



Số. 37, Ngõ 35 phố Cát Linh,
Quận Đống Đa, Hà Nội
ĐT: +84 - 24 - 3715 3532
Fax: +84 - 24 - 3715 3443
Email: info@towardstransparency.vn

BÌNH LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ CỦA TỔ CHỨC HƯỚNG TỚI MINH BẠCH (TT) VỀ DỰ THẢO NGHỊ ĐỊNH VỀ KIỂM SOÁT TÀI SẢN, THU NHẬP CỦA NGƯỜI CÓ CHỨC VỤ, QUYỀN HẠN TRONG CƠ QUAN, TỔ CHỨC, ĐƠN VỊ

BÌNH LUẬN CHUNG

Kiểm soát tài sản, thu nhập của cán bộ, công chức đã và đang được nhiều nước trên thế giới áp dụng và được coi là một trong những công cụ cần thiết để tăng cường minh bạch và phòng, chống tham nhũng. Đây cũng là một trong những nội dung quan trọng của Luật phòng, chống tham nhũng (PCTN) mà Quốc hội Việt Nam thông qua tháng 11 năm 2018 và có hiệu lực từ ngày 1 tháng 7 năm 2019. Việc Chính phủ xây dựng và ban hành các quy định cụ thể về kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn trong cơ quan, tổ chức, đơn vị là phù hợp với xu hướng, thực tiễn trên thế giới đồng thời hết sức cần thiết để thực thi Luật PCTN cũng như các chủ trương, chính sách và cam kết quốc tế của Việt Nam về PCTN.

Dự thảo nghị định về kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn trong cơ quan, tổ chức, đơn vị (sau đây gọi tắt là Dự thảo) mà Thanh tra Chính phủ xây dựng và đang lấy ý kiến nhân dân có nhiều điểm mới so với các quy định trước đây về minh bạch tài sản, ví dụ như mở rộng đối tượng kê khai tài sản; tăng cường chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của cơ quan kiểm soát tài sản, thu nhập; cải tiến phương thức quản lý, kiểm soát tài sản, thu nhập thông qua việc xây dựng cơ sở dữ liệu và ứng dụng công nghệ thông tin. Dự thảo thể hiện mong muốn và quyết tâm của Chính phủ về việc tăng cường hiệu quả của công tác kiểm soát tài sản, thu nhập nói riêng và phòng ngừa tham nhũng nói chung.

Bên cạnh các điểm mới, tiến bộ, tổ chức Hướng tới Minh bạch (TT) nhận thấy vẫn còn một số điểm chưa rõ và khoảng trống trong Dự thảo mà có thể làm hạn chế hiệu quả của công tác kiểm soát tài sản, thu nhập, cụ thể liên quan đến 3 vấn đề chính: (1) Cơ quan kiểm soát tài sản, thu nhập; (2) Người có nghĩa vụ kê khai, nội dung, cách thức kê khai tài sản, thu nhập; và (3) Công khai và khả năng tiếp cận thông tin về các bản kê khai.

Trong phần dưới đây, TT sẽ đưa ra một số ý kiến bình luận và khuyến nghị cụ thể về các vấn đề này.

BÌNH LUẬN VỀ MỘT SỐ QUY ĐỊNH CỤ THỂ

Về cơ quan kiểm soát tài sản, thu nhập

Nội dung và yêu cầu của công tác kiểm soát tài sản, thu nhập một mặt đặt ra thách thức lớn về năng lực và nguồn lực đối với cơ quan kiểm soát tài sản thu nhập, mặt khác cũng đặt ra yêu cầu về việc kiểm soát quyền lực, đảm bảo tính liêm chính và trách nhiệm giải trình của các cán bộ làm công tác kiểm soát tài sản, thu nhập.

