

BỘ TƯ PHÁP

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI



TRẦN THUỶ DƯƠNG

BẢO VỆ QUYỀN CỦA NGƯỜI TỔ CÁO

Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Chuyên ngành: Lý luận và Lịch sử Nhà nước và pháp luật

Mã số: NCS290604

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

Người hướng dẫn khoa học: 1. GS.TS Vũ Công Giao

2. TS Bùi Xuân Phái

Hà Nội - 2026

LỜI CAM ĐOAN

Nghiên cứu sinh xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu khoa học độc lập của riêng Nghiên cứu sinh .

Các kết quả nêu trong Luận án chưa được công bố trong bất kỳ công trình nào khác. Các số liệu trong Luận án là trung thực, có nguồn gốc rõ ràng, được trích dẫn đúng theo quy định.

Nghiên cứu sinh xin chịu trách nhiệm về tính chính xác và trung thực của Luận án này.

TÁC GIẢ LUẬN ÁN

Trần Thùy Dương

LỜI CẢM ƠN

Nghiên cứu sinh xin bày tỏ lòng biết ơn sâu sắc đối với GS.TS Vũ Công Giao, TS Bùi Xuân Phái - hai người hướng dẫn đã tận tình chỉ bảo trong quá trình thực hiện Luận án.

Nghiên cứu sinh cũng xin cảm ơn các thầy, cô, anh, chị, em, bạn bè, đồng nghiệp và gia đình đã động viên, khuyến khích, giúp đỡ, đóng góp ý kiến quý báu để Nghiên cứu sinh hoàn thành được Luận án này.

TÁC GIẢ LUẬN ÁN

Trần Thùy Dương

MỤC LỤC

PHẦN MỞ ĐẦU -----	7
1. Tính cấp thiết của việc nghiên cứu đề tài-----	7
2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu -----	10
3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu -----	11
4. Cơ sở lý luận, phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu -----	11
5. Đóng góp mới về mặt khoa học của luận án -----	14
6. Ý nghĩa lý luận, thực tiễn của luận án -----	15
7. Kết cấu của luận án-----	17
TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN -----	18
1. Khái quát hình nghiên cứu trong, ngoài nước liên quan đến đề tài luận án-----	18
1.1. Các công trình nghiên cứu liên quan đến những vấn đề lý luận về bảo vệ quyền của người tố cáo -----	18
1.2. Các công trình nghiên cứu liên quan đến thực trạng bảo vệ quyền của người tố cáo -----	38
1.3. Các công trình nghiên cứu liên quan đến phương hướng, giải pháp bảo vệ quyền của người tố cáo -----	46
2. Đánh giá tổng quát về tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án và những vấn đề đặt ra cần tiếp tục nghiên cứu.-----	53
2.1. Đánh giá tổng quát về tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án -----	53
2.2. Những kết quả mà luận án kế thừa và những vấn đề luận án tiếp tục nghiên cứu. -----	54
3. Giả thuyết khoa học và câu hỏi nghiên cứu của luận án-----	55
3.1. Giả thuyết khoa học -----	55
3.2. Câu hỏi nghiên cứu của luận án -----	55
Tổng kết phần Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án -----	57
Chương 1 CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ BẢO VỆ QUYỀN CỦA NGƯỜI TỐ CÁO ----	59
1.1. Khái niệm, đặc điểm, ý nghĩa của việc bảo vệ quyền của người tố cáo-----	59
1.1.1. Khái niệm tố cáo, người tố cáo và quyền của người tố cáo-----	59
1.1.2. Khái niệm bảo vệ quyền của người tố cáo -----	66
1.1.3. Đặc điểm của việc bảo vệ quyền của người tố cáo -----	69
1.1.4. Ý nghĩa của việc bảo vệ quyền của người tố cáo -----	72

1.2. Nguyên tắc, nội dung, phương thức bảo vệ quyền của người tố cáo -----	75
1.2.1. Nguyên tắc bảo vệ quyền của người tố cáo-----	75
1.2.2. Nội dung bảo vệ quyền của người tố cáo -----	79
1.2.3. Phương thức bảo vệ quyền của người tố cáo -----	82
1.3. Chủ thể và cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo -----	88
1.3.1. Chủ thể bảo vệ quyền của người tố cáo -----	88
1.3.2. Cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo -----	102
1.4. Các yếu tố tác động đến việc bảo vệ quyền của người tố cáo -----	105
1.4.1. Quyết tâm chính trị, khung khổ pháp lý-----	105
1.4.2. Áp lực kinh tế, xã hội, văn hóa -----	106
1.4.3. Áp lực và hỗ trợ quốc tế-----	106
1.4.4. Các yếu tố khác-----	107
1.5. Các giá trị truyền thống, chuẩn mực quốc tế và kinh nghiệm nước ngoài về bảo vệ quyền của người tố cáo -----	107
1.5.1. Bảo vệ quyền của người tố cáo trong thời kỳ phong kiến ở Việt Nam. ----	107
1.5.2. Bảo vệ quyền của người tố cáo theo pháp luật quốc tế và yêu cầu đặt ra đối với Việt Nam -----	109
1.5.3. Bảo vệ quyền của người tố cáo theo pháp luật của một số quốc gia và những giá trị tham khảo với Việt Nam -----	114
1.5.4. Bảo vệ quyền của người tố cáo trong khu vực tư nhân ở Việt Nam hiện nay. -----	119
Tổng kết Chương 1 -----	121
Chương 2 THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VÀ THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ QUYỀN CỦA NGƯỜI TỐ CÁO Ở VIỆT NAM HIỆN NAY -----	122
2.1. Quá trình hình thành, phát triển và thực trạng hệ thống pháp luật hiện hành về bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam -----	122
2.1.1. Quá trình hình thành, phát triển của pháp luật về bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam từ 1945 đến nay-----	122
2.1.2. Khái quát hệ thống quy phạm pháp luật hiện hành điều chỉnh việc bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam-----	126
2.1.3. Các chủ thể, phương thức và cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo theo pháp luật hiện hành của Việt Nam -----	130
2.2. Thực trạng thực hiện pháp luật về bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam hiện nay -----	134

2.2.1. Đánh giá chung về thực trạng thực hiện pháp luật bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam hiện nay-----	134
2.2.2. Thực trạng thực hiện pháp luật bảo mật danh tính của người tố cáo ở Việt Nam hiện nay -----	136
2.2.3. Thực trạng thực hiện pháp luật bảo vệ vị trí công tác, việc làm và điều kiện lao động người tố cáo ở Việt Nam hiện nay-----	141
2.2.4. Thực trạng thực hiện pháp luật bảo vệ an toàn thân thể, danh dự, nhân phẩm, tài sản của người tố cáo và người thân trong gia đình họ ở Việt Nam hiện nay --	145
2.2.5. Thực trạng thực hiện pháp luật xử lý hành vi trả thù, trù dập người tố cáo ở Việt Nam hiện nay-----	149
2.2.6. Thực trạng thực hiện pháp luật vai trò của báo chí, dư luận xã hội và tổ chức xã hội trong việc hỗ trợ hoặc gây áp lực bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam hiện nay -----	152
2.2.7. Thực trạng thực hiện pháp luật bảo vệ quyền của người tố cáo trong lĩnh vực tư nhân ở Việt Nam hiện nay-----	156
2.3. Đánh giá chung về thực trạng pháp luật và thực hiện pháp luật về bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam hiện nay và những vấn đề đặt ra-----	158
2.3.1. Đánh giá chung về khung khổ pháp luật liên quan đến bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam-----	158
2.3.2. Đánh giá chung về thực tiễn thực hiện pháp luật bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam-----	161
2.3.3. Những vấn đề đặt ra từ thực trạng bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam hiện nay -----	164
Tổng kết Chương 2 -----	168
Chương 3 QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP TĂNG CƯỜNG BẢO VỆ QUYỀN CỦA NGƯỜI TỐ CÁO Ở VIỆT NAM HIỆN NAY -----	169
3.1. Quan điểm tăng cường bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam hiện nay -----	169
3.1.1. Bảo vệ quyền của người tố cáo như một yêu cầu quan trọng, không thể thiếu của Nhà nước pháp quyền và quản trị quốc gia tốt-----	169
3.1.2. Chuyển dịch căn bản từ tiếp cận quản lý hành chính sang tiếp cận dựa trên quyền con người -----	170
3.1.3. Ưu tiên mô hình bảo vệ chủ động, phòng ngừa và quản trị rủi ro -----	171
3.1.4. Gắn bảo vệ quyền của người tố cáo với trách nhiệm giải trình và kiểm soát quyền lực -----	172

3.1.5. Phát huy vai trò của người dân, báo chí và tổ chức xã hội trong việc bảo vệ quyền của người tố cáo -----	173
3.1.6. Bảo đảm tính phù hợp với bối cảnh chính trị - pháp lý và lộ trình cải cách của Việt Nam-----	174
3.2. Giải pháp tăng cường bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam hiện nay	177
3.2.1. Hoàn thiện khung pháp luật theo hướng xác lập bảo vệ quyền của người tố cáo như một thiết chế của Nhà nước pháp quyền -----	177
3.2.2. Tái thiết kế cơ chế bảo vệ theo tiếp cận dựa trên quyền con người-----	180
3.2.3. Thiết lập mô hình bảo vệ chủ động, phòng ngừa và quản trị rủi ro-----	182
3.2.4. Gắn bảo vệ quyền của người tố cáo với trách nhiệm giải trình và kiểm soát quyền lực -----	183
3.2.5. Phát triển cơ chế bảo vệ với sự tham gia của nhiều chủ thể trong xã hội--	185
Tổng kết Chương 3 -----	189
KẾT LUẬN-----	190

PHẦN MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của việc nghiên cứu đề tài

Tổ cáo là một hiện tượng xã hội - pháp lý xuất hiện từ rất sớm, gắn liền với quá trình hình thành, tổ chức và vận hành quyền lực nhà nước. Trong các nhà nước hiện đại, tố cáo không chỉ là quyền cơ bản của công dân mà còn là một phương thức quan trọng để phát hiện, ngăn chặn và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật; bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân; đồng thời góp phần kiểm soát quyền lực nhà nước, tăng cường minh bạch, liêm chính và trách nhiệm giải trình trong hoạt động công vụ. Thông qua việc thực hiện quyền tố cáo, người dân tham gia trực tiếp vào quản lý nhà nước và xã hội, qua đó góp phần củng cố niềm tin của nhân dân đối với bộ máy nhà nước và đối với pháp luật.

Ở Việt Nam, tố cáo là quyền hiến định, được ghi nhận từ Hiến pháp năm 1959 và tiếp tục được kế thừa, củng cố trong các bản Hiến pháp về sau. Hiến pháp hiện hành năm 2013, được sửa đổi, bổ sung năm 2025, quy định quyền tố cáo tại khoản 1 Điều 30. Trên cơ sở đó, Luật Tố cáo năm 2018 đã cụ thể hóa quyền tố cáo và cơ chế bảo vệ người tố cáo thông qua việc quy định về quyền, nghĩa vụ của người tố cáo; trình tự, thủ tục giải quyết tố cáo; thẩm quyền, căn cứ, thủ tục áp dụng biện pháp bảo vệ; trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan; cũng như chế tài xử lý hành vi xâm phạm quyền của người tố cáo. Bên cạnh đó, các văn bản dưới luật như Nghị định số 31/2019/NĐ-CP ngày 10/4/2019 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp tổ chức thi hành Luật Tố cáo; Thông tư số 03/2020/TT-BNV ngày 21/7/2020 của Bộ Nội vụ quy định chi tiết về thẩm quyền, thủ tục, biện pháp bảo vệ vị trí công tác của người tố cáo là cán bộ, công chức, viên chức; Thông tư số 08/2020/TT-BLĐTBXH ngày 15/10/2020 hướng dẫn bảo vệ việc làm của người tố cáo là người làm việc theo hợp đồng lao động; và Quyết định số 774/QĐ-TTg ngày 05/6/2020 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Danh mục bí mật nhà nước thuộc lĩnh vực thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng đã góp phần củng cố cơ sở pháp lý cho việc bảo vệ quyền của người tố cáo. Đặc biệt, việc đưa thông tin về danh tính người tố cáo vào Danh mục bí mật nhà nước cho thấy yêu cầu bảo vệ người tố cáo đã được nhận thức ngày càng rõ hơn trong chính sách và pháp luật hiện hành.

Trong bối cảnh đẩy mạnh xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, cùng với yêu cầu tăng cường kiểm soát quyền lực nhà nước, phòng, chống tham nhũng, lãng phí, tiêu cực và các hành vi vi phạm pháp luật, việc phát huy vai trò của nhân dân trong giám sát quyền lực công trở nên đặc biệt quan trọng. Tố cáo, vì vậy, không chỉ là hành vi báo tin về vi phạm pháp luật mà còn là một công cụ pháp lý - xã hội để bảo vệ công lý, bảo vệ lợi ích công và làm trong sạch bộ máy nhà nước. Tuy nhiên, thực tiễn cũng đặt ra một nghịch lý đáng chú ý: trong khi pháp luật và các chủ trương của Đảng, Nhà nước luôn khuyến khích người dân dũng cảm đấu tranh chống vi phạm, thì những người thực hiện quyền tố cáo lại có thể phải đối mặt với nguy cơ bị đe dọa, trả thù, trù dập, cô lập, mất việc làm, bị xâm phạm danh dự, nhân phẩm, tài sản, thậm chí bị ảnh hưởng đến tính mạng, sức khỏe và sự an toàn của người thân trong gia đình. Những nguy cơ đó tạo ra tâm lý e ngại, sợ hãi và có thể dẫn tới “hiệu ứng im lặng” trong xã hội, khiến nhiều người dù biết về hành vi sai phạm nhưng không dám tố cáo hoặc không sẵn sàng hợp tác với cơ quan có thẩm quyền. Hệ quả là hiệu quả phát hiện, xử lý vi phạm pháp luật bị hạn chế; công tác phòng, chống tham nhũng, tiêu cực gặp khó khăn; niềm tin của người dân vào cơ chế bảo vệ công lý và bảo vệ quyền con người có thể bị suy giảm. Vì vậy, bảo vệ quyền của người tố cáo không chỉ là yêu cầu bảo vệ một cá nhân cụ thể trong quá trình giải quyết tố cáo, mà còn là điều kiện để bảo đảm hiệu lực thực tế của quyền tố cáo, khuyến khích sự tham gia của người dân vào quản trị quốc gia và tăng cường kiểm soát quyền lực nhà nước.

Tiếp cận dưới góc độ quyền con người, bảo vệ quyền của người tố cáo không thể được nhìn nhận đơn thuần như một vấn đề kỹ thuật trong quan hệ pháp luật hành chính. Người tố cáo là chủ thể thực hiện một quyền hiến định, đồng thời có thể là người cần được bảo vệ đối với nhiều quyền cơ bản khác, như quyền được bảo đảm an toàn về tính mạng, sức khỏe, danh dự, nhân phẩm, tài sản; quyền tự do ngôn luận; quyền tiếp cận công lý; quyền làm việc; quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội. Mức độ bảo vệ quyền của người tố cáo vì thế phản ánh trực tiếp chất lượng bảo đảm quyền con người, mức độ minh bạch, dân chủ, liêm chính và trách nhiệm giải trình của bộ máy nhà nước.

Mặc dù hệ thống pháp luật Việt Nam đã có những bước tiến quan trọng trong việc ghi nhận và thiết lập cơ chế bảo vệ người tố cáo, song thực tiễn thi hành vẫn còn bộc lộ nhiều hạn chế. Phạm vi bảo vệ trong một số trường hợp chưa thật sự toàn diện; cơ chế áp dụng các biện pháp bảo vệ còn thiếu tính chủ động, kịp thời và hiệu quả; việc bảo vệ vị trí công tác, việc làm, thu nhập, danh dự, nhân phẩm và đời sống gia đình của người tố cáo vẫn còn gặp nhiều khó khăn; cơ chế bồi thường, phục hồi quyền lợi cho người tố cáo khi bị trả thù, trù dập chưa thật sự rõ ràng; trách nhiệm phối hợp giữa các cơ quan, tổ chức có liên quan trong một số trường hợp còn lúng túng. Đặc biệt, trong bối cảnh các hành vi tham nhũng, tiêu cực ngày càng tinh vi, phức tạp và có thể diễn ra cả trong khu vực công lẫn khu vực tư, yêu cầu hoàn thiện cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo càng trở nên cấp thiết.

Sự phát triển của pháp luật về tố cáo ở Việt Nam cho thấy quá trình chuyển biến quan trọng từ việc ghi nhận quyền tố cáo ở mức nguyên tắc sang thiết lập các cơ chế cụ thể hơn để bảo vệ người tố cáo. Từ Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998, Luật Tố cáo năm 2011 đến Luật Tố cáo năm 2018, pháp luật Việt Nam đã từng bước hoàn thiện các quy định về quyền của người tố cáo, bảo mật thông tin, bảo vệ vị trí công tác, bảo vệ việc làm, bảo vệ tính mạng, sức khỏe, tài sản, danh dự và nhân phẩm. Tuy nhiên, khoảng cách giữa “pháp luật trên văn bản” và “pháp luật trong thực tiễn” vẫn còn tồn tại. Chính khoảng cách này đặt ra yêu cầu phải nghiên cứu, đánh giá đầy đủ hơn về hiệu quả thực thi pháp luật, nguyên nhân của các hạn chế và khả năng tiếp thu các kinh nghiệm phù hợp từ pháp luật quốc tế, pháp luật nước ngoài cũng như từ truyền thống pháp lý, đạo lý của dân tộc Việt Nam.

Đứng trước yêu cầu từ thực tiễn, trong thời gian qua đã có một số công trình nghiên cứu về tố cáo và giải quyết tố cáo ở Việt Nam, nhưng phần lớn mới tiếp cận vấn đề này như một nội dung hỗ trợ của hoạt động giải quyết tố cáo hoặc phòng, chống tham nhũng. Hiện chưa có công trình nghiên cứu nào khảo sát một cách toàn diện, có hệ thống về bảo vệ quyền của người tố cáo từ nền tảng lý luận, cơ sở hiến định, pháp luật hiện hành đến thực tiễn thực thi, đặc biệt là dưới góc độ quyền con người. Khoảng trống nghiên cứu này đòi hỏi phải có sự phân tích chuyên sâu hơn

nhằm làm rõ bản chất, nội dung, giới hạn, điều kiện bảo đảm và cơ chế thực thi quyền của người tố cáo trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Từ những phân tích trên, có thể thấy việc nghiên cứu đề tài “Bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam hiện nay” là cần thiết cả về phương diện lý luận và thực tiễn. Kết quả nghiên cứu của luận án không chỉ góp phần bổ sung, hoàn thiện cơ sở lý luận về bảo vệ quyền của người tố cáo dưới góc độ quyền con người, mà còn cung cấp luận cứ khoa học cho việc hoàn thiện pháp luật, nâng cao hiệu quả tổ chức thi hành pháp luật và xây dựng cơ chế bảo vệ người tố cáo thực chất, kịp thời, hiệu quả hơn ở Việt Nam trong thời gian tới. Trên cơ sở đó, nghiên cứu sinh lựa chọn đề tài “*Bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam hiện nay*” để thực hiện luận án tiến sĩ chuyên ngành Lý luận và Lịch sử Nhà nước và pháp luật.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

2.1. Mục đích nghiên cứu

Mục đích nghiên cứu của luận án là làm rõ cơ sở lý luận về bảo vệ quyền của người tố cáo trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam; phân tích, đánh giá thực trạng thực hiện pháp luật bảo vệ quyền của người tố cáo, từ đó đề xuất các giải pháp khoa học, khả thi nhằm hoàn thiện pháp luật bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam trong thời gian tới.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để đạt được mục đích nghiên cứu nêu trên, luận án tập trung thực hiện các nhiệm vụ cơ bản sau:

- Tổng quan tình hình nghiên cứu trong và ngoài nước liên quan đến bảo vệ quyền của người tố cáo, đánh giá những kết quả đạt được, những hạn chế và khoảng trống học thuật để xác định hướng nghiên cứu của luận án.

