo ở Rumani vẫn còn ít, chủ yếu do bối cảnh văn hóa, xã hội. Tổ cáo chưa được nhiều người biết đến hoặc chưa được đánh giá đúng mức. Xã hội dân sự đã thử một số cách tiếp cận để cải thiện mức độ tiếp nhận đạo luật này, nhưng để thúc đẩy các cơ chế dành cho người tố cáo, còn phải tập trung nhiều nỗ lực hơn nữa. Vẫn còn nhiều điểm yếu ở cấp độ thực thi trong nội bộ các tổ chức, hoặc mức độ quan tâm của giới truyền thông đại chúng và mức độ nhận thức về tố cáo.

Khuyến nghị

Về phương diện xây dựng luật, Rumani nên mở rộng phạm vi của Đạo luật bảo vệ người tố cáo để bảo vệ thêm nhiều nhóm đối tượng khác như tất cả những người lao động trong khu vực nhà nước, cũng như các công ty dịch vụ công ích và nhân viên tòa án. Đạo luật này cũng cần phải quy định trách nhiệm pháp lý và chế tài cho những ai chịu trách nhiệm về hành vi vi phạm (và chịu trách nhiệm thực thi pháp luật), cũng như những trường hợp mà các sai phạm ít nghiêm trọng hơn bị áp đặt chế tài trái với thông lệ.

Cần đánh giá khả năng mở rộng các cơ chế pháp lý tương tự để bảo vệ người tố cáo sang khu vực tư nhân. Nên tiến hành một đánh giá chi tiết để xác định những thông lệ đạo đức kinh doanh tốt nhất, bao gồm đánh giá về những ngành và những hoạt động dễ có nguy cơ tham nhũng nhất. Danh mục các xung đột lao động

thường gặp nhất có thể là điểm khởi đầu để xác định các quy phạm pháp luật cần thiết nhằm cải thiện khuôn khổ các quan hệ lao động. Tiếp theo, cần có một đánh giá pháp lý trên phạm vi rộng để xác định những điểm mấu chốt trong các quan hệ lao động có thể dẫn đến những nguy cơ đe dọa sự liêm chính.

BẢO VỆ NGƯỜI TỐ CÁO Ở XLÔVAKIA

CÁC KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU CHÍNH



Bối cảnh chính trị và văn hóa

Tố cáo cho các thiết chế chính thức về những người khác không phải là hành động được đón nhận một cách tích cực trong xã hội Xlôvakia.

STB, lực lượng Cảnh sát mật trước đây của Nhà nước Xlôvakia, thường thực hiện các hoạt động của mình thông qua các gián điệp và thu thập thông tin về các bên thứ ba; điều này vẫn có ý nghĩa tiêu cực trong bối cảnh hiện nay. Chỉ có 7% số công dân được khảo sát sẵn sàng thông báo cho cảnh sát nếu họ bị đòi hỏi lộ, hoặc nếu họ biết ai đó nhận hối lộ. Gần 2/3 số người trả lời khảo sát cho biết họ sẽ không tố cáo về hành vi hối lộ, trong đó 41% cho rằng có thể họ sẽ không tố cáo và 23% chắc chắn rằng họ sẽ không bao giờ làm như vậy.

Kết quả này cho thấy sự thiếu tin tưởng của người dân khi phải tố cáo cho lực lượng cảnh sát và rằng người dân không thích tiết lộ thông tin về những việc làm sai trái. Một yếu tố khác ảnh hưởng đến quyết định này của người dân, đó là nỗi lo sợ bị trả thù⁷³.

Hệ thống pháp lý

Xlôvakia hiện chưa có một quy chế riêng để giải quyết vấn đề tố cáo: khái niệm này không được đề cập trực tiếp trong bất kỳ văn bản luật nào. Tuy nhiên, có thể sử dụng một số quy phạm pháp luật để bảo vệ người tố cáo khỏi bị trá thù.

Đạo luật công chức nhà nước điều chỉnh các quyền lợi và nghĩa vụ của công chức nhà nước⁷⁴ và trao cho họ quyền khiếu nại lên Cơ quan về những vấn đề liên quan đến thực hiện trách nhiệm công việc của họ⁷⁵. Đạo luật này cũng có một tham chiếu đến Bộ luật lao động, theo đó, các công chức được hưởng mức độ bảo vệ tương tự với những người lao động trong khu vực tư nhân⁷⁶. Đạo luật khiếu nại đã tạo điều kiện cho người dân khiếu nại lên một cơ quan nhà nước, và đặt nghĩa vụ cho cơ quan nhà nước đó phải giải quyết những khiếu nại này. Đạo luật thực hiện công việc vì lợi ích công cho phép điều tra các khiếu nại mà một nhân viên hay một bên thứ ba cung cấp về một nhân viên khác.