Theo qui định của Dự Thảo (Điều 11, 12) dự kiến đối tượng kê khai có phạm vi rất rộng và số lượng rất lớn, đòi hỏi các cơ quan kiểm soát tài sản, thu nhập phải có năng lực và nguồn lực phù hợp để có thể quản lý và kiểm soát hiệu quả. Kinh nghiệm của nhiều nước trên thế giới cho thấy hiệu quả của các hệ thống kê khai và công khai tài sản sẽ giảm sút nếu số lượng kê khai lớn trong khi các cơ quan quản lý không có đủ điều kiện về con người, kỹ thuật và/hoặc cơ sở vật chất để tiếp nhận, xử lý và xác minh thông tin. Do đó, việc đánh giá năng lực của các cơ quan kiểm soát tài sản, thu nhập và khối lượng công việc mà họ cần thực hiện trong tương lai nếu áp dụng các quy định của Dự thảo là hết sức cần thiết để đảm bảo tính khả thi của những quy định đó. Trong điều kiện năng lực và nguồn lực hạn chế thì việc xây dựng cơ chế lựa chọn và xác minh tài sản, thu nhập tập trung vào một số đối tượng có nguy cơ tham nhũng cao có thể là giải pháp phù hợp. Liên quan đến vấn đề này, Điều 17 và 18 của Dự thảo qui định việc xác minh tài sản, thu nhập được thực hiện theo kế hoạch hàng năm và lựa chọn ngẫu nhiên. Việc đưa “lựa chọn ngẫu nhiên” vào Dự thảo là quy định mới, tiến bộ, có thể giúp tăng cường tính kiểm soát, phòng ngừa. Mặt khác, theo kinh nghiệm quốc tế, số lượng các đối tượng được xác minh tài sản, thu nhập hàng năm có thể không cần nhiều nhưng cần bao gồm những vị trí lãnh đạo cao nhất của các cơ quan trong bộ máy nhà nước. Cách làm này vừa đảm bảo tính tập trung vào các vị trí quyền lực, có nguy cơ tham nhũng cao, vừa đảm bảo được tính nêu gương của cán bộ lãnh đạo.

Theo Dự thảo, cơ quan kiểm soát tài sản, thu nhập có khá nhiều nhiệm vụ, quyền hạn như tiếp nhận các bản kê khai (Điều 13); yêu cầu các cơ quan, tổ chức, cá nhân cung cấp thông tin (Điều 5, 6); xác minh tài sản, thu nhập (Điều 17- 21); và khai thác cơ sở dữ liệu quốc gia về kiểm soát tài sản, thu nhập (Điều 25). Việc quy định và mở rộng quyền hạn cho các cơ quan này là cần thiết để đảm bảo họ có thể hoàn thành được yêu cầu của công tác kiểm soát tài sản, thu nhập. Tuy nhiên, ngoài chương VII với những quy định chung về xử lý vi phạm, dự thảo thiếu vắng những qui định cụ thể để kiểm soát việc thực hiện quyền cũng như đảm bảo tính liêm chính và trách nhiệm giải trình của các cán bộ làm công tác kiểm soát tài sản, thu nhập. Thực tiễn một số nước trên thế giới cho thấy thông tin, dữ liệu về tài sản, thu nhập có thể bị chính cán bộ quản lý các thông tin, dữ liệu đó khai thác, sử dụng sai mục đích, trở thành “vũ khí” để tống tiền hoặc đe dọa đối thủ chính trị.

Về người có nghĩa vụ kê khai, nội dung và cách thức kê khai tài sản, thu nhập

Dự thảo (Điều 11, 12) liệt kê các ngạch công chức và những vị trí công tác phải kê khai tài sản, thu nhập hàng năm. Về mặt kỹ thuật lập pháp, phương pháp liệt kê này có thể giúp hạn chế việc “bỏ sót” một số đối tượng cần thiết nhưng lại có nhược điểm là khá cứng nhắc, có thể khiến các quy định sớm lạc hậu với tình hình thực tế. Nếu các quy định của Dự thảo được xây dựng theo hướng bao quát hơn thì tính ổn định của Nghị định trong tương lai cũng sẽ được đảm bảo hơn.

Quy định trong Dự thảo về tài sản, thu nhập phải kê khai có một số điểm chưa rõ và có thể tạo ra lỗ hổng pháp lý.