- Phân tích làm rõ cơ sở lý luận và pháp lý trong nước, quốc tế về bảo vệ quyền của người tố cáo, bao gồm khái niệm, nội dung, ý nghĩa, yêu cầu và các tiêu chuẩn pháp luật liên quan.

- Phân tích, đánh giá toàn diện thực trạng thực hiện pháp luật bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam hiện nay, chỉ ra các ưu điểm, hạn chế và nguyên nhân của những hạn chế.

- Nghiên cứu, tham khảo có chọn lọc kinh nghiệm của dân tộc qua các thời kỳ, kinh nghiệm quốc tế về bảo vệ quyền của người tố cáo để rút ra bài học phù hợp cho Việt Nam hiện nay.

- Đề xuất các quan điểm và giải pháp hoàn thiện pháp luật bảo vệ quyền của người tố cáo tại Việt Nam, góp phần nâng cao hiệu quả bảo vệ quyền của người tố cáo trong thời gian tới.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận án là những vấn đề lý luận, pháp lý và thực tiễn thực hiện pháp luật bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam hiện nay.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

- *Về nội dung*: Luận án tập trung nghiên cứu các vấn đề lý luận, pháp lý và thực tiễn thực hiện pháp luật bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam. Các vấn đề khác liên quan đến tố cáo cũng sẽ được phân tích nhưng chỉ ở mức độ khái quát, nhằm làm rõ và hỗ trợ cho vấn đề trọng tâm của luận án là bảo vệ quyền của người tố cáo.

- *Về không gian*: Luận án tập trung nghiên cứu các quy định pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam. Các tiêu chuẩn pháp luật quốc tế và kinh nghiệm pháp luật của quốc gia khác về chủ đề này cũng sẽ được phân tích nhưng chỉ ở mức độ chọn lọc, để phục vụ việc tham chiếu, so sánh và đề xuất giải pháp cho Việt Nam.

- *Về thời gian*: để có một cái nhìn tổng thể, luận án phác họa quá trình hình thành và phát triển các quy định pháp luật về bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam từ khi giành độc lập (1945) nhưng nội dung phân tích tập trung chủ yếu vào giai đoạn từ khi Luật Tố cáo năm 2011 được ban hành, đặc biệt là từ thời điểm Luật Tố cáo năm 2018 có hiệu lực.

4. Cơ sở lý luận, phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

4.1 Cơ sở lý luận

Luận án được thực hiện dựa trên nền tảng lý luận của chủ nghĩa Mác-Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh về quyền con người và quyền công dân, các quan điểm, đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, về phòng chống tham nhũng và sự tham gia của người dân vào kiểm soát

quyền lực của nhà nước. Đồng thời, luận án vận dụng các chuẩn mực pháp luật quốc tế về quyền con người và phòng, chống tham nhũng do Liên Hợp Quốc ban hành.

4.2. Phương pháp luận

Luận án dựa trên phương pháp luận duy vật biện chứng của triết học Mác - Lênin để xem xét quyền của người tố cáo và cơ chế bảo vệ quyền này trong mối quan hệ biện chứng giữa lý luận - pháp luật - thực tiễn; giữa quyền lực nhà nước - kiểm soát quyền lực nhà nước - bảo vệ quyền con người.

Đồng thời, luận án vận dụng một số cách tiếp cận và khung lý thuyết trong lĩnh vực quyền con người để giải quyết những nhiệm vụ nghiên cứu cụ thể, bao gồm:

- *Lý thuyết tiếp cận dựa trên quyền (Human Rights-Based Approach – HRBA)*: HRBA được đề xuất và cổ vũ bởi các cơ quan Liên Hợp Quốc, đặc biệt là UNDP và Văn phòng Cao uỷ Liên hợp quốc về quyền con người (OHCHR), với nội dung cốt lõi là coi mọi cá nhân là chủ thể chính của quyền con người (rights-holders) và nhà nước là chủ thể chính có nghĩa vụ (duty-bearers) bảo đảm quyền con người, từ đó nhấn mạnh rằng mọi chính sách và pháp luật của nhà nước hướng tới phải bảo đảm quyền con người, xét cả về cách thức thực hiện và kết quả. Luận án vận dụng HRBA để phân tích các quy định pháp luật Việt Nam về bảo vệ quyền của người tố cáo và việc thực hiện trong thực tế, đặc biệt là khả năng họ được bảo vệ khỏi nguy cơ bị trả thù, trả thù. Cách tiếp cận này được vận dụng xuyên suốt trong toàn bộ luận án nhằm bảo đảm tính khách quan, khoa học và tính định hướng quyền con người trong mọi phân tích, đánh giá và giải pháp.

- *Lý thuyết kiểm soát quyền lực nhà nước*: Lý thuyết kiểm soát quyền lực nhà nước xuất phát từ tư tưởng của Montesquieu (và một số học giả khác), trong đó cho rằng quyền lực nhà nước luôn có xu hướng bị lạm dụng nếu không có cơ chế kiểm soát hiệu quả từ bên trong và bên ngoài bộ máy nhà nước, trong đó sự giám sát của người dân là cơ chế giám sát bên ngoài. Luận án vận dụng lý thuyết này để khẳng định rằng tố cáo là một công cụ của người dân kiểm soát quyền lực nhà nước, vì vậy, bảo vệ quyền của người tố cáo không chỉ là để thúc đẩy quyền con người, mà còn là để tăng cường kiểm soát quyền lực nhà nước. Việc hoàn thiện cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo, do đó, sẽ trực tiếp củng cố cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước.

- *Lý thuyết bảo vệ người tố giác/tố cáo tham nhũng (Whistleblower Protection Theory)*: Lý thuyết này được hình thành từ các nghiên cứu và hướng dẫn chính sách của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD), Liên minh Châu Âu (EU) và Tổ

chức Minh bạch Quốc tế (Transparency International), trong đó xác định các nguyên tắc, tiêu chuẩn và mô hình pháp lý nhằm bảo đảm an toàn cho người tố giác/tố cáo tham nhũng, coi họ là nguồn thông tin quan trọng để phát hiện hành vi tham nhũng cả trong khu vực công và khu vực tư. Luận án vận dụng lý thuyết này để phân tích mức độ tương thích của pháp luật Việt Nam về bảo vệ quyền của người tố cáo với các chuẩn mực và kinh nghiệm quốc tế; từ đó đề xuất các giải pháp phù hợp giúp tăng cường hiệu quả bảo vệ, khuyến khích công dân tham gia tố cáo tham nhũng.

4.3. Phương pháp nghiên cứu

Để giải quyết các nhiệm vụ nghiên cứu đã đặt ra, luận án sử dụng kết hợp một số phương pháp nghiên cứu phổ biến của khoa học pháp lý và khoa học xã hội, cụ thể như sau:

Phương pháp phân tích: Được sử dụng xuyên suốt trong các chương của luận án, nhằm phân tích nội dung pháp luật, các số liệu, dữ liệu thực tiễn và các lập luận khoa học liên quan đến việc bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam.

Phương pháp tổng hợp: Cũng được sử dụng xuyên suốt trong các chương của luận án, đặc biệt ở các Chương 1,2,3, nhằm hệ thống hóa, khái quát các kết quả nghiên cứu từ nguồn tài liệu sơ cấp và thứ cấp, từ đó rút ra các nhận định khoa học và các giải pháp với đầy đủ các luận cứ, luận chứng về lý luận, thực tiễn.

Phương pháp so sánh pháp luật: Áp dụng chủ yếu tại các Chương 1 và 2 để đối chiếu pháp luật Việt Nam với các chuẩn mực quốc tế và quy định pháp luật của một số quốc gia về bảo vệ quyền của người tố cáo, qua đó đánh giá mức độ tương thích và rút ra kinh nghiệm phù hợp cho Việt Nam.

Phương pháp lịch sử - pháp lý: Được áp dụng để xem xét, đánh giá sự hình thành và phát triển của các quy định pháp luật Việt Nam về bảo vệ quyền của người tố cáo qua các giai đoạn lịch sử kể từ 1945 đến nay, qua đó giúp đánh giá tính kế thừa và phát triển của cơ chế pháp lý hiện hành về vấn đề này.

Phương pháp nghiên cứu tình huống (case study): Được áp dụng chủ yếu ở Chương 3 để phân tích một số vụ việc điển hình liên quan đến xâm phạm quyền của người tố cáo, qua đó góp phần làm rõ thực trạng thực thi pháp luật cùng những bất cập, hạn chế trong cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam hiện nay.

5. Đóng góp mới về mặt khoa học của luận án

Luận án là một trong những công trình khoa học có tính chuyên sâu, toàn diện và là công trình đầu tiên ở cấp độ tiến sĩ luật học phân tích, đánh giá cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam từ góc độ của chuyên ngành Lý luận, lịch sử nhà nước và pháp luật. Những đóng góp mới của luận án thể hiện cụ thể như sau:

Thứ nhất, củng cố và bổ sung nền tảng lý luận về cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam. Luận án kế thừa các công trình nghiên cứu trên lĩnh vực này nhưng phân tích, đánh giá để xác định rõ hơn khái niệm, đặc điểm, vai trò, nội dung, phương thức cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam và những yêu cầu đặt ra với cơ chế này ở Việt Nam trong thời gian tới. Luận án khẳng định bảo vệ quyền của người tố cáo là vấn đề cấp thiết ở Việt Nam hiện nay, có liên quan đến một loạt vấn đề vĩ mô như xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN, bảo vệ, bảo đảm các quyền con người, quản trị quốc gia tốt và phòng chống tham nhũng. Bảo vệ quyền của người tố cáo đã được quy định trong nhiều văn kiện pháp lý quốc tế ràng buộc nghĩa vụ tuân thủ của các quốc gia đã ký kết, tham gia, trong đó có Việt Nam. Đây là luận điểm là cơ sở để củng cố quyết tâm chính trị trong việc xây dựng, hoàn thiện cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam trong thời gian tới.

Thứ hai, thông qua việc nghiên cứu quá trình phát triển và thực trạng, luận án đã bổ sung những phân tích, đánh giá có tính hệ thống và cập nhật cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam, chỉ ra những ưu, nhược điểm cũng như những khó khăn, thách thức trong việc vận hành và hoàn thiện cơ chế quan trọng này, đồng thời xác định nguyên nhân của những khó khăn, thách thức đó. Luận án khẳng định, mặc dù cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam đã khá toàn diện, đặc biệt là cơ chế pháp lý, nhưng vẫn còn nhiều bất cập, hạn chế, do nhiều nguyên nhân khách quan, chủ quan, trong đó nguyên nhân khách quan chủ yếu là do tính chất phức tạp của vấn đề, còn nguyên nhân chủ quan chủ yếu là do nhận thức về tầm quan trọng và các biện pháp bảo vệ quyền của người tố cáo của một số cơ quan nhà nước còn chưa đầy đủ. Đây là luận điểm đóng vai trò cơ sở để xác định các phương hướng và nhóm giải pháp chủ yếu trong việc hoàn thiện cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam trong thời gian tới.

Thứ ba, luận án xây dựng các quan điểm, đề xuất và luận giải một hệ thống giải pháp toàn diện nhằm hoàn thiện cơ chế hiện hành về bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam. Các quan điểm, giải pháp có sự kế thừa từ những nghiên cứu đã được công bố, song được hoàn thiện, phát triển ở mức độ toàn diện, cụ thể và sâu sắc hơn, dựa trên những cơ sở lý luận khoa học và thực tiễn đáng tin cậy đã được làm rõ trong luận án.

6. Ý nghĩa lý luận, thực tiễn của luận án

6.1. Ý nghĩa lý luận

Kết quả nghiên cứu của luận án có ý nghĩa quan trọng trong việc bổ sung, phát triển và hoàn thiện cơ sở lý luận khoa học về bảo vệ quyền của người tố cáo trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam dưới góc độ quyền con người. Trên cơ sở tiếp cận liên ngành giữa lý luận về quyền con người, khoa học pháp lý và quản trị nhà nước, luận án góp phần làm sáng tỏ bản chất pháp lý, nội hàm quyền và vị trí của người tố cáo với tư cách là chủ thể quyền con người cần được Nhà nước bảo vệ bằng các cơ chế pháp lý đặc thù. Qua đó, luận án không chỉ tiếp cận người tố cáo như một chủ thể tham gia quan hệ pháp luật hành chính thông thường mà còn khẳng định việc bảo vệ quyền của người tố cáo là yêu cầu tất yếu nhằm bảo đảm các quyền cơ bản của con người như quyền được an toàn, quyền tự do biểu đạt, quyền tiếp cận công lý và quyền tham gia quản lý nhà nước, xã hội.

Luận án đồng thời góp phần hệ thống hóa và luận giải một cách có căn cứ khoa học các vấn đề lý luận về bảo vệ quyền của người tố cáo, bao gồm: khái niệm, đặc điểm, nguyên tắc, nội dung, phương thức và các điều kiện bảo đảm thực hiện cơ chế bảo vệ. Đặc biệt, luận án làm rõ mối quan hệ giữa bảo vệ quyền của người tố cáo với yêu cầu kiểm soát quyền lực nhà nước, phòng, chống tham nhũng, bảo đảm dân chủ và thúc đẩy trách nhiệm giải trình của Nhà nước. Đây là cơ sở lý luận quan trọng để định hướng việc xây dựng và hoàn thiện chính sách, pháp luật về bảo vệ quyền của người tố cáo phù hợp với yêu cầu của Nhà nước pháp quyền và các chuẩn mực quốc tế về quyền con người. Bên cạnh đó, thông qua phân tích, đánh giá thực trạng thực hiện pháp luật bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam hiện nay, luận án góp phần nhận diện những khoảng trống lý luận, những điểm chưa thống nhất

hoặc chưa đầy đủ trong nhận thức pháp lý về bảo vệ quyền của người tố cáo. Trên cơ sở đó, luận án đề xuất hệ thống quan điểm, định hướng và luận cứ khoa học nhằm hoàn thiện cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo theo hướng đồng bộ, khả thi và hiệu quả hơn. Những kết quả nghiên cứu này có giá trị tham khảo cho hoạt động lập pháp, nghiên cứu khoa học, giảng dạy pháp luật và hoạch định chính sách công liên quan đến quyền con người và bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

Bên cạnh đó, kết quả nghiên cứu của luận án cũng góp phần bổ sung, củng cố cơ sở lý luận khoa học cho việc hoàn thiện pháp luật về bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam, đặc biệt là cơ chế pháp lý.

6.2. Ý nghĩa thực tiễn

Kết quả nghiên cứu của luận án có ý nghĩa thực tiễn thiết thực đối với hoạt động xây dựng, hoàn thiện pháp luật bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam hiện nay. Trên cơ sở phân tích những bất cập của pháp luật và hạn chế trong thực hiện pháp luật về bảo vệ quyền của người tố cáo, luận án cung cấp các luận cứ khoa học và thực tiễn phục vụ việc hoạch định chính sách, sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện hệ thống pháp luật theo hướng bảo đảm tốt hơn quyền con người, tăng cường tính khả thi và hiệu quả của các cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo trong thực tiễn. Các kết quả nghiên cứu của luận án có thể được sử dụng làm tài liệu tham khảo cho các cơ quan của Đảng, Quốc hội, Chính phủ, các cơ quan tư pháp và cơ quan có thẩm quyền trong quá trình xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật liên quan đến tố cáo và bảo vệ quyền của người tố cáo, đặc biệt trong bối cảnh đẩy mạnh cải cách tư pháp, xây dựng Nhà nước pháp quyền và tăng cường phòng, chống tham nhũng, tiêu cực hiện nay.

Bên cạnh đó, luận án góp phần hỗ trợ các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị – xã hội và chính quyền địa phương trong việc nâng cao nhận thức, trách nhiệm và năng lực tổ chức thực hiện các biện pháp bảo vệ quyền của người tố cáo trên thực tế. Những đề xuất của luận án có thể được vận dụng trong quá trình xây dựng cơ chế phối hợp giữa các cơ quan có thẩm quyền, hoàn thiện quy trình tiếp nhận, xử lý và

bảo vệ quyền của người tố cáo, đồng thời nâng cao hiệu quả giám sát, kiểm tra và xử lý các hành vi trả thù, trù dập người tố cáo.

Ngoài giá trị đối với hoạt động hoạch định và thực thi chính sách, luận án còn có ý nghĩa tham khảo đối với hoạt động nghiên cứu khoa học và đào tạo pháp luật. Kết quả nghiên cứu có thể được sử dụng làm tài liệu tham khảo trong giảng dạy, học tập và nghiên cứu tại các cơ sở đào tạo luật, hành chính, chính trị và quyền con người; đồng thời là nguồn tư liệu phục vụ các nghiên cứu chuyên sâu về quyền con người, kiểm soát quyền lực nhà nước, phòng, chống tham nhũng và bảo đảm công lý ở Việt Nam. Thông qua đó, luận án góp phần nâng cao nhận thức xã hội về vai trò của người tố cáo và tầm quan trọng của việc bảo vệ quyền của người tố cáo trong tiến trình xây dựng nền quản trị quốc gia minh bạch, dân chủ và thượng tôn pháp luật.

7. Kết cấu của luận án

Ngoài phần Mở đầu, phần Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án, phần Kết luận và Danh mục tài liệu tham khảo, luận án được kết cấu với các phần chính sau:

Chương 1: Cơ sở lý luận về bảo vệ quyền của người tố cáo

Chương 2: Thực trạng pháp luật và thực hiện pháp luật về bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam hiện nay

Chương 3: Quan điểm, giải pháp tăng cường bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam hiện nay

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

1. Khái quát hình nghiên cứu trong, ngoài nước liên quan đến đề tài luận án

1.1. Các công trình nghiên cứu liên quan đến những vấn đề lý luận về bảo vệ quyền của người tố cáo

Nghiên cứu về bảo vệ quyền của người tố cáo không thể không đề cập đến lý luận về quyền con người, quyền tố cáo. Quyền con người, quyền tố cáo gắn liền với lịch sử hình thành và phát triển của chế độ dân chủ. Việc bảo đảm quyền con người, quyền tố cáo là nguyên tắc hiến định trong hiến pháp của nhiều quốc gia, trong đó có Việt Nam. Trong khoa học pháp lý ở Việt Nam và trên thế giới, vấn đề quyền con người và quyền tố cáo đã được nhiều công trình nghiên cứu đề cập, trong đó có thể kể đến là:

1.1.1. Các công trình nghiên cứu trong nước liên quan đến lý luận về quyền tố cáo của công dân

Cuốn sách chuyên khảo ¹ “Quyền con người, quyền công dân trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam” của tác giả Trần Ngọc Đường, Nxb. Chính trị quốc gia, năm 2004. Trong ấn phẩm này, tác giả đã đưa ra quan niệm về quyền con người, quyền công dân cũng như nghĩa vụ của cá nhân công dân trong nhà nước pháp quyền XHCN; phân tích quá trình hình thành phát triển của quyền con người, quyền công dân qua các bản Hiến pháp; đồng thời chỉ ra những bảo đảm trong việc thực hiện quyền con người, quyền công dân trong nhà nước pháp quyền XHCN, đặc biệt là các cơ chế pháp lý bảo đảm thực hiện các quyền công dân. Tác giả cũng đề xuất các giải pháp xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật và kiện toàn bộ máy nhà nước để bảo vệ quyền công dân. Cuốn sách là tài liệu tham khảo rất hữu ích về các cơ chế bảo đảm pháp lý đối với việc bảo đảm thực hiện quyền công dân nói chung và quyền tố cáo của công dân nói riêng.