Khu vực tư nhân thực hiện theo Bộ luật lao động, trong đó quy định quyền và nghĩa vụ phát sinh từ các mối quan hệ lao động phải được thực hiện với thiện ý. Không ai được phép lạm dụng những quyền và nghĩa vụ này để gây tổn hại cho những người khác tham gia mối quan hệ lao động, hay gây tổn hại cho đồng nghiệp. Cũng không ai bị khởi tố hay phải chịu các chế tài tại nơi làm việc do viết đơn khiếu nại, khởi kiện hay yêu cầu truy tố một nhân viên khác.

Theo Bộ luật hình sự, nếu một người biết chắc rằng một người khác đã

phạm tội – ví dụ như tội tham nhũng – mà không thông báo ngay lập tức cho cơ quan thực thi pháp luật hoặc cảnh sát thì cũng bị coi như đã thực hiện một hành vi phạm tội.

Các chính sách và thông lệ hiện tại

Có rất ít kinh nghiệm về việc sử dụng các cơ chế bảo vệ dành cho nhân viên nhà nước khi họ tiết lộ thông tin về các hành vi phi pháp. Giữa khu vực nhà nước và tư nhân có sự khác biệt lớn về mức độ hiểu và thực hiện tố cáo các hành vi sai trái.

Trong khu vực nhà nước, Đạo luật khiếu nại được áp dụng cho một nhóm khá đông các cơ quan quản lý nhà nước⁷⁷. Tuy nhiên, các tố cáo theo Đạo luật này chỉ được chấp nhận nếu đáp ứng một số tiêu chí nhất định. Điều này tạo ra sự tối nghĩa trong các

73. Phòng vấn Daniela Gemerska, Trung tâm Nhân quyền quốc gia Xlôvakia, 22-5-2009.

74. Bao gồm những cán bộ làm việc tại các Bộ, ngành và các cơ quan quản lý hành chính nhà nước cấp trung ương, các cơ quan quản lý nhà nước cấp địa phương và các cơ quan quản lý nhà nước khác được xác định theo các đạo luật đặc biệt.

75. Phòng/ban tổ chức nhân sự trong tổ chức.

76. Đạo luật công chức nhà nước không nêu rõ quyền của người lao động nhưng có đề cập một số mục trong Bộ luật lao động cần được sử dụng tương ứng. Cách tiếp cận này làm cho việc đọc và hiểu các quy phạm pháp luật trở nên khó khăn hơn đối với người lao động.

77. Đạo luật này áp dụng cho: a) các cơ quan nhà nước và các tổ chức do các cơ quan này thành lập; b) chính quyền các thành phố, đô thị và những tổ chức do chính quyền các thành phố, đô thị thành lập; c) các pháp nhân và thể nhân được pháp luật tin tưởng trao cho quyền quyết định về các vấn đề liên quan đến quyền và nghĩa vụ của các thể nhân hoặc pháp nhân.



quy định và quy chế, khiến cho nhân viên các cơ quan và tổ chức nhà nước khó có thể hiểu được.

Khối quản lý nhà nước tuân thủ nghiêm ngặt các nghĩa vụ pháp lý của mình, trong khi đó, các tổ chức độc lập vẫn chưa triển khai các cách tiếp cận mang tính đổi mới và sáng tạo để bảo vệ người tố cáo. Quyền đệ trình tố cáo về các hành vi bất hợp pháp được bảo đảm, nhưng không có gì để bảo đảm rằng việc điều tra về hành vi được tiết lộ sẽ được thực hiện một cách đáng tin cậy và không thiên vị. Các Bộ chủ quản không công bố hoặc đánh giá các trường hợp tố cáo liên quan đến các hành vi bất hợp pháp được tố cáo thông qua các cơ chế bên ngoài như các kiểm toán viên hoặc chuyên gia tư vấn. Không thể xác định được các thủ tục chính xác về tố cáo tại các Bộ chủ quản, vì chúng không được mô tả ở bất kỳ văn bản nào. Các công chức nhà nước cũng hoàn toàn không được đào tạo về vấn đề này. Không có quy định nào về bồi thường cho các trường hợp bị trả thù. Khả năng bồi thường duy nhất nằm ở quyết định của Tòa án khi vô hiệu hóa việc sa thải một lao động, nếu việc sa thải đó có liên quan đến sự tiết lộ thông tin của người lao động về các hành vi phi pháp. Trong trường hợp đó, người lao động sẽ được bồi thường khoản tiền lương tương ứng với thời gian không có việc làm.