Dự thảo (Điều 9) và Mẫu bản kê khai trong phần Phụ lục của Dự thảo liệt kê khá chi tiết các loại tài sản, thu nhập phải kê khai. Tuy nhiên, các quy định trong Dự thảo chưa thể hiện rõ việc người kê khai có phải cung cấp thông tin về tài sản, thu nhập của các thành viên khác trong gia đình không và nếu có thì cung cấp thông tin đến mức độ nào. Điều 9.2.b của Dự thảo qui định phải kê khai nhà ở, công trình xây dựng thuộc quyền sở hữu “trên thực tế” kể cả trong trường hợp chưa có Giấy chứng nhận quyền sở hữu hoặc Giấy chứng nhận quyền sở hữu đứng tên người khác. Tuy nhiên, cũng theo Dự thảo thì cách tiếp cận này lại không áp dụng đối với các loại tài sản khác (ví dụ như ô tô, tài khoản ngân hàng, thiết bị, nhà xưởng hay các loại tài sản không phải để ở khác) mặc dù trong thực tế, người thân (vợ, con hoặc cha, mẹ) của người kê khai có thể đứng tên các loại tài sản này. Ngoài ra, Dự thảo yêu cầu cán bộ/công chức kê khai cổ phiếu, vốn góp mà người đó đang nắm giữ nhưng không quy định phải kê khai các cổ phiếu, vốn góp mà người đó đã nắm giữ. Dự thảo cũng không yêu cầu cán bộ/công chức kê khai các khoản đầu tư mà họ ủy thác cho tổ chức, cá nhân khác đứng ra thực hiện. Đây có thể là những lỗ hổng pháp lý mà người kê khai sử dụng để che dấu việc mình là chủ sở hữu hưởng lợi/sở hữu đích thực của một số tài sản hoặc che dấu quan hệ của mình với các doanh nghiệp trước thời điểm kê khai.

Dự thảo có quy định mới và tiến bộ về việc xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia về kiểm soát tài sản thu nhập (Chương VI). Tuy nhiên, các quy định trong Dự thảo về tiếp nhận và niêm yết bản kê khai (Điều 13, 14, 15) cũng như Mẫu bản kê khai (phần Phụ lục) chưa thể hiện rõ rằng việc kê khai sẽ được thực hiện trên giấy, trên máy tính cá nhân (thông qua định dạng file word) hay trên Internet (khai online). Việc kê khai trên giấy có thể tạm thời phù hợp với điều kiện kỹ thuật hạn chế của một số cơ quan, tổ chức, đơn vị nhưng không phù hợp với xu hướng ứng dụng công nghệ thông tin trong thời đại kỹ thuật số và tinh thần chung của Dự thảo. Quá trình chuyển thông tin từ các bản kê khai giấy sang bản điện tử cũng có thể làm sai lệch thông tin. Việc kê khai trên máy tính cá nhân sẽ đòi hỏi kỹ thuật để tích hợp, chuyển đổi thông tin từ các cơ sở dữ liệu đơn lẻ của cá nhân, cơ quan, tổ chức, đơn vị sang hệ thống dữ liệu quốc gia. Trong khi đó, việc kê khai trực tuyến (online- giống như một số dịch vụ công hiện nay) có thể có khó khăn kỹ thuật ban đầu nhưng về lâu dài sẽ thuận tiện cho người kê khai, tiết kiệm chi phí cho nhà nước, và tạo điều kiện thuận lợi hơn cho các cơ quan nhà nước trong việc tổng hợp, phân tích, lưu trữ và chia sẻ số liệu cũng như kết nối và quản lý thông tin của cơ sở dữ liệu quốc gia.

Liên quan đến việc xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia về kiểm soát tài sản, thu nhập, một trong những điều kiện quan trọng để hệ thống dữ liệu này có thể vận hành hiệu quả là khả năng kết nối

thông tin với các cơ sở dữ liệu khác (ví dụ như dữ liệu về đăng ký đất đai, tài sản hay doanh nghiệp). Điều này đòi hỏi không chỉ giải quyết một số vấn đề kỹ thuật nhất định mà cả quyết tâm chính trị và cơ chế phối hợp, chia sẻ thông tin hiệu quả giữa các cơ quan nhà nước có liên quan.

Về công khai và khả năng tiếp cận thông tin các bản kê khai

Có quan điểm cho rằng công khai thông tin các bản kê khai tài sản, thu nhập là vi phạm quyền về bí mật đời tư và có thể tạo điều kiện cho việc khai thác, lạm dụng những thông tin này vì mục đích tư lợi. Tuy nhiên, thực tiễn áp dụng trên thế giới cho thấy đảm bảo tính minh bạch và khả năng tiếp cận được của thông tin về các bản kê khai tài sản, thu nhập là yếu tố quan trọng và cần thiết để công tác kiểm soát tài sản, thu nhập có thể phát huy tác dụng như một công cụ phòng chống tham nhũng hiệu quả. Theo tài liệu của Ngân hàng Thế giới, hiện có khoảng 80 quốc gia đã công khai các bản kê khai tài sản, thu nhập của cán bộ, công chức với công chúng.