¹ Trần Ngọc Đường (2004) “Quyền con người, quyền công dân trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam”, Nxb. Chính trị quốc gia.

Các cuốn sách ² “Quyền con người, tiếp cận đa ngành và liên ngành khoa học xã hội”, “Quyền con người” - Giáo trình giảng dạy sau đại học, “Quyền con người - tiếp cận đa ngành và liên ngành luật học”- Tập I, II, Nxb. Khoa học xã hội năm 2010, 2011 do GS.TS Võ Khánh Vinh chủ biên. Đây là những nghiên cứu chuyên sâu cả về lý luận và thực tiễn về quyền con người theo các chuẩn mực quốc tế, quốc gia và thực tiễn ở Việt Nam. Những ấn phẩm này nghiên cứu về quyền con người theo hướng tiếp cận đa ngành, liên ngành, trong mối quan hệ với chính trị, kinh tế, xã hội, đạo đức, tôn giáo, trong bối cảnh toàn cầu hoá và trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam...Các công trình này có giá trị tham khảo cho tác giả luận án trong việc tiếp cận quyền tố cáo của công dân dựa trên lý thuyết về quyền con người, lý thuyết về dân chủ và kiểm soát quyền lực nhà nước.

Cuốn sách ³ “Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong Hiến pháp Việt Nam” do Văn phòng thường trực về nhân quyền và Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh phối hợp thực hiện, xuất bản tại Hà Nội năm 2015. Nội dung cuốn sách viết về nguồn gốc và sự phát triển tư tưởng hiến định về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong đó có quyền tố cáo ở Việt Nam. Cuốn sách lý giải cơ sở lý luận, pháp lý và thực tiễn của mối quan hệ giữa Hiến pháp và quyền con người, cũng như mối quan hệ giữa Hiến pháp với Luật nhân quyền quốc tế; xác định, phân tích, so sánh cách thức và mức độ ghi nhận, phản ánh chế định quyền con người trong Hiến pháp các nước trên thế giới và trong các bản Hiến pháp Việt Nam trước năm 2013. Cuốn sách có giá trị tham khảo cho tác giả luận án trong việc tiếp cận quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong các bản Hiến pháp qua các thời kỳ lịch sử.

Bên cạnh các ấn phẩm sách kể trên, còn có nhiều bài báo khoa học bàn về những vấn đề lý luận quyền con người đã được công bố trên các tạp chí uy tín như: “Quyền công dân và cơ chế bảo vệ quyền công dân theo Hiến pháp 2013” ⁴ của Vũ

² GS.TS Võ Khánh Vinh (2010,2011) “Quyền con người, tiếp cận đa ngành và liên ngành khoa học xã hội”, “Quyền con người” - Giáo trình giảng dạy sau đại học, “Quyền con người - tiếp cận đa ngành và liên ngành luật học”Tập I, II, Nxb. Khoa học xã hội

³ Văn phòng thường trực về nhân quyền và Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh (2015) “Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong Hiến pháp Việt Nam” xuất bản tại Hà Nội

⁴ Vũ Công Giao, Nguyễn Minh Tâm (2015) “Quyền công dân và cơ chế bảo vệ quyền công dân theo Hiến pháp 2013”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 11/2015, trang 11-19.

Công Giao, Nguyễn Minh Tâm đăng trên Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 11, năm 2015; “Hoạt động xây dựng pháp luật của Chính phủ với việc bảo đảm quyền con người”⁵ của Lê Thị Minh Thu đăng trên Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 17, năm 2016; “Nhận diện các mô hình giới hạn quyền con người trong pháp luật Việt Nam”⁶ của Bùi Tiến Đạt, đăng trên Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 2, năm 2018; “Hệ thống pháp luật về quyền con người trong Nhà nước pháp quyền Việt Nam”⁷ của Nguyễn Thị Hoa, đăng trên Tạp chí Thanh tra số 04, năm 2018... Những bài viết này đều có giá trị tham khảo cho tác giả luận án khi xây dựng lý luận về quyền tố cáo dựa trên cách tiếp cận lý thuyết về quyền con người, cũng như đề xuất các giải pháp pháp bảo đảm quyền tố cáo của công dân ở Việt Nam hiện nay.

Như vậy, có thể thấy rằng, lý luận về quyền con người đã được nghiên cứu nhiều ở Việt Nam các quy mô, cách tiếp cận khác nhau. Tuy nhiên, các công trình này đều có điểm chung khi đề cập đến khái niệm, đặc trưng, mối quan hệ giữa quyền con người và quyền công dân, phương thức nhà nước thừa nhận và bảo đảm quyền con người. Đây là tài liệu tham khảo quan trọng, có giá trị cho tác giả khi triển khai đề tài luận án khi tiếp cận quyền tố cáo dưới góc độ lý thuyết về quyền con người; cũng như giúp tác giả phân biệt và làm rõ quyền tố cáo với các quyền tự do khác của con người, của công dân mà pháp luật Việt Nam ghi nhận và bảo vệ.

Khoa học pháp lý Việt Nam coi tố cáo là một quyền công dân và là một kênh thông tin quan trọng giúp nhà nước phát hiện và xử lý các sai phạm. Từ trước tới nay đã có nhiều công trình nghiên cứu về các khía cạnh khác nhau của quyền tố cáo được xuất bản ở Việt Nam, cụ thể là về những vấn đề bảo đảm quyền tố cáo, bảo vệ người tố cáo, giải quyết tố cáo, hoàn thiện pháp luật tố cáo, trong đó có thể kể đến một số công trình sau:

Cuốn sách⁸ “Bảo vệ người tố cáo trong pháp luật Việt Nam” của hai tác giả Nguyễn Quốc Văn, Vũ Công Giao, Nxb. Hồng Đức xuất bản năm 2017 là công trình

⁵ Lê Thị Minh Thu (2016), “Hoạt động xây dựng pháp luật của Chính phủ với việc bảo đảm quyền con người”, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 17.

⁶ Bùi Tiến Đạt (2018), “Nhận diện các mô hình giới hạn quyền con người trong pháp luật Việt Nam, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 2.

⁷ Nguyễn Thị Hoa (2018), “Hệ thống pháp luật về quyền con người trong Nhà nước pháp quyền Việt Nam”, Tạp chí Thanh tra số 04.

⁸ Nguyễn Quốc Văn, Vũ Công Giao (2017), “Bảo vệ người tố cáo trong pháp luật Việt Nam”, Nxb. Hồng Đức

ngiên cứu chuyên sâu về bảo vệ người tố cáo. Trong tác phẩm này, các tác giả đã trình bày hệ thống lý luận về bảo vệ người tố cáo, trong đó tập trung làm rõ khái niệm tố cáo, người tố cáo, bảo vệ người tố cáo và cơ chế bảo vệ người tố cáo. Các tác giả cũng đã trình bày các vấn đề lý luận khác liên quan đến bảo vệ người tố cáo khỏi rủi ro chịu trách nhiệm pháp lý, xét xử công bằng của toà án, các tiêu chí phân biệt tố cáo hành chính với tố giác tội phạm trong hình sự.

Luận án tiến sĩ luật học⁹ “Pháp luật về bảo vệ người tố cáo ở Việt Nam hiện nay” của Mai Văn Duẩn, Khoa Luật, ĐHQG Hà Nội, 2017. Tác giả đã trình bày và phân tích những vấn đề lý luận về bảo vệ người tố cáo và pháp luật về bảo vệ người tố cáo. Điểm nổi bật của luận án là tác giả đã phân biệt tố cáo với tố giác, tin báo tội phạm, khiếu nại, làm chứng..., đồng thời cho rằng, quyền tố cáo là một quyền của con người phát sinh từ các quyền tự do ngôn luận, tự do biểu đạt quan điểm của công dân.

Luận án tiến sĩ luật học¹⁰ “Bảo đảm quyền tố cáo của công dân theo pháp luật Việt Nam hiện nay” của tác giả Đặng Thị Kim Ngân, Học viện Khoa học xã hội năm 2018. Trong luận án, tác giả luận án đã xây dựng khái niệm, phân biệt “tố cáo” với “quyền tố cáo”, xác định nội dung và các yếu tố ảnh hưởng đến bảo đảm quyền tố cáo của công dân.

Luận án tiến sĩ luật học¹¹ “Tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa trong hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo của các cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay” của tác giả Trần Văn Sơn, Trường Đại học Luật Hà Nội năm 2006 đã làm rõ nội hàm của “pháp chế XHCN” trong hoạt động hành chính và các biểu hiện vi phạm pháp chế trong thực tiễn giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Luận án tiến sĩ luật học¹² “Tăng cường hiệu quả pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân ở Việt Nam hiện nay” của tác giả Nguyễn Thế Thuần, Học

⁹ Mai Văn Duẩn (2017), “Pháp luật về bảo vệ người tố cáo ở Việt Nam hiện nay”, Khoa Luật, ĐHQG Hà Nội,

¹⁰ Đặng Thị Kim Ngân (2018), “Bảo đảm quyền tố cáo của công dân theo pháp luật Việt Nam hiện nay”, Học viện Khoa học xã hội

¹¹ Trần Văn Sơn (2006), *Tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa trong hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo của các cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay*, Luận văn Tiến sĩ Luật học, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh.

¹² Nguyễn Thế Thuần (2001), *Tăng cường hiệu quả pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân ở Việt Nam hiện nay*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.

viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội năm 2001 đã làm rõ cơ sở lý luận về hiệu quả pháp luật trong lĩnh vực giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân; đặc điểm của pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hệ thống pháp luật hành chính; phân tích khái niệm hiệu quả pháp luật và các tiêu chí đánh giá hiệu quả.

Luận án tiến sĩ luật học ¹³ “Hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam:” của tác giả Ngô Mạnh Toan, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội, năm 2007 đã tập trung phân tích cơ sở lý luận về khiếu nại, tố cáo trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền, làm rõ yêu cầu xây dựng pháp luật khiếu nại, tố cáo phù hợp với nguyên tắc Nhà nước pháp quyền.

Đề tài khoa học cấp bộ ¹⁴ “Khiếu nại, tố cáo đông người liên quan đến việc chuyển đổi mô hình chợ, thực trạng và giải pháp” của Thanh tra Chính phủ do ThS. Nguyễn Hồng Điệp chủ nhiệm, năm 2020. Công trình này nêu ra các quan niệm về “khiếu nại đông người” và “tố cáo đông người”, trong đó cho rằng: khiếu nại đông người thường có cả nội dung tố cáo, trong khi tố cáo đông người thực chất không khác khiếu nại đông người, chỉ là khác nhau về tên gọi. Trên cơ sở đó, các tác giả của đề xuất một số giải pháp pháp ý để giải quyết hiệu quả các tố cáo đông người.

Đề tài khoa học cấp cơ sở ¹⁵, “Cơ chế bảo vệ người tố cáo” (2010) do Vụ Pháp chế, Thanh tra Chính phủ chủ trì tập trung nghiên cứu kinh nghiệm của một số nước về xây dựng cơ chế bảo vệ người tố cáo. Tuy nhiên, điểm hạn chế của đề tài là chưa phân biệt rõ người tố cáo với người làm chứng khi nghiên cứu quy định về bảo vệ người tố cáo trong Công ước của Liên hợp quốc về chống tham nhũng. Thêm vào đó, phạm vi nghiên cứu chỉ giới hạn ở một số nước như Israel, Hàn Quốc, Singapore, Hồng Kông. Nội dung nghiên cứu mới ở mức độ chung, khái quát, chưa cụ thể, chưa có sự đối chiếu cũng như chưa nêu ra được những bài học kinh nghiệm của các quốc gia đó mà Việt Nam có thể tham khảo, học tập.

¹³ Ngô Mạnh Toan (2007), *Hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam*, Luận án tiến sĩ Luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.

¹⁴ Nguyễn Hồng Điệp (2020), “Khiếu nại, tố cáo đông người liên quan đến việc chuyển đổi mô hình chợ, thực trạng và giải pháp”, Thanh tra Chính phủ

¹⁵ Vụ pháp chế, Thanh tra Chính phủ (2010), “Cơ chế bảo vệ người tố cáo”, Đề tài khoa học cấp cơ sở.

Bài viết của Lê Tiến Đạt ¹⁶ (2021) “Pháp luật về bảo vệ người tố cáo và một số vấn đề đặt ra hiện nay”. Tác giả phân tích làm rõ một số hạn chế của pháp luật về bảo vệ người tố cáo xác định một số biện pháp khắc phục, trong đó bao gồm: Đổi mới tư duy, nhận thức về bảo vệ người tố cáo; trình tự, thủ tục tiếp nhận, xử lý, giải quyết tố cáo theo hướng đơn giản, thuận tiện cho người tố cáo đúng; tăng cường, các biện pháp phòng ngừa, ngăn chặn và xử lý nghiêm các hành vi vi phạm pháp luật, xâm hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của người tố cáo.

Bên cạnh các công trình nghiên cứu kể trên, một số vấn đề pháp lý về quyền tố cáo còn được phân tích trong những bài báo đăng trên các tạp chí khoa học, tiêu biểu như: Bài viết của Nguyễn Như Dũng ¹⁷, “Cần làm rõ một nội dung về quyền và nghĩa vụ của người tố cáo khi yêu cầu được giữ bí mật họ, tên, địa chỉ, bút tích của mình” đăng trên Tạp chí Thanh tra, số 4/2005; bài viết ¹⁸ “Quan niệm về tố cáo và giải quyết tố cáo của một số tổ chức quốc tế và quốc gia trên thế giới” của Mai Văn Duẩn, đăng trên Tạp chí Thanh tra số 7, năm 2015; “Xây dựng cơ chế bảo vệ người tố cáo” ¹⁹ của Lê Tiến Đạt, đăng trên Tạp chí Thanh tra, số 3, năm 2014; “Bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong giải quyết khiếu nại, tố cáo” ²⁰ của Tạ Thị Tài, đăng trên Tạp chí Dân chủ và Pháp luật kỳ 1 (số 384) năm 2023... Trong những bài viết này, các tác giả đã phân tích các quy định pháp luật quốc tế và Việt Nam về bảo vệ người tố cáo và quyền của người tố cáo, trong đó nhấn mạnh các khía cạnh như: các chủ thể có trách nhiệm và việc thực hiện các biện pháp bảo vệ người tố cáo; việc giữ bí mật thông tin về người tố cáo; việc xây dựng, hoàn thiện cơ chế pháp lý bảo vệ người tố cáo; quyền và nghĩa vụ của các bên trong việc giải quyết tố cáo.

Các tác giả Nguyễn Quốc Văn, Vũ Công Giao (2016) trong cuốn sách nêu trên đã chỉ ra tồn tại một số vướng mắc trong việc bảo vệ quyền của người tố cáo: Một là, vấn đề bảo vệ bí mật thông tin của người tố cáo còn gặp nhiều khó khăn do cơ

¹⁶ Lê Tiến Đạt (2021), “Pháp luật về bảo vệ người tố cáo và một số vấn đề đặt ra hiện nay”, Tạp chí Công thương

¹⁷ Nguyễn Như Dũng (2005), “Cần làm rõ một nội dung về quyền và nghĩa vụ của người tố cáo khi yêu cầu được giữ bí mật họ, tên, địa chỉ, bút tích của mình”, Tạp chí Thanh tra, số 4.

¹⁸ Mai Văn Duẩn (2015), Quan niệm về tố cáo và giải quyết tố cáo của một số tổ chức quốc tế và quốc gia trên thế giới, Tạp chí thanh tra số 7.

¹⁹ Lê Tiến Đạt (2014), “Xây dựng cơ chế bảo vệ người tố cáo”, Tạp chí Thanh tra, số 3

²⁰ Tạ Thị Tài (2023), “Bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong giải quyết khiếu nại, tố cáo”, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật kỳ 1 (số 384).

chế tiếp nhận, giải quyết tố cáo hiện nay. Hai là, căn cứ để yêu cầu bảo vệ đối với quyền của người tố cáo còn chưa cụ thể và thống nhất. Bên cạnh đó, các cơ quan chức năng còn thiếu điều kiện và thẩm quyền trong sử dụng các thiết bị kỹ thuật và nghiệp vụ chuyên môn để thẩm tra, xác minh những chứng cứ làm cơ sở cho việc kết luận nội dung tố cáo. Ba là, quy định nơi bảo vệ quyền của người tố cáo còn rất chung, khó áp dụng, thiếu hướng dẫn cụ thể. Bốn là, quan hệ phối hợp giữa người giải quyết tố cáo và các cơ quan tổ chức có liên quan trong bảo vệ quyền của người tố cáo còn gặp một số khó khăn, đặc biệt trong các tình huống phải khẩn trương bố trí lực lượng, phương tiện bảo vệ, tạm thời di chuyển người được bảo vệ đến nơi an toàn do cơ chế giải quyết tố cáo hiện hành. Năm là, pháp luật hiện hành chưa cụ thể hóa quy trình phối hợp bảo vệ. Điều này có thể dẫn đến sự đùn đẩy trách nhiệm, làm chậm trễ thời gian xác minh, ảnh hưởng đến an nguy của người tố cáo và người thân của họ. Sáu là, hoạt động tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về tố cáo và bảo vệ quyền của người tố cáo vẫn còn nhiều hạn chế. Vì vậy, còn tình trạng công dân chưa biết quyền lợi và cơ chế bảo vệ khi đứng ra tố cáo. Trong khi đó, việc giải quyết tố cáo trong một số lĩnh vực còn chưa tốt, ảnh hưởng đến quyền của người dân, gây mất lòng tin của nhân dân với cơ quan nhà nước. Nhiều đối tượng bị tố cáo sử dụng các thủ đoạn mua chuộc, đe dọa và thực hiện các hành vi bạo lực khiến cho công dân hoang mang, lo sợ. Công tác bồi dưỡng, nâng cao nhận thức của cán bộ, công chức đặc biệt là những người trực tiếp tham gia vào quá trình bảo vệ quyền của người tố cáo chưa được thường xuyên; sự tham gia của các tổ chức xã hội, cơ quan báo chí, truyền thông, luật sư chưa thực sự hiệu quả...

1.1.2. Các công trình nghiên cứu ở nước ngoài liên quan đến lý luận về quyền tố cáo của công dân.

Khoa học pháp lý thế giới cũng nghiên cứu khá nhiều về quyền tố cáo. Cách tiếp cận và góc độ nghiên cứu quyền này của các nhà nghiên cứu rất đa dạng, phong phú, trong đó có thể kể đến một số công trình tiêu biểu sau đây:

Cuốn sách ²¹ “Whistleblowing and Democratic Values” (Tố cáo sai phạm và các giá trị dân chủ) của tác giả Wim Vandekerckhove và David Lewis, xuất bản tại Middlesex University, London tháng 12 năm 2011. Dưới góc độ lý luận, các tác giả cuốn sách này xem quyền tố cáo là một phần của chế độ dân chủ, là một phương tiện để tạo ra một nền dân chủ, là một trong các tiêu chí quan trọng để đánh giá tính dân chủ của một quốc gia. Các tác giả cho rằng dân chủ là viết tắt của tự trị và quyền tự chủ của con người để tham gia vào các quyết định ảnh hưởng đến cuộc sống của chính họ. Chúng ta thường chỉ nghĩ về dân chủ như một hệ thống chính trị nơi ta bầu ra những người làm luật ảnh hưởng đến ta. Tuy nhiên các quyết định hằng ngày được đưa ra trong tất cả các loại tổ chức cũng ảnh hưởng đến chúng ta nhiều như vậy. Do đó, chúng ta cần phải biết khi nào các quyết định của tổ chức này ảnh hưởng đến chúng ta bằng cách khác mà không phải bằng phát ngôn chính thức của tổ chức đó. Tố cáo đóng vai trò cung cấp kiến thức đó, vì vậy tố cáo là một phương tiện cho nền dân chủ. Trong tác phẩm này, hai tác giả cũng chỉ ra vai trò của cơ quan thanh tra trong các vụ việc tố cáo, đặc biệt là tố cáo tham nhũng. Điều này cho thấy có nhiều điểm tương đồng với Việt Nam trong việc xem xét vai trò của quyền tố cáo.