Khu vực tư nhân có điều kiện thuận lợi hơn, do khái niệm tố cáo được biết rõ hơn và các cơ chế được thực thi dưới nhiều hình thức khác nhau. Tuy nhiên, vẫn còn khoảng cách giữa chính sách và thực tế sử dụng các cơ chế đã được xây dựng. Tất cả các công ty lớn

tham gia nghiên cứu này đều có các bộ quy tắc đạo đức bao gồm các quy định liên quan đến tố cáo. Các công ty lớn bảo đảm các kênh khác nhau để truyền đạt thông tin từ người tố cáo, bao gồm cả các kênh tư vấn bên ngoài hay các Thanh tra viên cho doanh nghiệp. Bên cạnh đó, còn có các công cụ khác như hộp thư, đường dây nóng và các địa chỉ email đặc biệt.

Các công ty lớn duy trì quy tắc bảo mật về nhân thân người tố cáo và các vụ việc cụ thể được tố cáo thông qua các kênh bên ngoài và được bảo mật. Các công ty có quy mô vừa không có khả năng bảo đảm thành công quy tắc bảo mật.

Kết luận

Vấn đề lớn nhất liên quan đến bảo vệ người tố cáo không phải là việc chưa có một quy định rõ ràng về tố cáo. Các bảo đảm mà một quy định như vậy đem lại cho các nước khác cũng có thể được thực hiện ở Xlôvakia bằng cách sửa đổi những quy định pháp lý mà hiện nay đã đưa ra một phần các bảo đảm đó. Quy phạm pháp luật hiện tại đã đề cập khá rõ ràng đến cơ hội, và nghĩa vụ (trong trường hợp phạm tội) tiết lộ thông tin về các hành vi bất hợp pháp. Tuy nhiên, các cơ chế bảo vệ người tố cáo chưa được quan tâm một cách đầy đủ.

Một vấn đề nghiêm trọng hơn, đó là sự rời rạc của các quy định pháp lý, và sự thiếu hiểu biết về các quyền của người tố cáo. Người lao động khó có thể biết được cơ quan nào được giao trách nhiệm xử lý tố cáo về các hành vi vi phạm pháp luật.

Khuyến nghị

Cần tăng cường thực hiện và hoàn thiện các quy tắc đã có về người tố cáo, nhất là các hệ thống bảo vệ đáng tin cậy dành cho những người tố cáo trong khu vực nhà nước. Các kênh trao đổi thông tin cho người tố cáo cũng cần được củng cố và tăng cường, nhất là trong khối quản lý nhà nước.

Hiện tại, Xlôvakia còn thiếu các kênh trao đổi thông tin bên ngoài, trong khi các kênh này có thể tạo ra niềm tin mạnh mẽ hơn cho những người tố cáo. Có thể xây dựng một hệ thống như vậy thông qua các thiết chế đang tồn tại, ví dụ như bất kỳ ai thấy việc làm của cơ quan nhà nước xâm phạm quyền của công dân, hoặc dựa trên cơ sở hợp đồng với các công ty tư nhân và chuyên gia tư vấn. Quy định pháp luật trong Đạo luật chống phân biệt đối xử có thể là một mô hình tốt để thực hiện. Thông tin cho người tố cáo (chẳng hạn như cách thức tiến hành tố cáo, hoặc phải đến đâu để tiết lộ thông tin) cần tập trung ở một đầu mối, ví dụ như một trung tâm tư vấn. Để có thể giám sát các tố cáo và việc xử lý tố cáo, cần thu thập dữ liệu một cách hệ thống, bao gồm cả các số liệu thống kê về các vụ kiện. Người tố cáo phải có quyền được bồi thường và được khen thưởng thỏa đáng, kịp thời vì tiết lộ thông tin về các hành vi bất hợp pháp.