Dự thảo thể hiện quan điểm chưa rõ và chưa nhất quán về hình thức công khai thông tin và khả năng tiếp cận thông tin: Trong khi Điều 14 của Dự thảo quy định thông tin (về tài sản, thu nhập) chỉ được công khai bằng hình thức niêm yết thì Điều 29 lại cho phép công khai (quyết định kỷ luật cán bộ có vi phạm về kiểm soát tài sản, thu nhập) tại hội nghị cán bộ, công chức hoặc đăng tải trên trang thông tin điện tử của tổ chức, cá nhân, đơn vị. Tương tự như vậy, trong khi Điều 14 cho phép công khai các bản kê khai thì Điều 25.2 lại quy định chỉ một số cơ quan, tổ chức, cá nhân được phép tiếp cận thông tin về các bản kê khai và việc tiếp cận đó “phải tuân thủ các quy định của pháp luật về bảo vệ bí mật nhà nước”.

Ngoài ra, Dự thảo quy định thời hạn niêm yết công khai thông tin về các bản kê khai tài sản, thu nhập là 30 ngày nhưng không quy định rõ liệu trong khoảng thời gian 30 ngày đó thì việc sao chụp hay đề nghị cung cấp bản sao của các bản kê khai có được phép hay không.

KIẾN NGHỊ

Trên cơ sở nghiên cứu Dự thảo, kinh nghiệm quốc tế và điều kiện của Việt Nam, TT đề xuất Thanh tra Chính phủ và Chính phủ xem xét, tiếp thu một số kiến nghị sau:

1. Quy định về việc lựa chọn người có nghĩa vụ kê khai tài sản, thu nhập để xác minh hàng năm theo hướng những người giữ vị trí lãnh đạo cấp cao trong bộ máy nhà nước (ví dụ từ cấp thứ trưởng trở lên) sẽ đương nhiên nằm trong danh sách được xác minh hàng năm.
2. Quy định nội dung bản kê khai bao gồm cả thông tin về tài sản, thu nhập của các thành viên trong gia đình người kê khai (vợ, chồng, con đẻ, con riêng của vợ hoặc chồng); thông tin về cổ phiếu, vốn góp mà người kê khai đang sở hữu cũng như đã sở hữu (ví dụ trong thời hạn 5 năm hoặc 10 năm) trước thời điểm kê khai; thông tin về các khoản đầu tư mà người kê khai ủy thác/ủy quyền cho tổ chức, cá nhân khác thực hiện.

3. Quy định rõ nghĩa vụ của người kê khai phải giải trình để chứng minh nguồn gốc hợp pháp của tài sản, thu nhập khi bị kiểm tra.
4. Thiết kế và qui định mẫu bảng kê khai theo hướng kê khai trực tuyến (online).
5. Mở rộng đối tượng được tiếp cận thông tin về các bản kê khai tài sản, thu nhập và có quyền yêu cầu xác minh tài sản, thu nhập theo hướng: Thành lập một hội đồng/ủy ban với thành phần đại diện cho cả các cơ quan trong và ngoài nhà nước như: cơ quan dân cử, cơ quan kiểm soát tài sản, thu nhập, mặt trận tổ quốc và giới học thuật. Hội đồng/ủy ban này sẽ có quyền (1) yêu cầu cung cấp, khai thác thông tin về tài sản, thu nhập của những người được lựa chọn ngẫu nhiên để xác minh hàng năm; (2) yêu cầu xác minh một số bản kê khai ngoài danh sách được lựa chọn ngẫu nhiên (với điều kiện không vượt quá một tỷ lệ nhất định tổng số bản kê khai- ví dụ 5%, và yêu cầu đưa ra có căn cứ).
6. Bổ sung cơ chế nhằm tăng cường khả năng kiểm soát việc thực hiện quyền và trách nhiệm giải trình của các cơ quan kiểm soát tài sản, thu nhập, ví dụ như thông qua một quy trình về khiếu nại và giải quyết khiếu nại đối với các quyết định của cơ quan kiểm soát tài sản, thu nhập; ban hành bộ quy tắc ứng xử của cán bộ làm công tác kiểm soát tài sản, thu nhập;
7. Xây dựng và ban hành quy chế về việc chia sẻ, kết nối thông tin giữa cơ sở dữ liệu quốc gia về kiểm soát tài sản, thu nhập với hệ thống dữ liệu điện tử của các cơ quan nhà nước có liên quan, trong đó quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cơ quan, cá nhân phụ trách và hình thức xử lý hành vi vi phạm./.