Cuốn sách ²² “The Successes and Failures of Whistleblower Law” (Những thành công và thất bại của Luật tố cáo) của tác giả Robert G. Vaughn, xuất bản bởi Elgar Publishing limited, UK, năm 2012. Tác giả đã chỉ ra thành công và thất bại của các luật về bảo vệ người tố cáo, phân tích những phương thức bảo vệ người tố cáo, trong đó nhấn mạnh vai trò của các tổ chức xã hội và cải cách với việc bảo vệ người tố cáo. Cách tiếp cận của tác giả là đặt quyền tố cáo và việc bảo vệ người tố cáo trong mối quan hệ với các tổ chức xã hội và lý thuyết về quản trị tốt, quản trị hiệu quả, thay thế cho cách tiếp cận truyền thống mà tiếp cận tố cáo dưới góc độ pháp lý thường thấy ở nhiều nước, trong đó có Việt Nam.

Bài tạp chí ²³ “A Theory of Whistleblower Rewards” (Lý thuyết về phần thưởng cho người tố giác) của Yehonatangivati đăng trên Tạp chí của Đại học

²¹ Wim Vandekerckhove và David Lewis (2011), “Whistleblowing and Democratic Values”, xuất bản tại Middlesex University, London tháng 12

²² Robert G. Vaughn (2012), “A Theory of Whistleblower Rewards”, Tạp chí của Đại học Chicago, Hoa Kỳ

²³ Yehonatangivati (2015), “A Theory of Whistleblower Rewards”, Tạp chí của Đại học Chicago, Hoa Kỳ

Chicago, Hoa Kỳ (Volume 45, Number 1, 2015), trong đó tác giả cho rằng: “Để thực thi pháp luật, chính phủ phải tìm hiểu về các hành vi vi phạm pháp luật. Một cách để có được những thông tin như vậy là sử dụng các nhân viên cảnh sát và điều tra viên. Một cách nữa là khen thưởng những người tố cáo”. Tác giả bài viết đã giải quyết câu hỏi rằng việc khen thưởng như thế nào để có thể giúp người tố cáo vượt qua nỗi sợ hãi hay sự tham lam để tố cáo đúng sự thật. Tác giả cũng đánh giá cao vai trò của việc bảo đảm quyền tố cáo với việc thực thi pháp luật ở các quốc gia. Đây là tài liệu có giá trị tham khảo với tác giả luận án trong việc nghiên cứu quy định về khen thưởng người tố cáo trong Luật tố cáo năm 2018 và các văn bản pháp luật khác có liên quan.

1.1.3. Các công trình trong nước liên quan đến lý luận về bảo vệ quyền của người tố cáo

Cuốn sách chuyên khảo²⁴ của Nguyễn Quốc Văn, Vũ Công Giao, “Bảo vệ người tố cáo trong pháp luật Việt Nam” xuất bản năm 2013, trong đó, tập trung phân tích làm rõ những vấn đề lý luận, pháp lý, thực tiễn về tố cáo và bảo vệ người tố cáo ở Việt Nam. Trên cơ sở đó, các tác giả đề xuất những quan điểm, giải pháp với các cơ quan nhà nước trong việc sửa đổi, bổ sung khuôn khổ pháp luật hiện hành về bảo vệ người tố cáo ở nước ta. Ngoài ra, cuốn sách còn giới thiệu những tiêu chuẩn và khuyến nghị của Liên hợp quốc và một số tổ chức quốc tế về việc bảo vệ người tố cáo.

Cuốn sách chuyên khảo²⁵ của Lê Cẩm và Nguyễn Trọng Điệp (đồng chủ biên) xuất bản năm 2021 về “Bảo vệ các quyền con người bằng pháp luật hình sự thực định Việt Nam”. Trong cuốn sách này, các tác giả đi sâu phân tích làm rõ các vấn đề như: các chuẩn mực quốc tế chủ yếu về bảo vệ các quyền con người bằng pháp luật hình sự; các quyền con người tại Hiến pháp năm 2013 và hệ thống pháp luật hình sự thực định trước pháp điển hóa lần thứ ba (1985 – 2015); bảo vệ các quyền con người bằng chế định lớn về: đạo luật hình sự, tội phạm, những tình tiết loại trừ tính tội phạm của hành vi, trách nhiệm hình sự, các biện pháp cưỡng chế, quyết định hình phạt, các biện pháp tha miễn hình sự, trách nhiệm hình sự của người chưa thành niên

²⁴Nguyễn Quốc Văn, Vũ Công Giao (2013), “Bảo vệ người tố cáo trong pháp luật Việt Nam”, Hà Nội.- Nxb. Hồng Đức.

²⁵Lê Cẩm, Nguyễn Trọng Điệp (2021), “Bảo vệ các quyền con người bằng pháp luật hình sự thực định Việt Nam”, Hà Nội.- Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật.

phạm tội, một số quy định tại 09/14 chương của Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017). Mặc dù sách không đề cập trực tiếp, nhưng có tác dụng liên hệ với việc bảo vệ quyền của người tố cáo trong tố tụng hình sự.

Sách chuyên khảo²⁶ của Phan Thị Lan Hương (2020), “Bảo đảm quyền của nhóm yếu thế – khoảng trống pháp lý và khuyến nghị cho Việt Nam”. Cuốn sách gồm 6 chương với các nội dung pháp luật liên quan đến đặc thù của từng nhóm yếu thế, bao gồm: Những vấn đề chung về nhóm yếu thế và yêu cầu bảo vệ quyền của nhóm yếu thế theo chuẩn mực quốc tế; Tiếp cận công lý đối với phụ nữ và trẻ em là nạn nhân của bạo lực, người nhiễm HIV ở Việt Nam; Pháp luật về bảo đảm cho người khuyết tật; Pháp luật về phòng, chống bạo lực, can thiệp giảm hại, hỗ trợ phục hồi cho người bán dâm; về bảo đảm quyền tham gia xây dựng chính sách của phụ nữ dân tộc thiểu số. Trên cơ sở chỉ ra những khoảng trống của pháp luật Việt Nam so với các công ước quốc tế, tác giả đã đề xuất các giải pháp hoàn thiện chính sách và pháp luật Việt Nam về quyền của người yếu thế trong giai đoạn tới. Mặc dù sách cũng không đề cập trực tiếp đến người tố cáo nhưng có tác dụng liên hệ với việc bảo vệ quyền của người tố cáo, bởi đây cũng là một nhóm dễ bị tổn thương trong xã hội.

Sách chuyên khảo²⁷ của Phan Trung Lý và Nguyễn Trung Thành (2021), “Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay”. Nội dung cuốn sách đề cập những vấn đề lý luận; thực trạng thực thi pháp luật; đường lối, chủ trương, chính sách, pháp luật của Nhà nước về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước Việt Nam hiện nay, từ đó, đưa ra những quan điểm, giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình. Mặc dù sách cũng không đề cập trực tiếp đến người tố cáo nhưng có tác dụng liên hệ với việc bảo vệ quyền của người tố cáo, bởi công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình là những yêu cầu nền tảng trong việc xử lý khiếu nại, tố cáo và bảo vệ người khiếu nại, tố cáo.

²⁶Phan Thị Lan Hương (2020), “*Bảo đảm quyền của nhóm yếu thế - khoảng trống pháp lý và khuyến nghị cho Việt Nam*”, Hà Nội. - Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật.

²⁷Phan Trung Lý, Nguyễn Trung Thành (2021), “*Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay*”, Hà Nội. - Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật.

Nghiên cứu²⁸ của Vũ Duy Duẩn (2014), “Giải quyết khiếu nại, tố cáo: Phương thức bảo đảm pháp chế và kỷ luật trong quản lý hành chính nhà nước Việt Nam hiện nay” (Luận án tiến sĩ Luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội). Trong luận án, tác giả đã phân tích khá toàn diện những vấn đề lý luận và khung chính sách, pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo ở Việt Nam hiện nay, khẳng định đây là một phương thức cơ bản để bảo đảm pháp chế và kỷ luật trong quản lý hành chính nhà nước. Tác giả cũng đề xuất một số quan điểm, giải pháp nhằm đổi mới tư duy và hoàn thiện khung chính sách, pháp luật về vấn đề này ở nước ta trong thời gian tới.

Luận văn²⁹ của Đào Thị Thanh Hương (2018) “Quyền khiếu nại, tố cáo theo Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam”, trong đó tác giả đã phân tích làm rõ một số vấn đề lý luận về quyền khiếu nại, quyền tố cáo, đồng thời nghiên cứu quá trình hình thành và phát triển của pháp luật về quyền khiếu nại, quyền tố cáo ở Việt Nam, đặc biệt là các quy định trong các bản Hiến pháp Việt Nam. Trên cơ sở đó, tác giả nêu ra một số quan điểm, giải pháp nhằm hoàn thiện khung pháp lý hiện hành để bảo đảm thực hiện các quyền hiến định về khiếu nại, tố cáo ở Việt Nam.

Luận văn³⁰ của Trần Thị Thanh Trà (2021) “Quyền tố cáo của công dân theo pháp luật Việt Nam hiện nay” cũng phân tích những vấn đề lý luận về quyền tố cáo nhưng từ góc độ là quyền công dân. Bên cạnh đó, tác giả cũng đánh giá thực trạng pháp luật về quyền tố cáo và thực tiễn thực hiện quyền tố cáo của công dân ở Việt Nam, từ đó nêu ra một số quan điểm, giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật về vấn đề này.

Luận văn³¹ của Phạm Thị Thanh Phương (2017) về “Các biện pháp bảo vệ người tố cáo”, trong đó tác giả đề xuất khái niệm và phân tích những đặc điểm, ý nghĩa của các biện pháp bảo vệ người tố cáo. Bên cạnh đó, tác giả cũng phân tích so

²⁸Vũ Duy Duẩn (2014), “Giải quyết khiếu nại, tố cáo - Phương thức bảo đảm pháp chế và kỷ luật trong quản lý hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay”, Luận án tiến sĩ Luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.

²⁹Đào Thị Thanh Hương (2018) “Quyền khiếu nại, tố cáo theo Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam”. - Luận văn thạc sĩ, Trường Đại học Luật Hà Nội.

³⁰Trần Thị Thanh Trà (2021), “Quyền tố cáo của công dân theo pháp luật Việt Nam hiện nay” : Luận văn thạc sĩ, Trường Đại học Luật Hà Nội.

³¹Phạm Thị Thanh Phương (2017), “Các biện pháp bảo vệ người tố cáo” : Luận văn thạc sĩ; Trường Đại học Luật Tp.Hồ Chí Minh.

sánh các quy định của pháp luật Việt Nam về các biện pháp bảo vệ người tố cáo với pháp luật của một số quốc gia, nêu một số kinh nghiệm của Thụy Điển, Hồng Kông về bảo vệ người tố cáo. Trên cơ sở đó, tác giả đề xuất áp dụng một số biện pháp để nâng cao hiệu quả bảo vệ người tố cáo ở nước ta trong những năm tới.

Bài viết³² của Dương Văn Quý về “Quyền tố cáo trong Luật Tố cáo năm 2018”, trong đó tác giả khẳng định bản chất của tố cáo là một trong những quyền của con người nhằm bảo vệ quyền lợi chính đáng của mình trước những vấn đề bị vi phạm. Tác giả cũng cho rằng tố cáo là quyền tự vệ hợp pháp để tự bảo vệ mình hoặc bảo vệ quyền và lợi ích của xã hội. Đi sâu hơn, tác giả cho rằng tố cáo là quyền hiến định, quyền phản hồi, quyền dân chủ, đồng thời là “quyền để bảo vệ quyền”.

Bài viết³³ của Cao Thị Hà về “Công cụ pháp lý bảo vệ người tố cáo”, trong đó tác giả đề xuất khái niệm tố cáo dưới góc độ pháp lý và góc độ xã hội, phân tích các quy định về bảo vệ người tố cáo theo Luật Tố cáo năm 2018, đặc biệt là những quy định về: căn cứ, điều kiện, trình tự, thủ tục và biện pháp bảo vệ người tố cáo.

Bài viết³⁴ của Tạ Thị Tài về ‘Bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong giải quyết khiếu nại, tố cáo’, trong đó tác giả phân tích vấn đề khiếu nại, tố cáo từ góc độ quyền công dân và quyền con người. Trên cơ sở đó, tác giả phân tích các nội dung của: Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo mà gắn với việc bảo đảm quyền con người, quyền công dân, đặc biệt trong công tác tiếp công dân của các cơ quan nhà nước và nêu một số kiến nghị, đề xuất hoàn thiện.

Bài viết³⁵ của Hoàng Đình Dũng “Bảo vệ người tố cáo theo quy định của Luật Tố cáo 2018”, trong đó tác giả phân tích những quy định của Luật Tố cáo năm 2018 về quyền tố cáo, các biện pháp bảo vệ người tố cáo và chủ thể có quyền áp dụng biện pháp bảo vệ, chỉ ra những ưu điểm, hạn chế và kiến nghị sửa đổi, bổ sung một số quy định.

³²Dương Văn Quý, “Quyền tố cáo trong Luật Tố cáo năm 2018”.- Tạp chí Thanh tra . - Số 10/2018, tr. 33-35. <http://thanhtravietnam.vn/nghien-cuu-trao-doi/quyen-to-cao-trong-luat-to-cao-nam-2018-183420>

³³Cao Thị Hà, “Công cụ pháp lý bảo vệ người tố cáo”, Tạp chí Nhân quyền Việt Nam. - Số 2/2019, tr. 31 – 33.

³⁴Tạ Thị Tài, ‘Bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong giải quyết khiếu nại, tố cáo’, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật. Số chuyên đề: Bảo đảm quyền con người và quyền công dân bằng thiết chế tư pháp, 2014, tr. 70 - 80.

³⁵Hoàng Đình Dũng, “Bảo vệ người tố cáo theo quy định của Luật Tố cáo 2018”, Tạp chí Pháp luật và thực tiễn. – Số 42/2020, tr. 23-31. <https://vjol.info.vn/index.php/pltt/article/view/49386>

Bài viết³⁶ của Trần Hà Bảo Khuyên “Cơ chế bảo vệ người tố cáo ở một số nước trên thế giới và bài học đối với Việt Nam”, trong đó tác giả phân tích cơ chế bảo vệ người tố cáo ở một số quốc gia, đánh giá ưu nhược điểm, và rút ra một số kinh nghiệm mà Việt Nam có thể tham khảo áp dụng, cụ thể về các vấn đề như: Cơ sở pháp lý bảo vệ người tố cáo; cơ quan thực hiện bảo vệ người tố cáo; các biện pháp bảo vệ; xử lý vi phạm các quy định về bảo vệ người tố cáo.

Bài viết³⁷ của Nguyễn Xuân Hà “Giới thiệu Luật chống tham nhũng của Singapore”, trong đó tác giả phân tích các quy định quan trọng của đạo luật này cụ thể là: xác định khái niệm “tiền tham nhũng”; việc bổ nhiệm chủ tịch và nhân viên cơ quan điều tra chống tham nhũng; thẩm quyền của cơ quan điều tra; việc bảo vệ người tố cáo, nhân chứng... Tác giả đánh giá cao tính toàn diện, hợp lý của Luật chống tham nhũng của Singapore vào nhận định đó là một trong những yếu tố chính dẫn đến thành công của nước này trong cuộc chiến chống tham nhũng.

Bài viết³⁸ của Đinh Thị Hà về “Cơ chế bảo vệ người tố cáo tham nhũng”, trong đó tác giả khẳng định việc chống tham nhũng cần phải dựa vào dân, huy động sự tham gia của nhân dân. Tác giả nhận định trong thực tế, nhiều vụ tham nhũng được phát hiện là do có sự tố cáo của người dân, tuy nhiên, vẫn có nhiều trường hợp người tố cáo bị đe dọa trả thù, hành hung, trù dập... Theo tác giả, pháp luật đã có nhiều quy định bảo vệ người tố cáo tham nhũng, nhưng quy định về nghĩa vụ và quyền lợi người tố cáo chưa rõ ràng khiến cho việc bảo vệ người tố cáo khó khăn. Vì vậy, theo tác giả, việc hoàn thiện cơ chế bảo vệ người tố cáo là yêu cầu quan trọng, bức thiết hiện nay.

Bài viết³⁹ của Mai Anh, “Pháp luật về tố cáo trong thi hành án dân sự”, trong đó tác giả phân tích chỉ ra những ưu điểm, hạn chế và đề xuất một số giải pháp sửa đổi, bổ sung các quy định về quyền, nghĩa vụ của người tố cáo, thời hiệu và thẩm quyền giải quyết tố cáo; thụ lý và thời hạn giải quyết tố cáo; trình tự, thủ tục giải

³⁶Trần Hà Bảo Khuyên, “Cơ chế bảo vệ người tố cáo ở một số nước trên thế giới và bài học đối với Việt Nam”, Tạp chí Kiểm sát. Số 11/2015, tr. 54 - 59.

³⁷Nguyễn Xuân Hà, “Giới thiệu Luật chống tham nhũng của Singapore”, Tạp chí Kiểm sát. - Số 7/2005, tr. 47 - 49.

³⁸Đinh Thị Hà, “Cơ chế bảo vệ người tố cáo tham nhũng”, Tạp chí Lý luận Chính trị. Số 12/2016, tr. 105 - 108. <http://lyluanchinhtri.vn/home/index.php/dien-dan/item/2100-co-che-bao-ve-nguoi-to-cao-tham-nhung.html>

³⁹Mai Anh, “Pháp luật về tố cáo trong thi hành án dân sự”, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật. Số chuyên đề 4/2016, tr. 13 - 16.

quyết tố cáo; trường hợp tố cáo tiếp và thủ tục giải quyết lại; xử lý trường hợp rút tố cáo, kiến nghị của người bị tố cáo và cơ chế giám sát việc tuân theo pháp luật trong việc giải quyết tố cáo về thi hành án dân sự.

Bài viết⁴⁰ của Nguyễn Đức Quang, “Pháp luật về bảo vệ người tố cáo - thực trạng và một số kiến nghị”, trong đó tác giả phân tích khái niệm và những nội dung quan trọng trong pháp luật về bảo vệ người tố cáo và đề xuất một số kiến nghị hoàn thiện, cụ thể là: Bổ sung quy định về quyền được yêu cầu bồi thường của người tố cáo, Xác định trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị khi để xảy ra những hành vi VPPL về bảo vệ người tố cáo gây thiệt hại đến quyền, lợi ích hợp pháp của người tố cáo và người thân của họ; Hoàn thiện quy định về quy trình nghiệp vụ về tiếp nhận, xử lý và giải quyết tố cáo; trong đó, nhấn mạnh trách nhiệm cá nhân, tổ chức trong việc bảo vệ bí mật thông tin người tố cáo; Bổ sung và tăng cường các biện pháp xử lý hình sự đối với các hành vi VPPL về bảo vệ quyền của người tố cáo và người thân của người tố cáo...