5- PHỤ LỤC

KIẾN NGHỊ MỘT SỐ NGUYÊN TẮC XÂY DỰNG LUẬT VỀ TỐ CÁO

Định nghĩa và các nguyên tắc về tố cáo đã được Tổ chức Minh bạch quốc tế xây dựng với sự hỗ trợ của nhiều chuyên gia và tổ chức, gồm Tổ chức Nhũng người Canada vì trách nhiệm giải trình, thành viên Ban Thư ký Nghị viện Hội đồng châu Âu (PACE), Nhóm các nước chống tham nhũng thuộc Hội đồng châu Âu (GRECO), Liên đoàn Nhà báo quốc tế (IFJ), Sáng kiến Liên bang về trách nhiệm giải trình với mục đích cải cách (Canada), Dự án trách nhiệm giải trình của Chính phủ (Hoa Kỳ), Đường dây liêm chính (Thụy Sỹ), Đại diện Phòng Thương mại quốc tế (Ủy ban phòng, chống tham nhũng), Trung tâm quốc gia những người tố cáo (Hoa Kỳ), Trung tâm Tư vấn dân chủ mở rộng (Nam Phi), Dự án giám sát Chính phủ (Hoa Kỳ), Tổ chức Mỗi lo ngại chung nơi làm việc (Anh), Các khái niệm về Truyền thông rủi ro (Đức), Mạng lưới người tố cáo (Đức), Các văn phòng quốc gia của TI tại Hungary, Cộng hòa Séc, Extônia, Hunggary, Ailen, Italia, Látvia, Lítva, Rumani và XIôvakia.

Việc tham vấn được tiến hành trong khuôn khổ dự án “Khuyến khích tố cáo – tăng cường bảo vệ người tố cáo ở Liên minh châu Âu” do Ủy ban châu Âu đồng tài trợ.

Các nguyên tắc trong khuyến nghị này được xây dựng dựa trên kinh nghiệm thực tiễn từ hệ thống pháp luật về tố cáo hiện có, với mục đích đóng vai trò là những nguyên tắc chỉ đạo nhưng cũng cần được điều chỉnh cho phù hợp với bối cảnh cụ thể và khung pháp lý của mỗi quốc gia. Do đang trong quá trình rà soát nên bất cứ ý kiến đóng góp nào nhằm hoàn thiện các nguyên tắc này đều được hoan nghênh.

Định nghĩa

1. *Tố cáo* – là tiết lộ thông tin về việc làm được cho là sai trái trong một tổ chức, hoặc về nguy cơ xảy ra việc làm sai trái, cho những cá nhân hoặc cơ quan được cho là có khả năng hành động tiếp nhận và xử lý.

Các nguyên tắc chỉ đạo

2. *Tiết lộ thông tin* – luật tố cáo cần bảo đảm và khuyến khích cung cấp thông tin nhằm ngăn chặn và xử lý những vấn đề đã có.
3. *Bảo vệ người tố cáo* – luật cần thiết lập một cơ chế hiệu quả và toàn diện để bảo vệ người tố cáo, bảo vệ quyền của họ và bảo đảm có một giải pháp an toàn khác thay thế cho sự im lặng.

Phạm vi áp dụng

4. *Vấn đề rộng* – luật cần áp dụng cho những trường hợp tiết lộ thông tin về những việc làm sai trái, nhưng không chỉ giới hạn ở những vụ hình sự, vi phạm nghĩa vụ pháp lý, xử án sai, gây nguy hiểm cho sức khỏe hoặc an toàn của con người, hoặc nguy hiểm đối với môi trường, và việc che đậy bất cứ việc làm sai trái nào nêu trên.
5. *Phạm vi áp dụng rộng* – luật cần áp dụng cho những người có nguy cơ bị trả thù, bao gồm những người lao động được tuyển dụng ở cả khu vực công và tư nhân cũng như những người nằm ngoài mối quan hệ truyền thống giữa người lao động và người sử dụng lao động (ví dụ như các tư vấn, nhà thầu, học viên, tình nguyện viên, người lao động tạm thời, các nhân viên cũ, những người tìm việc làm và các đối tượng khác). Vì mục đích bảo vệ, luật cũng cần mở rộng phạm vi để bảo vệ cả những người đã cố gắng tố cáo hoặc có nghi ngờ



tố cáo, những người cung cấp thông tin hỗ trợ, và bất cứ cá nhân nào có quan hệ mật thiết với người tố cáo.

- Yêu cầu về việc tiết lộ thông tin vi phạm với ý đồ tốt với điều kiện có niềm tin thực sự về ý đồ tốt đó – luật cần được áp dụng cho những trường hợp tiết lộ thông tin vi phạm với ý đồ tốt, với điều kiện có niềm tin thực sự rằng thông tin cung cấp vào thời điểm tiết lộ là đúng. Luật sẽ không bảo vệ những trường hợp cố tình tiết lộ thông tin sai lệch, và cho phép những vụ việc này được xử lý thông qua các cơ chế thông thường của pháp luật về lao động, dân sự và hình sự.

Các thủ tục tiết lộ thông tin

- Khuyến khích báo cáo trong nội bộ - luật cần khuyến khích việc thiết lập và sử dụng các hệ thống tố cáo nội bộ an toàn và dễ tiếp cận, bảo đảm điều tra kỹ lưỡng, kịp thời và độc lập về những vấn đề gây lo ngại, đồng thời có các cơ chế thực thi và theo dõi phù hợp⁷⁸.
- Dễ dàng báo cáo ra bên ngoài – ở mọi thời điểm, luật cần bảo đảm rằng người tố cáo có thể dễ dàng tố cáo ra bên ngoài cho các cơ quan khác như các cơ quan quản lý, các nhà làm luật, các cơ quan truyền thông chuyên nghiệp và các tổ chức xã hội dân sự. Trường hợp có sự phân biệt mức độ quan tâm liên quan tới việc tiếp cận các kênh này⁷⁹, thì cũng không được gây khó khăn phức tạp và phải có phương tiện giúp tố cáo, kể cả trong trường hợp chỉ có nghi ngờ.
- An ninh quốc gia – trường hợp việc tiết lộ thông tin về hành vi vi phạm

liên quan đến an ninh quốc gia, các biện pháp bảo vệ bổ sung cho việc tố cáo có thể được thực hiện nhằm tối đa hóa cơ hội thực hiện thành công việc theo dõi và giải quyết nội bộ mà không cần gây ra sự chú ý bên ngoài không cần thiết.

- Sự tham gia của người tố cáo – luật cần công nhận người tố cáo như một bên liên quan tích cực và quan trọng trong việc giải quyết khiếu nại, thông báo cho người tố cáo về bất cứ hoạt động tiếp theo hoặc kết quả nào của việc tiết lộ thông tin và tạo ra cơ hội tốt để người tố cáo có thể đóng góp cho quá trình này.
- Các hệ thống khen thưởng - tùy theo điều kiện từng nước, cần cân nhắc việc đưa thêm các cơ chế khuyến khích tiết lộ thông tin vi phạm, ví dụ như hệ thống khen thưởng hoặc một hệ thống kiểu quy tam cho phép người tố cáo được quyền theo dõi việc giải quyết những tố cáo của họ⁸⁰.
- Bảo vệ
- Bảo vệ nhân thân – luật cần bảo đảm không tiết lộ thông tin về nhân thân người tố cáo nếu không có sự đồng ý của người đó, và phải có quy định về việc tiết lộ thông tin mà không cần nêu danh tính.
- Bảo vệ chống lại sự trả thù – luật cần bảo vệ người tố cáo khỏi bất cứ thiệt hại nào mà họ có thể phải chịu do việc tố cáo gây ra, gồm bảo vệ khỏi tất cả các hình thức tổn hại như đuổi việc, hình phạt trong công việc, thuyên chuyển công tác, các hình thức quấy rối, mất địa vị và lợi ích, và các hình thức tương tự khác.
- Trách nhiệm chứng minh – người sử dụng lao động sẽ phải chứng minh rằng bất cứ biện pháp nào gây tổn hại cho người tố cáo cũng là vì các lý do khác chứ không phải do người tố cáo đã tiết lộ thông tin. Trách nhiệm này có thể lặp lại sau một thời gian nhất định.
- Miễn trách nhiệm – bất cứ hành động tiết lộ thông tin nào trong phạm vi của luật cũng sẽ được miễn áp dụng các quy định về kỷ luật và trách nhiệm theo luật hình sự, dân sự và hành chính, gồm cả các quy định về tội bôi nhọ, vu khống và các đạo luật về bí mật (chính thức).
- Không có hình phạt nào đối với việc báo cáo do nhầm lẫn – luật cần bảo vệ các trường hợp tiết lộ thông tin do thực sự nhầm lẫn.
- Quyền được từ chối – luật cần cho phép người tố cáo từ chối tham gia vào vụ việc mà họ nghi ngờ là sai trái mà không phải chịu bất cứ sự trừng phạt hay thiệt hại nào.
- Không có bất cứ sự can thiệp nào – luật cần làm vô hiệu bất cứ quy định hoặc thỏa thuận cá nhân nào có khả năng cản trở hiệu lực của pháp luật về tố cáo.