Hai bài viết⁴¹ của Đặng Thị Kim Ngân “Về cơ chế khuyến khích người dân thực hiện quyền tố cáo ở nước ta hiện nay” và “Giải quyết đơn tố cáo nặc danh - biện pháp bảo đảm quyền tố cáo của công dân góp phần hoàn thiện pháp luật về tố cáo”, trong đó tác giả phân tích nội hàm quyền tố cáo của công dân và ý nghĩa của việc khuyến khích người dân thực hiện quyền tố cáo; những rào cản với việc thực hiện quyền tố cáo của công dân; cơ chế khuyến khích người dân thực hiện quyền tố cáo, trong đó bao gồm cơ chế giải quyết đơn tố cáo nặc danh ở nước ta hiện nay.

Bài viết⁴² của Hồ Thị Thu An về “Xây dựng cơ chế bảo vệ người tố cáo”, trong đó tác giả phân tích một số vấn đề lý luận về tố cáo và cơ chế bảo vệ người tố cáo cùng những yêu cầu thực tiễn và quy định của pháp luật về bảo vệ người tố cáo; từ đó đề xuất hướng hoàn thiện pháp luật bảo vệ người tố cáo.

⁴⁰Nguyễn Đức Quang, *Pháp luật về bảo vệ người tố cáo - thực trạng và một số kiến nghị*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 12/2017.

⁴¹Đặng Thị Kim Ngân, “Về cơ chế khuyến khích người dân thực hiện quyền tố cáo ở nước ta hiện nay”, Tạp chí Cộng sản. Số chuyên đề cơ sở 3/2018, tr. 50 – 55 ; “Giải quyết đơn tố cáo nặc danh - biện pháp bảo đảm quyền tố cáo của công dân góp phần hoàn thiện pháp luật về tố cáo” Tạp chí Cộng sản. Số chuyên đề cơ sở tháng 8/2018, tr. 50 - 53.

⁴²Hồ Thị Thu An, “Xây dựng cơ chế bảo vệ người tố cáo”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp. Số 12/2011, tr. 39 - 45.<https://svlaw.forumvi.com/t1353-topic>

Bài viết⁴³ của Hoàng Đình Dũng về “Bảo vệ người tố cáo theo quy định của Luật Tố cáo 2018”, trong đó tác giả phân tích những quy định của Luật Tố cáo năm 2018 về quyền tố cáo, các biện pháp bảo vệ người tố cáo và chủ thể có quyền áp dụng biện pháp bảo vệ. Tác giả đánh giá cao ý nghĩa của các quy định trên và đề xuất một số giải pháp áp dụng hiệu quả các quy định đó trong thực tế.

Nghiên cứu⁴⁴ của Nguyễn Nhật Khanh, Nguyễn Thị Kim Duyên “Các quy định bảo vệ quyền con người trong Luật Tố cáo năm 2018”, trong đó các tác giả phân tích những điểm tiến bộ của Luật Tố cáo năm 2018, đặc biệt trong việc cụ thể hóa quy định về bảo vệ người tố cáo và quy định về, bảo vệ quyền lợi hợp pháp của người bị tố cáo. Tác giả cho rằng Luật Tố cáo năm 2018: thể hiện tính nhân văn qua việc bổ sung các quy định mới nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị tố cáo, quy định về rút tố cáo, về xử lý kết luận nội dung tố cáo của người giải quyết tố cáo, về việc khôi phục quyền và lợi ích hợp pháp của người bị tố cáo bị xâm phạm do việc tố cáo không đúng sự thật gây ra và về việc xử lý theo thẩm quyền hoặc kiến nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xử lý người cố ý tố cáo sai sự thật.

Bài viết⁴⁵ của Nguyễn Thị Lê Thu về “Các quy định về bảo vệ người tố cáo tham nhũng ở Việt Nam hiện nay”, trong đó tác giả cho rằng đến hiện tại, Việt Nam chưa có quy chế riêng bảo vệ người tố cáo tham nhũng. Theo tác giả, các quy định của pháp luật về bảo vệ người tố cáo tham nhũng hiện nay mới chỉ mang tính nguyên tắc, chưa cụ thể, phân tán ở nhiều văn bản pháp luật có hiệu lực khác nhau và thiếu thống nhất. Vì vậy, theo tác giả, cần tiếp tục hoàn thiện cơ chế bảo vệ người tố cáo tham nhũng để khắc phục những hạn chế đã nêu.

Bài viết⁴⁶ của Nguyễn Thanh Quyên “Bảo vệ người tố cáo trong các đơn vị sự nghiệp công lập”, trong đó tác giả phân tích một số quy định pháp luật về đối tượng được bảo vệ và quyền của người tố cáo, chỉ ra những ưu điểm, hạn chế về trình tự, thủ tục bảo vệ người tố cáo; về sự phối hợp của cơ quan, chức năng, ban, ngành trong bảo vệ quyền của người tố cáo. Trên cơ sở đó, tác giả đề xuất một số biện pháp

⁴³Hoàng Đình Dũng, “Bảo vệ người tố cáo theo quy định của Luật Tố cáo 2018”, Tạp chí Pháp luật và thực tiễn. 2020. – Số 42, tr. 23-31.<https://vjol.info.vn/index.php/pltt/article/view/49386>

⁴⁴Nguyễn Nhật Khanh, Nguyễn Thị Kim Duyên⁴⁴ “Các quy định bảo vệ quyền con người trong Luật Tố cáo năm 2018”, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật. 2019. - Số 11, tr. 48-52.

⁴⁵Nguyễn Thị Lê Thu, “Các quy định về bảo vệ người tố cáo tham nhũng ở Việt Nam hiện nay”, Tạp chí Thanh tra. Số 9/2017, tr. 25 - 28.

⁴⁶Nguyễn Thanh Quyên, “Bảo vệ người tố cáo trong các đơn vị sự nghiệp công lập”, Tạp chí Dân chủ và pháp luật, số 3/2021.

tăng cường bảo vệ người tố cáo trong các đơn vị sự nghiệp công lập, trong đó bao gồm: biện pháp bảo vệ bí mật thông tin về người tố cáo trong quá trình tiếp nhận, thụ lý, giải quyết tố cáo; biện pháp bảo vệ vị trí công tác, việc làm, sức khỏe, tính mạng, tài sản, danh dự, nhân phẩm của người tố cáo là cán bộ, công chức, viên chức và người làm việc theo hợp đồng lao động.

Các bài báo⁴⁷ của Mai Văn Duẩn (2015), “Kinh nghiệm về bảo vệ người tố cáo trong pháp luật quốc tế và một số quốc gia”; “Quan niệm về tố cáo và giải quyết tố cáo của một số tổ chức quốc tế và quốc gia trên thế giới” và “Kinh nghiệm bảo vệ người tố cáo của Hàn Quốc” đã phân tích một cách toàn diện và hệ thống nội dung các quy định về bảo vệ người tố cáo trong pháp luật quốc tế và pháp luật một số quốc gia. Theo tác giả, ở cấp độ quốc tế, Công ước Chống tham nhũng của Liên hiệp quốc (UNCAC) đặt ra những yêu cầu quan trọng để bảo vệ người tố cáo; ở cấp độ châu lục, vấn đề bảo vệ người tố cáo cũng được nêu trong Công ước Chống tham nhũng của Tổ chức các nước Châu Mỹ, Công ước Luật Dân sự về Chống tham nhũng và Công ước Luật Hình sự về Chống tham nhũng của Hội đồng Châu Âu, Công ước Phòng và chống tham nhũng của Liên minh Châu Phi, Nghị định thư của các nước Nam Phi (SADC). Tác giả đi sâu phân tích các quan niệm về tố cáo, người tố cáo, thủ tục tố cáo, kênh tố cáo, việc thừa nhận và tạo điều kiện tố cáo nặc danh và yêu cầu đối với người tố cáo trong các văn kiện quốc tế và pháp luật một số quốc gia trên thế giới. Còn trong bài viết “Kinh nghiệm bảo vệ người tố cáo của Hàn Quốc”, tác giả phân tích các quy định của pháp luật bảo vệ người tố cáo của Hàn Quốc và minh họa bằng những số liệu về kết quả tiếp nhận tố cáo và thực thi bảo vệ người tố cáo ở nước này, từ đó rút ra những kinh nghiệm mà Việt Nam có thể tham khảo.

Nghiên cứu⁴⁸ của Cao Văn Thống “Một số bài học kinh nghiệm về giải quyết tố cáo trong nội bộ Đảng, góp phần tăng cường hiệu quả công tác phòng, chống tham nhũng, tiêu cực”, trong đó tác giả đã phân tích thực trạng giải quyết tố cáo trong nội bộ Đảng thời gian qua, từ đó rút ra một số bài học kinh nghiệm đó là: Cần chú trọng

⁴⁷Mai Văn Duẩn, “*Kinh nghiệm về bảo vệ người tố cáo trong pháp luật quốc tế và một số quốc gia*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 4/2017, tr. 55 - 64. “*Quan niệm về tố cáo và giải quyết tố cáo của một số tổ chức quốc tế và quốc gia trên thế giới*”, Tạp chí Thanh tra. Số 7/2015, tr. 46 - 49. “*Kinh nghiệm bảo vệ người tố cáo của Hàn Quốc*”, Tạp chí Thanh tra. Số 10/2015, tr. 41 - 43. <http://www.lapphap.vn/Pages/anpham/xemchitiet.aspx?ItemID=12>

⁴⁸Cao Văn Thống, “*Một số bài học kinh nghiệm về giải quyết tố cáo trong nội bộ Đảng, góp phần tăng cường hiệu quả công tác phòng, chống tham nhũng, tiêu cực*”, Tạp chí Cộng sản điện tử, ngày 29/9/2023.

nâng cao nhận thức, tinh thần và thái độ của cán bộ, đảng viên trong việc giải quyết tố cáo; nâng cao quyết tâm chính trị của cấp ủy, ủy ban kiểm tra và đoàn (tổ) giải quyết tố cáo; bảo vệ người tố cáo đúng, xử lý nghiêm minh người tố cáo có dụng ý xấu, vu cáo hoặc tố cáo sai sự thật.

Bài viết⁴⁹ của Nguyễn Thị Hồng Thúy “Quy định về bảo vệ người tố cáo ở một số quốc gia trên thế giới và kiến nghị hoàn thiện pháp luật về bảo vệ người tố cáo ở Việt Nam”, trong đó tác giả nhận định việc bảo vệ người tố cáo là vấn đề được sự quan tâm đặc biệt của nhiều nước. Bài viết phân tích kinh nghiệm trên của Úc, Mỹ, Trung Quốc trong vấn đề này và đề xuất một số giá trị tham khảo với việc xây dựng, hoàn thiện pháp luật về bảo vệ người tố cáo ở nước ta.

Bài viết⁵⁰ của Trần Văn Độ về “Bảo đảm quyền con người của bị cáo trong tố tụng hình sự”, trong đó tác giả khái quát lý luận, đánh giá khung pháp luật và thực tiễn thực hiện các biện pháp bảo đảm quyền con người của bị cáo tố tụng hình sự. Tác giả đồng thời đánh giá và đề xuất các biện pháp bảo đảm quyền khiếu nại, tố cáo của người tham gia tố tụng đối với quyết định hoặc hành vi vi phạm quyền con người.

1.1.4. Các công trình nghiên cứu ở nước ngoài về những vấn đề lý luận về bảo vệ quyền của người tố cáo

Trong bài báo⁵¹, với tiêu đề “Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing” (Bất đồng trong tổ chức: Trường hợp tố cáo) đăng trên Tạp chí Đạo đức Kinh doanh (Journal of Business Ethics) năm 1985, Janet P. Near và Marcia P. Miceli đã đặt nền móng lý luận cho nghiên cứu hiện đại về tố cáo. Hai tác giả định nghĩa tố cáo (whistleblowing) như hành vi tiết lộ các hành vi phi pháp, phi đạo đức hoặc trái chuẩn mực của tổ chức cho những chủ thể có khả năng hành động. Bài báo nhấn mạnh rằng quyền tố cáo gắn liền với cấu trúc quyền lực trong tổ chức và mức độ bảo vệ mà tổ chức hoặc pháp luật dành cho người tố cáo. Theo các tác giả, nếu thiếu các

⁴⁹Nguyễn Thị Hồng Thúy, “Quy định về bảo vệ người tố cáo ở một số quốc gia trên thế giới và kiến nghị hoàn thiện pháp luật về bảo vệ người tố cáo ở Việt Nam”, Tạp chí Thanh tra .-Số 3/2018, tr. 41 - 44.

⁵⁰Trần Văn Độ, “Bảo đảm quyền con người của bị cáo trong tố tụng hình sự”, Tạp chí Luật sư Việt Nam . - Số 9/2021, tr. 16-22.<https://lsvn.vn/bao-dam-quyen-con-nguoi-cua-bi-cau-trong-to-tung-hinh-su-1632439825.html>

⁵¹ Janet P. Near and Marcia P. Miceli, “Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing,” Journal of Business Ethics 4, no. 1 (1985): 1–16.

cơ chế bảo vệ hiệu quả, người tố cáo sẽ phải đối mặt với nguy cơ trả thù, dẫn tới hiện tượng “im lặng tổ chức” (organizational silence), làm suy giảm tính liêm chính và năng lực tự điều chỉnh của cả khu vực công và tư.

Alford, C. Fred⁵², trong cuốn sách với tiêu đề “Whistleblowers: Broken Lives and Organizational Power” (Người tố cáo: Những cuộc đời tan vỡ và quyền lực của tổ chức) xuất bản bởi Cornell University Press năm 2001, đã tiếp cận vấn đề tố cáo từ góc độ triết học chính trị và xã hội học quyền lực. Thông qua việc nghiên cứu chuyên sâu một số trường hợp thực tế, tác giả chứng minh rằng người tố cáo thường không được bảo vệ như những “công dân có đạo đức” mà trái lại, thường bị cô lập, trừng phạt và phải gánh chịu những tổn thương nghiêm trọng về nghề nghiệp lẫn tinh thần. Vì vậy, Alford lập luận rằng bảo vệ người tố cáo không chỉ là vấn đề kỹ thuật pháp lý, mà là thước đo thực chất của dân chủ, trách nhiệm giải trình và đạo đức công vụ. Công trình này góp phần làm rõ cơ sở lý luận cho việc coi quyền tố cáo là một quyền con người gắn với phẩm giá và tự do biểu đạt.

Vaughn, Robert G⁵³, trong cuốn sách với tiêu đề “The Successes and Failures of Whistleblower Laws” (Những thành công và thất bại của pháp luật bảo vệ người tố cáo) do Nhà xuất bản Edward Elgar ấn hành năm 2012 đã hệ thống hóa các vấn đề lý luận cốt lõi liên quan đến thiết kế pháp luật bảo vệ người tố cáo. Tác giả phân tích sâu các yếu tố quyết định hiệu quả của luật bảo vệ người tố cáo, bao gồm phạm vi chủ thể được bảo vệ, cơ chế chứng minh hành vi trả thù, gánh nặng chứng cứ và các biện pháp khắc phục hậu quả. Vaughn cho rằng việc bảo vệ người tố cáo không thể chỉ dừng ở việc cấm trả thù trên danh nghĩa, mà phải bảo đảm khả năng phục hồi quyền lợi và địa vị nghề nghiệp của người tố cáo. Công trình này có giá trị lý luận quan trọng đối với việc xây dựng các chuẩn mực pháp lý tối thiểu về quyền của người tố cáo.

Banisar, David⁵⁴, trong ấn phẩm có tiêu đề “Whistleblowing: International Standards and Developments” (Tố cáo: Các tiêu chuẩn và sự phát triển trong luật pháp quốc tế) (báo cáo chuyên đề cho Hội đồng châu Âu và Transparency

⁵² C. Fred Alford, *Whistleblowers: Broken Lives and Organizational Power* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2001).

⁵³ Robert G. Vaughn, *The Successes and Failures of Whistleblower Laws* (Cheltenham: Edward Elgar, 2012).

⁵⁴ David Banisar, *Whistleblowing: International Standards and Developments* (Strasbourg: Council of Europe, 2011).

International, năm 2011) tiếp cận quyền tố cáo dưới góc độ luật nhân quyền quốc tế. Tác giả cho rằng tố cáo là một bộ phận cấu thành của quyền tự do biểu đạt, quyền tiếp cận thông tin và quyền tham gia quản trị công. Công trình này chỉ ra xu hướng quốc tế ngày càng thừa nhận nghĩa vụ tích cực của các nhà nước trong việc bảo vệ người tố cáo thông qua các biện pháp pháp lý, thể chế và chính sách. Đây là một trong những tài liệu quan trọng góp phần hình thành cách tiếp cận về quyền con người đối với bảo vệ người tố cáo trong luật và chính sách công.

Lewis, David; Brown, A. J. & Moberly, Richard⁵⁵, trong chương sách có tiêu đề “Whistleblowing, Its Importance and the State of the Research” (Tố cáo, tầm quan trọng của nó và tình hình nghiên cứu hiện nay) (thuộc Whistleblowing and Research Handbook, xuất bản năm 2014) đã tổng hợp và phân tích có hệ thống các trường phái nghiên cứu chính về tố cáo, bao gồm tiếp cận đạo đức học, quản trị tổ chức, luật học và chính sách công. Công trình nhấn mạnh rằng bảo vệ người tố cáo là điều kiện tiên quyết để bảo đảm tính toàn vẹn thể chế, phòng chống tham nhũng và tăng cường trách nhiệm giải trình của các cơ quan công quyền. Đồng thời, các tác giả cũng chỉ ra khoảng cách đáng kể giữa các quy định pháp luật và hiệu quả bảo vệ trên thực tế ở các quốc gia, qua đó đặt nền tảng lý luận cho các nghiên cứu so sánh và đánh giá chính sách.

Brown, A. J⁵⁶ ., trong cuốn sách có tiêu đề “Whistleblowing in the Australian Public Sector” (Tố cáo trong khu vực công của Úc), do ANU Press xuất bản năm 2013, đã phân tích cơ sở lý luận và thể chế của bảo vệ người tố cáo trong khu vực công. Tác giả khẳng định rằng tố cáo không phải là hành vi đối kháng với nhà nước, mà là một cơ chế quản trị nội tại nhằm củng cố tính liêm chính, hiệu quả và trách nhiệm giải trình của bộ máy công quyền. Bên cạnh đó, tác giả cũng nhấn mạnh vai trò của thiết kế thể chế, văn hóa tổ chức và cơ chế hỗ trợ người tố cáo trong việc hiện thực hóa quyền tố cáo trên thực tế. Công trình này có đóng góp quan trọng không chỉ cho lý luận về bảo vệ người tố cáo mà rộng hơn là cho vấn đề quản trị công liêm chính.

⁵⁵ David Lewis, A. J. Brown, and Richard Moberly, “Whistleblowing, Its Importance and the State of the Research,” in Whistleblowing and Research Handbook, ed. A. J. Brown et al. (Cheltenham: Edward Elgar, 2014), 1–34.

⁵⁶ A. J. Brown, Whistleblowing in the Australian Public Sector (Canberra: ANU Press, 2013).

Moberly, Richard E⁵⁷, trong bài viết với tiêu đề “Sarbanes-Oxley’s Whistleblower Provisions: Ten Years Later” (Các quy định về bảo vệ người tố cáo trong Đạo luật Sarbanes–Oxley: Mười năm nhìn lại), đăng trên Tạp chí South Carolina Law Review năm 2006 đã phân tích các quy định về bảo vệ người tố cáo trong Đạo luật Sarbanes–Oxley của Hoa Kỳ dưới góc độ lý luận pháp lý và quản trị doanh nghiệp. Tác giả cho rằng quyền tố cáo trong doanh nghiệp là công cụ thiết yếu để bảo vệ lợi ích công cộng và tính minh bạch của thị trường. Tuy nhiên, nếu thiếu các cơ chế bảo vệ thực chất, quyền này dễ bị hình thức hóa. Công trình góp phần làm rõ mối quan hệ giữa bảo vệ người tố cáo, quản trị doanh nghiệp và trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp.

Lombard, Sulette, Vivienne Brand và Janet Austin⁵⁸ (2020), trong cuốn sách “Corporate Whistleblowing Regulation: Theory, Practice, and Design” (Quy định về tố cáo ở doanh nghiệp: Lý luận, thực tiễn và thiết kế thể chế) do Nhà xuất bản Springer ấn hành năm 2020 cũng phân tích những vấn đề lý luận về quyền tố cáo trong doanh nghiệp. Theo các tác giả, việc không bảo đảm quyền tố giác sẽ gây khó khăn cho doanh nghiệp trong quá trình tiếp cận vốn, thị trường tiêu thụ sản phẩm; tuy nhiên nhà nước không được can thiệp quá sâu vào việc giải quyết vấn đề này trong doanh nghiệp. Việc doanh nghiệp tố cáo tổ chức, cá nhân, cơ quan có thẩm quyền quản lý doanh nghiệp phải trên cơ sở pháp luật, không được vượt quá giới hạn cho phép. Cuốn sách cũng xác định mục đích của việc xác lập quy định về quyền tố giác của doanh nghiệp để bảo đảm quyền lợi và trách nhiệm của doanh nghiệp đối với lĩnh vực kinh doanh vì lợi ích quốc gia, dân tộc, đảm bảo thu hút các nguồn lực bên trong và bên ngoài.

Kenny và Kate⁵⁹(2019), trong cuốn “Whistleblowing: Toward a New Theory” (Tố cáo: Hướng đến một lý thuyết mới) do Nhà xuất bản Đại học Harvard (Hoa Kỳ) ấn hành đã kết hợp các lý thuyết của tâm lý học và chính trị học để lý giải các xu hướng tâm lý của người tố cáo. Theo các tác giả, lý thuyết về tố cáo được hình thành,

⁵⁷ Richard E. Moberly, “Sarbanes-Oxley’s Whistleblower Provisions: Ten Years Later,” South Carolina Law Review 64 (2006): 1–54.

⁵⁸ Lombard, S., Brand, V., & Austin, J. (2020). *Corporate Whistleblowing Regulation: Theory, Practice, and Design*. (1 ed.) Springer . <https://doi.org/10.1007%2F978-981-15-0259-0>

⁵⁹ Kate Kenny (2019), *Whistleblowing - Toward a new theory*, Harvard University Press. London -England 2019

phát triển từ lâu trong lịch sử, xuất hiện từ cuối xã hội cộng sản nguyên thủy khi xuất hiện chế độ chiếm hữu nô lệ, với việc một bộ phận người giàu, có quyền lực tước đoạt lao động của người khác. Trải qua các giai đoạn lịch sử khác nhau, lý thuyết về sự tố cáo gắn liền với tư tưởng tiến bộ vì sự công bằng, bình đẳng trong xã hội.

Socha, Robert and Alina Wołoch ⁶⁰ (2022), trong bài viết “Legal Protection of Whistleblowers – Selected Aspects” (Bảo vệ pháp lý cho người tố cáo - các khía cạnh tiêu biểu), đăng trên tạp chí *Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona Legnicy* cũng đã phân tích nhiều vấn đề lý luận liên quan đến việc bảo vệ người tố cáo. Theo các tác giả, bảo vệ người tố cáo là vấn đề rất quan trọng ở mọi quốc gia, bởi đó là một trong yếu tố khích lệ, người tố cáo thực hiện quyền và nghĩa vụ công dân của mình. Để bảo vệ người tố cáo một cách hiệu quả, cần xây dựng, ban hành khung pháp lý phù hợp làm căn cứ để dựa vào đó, người tố cáo dễ thực hiện mà không sợ bị trả thù, hạn chế quyền công dân. Khung pháp lý bảo vệ người tố cáo cần bao trùm các lĩnh vực, hoạt động khác nhau và cần theo hướng mở rộng quyền của người tố cáo. Các tác giả cũng đánh giá khung pháp lý bảo vệ người tố cáo ở nước Hàn Quốc, Nhật Bản, Anh... là có tính toàn diện, chặt chẽ, thống nhất hơn so với nhiều nước khác, thể hiện ở tính nghiêm minh, xử phạt rất nặng đối với những tổ chức, cá nhân có hành vi đe dọa hoặc ngăn cản, gây khó khăn cho người tố cáo.

1.2. Các công trình nghiên cứu liên quan đến thực trạng bảo vệ quyền của người tố cáo

1.2.1. Các công trình nghiên cứu trong nước liên quan đến thực trạng bảo vệ quyền của người tố cáo

Trong những năm gần đây, vấn đề bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam đã thu hút sự quan tâm ngày càng nhiều của giới nghiên cứu pháp lý, đặc biệt trong bối cảnh tăng cường kiểm soát quyền lực nhà nước và phòng, chống tham nhũng. Các công trình nghiên cứu trong nước tiếp cận vấn đề này từ nhiều góc độ khác nhau,

⁶⁰ Socha, R., & Wołoch, A. (2022). Legal protection of whistleblowers – selected aspects. *Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej Im. Witelona W Legnicy*, 2, Article 43. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0015.9797>

bao gồm lý luận nhà nước pháp quyền, pháp luật tố cáo, bảo vệ người tố cáo tham nhũng và thực tiễn tổ chức thực hiện. Dưới đây là một số công trình tiêu biểu:

- Nguyễn Đăng Dung⁶¹(2022), trong cuốn sách “Kiểm soát quyền lực nhà nước trong Nhà nước pháp quyền Việt Nam”⁶², đã tiếp cận quyền tố cáo và bảo vệ người tố cáo như một câu phân quan trọng của cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước. Tác giả phân tích mối liên hệ giữa bảo đảm quyền con người, trong đó có quyền tố cáo, với các hình thức kiểm soát quyền lực từ bên trong và bên ngoài nhà nước. Mặc dù không đi sâu riêng về chế định bảo vệ người tố cáo, công trình này cung cấp nền tảng lý luận quan trọng để lý giải vai trò của người tố cáo như một chủ thể tham gia kiểm soát quyền lực công.

- Nguyễn Quốc Văn⁶³(2017), trong sách chuyên khảo *Bảo vệ người tố cáo trong pháp luật Việt Nam*, là một trong những công trình đầu tiên nghiên cứu tương đối toàn diện về chế định bảo vệ người tố cáo ở Việt Nam. Trong cuốn sách này, tác giả phân tích các quy định pháp luật Việt Nam về bảo vệ người tố cáo, đánh giá thực trạng áp dụng trong thực tiễn và chỉ ra những hạn chế như phạm vi bảo vệ hẹp, cơ chế bảo vệ thiếu hiệu quả, trách nhiệm phối hợp giữa các cơ quan chưa rõ ràng. Công trình nhấn mạnh khoảng cách đáng kể giữa quy định pháp luật và khả năng bảo vệ thực tế đối với người tố cáo ở Việt Nam.

- Luận án tiến sĩ luật học⁶⁴ của Nguyễn Văn Sỹ với tiêu đề “Bảo vệ người tố cáo hành vi tham nhũng ở nước ta hiện nay” là công trình nghiên cứu chuyên sâu về bảo vệ người tố cáo trong lĩnh vực phòng, chống tham nhũng. Trong luận án, tác giả phân tích làm rõ khái niệm, đặc điểm, vị trí và vai trò của người tố cáo tham nhũng; phân tích các yếu tố ảnh hưởng đến việc điều chỉnh và áp dụng pháp luật; đồng thời đánh giá thực trạng bảo vệ người tố cáo trong quản lý nhà nước. Luận án chỉ ra nhiều tồn tại như tâm lý e ngại trả thù, thiếu cơ chế bảo vệ hữu hiệu và đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật và tổ chức thực hiện các quy định về bảo vệ người tố cáo ở Việt Nam. Bên cạnh đó, trong bài viết “Giải quyết tố cáo và bảo vệ người tố cáo

⁶¹ Nguyễn Đăng Dung, Kiểm soát quyền lực nhà nước (Hà Nội: NXB Chính trị quốc gia Sự thật, 2022).

⁶² Nguyễn Đăng Dung, Kiểm soát quyền lực nhà nước (Hà Nội: NXB Chính trị quốc gia Sự thật, 2022).

⁶³ Nguyễn Quốc Văn, Bảo vệ người tố cáo trong pháp luật Việt Nam (Hà Nội: NXB Hồng Đức, 2017).

⁶⁴ Nguyễn Văn Sỹ, Bảo vệ người tố cáo hành vi tham nhũng ở nước ta hiện nay (Luận án tiến sĩ Luật học, Học viện Khoa học xã hội, 2018).

nâng cao hiệu quả công tác đấu tranh phòng, chống tham nhũng”, tác giả Nguyễn Văn Sỹ ⁶⁵tiếp tục làm rõ thực trạng giải quyết tố cáo và bảo vệ người tố cáo tham nhũng ở Việt Nam, chỉ ra những vướng mắc trong quy định pháp luật và thực tiễn thực hiện, đặc biệt là việc bảo vệ người tố cáo còn mang tính hình thức, thiếu biện pháp phòng ngừa trả thù và thiếu cơ chế hỗ trợ người tố cáo sau khi tố cáo.

- Trần Lê Đăng Phương⁶⁶, với bài viết “Bảo vệ bí mật thông tin người tố cáo – Một số bất cập và kiến nghị hoàn thiện”, đăng trên Tạp chí Dân chủ và Pháp luật ngày 24/07/2023, đã tập trung phân tích thực trạng bảo vệ bí mật thông tin người tố cáo. Tác giả chỉ ra những bất cập về đối tượng được bảo vệ, chủ thể có trách nhiệm bảo vệ và cơ chế bảo đảm bí mật thông tin, đồng thời cho rằng việc lộ lọt thông tin người tố cáo là một trong những nguyên nhân trực tiếp dẫn đến sự trả thù, làm suy giảm niềm tin của công dân vào cơ chế bảo vệ người tố cáo.

- Lê Đức Trung ⁶⁷,(2024), trong đề tài khoa học cấp cơ sở *Thực hiện quyền và nghĩa vụ của người tố cáo và người bị tố cáo – thực trạng và giải pháp*, đã khảo sát thực trạng thực hiện quyền và nghĩa vụ của các chủ thể trong quan hệ tố cáo ở Việt Nam. Kết quả nghiên cứu cho thấy việc thực hiện quyền của người tố cáo còn gặp nhiều rào cản, trong đó nổi bật là tâm lý sợ bị trả thù và thiếu cơ chế bảo vệ hiệu quả, dẫn đến việc nhiều hành vi vi phạm không được phát hiện hoặc xử lý kịp thời.

- Lê Tiến Đạt ⁶⁸(2020) trong bài viết “Pháp luật về bảo vệ người tố cáo và một số vấn đề đặt ra hiện nay” đăng trên *Tạp chí Công Thương* năm 2020, đã khảo sát các quy định về bảo vệ người tố cáo trong Luật Tố cáo 2018 và các văn bản hướng dẫn thi hành luật này, đồng thời chỉ ra các “điểm nghẽn” khi triển khai thực hiện trên thực tế. Theo tác giả, những điểm nghẽn đó bao gồm: thủ tục yêu cầu/áp dụng biện pháp bảo vệ còn phức tạp; sự phối hợp giữa cơ quan giải quyết tố cáo và cơ quan

⁶⁵ Nguyễn Văn Sỹ, “Giải quyết tố cáo và bảo vệ người tố cáo nâng cao hiệu quả công tác đấu tranh phòng, chống tham nhũng,” Dân chủ và Pháp luật, số 5 (2015).

⁶⁶ Trần Lê Đăng Phương, “Bảo vệ bí mật thông tin người tố cáo – Một số bất cập và kiến nghị hoàn thiện,” Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, 24/07/2023, <https://danchuphapluat.vn/bao-ve-bi-mat-thong-tin-nguoi-to-cao-mot-so-bat-cap-va-kien-nghi-hoan-thien-4259.html>

⁶⁷ Lê Đức Trung, *Thực hiện quyền và nghĩa vụ của người tố cáo và người bị tố cáo – thực trạng và giải pháp* (Đề tài khoa học cấp cơ sở, Viện Chiến lược Khoa học và Thanh tra, 2024).

⁶⁸ Lê Tiến Đạt, “Pháp luật về bảo vệ người tố cáo và một số vấn đề đặt ra hiện nay”, *Tạp chí Công Thương*, 2020, truy cập tại <https://tapchicongthuong.vn/phap-luat-ve-bao-ve-nguoi-to-cao-va-mot-so-van-de-dat-ra-hien-nay-78526.htm>.
tcct

bảo vệ chưa thật rõ ràng; một số nội dung bảo vệ (như bảo vệ việc làm, bảo vệ khỏi phân biệt đối xử hành chính..) còn thiếu cơ chế thực thi hữu hiệu.

- Cao Vũ Minh và Nguyễn Công Tây⁶⁹ (2021), trong bài viết “Hoàn thiện các quy định pháp luật về bảo vệ người tố cáo” đăng trên *Tạp chí Mặt trận* (Online) năm 2021 đã tiếp cận phân tích thực trạng bảo vệ người tố cáo từ góc nhìn điều kiện vận hành của Luật Tố cáo 2018. Theo các tác giả, việc bảo vệ người tố cáo hiệu quả phụ thuộc vào nhiều yếu tố như: đánh giá chủ quan của cơ quan có thẩm quyền; chuẩn mực bảo vệ bí mật thông tin; cơ chế phối hợp liên cơ quan; các biện pháp bảo vệ vị trí việc làm trong môi trường công vụ... Những yếu tố đó hiện vẫn còn nhiều hạn chế ở nước ta.

- Trần Thuỳ Dương⁷⁰, trong bài viết “Bảo vệ người tố cáo trong các cơ quan nhà nước hiện nay” đăng trên *Tạp chí Quản lý nhà nước* số 327 (4/2023) đã tập trung phân tích thực trạng bảo vệ người tố cáo trong khu vực nhà nước, nhấn mạnh các khó khăn thường gặp như: việc nhận diện nguy cơ người tố cáo bị trù dập còn chậm; công tác bảo vệ bí mật thông tin về người tố cáo chưa đồng đều giữa các khâu tiếp nhận–xác minh–kết luận; chế tài đối với hành vi tiết lộ thông tin hoặc trù dập người tố cáo chưa đủ sức răn đe; quy trình phối hợp giữa cơ quan giải quyết tố cáo với công an, cơ quan quản lý cán bộ/lao động thiếu nhịp nhàng.

- Nguyễn Thành Phương - Nguyễn Phan Quốc Kiệt⁷¹ (2022) trong bài viết “Bắt cập trong Luật Tố cáo 2018 và hướng hoàn thiện” đăng trên *Tạp chí Thanh tra* số 7/2022, đã phân tích những điểm bất hợp lý của khuôn khổ pháp luật hiện hành từ thực tế áp dụng, trong đó bao gồm: các tiêu chí/điều kiện áp dụng bảo vệ còn khó chứng minh trong bối cảnh người tố cáo bị đe dọa tinh vi; một số quy định về trách nhiệm của chủ thể bảo vệ và cơ chế phối hợp chưa đủ “ràng buộc”; việc bảo vệ vị trí việc làm và thu nhập hợp pháp có thể thiếu công cụ cưỡng chế; và cơ chế xử lý hành vi trả thù chưa tương xứng với mức độ thiệt hại thực tế.

⁶⁹ Cao Vũ Minh và Nguyễn Công Tây, “Hoàn thiện các quy định pháp luật về bảo vệ người tố cáo”, *Tạp chí Mặt trận* (Online), 12/11/2021, <https://tapchimattran.vn/thuc-tien/hoan-thien-cac-quy-dinh-phap-luat-ve-bao-ve-nguoi-to-cao-41901.html>.

⁷⁰ Trần Thuỳ Dương, “Bảo vệ người tố cáo trong các cơ quan nhà nước hiện nay”, *Tạp chí Quản lý nhà nước*, số 327 (4/2023), <https://vi.quanlynhanuoc.vn/qlnn/article/download/177/122>.

⁷¹ Nguyễn Thành Phương và Nguyễn Phan Quốc Kiệt, “Bắt cập trong Luật Tố cáo 2018 và hướng hoàn thiện”, *Tạp chí Thanh tra*, số 7 (2022): 32–37; <https://thanhtravietnam.vn/nghien-cuu-trao-doi/bat-cap-trong-luat-to-cao-nam-2018-va-huong-hoan-thien-203612.html>.

1.2.2. Các công trình nghiên cứu ở nước ngoài liên quan đến thực trạng bảo vệ quyền của người tố cáo

OECD (2016), *Committing to Effective Whistleblower Protection*⁷² (Cam kết bảo vệ người tố cáo một cách hiệu quả). Báo cáo nghiên cứu này do OECD Publishing ấn hành năm 2016 đã cung cấp một bức tranh so sánh về mức độ phát triển và hiệu lực của các cơ chế bảo vệ người tố cáo ở nhiều quốc gia, cả ở khu vực công và tư. Báo cáo chỉ ra rằng nhiều nước đã có quy định về các kênh báo cáo, bảo mật danh tính và chống trả thù người tố cáo, nhưng “điểm nghẽn” chung thường nằm ở năng lực thực thi, cụ thể là cơ quan tiếp nhận tố cáo thường thiếu độc lập, quy trình xử lý thiếu nhất quán, và gánh nặng chứng minh sự trả thù đặt lên vai người tố cáo. OECD nhấn mạnh rằng bảo vệ hiệu quả quyền của người tố cáo phải được đo bằng “kết quả thực tế” (khả năng ngăn ngừa họ bị trả thù, khôi phục quyền lợi, và xử lý vi phạm..) chứ không chỉ bằng việc quy định những biện pháp đó trong các văn bản pháp luật.

- Transparency International⁷³, (2013), *Whistleblowing in Europe: Legal Protections for whistleblowers in the EU* (Tố cáo ở châu Âu: Bảo vệ pháp lý dành cho người tố cáo trong EU). Báo cáo này được tổ chức Minh bạch quốc tế (Transparency International) ấn hành năm 2013, trong đó khảo sát và đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật bảo vệ người tố cáo tại 27 quốc gia thành viên EU ở thời điểm đó. Báo cáo cho thấy thực trạng “phân mảnh pháp luật” là vấn đề chung có tính nổi bật, thể hiện ở việc nhiều quốc gia bảo vệ người tố cáo theo ngành/lĩnh vực hoặc theo nhóm chủ thể hẹp, thiếu khung luật thống nhất; đồng thời các biện pháp bảo vệ chống trả thù, cơ chế hỗ trợ pháp lý và biện pháp khắc phục cho người tố cáo thường không tương xứng với rủi ro thực tế mà họ phải gánh chịu. Công trình nghiên cứu này cũng nhấn mạnh vai trò của bối cảnh chính trị-xã hội và văn hóa tổ chức trong việc bảo vệ người tố cáo, khẳng định rằng ngay cả khi có pháp luật đầy đủ nhưng vẫn còn tâm lý kỳ thị người tố cáo và cơ chế nội bộ kém tin cậy thì quyền của người tố cáo cũng khó được bảo đảm trong thực tế.

⁷² OECD, *Committing to Effective Whistleblower Protection* (Paris: OECD Publishing, 2016).

⁷³ Transparency International, *Whistleblowing in Europe: Legal Protections for Whistleblowers in the EU* (Berlin: Transparency International, 2013).