78. Xem: Quy tắc Thực hành PAS về tố cáo (PAS Code of practice for whistleblowing arrangements), Viện Tiêu chuẩn Anh quốc (British Standards Institute) và Tổ chức Các mối quan tâm chung tại Nơi làm việc (Public Concern at Work), 2008.

79. Ví dụ, xem Đạo luật về công khai lợi ích công (Vương quốc Anh).

80. Trong Quy Tam, một công dân có thể mặt Chính phủ khởi kiện. Quy định này được sử dụng trong Đạo luật về khai man của Hoa Kỳ.



Thực thi

19. *Thẩm quyền khiếu nại của người tố cáo* – luật có thể quy định một cơ quan độc lập (hoặc cử một cơ quan hiện có) đảm nhiệm việc tiếp nhận và điều tra các trường hợp khiếu nại về việc bị trả thù và/hoặc về việc điều tra không thỏa đáng. Cơ quan này có thể có quyền đưa ra những khuyến nghị bắt buộc ban đầu và, trong trường hợp thích hợp, chuyển thông tin cho các cơ quan quản lý và công tố.
20. *Một phiên tòa thực sự* – bất cứ người tố cáo nào tin rằng quyền của mình bị vi phạm phải có quyền được đề nghị tổ chức một phiên tòa công bằng với đầy đủ quyền kháng án.
21. *Một loạt các biện pháp* – luật cần quy định một loạt các biện pháp nhằm phục hồi lại những mất mát và bảo đảm cho người khiếu nại được an toàn. Các biện pháp này cần bao gồm cả biện pháp trợ giúp tạm thời và trợ giúp mang tính mệnh lệnh, bồi thường cho bất cứ sự đau đớn hoặc nỗi đau khổ nào mà họ phải gánh chịu, bồi thường cho những mất mát về thu nhập và địa vị trong quá khứ, hiện tại và tương lai, bồi thường các khoản phí về hòa giải và phí luật sư ở mức hợp lý. Luật cũng cần cân nhắc việc thành lập một quỹ bồi thường để sử dụng trong các trường hợp bên bị không có khả năng thanh toán.
22. *Hình phạt cho hành động trả thù hoặc can thiệp* – bất cứ hành động trả thù hoặc can thiệp nào vào việc tiết lộ thông tin của người tố cáo phải bị coi là hành vi sai trái, chịu kỷ luật hoặc trách nhiệm cá nhân.

Cơ cấu lập pháp, vận hành và đánh giá

23. *Luật pháp riêng* – để bảo đảm sự chắc chắn, rõ ràng và áp dụng các quy định pháp lý một cách nhất quán, xây dựng một luật riêng sẽ tốt hơn là áp dụng các quy định phân tán hoặc quy định theo ngành.
24. *Cơ quan chịu trách nhiệm về hoạt động tố cáo* – luật cần tạo ra hoặc chỉ định một cơ quan công quyền làm nhiệm vụ đưa ra lời khuyên cho người dân về tất cả các vấn đề liên quan đến tố cáo, thực hiện các hoạt động theo dõi, đánh giá định kỳ việc vận hành của khung pháp lý về tố cáo, đồng thời tuyên truyền các biện pháp giúp nâng cao ý thức của người dân với mục đích bảo đảm sử dụng đầy đủ các quy định về tố cáo cũng như sự chấp nhận rộng rãi hơn về mặt văn hóa đối với những hành động như vậy.
25. *Công bố thông tin* – luật cần buộc các cơ quan công quyền và các tổ chức tư nhân có quy mô lớn phải định kỳ công bố các vụ vi phạm bị tiết lộ (mà không nêu danh tính người tiết lộ) đồng thời, báo cáo về những tổn hại, thủ tục và kết quả xử lý, bao gồm cả thông tin về việc bồi thường và khắc phục tổn thất.
26. *Sự tham gia của nhiều chủ thể khác nhau* – một điều hết sức quan trọng là việc xây dựng và đánh giá định kỳ bất cứ luật nào về tố cáo cũng cần có sự tham gia của các bên liên quan, gồm công đoàn, hiệp hội kinh doanh và các tổ chức xã hội dân sự.
27. *Bảo vệ nguồn cung cấp thông tin cho các cơ quan truyền thông* – luật không nên đưa ra bất cứ quy định nào làm giảm quyền của các nhà báo trong việc bảo vệ nguồn cung cấp thông tin cho họ, kể cả trong trường hợp tiết lộ thông tin vi phạm do nhầm lẫn hoặc với ý đồ không tốt.

PHƯƠNG PHÁP LUẬN



Tài liệu này là một phần hoạt động của dự án “Khuyến khích kết quả tố cáo – Tăng cường bảo vệ người tố cáo ở Liên minh châu Âu”, do Ủy ban châu Âu, Tổng vụ Công lý, Tự do và An ninh, đồng tài trợ. Phương pháp nghiên cứu được xây dựng trên cơ sở phối hợp 10 đối tác dự án và Ban Thư ký của Tổ chức Minh bạch quốc tế tại Berlin.

Dựa trên những thảo luận tại cuộc họp lập kế hoạch tháng 2-2009, và kết quả tìm hiểu của một tài liệu nghiên cứu sơ bộ⁸¹, các bên tham gia đã thống nhất một khuôn khổ nghiên cứu chung và xác định một đề cương tham chiếu cho nghiên cứu đánh giá hệ thống pháp lý, các chính sách và thông lệ hiện tại liên quan đến bảo vệ người tố cáo ở các nước nói trên.⁸² Các cán bộ nghiên cứu được yêu cầu lập dự thảo báo cáo quốc gia, mỗi báo cáo dày khoảng 15 trang về vấn đề bảo vệ người tố cáo.

Các phương pháp thu thập dữ liệu

Nghiên cứu dữ liệu từ các báo cáo phân tích và tài liệu đã có về bảo vệ người tố cáo ở các quốc gia liên quan (ví dụ như các báo cáo nghiên cứu học thuật, tài liệu chính sách, và các tài liệu của các tổ chức tố cáo quốc gia và quốc tế, ví dụ như Ủy ban Chống tham nhũng quốc gia, v.v.).

Rà soát đánh giá nội dung các luật hiện có về tố cáo và bảo vệ người tố cáo, bao gồm cả khu vực nhà nước và tư nhân. Quá trình rà soát đánh giá này được tiến hành với các luật chung (như Đạo luật bảo vệ người tố cáo), các luật chuyên ngành (như Đạo luật chống tham nhũng, Đạo luật công chức nhà nước, Luật lao động, Đạo luật bảo vệ nhân chứng, Đạo luật tự do thông tin, v.v.), luật án lè (như các án lè của Tòa án, các Tòa án chuyên ngành, hoặc các quyết định của Thanh tra viên), và các quy phạm pháp luật khác (như văn bản dưới luật/văn bản pháp quy/các quy định

pháp lý ràng buộc, biên bản chính thức các phiên họp Quốc hội, và các ý kiến pháp lý).

Rà soát đánh giá các chính sách thể chế đối với 5 Bộ chủ quản cấp trung ương (gồm Bộ Nội vụ, Bộ Quốc phòng, Bộ Y tế, Bộ Tư pháp, và Bộ Tài chính) và 10 doanh nghiệp (gồm 5 công ty lớn nhất xét theo doanh thu, nghĩa là tổng doanh số bán hàng, và 5 công ty quy mô vừa (có từ 50 đến 200 lao động), được lựa chọn ngẫu nhiên từ danh sách các doanh nghiệp do Phòng Công nghiệp cung cấp).

Phỏng vấn các bên cung cấp thông tin chính, bao gồm các chuyên gia về tố cáo, các nhà chuyên môn (như Thanh tra viên, Cơ quan chống tham nhũng, các cán bộ ở Bộ Lao động, các chuyên gia về quản trị doanh nghiệp), và những cá nhân khác có nhiều thông tin, nhằm tăng tính chính xác của các câu trả lời. Phân tích các bài báo, bao gồm rà soát các tin, bài về tố cáo trên các kênh truyền thông đại chúng chính trong nước trong năm 2008.