- UNODC ⁷⁴ (2015), trong ấn phẩm *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons* (Sổ tay nguồn về thực hành tốt trong bảo vệ người báo cáo/tố cáo) ấn hành năm 2015 đã tổng hợp kinh nghiệm thực tiễn ở nhiều quốc gia trên thế giới trong việc thiết kế và triển khai cơ chế bảo vệ người tố cáo theo tinh thần của Công ước Liên Hợp Quốc về chống tham nhũng (UNCAC). Báo cáo cho thấy một thực trạng phổ biến đó là: nhiều quốc gia thiên về khuyến khích tố cáo vi phạm nhưng lại thiếu các điều kiện bảo vệ an toàn (bảo mật, hỗ trợ, biện pháp chống trả thù, và cơ chế điều tra độc lập) cho người tố cáo. UNODC nhấn mạnh rằng quyền tố cáo chỉ trở thành “quyền khả thi” khi có khung pháp luật bảo vệ người tố cáo đồng bộ, bao gồm bảo vệ danh tính, bảo vệ khỏi trả thù trực tiếp/gián tiếp, và khả năng khôi phục vị trí việc làm cũng như bồi thường thiệt hại cho họ.

- UNODC⁷⁵(2025), *Protecting Whistle-blowers: Practical Toolkit for Developing Whistle-blower Protection Frameworks* (Bảo vệ người tố cáo: Bộ công cụ thực hành để xây dựng khung bảo vệ). Trong ấn phẩm này, UNODC tiếp tục phản ánh thực trạng tồn tại khoảng cách giữa tiêu chuẩn pháp luật và thực thi tại nhiều quốc gia, cụ thể là: pháp luật đã được ban hành nhưng thiếu hướng dẫn thi hành, thiếu đào tạo cho cơ quan/đơn vị/cá nhân có trách nhiệm tiếp nhận, giải quyết tố cáo, thiếu cơ chế giám sát độc lập và thiếu dữ liệu theo dõi việc trả thù người tố cáo. Tài liệu nhấn mạnh xu hướng trên thế giới hiện nay không chỉ là hoàn thiện quy định pháp luật, mà là xây dựng “hệ sinh thái bảo vệ” người tố cáo, bao gồm: quy trình xử lý báo cáo, đánh giá rủi ro trả thù, biện pháp bảo vệ khẩn cấp, và cơ chế rà soát–học hỏi liên tục dựa trên dữ liệu vụ việc.

- International Bar Association (IBA) & Government Accountability Project (GAP)⁷⁶(2021), *Are Whistleblowing Laws Working? A Global Study of Whistleblower Protection Litigation* (Pháp luật tố cáo có hoạt động hiệu quả không? Nghiên cứu toàn cầu về tố tụng bảo vệ người tố cáo). Trong báo cáo nghiên cứu này,

⁷⁴ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons* (Vienna: UNODC, 2015).

⁷⁵ UNODC, *Protecting Whistle-blowers: Practical Toolkit for Developing Whistle-blower Protection Frameworks* (Vienna: UNODC, 2025).

⁷⁶ International Bar Association (IBA) Legal Policy & Research Unit and Government Accountability Project (GAP), *Are Whistleblowing Laws Working? A Global Study of Whistleblower Protection Litigation* (London/Washington, DC: IBA & GAP, 2021).

IBA và GAP đã khảo sát hồ sơ tố tụng và thực tiễn áp dụng pháp luật bảo vệ người tố cáo tại 38 quốc gia, từ đó chỉ ra một thực trạng đáng chú ý đó là: số vụ kiện/việc tố cáo được ghi nhận thường “thấp bất thường” so với kỳ vọng (hàm ý tồn tại những rào cản với việc tiếp cận công lý), và tỷ lệ thành công của người tố cáo ở nhiều nước cũng rất hạn chế. Công trình nhấn mạnh rằng ngay cả khi có một đạo luật chuyên biệt về tố cáo thì việc bảo vệ người tố cáo vẫn có thể kém hiệu lực nếu thiếu cơ chế thực thi (cơ quan chuyên trách, trợ giúp pháp lý, quy tắc chứng cứ thuận lợi..) và nếu tòa án/thiết chế giải quyết tranh chấp không vận hành theo tinh thần bảo vệ người tố cáo.

- European Commission⁷⁷(2024), *Report on the transposition of the Whistleblower Protection Directive (EU) 2019/1937* (Báo cáo về việc chuyển hóa Chỉ thị EU 2019/1937 về bảo vệ người tố cáo). Trong báo cáo nghiên cứu này, Ủy ban châu Âu đã cho thấy thực trạng “chuyển hóa không đồng đều” giữa các quốc gia thành viên và các điểm hạn chế thường gặp trong pháp luật của các quốc gia so với Chỉ thị nêu trên của EU. Báo cáo cũng cho thấy nhiều hệ thống pháp luật vẫn còn lỗ hổng về bảo mật, về điều kiện tiếp nhận báo cáo, về bảo vệ chống trả thù, và về thiết kế kênh báo cáo nội bộ/ngoại bộ. Đây là một tài liệu quan trọng vì nó cho thấy ngay cả trong một không gian pháp lý có chuẩn tối thiểu chung (EU), việc bảo vệ quyền của người tố cáo vẫn có thể thiếu hiệu quả do năng lực lập pháp và thực thi pháp luật ở cấp quốc gia.

- IFAC & CPA Canada⁷⁸(2023), *Understanding Whistleblower Protection* (Tìm hiểu về bảo vệ người tố cáo). Trong báo cáo nghiên cứu này, IFAC và CPA Canada đã cung cấp bằng chứng và tổng kết những kinh nghiệm thực tiễn tốt liên quan đến thiết kế và vận hành cơ chế bảo vệ người tố cáo. Báo cáo nhấn mạnh một thực trạng phổ biến trên thế giới đó là: nhiều cơ chế bảo vệ người tố cáo chỉ “tồn tại trên giấy”, không tạo được niềm tin cho người tố cáo; trong khi các hành động trả thù thường diễn ra tinh vi (giáng chức, cô lập, đánh giá hiệu suất thấp, chấm dứt hợp

⁷⁷ European Commission, Report on the Transposition of the Whistleblower Protection Directive (Directive (EU) 2019/1937) on the Protection of Persons Who Report Breaches of Union Law (Brussels: European Commission, 2024).

⁷⁸ International Federation of Accountants (IFAC) and CPA Canada, Understanding Whistleblower Protection (New York/Toronto: IFAC & CPA Canada, 2023).

đồng ..). Tài liệu nhấn mạnh yêu cầu kết hợp giữa khung pháp lý và quản trị nội bộ để bảo vệ người tố cáo, từ đào tạo, truyền thông, đến hệ thống điều tra độc lập và cơ chế khắc phục hậu quả.

- Brown, A. J. et al.⁷⁹ (2019), *Clean as a whistle: a five step guide to better whistleblowing policy and practice...* (Whistling While They Work 2 – key findings and actions) (Trong sạch như tiếng còi: Hướng dẫn 5 bước để cải thiện chính sách và thực hành tố cáo...). Trong báo cáo nghiên cứu này, A. J. Brown và cộng sự đã công bố các phát hiện chính của dự án Whistling While They Work 2—một trong những nghiên cứu quy mô lớn về tố cáo trong khu vực công và tư trên thế giới. Báo cáo phản ánh thực trạng “nút thắt quản trị” thay vì chỉ là “nút thắt pháp lý”, thể hiện ở việc nhiều cơ quan, tổ chức có quy trình tiếp nhận tố cáo nhưng quản lý yếu, điều tra nội bộ thiếu tin cậy, và cơ chế bảo vệ người tố cáo không nhất quán theo từng cấp quản lý. Công trình chỉ ra rằng hiệu quả bảo vệ người tố cáo phụ thuộc rất lớn vào chất lượng quản trị, cụ thể là về năng lực xử lý tố cáo, tính độc lập của hoạt động điều tra, và khả năng bảo vệ người tố cáo khỏi trả thù trong suốt quy trình vụ việc.

- Roberts, Peter; Brown, A. J.; Olsen, Jane⁸⁰ (2011), *Whistling While They Work: A Good-practice Guide for Managing Internal Reporting of Wrongdoing in Public Sector Organisation* (Tố cáo khi đang làm việc: Hướng dẫn thực hành tốt về quản lý báo cáo nội bộ sai phạm trong các tổ chức khu vực công). Trong cuốn sách hướng dẫn thực hành (do ANU Press xuất bản), các tác giả tập trung phân tích thực trạng vận hành kênh tố cáo nội bộ trong khu vực công và những điểm khiến cơ chế bảo vệ người tố cáo thiếu hiệu quả. Công trình cho thấy rủi ro lớn nằm ở việc tổ chức coi tố cáo là vấn đề nhân sự thay vì vấn đề liêm chính thể chế; từ đó dẫn đến xử lý thiên lệch, lộ danh tính, hoặc chậm trễ điều tra. Các tác giả nhấn mạnh rằng để bảo vệ quyền của người tố cáo trên thực tế, cần đặt trọng tâm vào quản trị quy trình: chuẩn hóa tiếp nhận–phân loại–điều tra, bảo mật ngay từ thiết kế, và cơ chế hỗ trợ người tố cáo (tư vấn, bảo vệ vị trí việc làm, và các biện pháp giảm thiểu rủi ro trả thù cho họ).

⁷⁹ A. J. Brown et al., *Clean as a Whistle: A Five Step Guide to Better Whistleblowing Policy and Practice in Business and Government* (Brisbane: Griffith University, 2019).

⁸⁰ Peter Roberts, A. J. Brown, and Jane Olsen, *Whistling While They Work: A Good-Practice Guide for Managing Internal Reporting of Wrongdoing in Public Sector Organisations* (Canberra: ANU Press, 2011).

1.3. Các công trình nghiên cứu liên quan đến phương hướng, giải pháp bảo vệ quyền của người tố cáo

1.3.1. Các công trình nghiên cứu trong nước liên quan đến phương hướng, giải pháp bảo vệ quyền của người tố cáo

- Hoàng Đình Dũng⁸¹ (2020) , trong bài viết “Bảo vệ người tố cáo theo quy định của Luật Tố cáo 2018” đăng trên Tạp chí *Pháp luật và Thực tiễn* số 42 đã tập trung phân tích các quy định về bảo vệ người tố cáo trong Luật Tố cáo 2018, nhấn mạnh yêu cầu bảo đảm thực thi các biện pháp bảo vệ (bí mật thông tin, bảo vệ vị trí công tác, bảo vệ tính mạng–sức khỏe–tài sản...), đồng thời gợi ý một số giải pháp theo hướng chuẩn hoá điều kiện kích hoạt sự bảo vệ và cơ chế phối hợp liên ngành để tránh tình trạng có quy định pháp luật nhưng không hoặc chậm được áp dụng trong thực tế.

- Lê Tiến Đạt⁸² (2021), trong bài viết “Pháp luật về bảo vệ người tố cáo và một số vấn đề đặt ra hiện nay” đăng trên *Tạp chí Công Thương* đã phân tích chỉ ra khoảng trống trong pháp luật về bảo vệ người tố cáo. Tác giả cho rằng bảo vệ người tố cáo không nên hiểu theo nghĩa hẹp mà gắn với các thủ tục giải quyết tố cáo mà cần xem là cơ chế bảo vệ quyền có sự phối hợp liên ngành (công vụ–lao động–hành chính–hình sự). Từ đó, tác giả đề xuất một số giải pháp như đổi mới tư duy, ban hành hướng dẫn để các quy định của pháp luật đi vào cuộc sống, tiếp tục cơ chế phân công, phối hợp bảo vệ người tố cáo giữa các cơ quan nhà nước.

- Nguyễn Thanh Quyên⁸³ (2021), trong bài viết “Bảo vệ người tố cáo trong các đơn vị sự nghiệp công lập” đăng trên Tạp chí *Dân chủ & Pháp luật* số 3 (348) đã phân tích khá toàn diện thực trạng bảo vệ người tố cáo trong các đơn vị sự nghiệp công lập, qua đó đề xuất một số giải pháp để khắc phục những tồn tại, hạn chế, bao gồm: quy định rõ chủ thể có thẩm quyền áp dụng biện pháp bảo vệ người tố cáo; cơ chế phối hợp giữa thủ trưởng đơn vị sự nghiệp công lập với các cơ quan quản lý, cơ

⁸¹ Hoàng Đình Dũng. “Bảo vệ người tố cáo theo quy định của Luật Tố cáo 2018.” *Pháp luật và Thực tiễn* số 42 (2020): 23–31.

⁸² Lê Tiến Đạt. “Pháp luật về bảo vệ người tố cáo và một số vấn đề đặt ra hiện nay.” *Tạp chí Công Thương* (2021).

⁸³ Nguyễn Thanh Quyên. “Bảo vệ người tố cáo trong các đơn vị sự nghiệp công lập.” *Dân chủ & Pháp luật* số 3 (348) (2021).

quan thanh tra trong việc bảo vệ người tố cáo, đặc biệt là cơ chế bảo vệ người tố cáo khỏi bị trả đũa về đánh giá, bổ nhiệm, kỷ luật.

- Trần Thùy Dương⁸⁴(2024) , trong bài viết “Kinh nghiệm bảo vệ người tố cáo ở một số nước và những gợi mở cho Việt Nam” đăng trên Tạp chí *Quản lý nhà nước* số 339 đã nêu ra một số kinh nghiệm của các quốc gia mà có thể tham khảo cho việc hoàn thiện pháp luật về bảo vệ người tố cáo ở Việt Nam, bao gồm: (i) tăng mức độ độc lập của đầu mối tiếp nhận và bảo vệ người tố cáo; (ii) đa dạng hoá kênh tố cáo; (iii) chú trọng biện pháp khôi phục và bồi thường như một trụ cột của việc bảo vệ quyền của người tố cáo (không chỉ “cầm trả thù”).

- Dương Văn Quý⁸⁵(2019), trong bài viết “Một số điểm mới về bảo vệ người tố cáo theo Luật Tố cáo năm 2018” đăng trên *Tạp chí Thanh tra* số 3 đề xuất các giải pháp để thực hiện hiệu quả các quy định về bảo vệ người tố cáo theo Luật Tố cáo năm 2018, bao gồm: mở rộng diện người được bảo vệ (thân nhân); xác định rõ hơn trình tự–thủ tục yêu cầu bảo vệ và yêu cầu phối hợp giữa người giải quyết tố cáo với các cơ quan khác (công an, lao động, nội vụ); tăng khả năng kích hoạt bảo vệ sớm với người tố cáo.

- Đặng Thị Kim Ngân⁸⁶ (2018) , trong bài viết “Tăng cường hoạt động giám sát giải quyết tố cáo của Quốc hội góp phần bảo đảm quyền tố cáo của công dân” đăng trên Tạp chí *Nghiên cứu Lập pháp* số 13 (340) tiếp cận việc bảo vệ người tố cáo từ góc độ kiểm soát quyền lực, trên cơ sở đó cho rằng, muốn bảo vệ người tố cáo một cách hiệu quả, cần tăng hiệu lực giám sát hoạt động của cơ quan giải quyết tố cáo, trong đó trọng tâm là làm rõ trách nhiệm, chế tài và phương thức giám sát. Theo tác giả, đây là giải pháp thể chế quan trọng vì bảo vệ người tố cáo cũng đòi hỏi trách nhiệm giải trình của bộ máy, đặc biệt là của những cơ quan có trách nhiệm trực tiếp.

⁸⁴ Trần Thùy Dương. “Kinh nghiệm bảo vệ người tố cáo ở một số nước và những gợi mở cho Việt Nam.” *Quản lý nhà nước* số 339 (2024): 122-126.

⁸⁵ Dương Văn Quý. “Một số điểm mới về bảo vệ người tố cáo theo Luật Tố cáo năm 2018.” *Tạp chí Thanh tra* 3/2019: 18-22.

⁸⁶ Đặng Thị Kim Ngân. “Tăng cường hoạt động giám sát giải quyết tố cáo của Quốc hội góp phần bảo đảm quyền tố cáo của công dân.” *Nghiên cứu Lập pháp* số 13 (340)/Kỳ 1 (2018).

- Mai Văn Duẩn⁸⁷(2017), trong bài viết “Kinh nghiệm bảo vệ người tố cáo trong pháp luật quốc tế và một số quốc gia” đăng trên Tạp chí *Nghiên cứu Lập pháp* số 4 (332) đóng góp mạnh về “chuẩn tham chiếu”: tác giả xuất phát từ nghĩa vụ/khuyến nghị trong các văn kiện chống tham nhũng (đặc biệt là UNCAC) để đề xuất Việt Nam cần củng cố (i) phạm vi người được bảo vệ; (ii) mô hình đầu mối bảo vệ; (iii) cơ chế khắc phục; và (iv) cân bằng giữa bảo vệ người tố cáo và yêu cầu phòng ngừa lạm dụng. Đây là nhóm giải pháp có tính nguyên tắc thiết kế chính sách.⁷

- Trần Hà Bảo Khuyên⁸⁸ (2015), trong bài viết “Cơ chế bảo vệ người tố cáo ở một số nước trên thế giới và bài học đối với Việt Nam” đăng trên Tạp chí *Kiểm sát* số 11 đã nhấn mạnh những bài học kỹ thuật lập pháp liên quan đến bảo vệ người tố cáo trên thế giới mà có giá trị tham khảo với Việt Nam, bao gồm: (i) định nghĩa rõ ràng thế nào là hành động trả thù, đe dọa trả thù; (ii) xác định tiêu chí chứng minh và dịch chuyển gánh nặng chứng cứ trong việc xác định hành vi trả thù; (iii) thiết kế quy trình xử lý nhanh; và (iv) xây dựng cơ chế bảo đảm bí mật danh tính trong toàn bộ quy trình xử lý tố cáo.

- Ngô Mạnh Hùng⁸⁹(2018), trong bài viết “Một số vấn đề về bảo vệ người tố cáo hành vi tham nhũng” đăng trên Tạp chí Thanh tra số 02 đã tập trung vào nhóm giải pháp khắc phục điểm nghẽn thi hành các quy định pháp luật về bảo vệ người tố cáo, bao gồm: có hướng dẫn thống nhất; bảo đảm nguồn lực thực thi và sự phối hợp giữa các cơ quan thanh tra, công an, quản lý cán bộ. Những giải pháp này nhằm khắc phục tình trạng thiếu hướng dẫn và thiếu phối hợp mà thường khiến cơ chế bảo vệ người tố cáo bị trì hoãn, làm giảm niềm tin của người tố cáo.

- Nguyễn Văn Sỹ⁹⁰ (2016), trong bài viết “Một số kiến nghị tăng cường các biện pháp bảo vệ người tố cáo tham nhũng” đăng trên Tạp chí *Dân chủ & Pháp luật* số 11 (296) đã nhấn mạnh các giải pháp: (i) trừng phạt nghiêm khắc để tăng cường tính răn đe đối với hành vi trả thù; (ii) coi bảo vệ người tố cáo là một mắt xích của

⁸⁷ Mai Văn Duẩn. “Kinh nghiệm bảo vệ người tố cáo trong pháp luật quốc tế và một số quốc gia.” *Nghiên cứu Lập pháp* số 4 (332) (2017).

⁸⁸ Trần Hà Bảo Khuyên. “Cơ chế bảo vệ người tố cáo ở một số nước trên thế giới và bài học đối với Việt Nam.” *Kiểm sát* số 11 (2015): 54–59.

⁸⁹ Ngô Mạnh Hùng. “Một số vấn đề về bảo vệ người tố cáo hành vi tham nhũng.” *Thanh tra* số 02 (2018): 15–19.

⁹⁰ Nguyễn Văn Sỹ. “Một số kiến nghị tăng cường các biện pháp bảo vệ người tố cáo tham nhũng.” *Dân chủ & Pháp luật* số 11 (296) (2016): 48–54.

cơ chế phòng ngừa–phát hiện tham nhũng; và (iii) hoàn thiện quy trình yêu cầu/áp dụng/huỷ bỏ biện pháp bảo vệ người tố cáo để tránh áp dụng tùy tiện.