Công cụ nghiên cứu

1. Mô tả các luật hiện có, thực tế sử dụng các cơ chế tố cáo và bối cảnh văn hóa trong nước.

Các câu hỏi gợi ý:

- ◆ Trong khu vực nhà nước và khu vực tư nhân hiện có những quy định nào về tố cáo?
 - ◆ Chính phủ và khu vực tư nhân khuyến khích thực hiện các cơ chế bảo vệ đó đến mức độ nào?
 - ◆ Thông lệ tố cáo tại quốc gia này phổ biến đến mức nào?
 - ◆ Công chúng có thái độ như thế nào đối với hành động tố cáo?
2. Đánh giá hệ thống pháp lý hiện hành và thực tế áp dụng theo các thông lệ quốc tế tốt nhất.

Các chỉ số được sử dụng để đánh giá ở phần hai gồm có đối tượng điều chỉnh của luật (định nghĩa về hành vi sai trái), các kênh tiết lộ thông tin nội bộ và bên ngoài, quy định bảo mật, cơ chế bảo vệ để tránh bị trả thù, các chế tài theo quy định, quyền từ chối, kiểm tra độc lập, v.v.

Phân tích dữ liệu và kết quả

Nghiên cứu được tiến hành từ tháng 2 đến tháng 8 năm 2009 và các kết quả đánh giá được thảo luận và phân tích tại cuộc thảo luận bàn tròn của các chuyên gia quốc tế vào tháng 7-2009. Các đại biểu tham dự thảo luận bàn tròn gồm tất cả các đối tác của dự án, các chuyên gia và các nhà chuyên môn trên thế giới⁸³. Trên cơ sở thảo luận của các chuyên gia, nghiên cứu đã được rà soát và bổ sung thêm ý kiến của các đối tác dự án, và các kết quả nghiên cứu đã được tổng hợp lại thành tài liệu này.

Một kết quả nữa của thảo luận bàn tròn và tham vấn trực tuyến tiếp theo giữa các đối tác dự án, các chuyên gia, các nhà chuyên môn và người tố cáo là dự thảo các nguyên tắc khuyến nghị xây dựng luật về tố cáo (được đưa vào phần phụ lục của tài liệu này).

81. Banisar, David: Tố cáo – Các tiêu chuẩn và diễn biến quốc tế. Tài liệu cơ bản, biên soạn cho Tổ chức Minh bạch quốc tế (2009).

82. Xem: mô tả đầy đủ về phương pháp luận tại www.transparency.org.

83. Cụ thể là các đại diện của Ban Thư ký Ủy ban Nghị viện Hội đồng châu Âu (PACE) và Nhóm các nước chống tham nhũng thuộc Hội đồng châu Âu (GRECO), công ty Ernst & Young tại Cộng hòa Séc, Liên đoàn Nhà báo quốc tế, Sáng kiến Liên bang về trách nhiệm giải trình với mục đích cải cách (Canada), Dự án Trách nhiệm giải trình của Chính phủ (Hoa Kỳ), Đường dây Liêm chính (Thụy Sỹ), Phòng Thương mại quốc tế (Ủy ban chống tham nhũng), Trung tâm quốc gia những người tố cáo (Hoa Kỳ), Trung tâm Tư vấn Dân chủ mở rộng (Nam Phi), Dự án Giám sát Chính phủ (Hoa Kỳ), Tổ chức môi trường chung nơi làm việc (Anh), Các khái niệm về truyền thông rủi ro (Đức).

Chòu trǣth nhiēm xuat̄ bām
TS. NGUYỄN DUY HƯƠNG

Chòu trǣth nhiēm noī dung
TS. KHUẤT DUY KIM HÀ

Biēn tap̄ noī dung: TRẦN QUỐC THÁI NG
NGUYỄN TÙNG LÂM

Trình bay bìa: HOÀNG MAI

Söâ bām in: QUỐC THÁI NG - TÙNG LÂM

Cheábām vi tính: HOÀNG TÂM

Nó̄c sāch māu: QUỐC THÁI NG

Mã số: 34.(N)
CTQG-2011

In 300 cuon̄, khoā 21x29,7 cm, taī
Soánāng kyùkeáhoařh xuat̄ bām:
Giāy phep̄ xuat̄ bām soá
In xong vānōp lõu chieū thang 10 nām 2011.