- Nguyễn Thị Kim Oanh⁹¹(2016), trong bài viết “Nâng cao hiệu quả các biện pháp bảo vệ người tố cáo” đăng trên Tạp chí Thanh tra số 06 đặt trọng tâm vào việc tăng cường các điều kiện bảo đảm cho việc bảo vệ người tố cáo, cụ thể như: xây dựng, ban hành những hướng dẫn cụ thể về bảo vệ bí mật danh tính của người tố cáo; hoàn thiện cơ chế phối hợp giữa các chủ thể có trách nhiệm; chú trọng vai trò truyền thông và cơ chế khen thưởng/động viên người tố cáo, nhằm hình thành văn hoá khuyến khích tố cáo đúng.

- Nguyễn Thị Lê Thu⁹² (2017), trong bài viết “Các quy định về bảo vệ người tố cáo tham nhũng ở Việt Nam hiện nay” đăng trên Tạp chí Thanh tra số 9 đã đề xuất các giải pháp theo hướng cụ thể hoá biện pháp bảo vệ và thiết chế phối hợp để bảo vệ người tố cáo trong các tình huống họ gặp rủi ro cao bị đe dọa, trù dập trong công việc, bị xâm hại tính mạng, tài sản...

- Đào Thảo Ly⁹³ (2021), trong bài viết “Đánh giá thực trạng quy định của pháp luật về bảo vệ người tố cáo hiện nay” đăng trên Tạp chí Thanh tra số 12 đã khái quát hoá các lỗ hổng trong các quy định pháp luật về bảo vệ người tố cáo ở Việt Nam hiện nay, mà liên quan đến những vấn đề như: căn cứ yêu cầu bảo vệ; trách nhiệm phối hợp, và điều kiện nguồn lực bảo vệ người tố cáo. Trên cơ sở đó, bài viết đề xuất một nhóm giải pháp lập pháp và tổ chức thi hành pháp luật theo hướng cụ thể hoá các tiêu chí, quy trình và bảo đảm ngân sách/nhân lực trong lĩnh vực này.

- Đỗ Gia Thu⁹⁴(2017), trong bài viết “Góp ý dự thảo Luật Tố cáo (sửa đổi) cần có cơ chế hữu hiệu bảo vệ người tố cáo” đăng trên Tạp chí *Luật sư Việt Nam* số 5 đã nhấn mạnh giải pháp xây dựng một “cơ chế hữu hiệu”, trong đó bao gồm các yếu tố như: có đầu mối bảo vệ rõ ràng, quy trình xử lý nhanh và có thể bảo vệ người tố cáo một cách thực chất, đặc biệt là trước nguy cơ bị trả thù.

⁹¹ Nguyễn Thị Kim Oanh. “Nâng cao hiệu quả các biện pháp bảo vệ người tố cáo.” *Thanh tra* số 06 (2016): 12–15.

⁹² Nguyễn Thị Lê Thu. “Các quy định về bảo vệ người tố cáo tham nhũng ở Việt Nam hiện nay.” *Thanh tra* số 9 (2017): 25–28

⁹³ Đào Thảo Ly. “Đánh giá thực trạng quy định của pháp luật về bảo vệ người tố cáo hiện nay.” *Thanh tra* số 12 (2021): 43–45

⁹⁴ Đỗ Gia Thu. “Góp ý dự thảo luật tố cáo (sửa đổi) cần có cơ chế hữu hiệu bảo vệ người tố cáo.” *Luật sư Việt Nam* số 5 (2017): 26–29.

- Nguyễn Thành Phương và Nguyễn Phan Quốc Kiệt⁹⁵ (2022), trong bài “Bắt cập trong Luật Tố cáo 2018 và hướng hoàn thiện” (Tạp chí Thanh tra) được trích dẫn như một nghiên cứu chỉ ra các bất cập và kiến nghị hoàn thiện, trong đó có các điểm liên quan đến tính khả thi của cơ chế bảo vệ và nhu cầu hướng dẫn/hoàn thiện quy trình thực thi.

1.3.2. Các công trình nghiên cứu nước ngoài liên quan đến các mô hình, cơ chế, biện pháp bảo vệ quyền của người tố cáo

Nhiều công trình nghiên cứu về bảo vệ người tố cáo và các quyền của họ đã được công bố trên thế giới trong hơn ba thập niên qua, qua đó hình thành những mô hình lý thuyết và khung phân tích tương đối toàn diện về vấn đề này. Những công trình tiêu biểu có thể kể như sau:

- Marcia P. Miceli, Janet P. Near và Terry M. Dworkin ⁹⁶(2008), trong cuốn sách *Whistle-Blowing in Organizations* (Tố cáo trong các tổ chức), đã xây dựng một mô hình toàn diện về bảo vệ người tố cáo dựa trên bằng chứng thực nghiệm. Các tác giả chỉ ra rằng hiệu quả bảo vệ người tố cáo phụ thuộc vào sự kết hợp giữa ba yếu tố: (i) thiết kế pháp lý chống trả thù; (ii) cơ chế quản trị nội bộ đáng tin cậy; và (iii) môi trường tổ chức ủng hộ đạo đức công vụ. Công trình này đặt nền móng lý luận cho việc coi bảo vệ người tố cáo là một hệ sinh thái thể chế chứ không chỉ là một biện pháp pháp lý đơn lẻ.

C. Fred Alford ⁹⁷(2001), trong cuốn sách *Whistleblowers: Broken Lives and Organizational Power* (Người tố cáo: Những cuộc đời tan vỡ và quyền lực tổ chức), đã tiếp cận vấn đề bảo vệ người tố cáo từ góc độ triết học chính trị và xã hội học quyền lực. Thông qua việc nghiên cứu một số tình huống thực tế, Alford cho thấy rằng ngay cả trong các hệ thống có quy định bảo vệ, người tố cáo vẫn thường phải đối mặt với cô lập, trù dập và tổn thương nghề nghiệp. Từ đó, tác giả lập luận rằng

⁹⁵ Phương, Nguyễn Thành, và Nguyễn Phan Quốc Kiệt. “Bắt cập trong Luật Tố cáo 2018 và hướng hoàn thiện.” *Tạp chí Thanh tra* số 07 (2022): 32.

⁹⁶ Marcia P. Miceli, Janet P. Near, and Terry M. Dworkin, *Whistle-Blowing in Organizations* (New York: Routledge, 2008).

⁹⁷ C. Fred Alford, *Whistleblowers: Broken Lives and Organizational Power* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2001).

các mô hình bảo vệ hiệu quả phải chú trọng khôi phục địa vị và nhân phẩm của người tố cáo, thay vì chỉ dừng ở cầm trả thù một cách hình thức.

David Lewis (chủ biên)⁹⁸, (2010), trong cuốn *A Global Approach to Public Interest Disclosure* (Cách tiếp cận toàn cầu về tiết lộ vì lợi ích công), đã so sánh các mô hình bảo vệ người tố cáo tại nhiều quốc gia, từ đó phân loại các mô hình thành: mô hình luật chuyên biệt; mô hình phân tán theo lĩnh vực; mô hình ưu tiên kênh nội bộ; và mô hình nhấn mạnh cơ chế khắc phục (remedies-based model). Lewis cho rằng các mô hình chỉ tập trung vào thủ tục báo cáo mà thiếu cơ chế khắc phục hiệu quả thường không tạo được niềm tin cho người tố cáo.

Richard E. Moberly⁹⁹, (2012), trong bài viết “Sarbanes–Oxley and the New Protection for Whistleblowers” (Sarbanes–Oxley và cơ chế bảo vệ mới cho người tố cáo) đã phân tích mô hình bảo vệ người tố cáo trong doanh nghiệp, qua đó nhấn mạnh vai trò của các biện pháp như đảo gánh nặng chứng minh, bảo vệ việc làm và cơ chế bồi thường thiệt hại. Công trình này đóng góp quan trọng cho lý luận về bảo vệ người tố cáo trong khu vực tư, nơi quan hệ lao động và quyền lực kinh tế tạo ra rủi ro trả thù cao.

A. J. Brown¹⁰⁰ (2013), trong *Whistleblowing in the Australian Public Sector* (Tố cáo trong khu vực công của Úc), đã đề xuất mô hình bảo vệ người tố cáo gắn với quản trị công liêm chính. Brown cho rằng một cơ chế bảo vệ người tố cáo hiệu quả cần phải được tích hợp vào hệ thống quản lý công vụ, bao gồm trách nhiệm người đứng đầu, quy trình nhân sự minh bạch và cơ chế giám sát độc lập.

David Banisar¹⁰¹ (2011), trong cuốn *Whistleblowing: International Standards and Developments* (Tố cáo: Tiêu chuẩn và sự phát triển quốc tế) đã khẳng định, các mô hình bảo vệ người tố cáo thành công thường gắn với cách tiếp cận dựa trên quyền con người. Đóng góp chính của công trình là khung học thuật về các yếu tố cấu thành

⁹⁸ David Lewis, ed., *A Global Approach to Public Interest Disclosure: What Can We Learn from Existing Whistleblowing Legislation and Research?* (Cheltenham: Edward Elgar, 2010).

⁹⁹ Richard E. Moberly, “Sarbanes–Oxley and the New Protection for Whistleblowers,” *Administrative Law Review* 62, no. 1 (2012): 91–128.

¹⁰⁰ A. J. Brown, *Whistleblowing in the Australian Public Sector* (Canberra: ANU Press, 2013).

¹⁰¹ David Banisar, *Whistleblowing: International Standards and Developments* (Cheltenham: Edward Elgar, 2011).

mô hình bảo vệ: phạm vi người được bảo vệ, điều kiện tiết lộ, biện pháp chống trả thù và cơ chế thực thi.

Near và Miceli¹⁰² (2016), trong bài viết “After the Wrongdoing: What Managers Should Know About Whistleblowing” (Sau hành vi sai trái: Điều nhà quản lý cần biết về tố cáo), đã đề xuất mô hình quản trị trong đó việc bảo vệ người tố cáo là một phần của hoạt động quản lý rủi ro tổ chức, bao gồm bảo mật, điều tra độc lập và phòng ngừa trả thù gián tiếp.

James Gobert và Maurice Punch¹⁰³ (2003), trong bài báo *Whistleblowers, the Public Interest, and the Public Interest Disclosure Act* (Người tố cáo, lợi ích công và cơ chế tiết lộ thông tin vì lợi ích công), đã phân tích mô hình bảo vệ người tố cáo dưới góc độ lợi ích công cộng. Các tác giả lập luận rằng những biện pháp áp dụng phải cân bằng giữa bảo vệ người tố cáo thiện chí và phòng ngừa lạm dụng tố cáo, từ đó đề xuất các tiêu chí đánh giá tính chính đáng của hành vi tố cáo.

Kate Kenny¹⁰⁴ (2019), trong *Whistleblowing: Toward a New Theory* (Tố cáo: Hướng tới một lý thuyết mới), đã phê phán các mô hình bảo vệ truyền thống vốn đặt gánh nặng lên cá nhân người tố cáo. Kenny đề xuất tiếp cận coi bảo vệ người tố cáo là trách nhiệm thể chế và văn hóa, nhấn mạnh vai trò của tổ chức công đoàn và mạng lưới hỗ trợ xã hội trong việc giảm thiểu rủi ro cho người tố cáo.

Robert G. Vaughn¹⁰⁵ (2015), trong bài viết “State Whistleblower Protection in a Global Context” (Bảo vệ người tố cáo của Nhà nước trong bối cảnh toàn cầu), đã so sánh các mô hình bảo vệ ở khu vực công, nhấn mạnh vai trò của cơ chế khôi phục quyền lợi và tiếp cận công lý. Vaughn cho rằng các mô hình thiếu biện pháp khắc phục thực chất sẽ khó đạt được mục tiêu khuyến khích tố cáo.

¹⁰² Janet P. Near and Marcia P. Miceli, “After the Wrongdoing: What Managers Should Know About Whistleblowing,” *Business Horizons* 59, no. 1 (2016): 105–114.

¹⁰³ James Gobert and Maurice Punch, *Whistleblowers, the Public Interest, and the Public Interest Disclosure Act* (Aldershot: Ashgate, 2003).

¹⁰⁴ Kate Kenny, *Whistleblowing: Toward a New Theory* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2019).

¹⁰⁵ Robert G. Vaughn, “State Whistleblower Protection in a Global Context,” *Comparative Labor Law & Policy Journal* 36, no. 3 (2015): 553–578.

2. Đánh giá tổng quát về tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án và những vấn đề đặt ra cần tiếp tục nghiên cứu.

2.1. Đánh giá tổng quát về tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án

Qua tổng quan, có thể thấy vấn đề bảo vệ quyền của người tố cáo đã được nhiều công trình nghiên cứu trong và ngoài nước đề cập, phân tích. Những công trình này đã cung cấp một lượng tri thức và thông tin lớn, giải quyết được nhiều vấn đề lý luận, pháp lý và thực tiễn liên quan đến đề tài mà luận án sẽ kế thừa, phát triển.

Dù vậy, có thể thấy vẫn chưa có công trình nghiên cứu nào khảo sát trực tiếp và có tính hệ thống, cũng như đề xuất được một cơ chế và các biện pháp toàn diện, cụ thể và thuyết phục để bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam hiện nay. Những hạn chế trong các nghiên cứu về đề tài ở trong và ngoài nước thể hiện cụ thể qua các khía cạnh sau đây:

Một là, hiện tại đã có một số công trình nghiên cứu đề cập đến biện pháp, cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam nhưng nhìn chung mới chỉ ở mức độ tổng hợp, liệt kê, mô tả các quy định pháp luật hiện hành mà chưa có sự phân tích, đánh giá một cách khoa học; chưa chỉ ra được những điểm hợp lý và những tồn tại, hạn chế cũng như chưa phân tích các yếu tố tác động và nguyên nhân của thực trạng thực hiện pháp luật về vấn đề này.

Hai là, các nghiên cứu ngoài nước về đề tài rất phong phú nhưng chỉ có giá trị tham khảo vì không đề cập trực tiếp đến Việt Nam, và dựa trên bối cảnh của các nước khác mà có nhiều khía cạnh không tương đồng với điều kiện, hoàn cảnh của Việt Nam. Trong thực tế, việc nghiên cứu các tiêu chuẩn quốc tế và kinh nghiệm pháp luật về bảo vệ quyền của người tố cáo của các quốc gia trên thế giới là rất cần thiết, song cần lựa chọn dựa trên các tiêu chí về tính tương thích mà trong điều kiện Việt Nam hiện nay có thể tham khảo và học tập kinh nghiệm.

Ba là, cho đến nay, mới có rất ít công trình nghiên cứu, cả ở Việt Nam và nước ngoài, đề cập đến thực tiễn thực thi pháp luật về bảo vệ quyền của người tố cáo.

Có thể thấy hai cụm từ “bảo vệ người tố cáo” và “bảo vệ quyền của người tố cáo” có mối liên hệ chặt chẽ nhưng không đồng nhất. Điểm giống nhau là cả hai cụm

từ này đều nhằm ngăn ngừa và khắc phục các hành vi trả thù, trù dập, xâm hại đối với cá nhân thực hiện tố cáo, qua đó khuyến khích việc phát hiện và xử lý hành vi vi phạm pháp luật. Tuy nhiên, điểm khác nhau nằm ở phạm vi và cách tiếp cận. Cụm từ “bảo vệ người tố cáo” thường được hiểu theo nghĩa hẹp, tập trung vào các biện pháp bảo vệ cá nhân (bí mật thông tin, bảo vệ an toàn, việc làm, tài sản). Trong khi đó, cụm từ “bảo vệ quyền của người tố cáo” có nội hàm rộng hơn, tiếp cận theo quyền con người, bao gồm cả việc bảo đảm quyền tiếp cận cơ chế bảo vệ, quyền được khôi phục quyền lợi, quyền được bồi thường và quyền tiếp cận công lý.

2.2. Những kết quả mà luận án kế thừa và những vấn đề luận án tiếp tục nghiên cứu.

Luận án là công trình nghiên cứu toàn diện về bảo vệ quyền của người tố cáo trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam hiện nay. Luận án sẽ kế thừa kết quả của những nghiên cứu trong và ngoài nước liên quan đến đề tài, song đồng thời sẽ tập trung làm rõ những vấn đề chưa được đề cập, hoặc những vấn đề đã được các nghiên cứu hiện có đề cập nhưng chưa đầy đủ hoặc thiếu thuyết phục. Cụ thể:

Trên cơ sở lý thuyết về bảo vệ quyền con người, luận án sẽ hệ thống hóa và phân tích những vấn đề lý luận về bảo vệ quyền của người tố cáo, xác định các nguyên tắc, nội dung pháp luật bảo vệ quyền của người tố cáo, các yếu tố ảnh hưởng và các cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo.

Trên cơ sở phân tích các chuẩn mực pháp lý quốc tế và kinh nghiệm của một số quốc gia về bảo vệ quyền của người tố cáo, luận án tổng hợp cách thức, điều kiện, mô hình pháp lý về bảo vệ quyền của người tố cáo, từ đó rút ra những giá trị tham khảo cho việc hoàn thiện pháp luật Việt Nam, để pháp luật Việt Nam tiệm cận với các tiêu chuẩn nhân quyền quốc tế về bảo vệ quyền của người tố cáo.

Luận án sẽ phân tích một cách có hệ thống thực trạng quy định pháp luật Việt Nam và đánh giá một cách toàn diện thực tiễn thực hiện pháp luật về bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam hiện nay; chỉ rõ những ưu điểm, hạn chế và nguyên nhân của hạn chế của pháp luật Việt Nam hiện hành cũng như thực tiễn bảo vệ quyền của người tố cáo. Bên cạnh đó, luận án cũng sẽ xây dựng và đề xuất các quan điểm,

giải pháp nâng cao hiệu quả bảo vệ quyền của người tố cáo phù hợp với điều kiện và định hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN và các cam kết quốc tế có liên quan của Việt Nam.

3. Giả thuyết khoa học và câu hỏi nghiên cứu của luận án

Từ việc tổng quan tình hình nghiên cứu, luận án xác định giả thuyết khoa học và các câu hỏi nghiên cứu như sau:

3.1. Giả thuyết khoa học

Việc bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam hiện đã được ghi nhận trong pháp luật nhưng hiệu quả thực hiện còn hạn chế, chủ yếu là do vẫn tiếp cận theo hướng ngăn ngừa những hành vi gây tổn hại cho người tố cáo bằng các biện pháp hành chính, tư pháp, chưa theo cách tiếp cận dựa trên quyền con người. Nếu xây dựng và vận hành cơ chế bảo vệ người tố cáo trên cơ sở cách tiếp cận dựa trên quyền con người thì quyền của người tố cáo sẽ được bảo vệ hiệu quả hơn, qua đó góp phần tăng cường kiểm soát quyền lực nhà nước và phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam.

3.2. Câu hỏi nghiên cứu của luận án

Câu hỏi khái quát: Việc bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam cần được nhận thức, quy phạm hóa và tổ chức thực thi như thế nào để bảo đảm hiệu quả?

Các câu hỏi nghiên cứu theo từng nhóm vấn đề

Vì sao việc bảo vệ quyền của người tố cáo cần được tiếp cận dưới góc độ quyền con người và phải được bảo đảm bằng một cơ chế pháp lý toàn diện, thay vì chỉ dừng lại ở các biện pháp bảo vệ mang tính hành chính hoặc xử lý tình huống đơn lẻ? Việc tiếp cận dựa trên quyền con người có ý nghĩa như thế nào trong việc xác định nội dung quyền, trách nhiệm của Nhà nước và các điều kiện bảo đảm thực thi quyền của người tố cáo?

Pháp luật Việt Nam hiện hành quy định như thế nào về bảo vệ quyền của người tố cáo, bao gồm các quyền được bảo vệ, chủ thể có trách nhiệm bảo vệ, trình tự, thủ tục và các biện pháp, cơ chế bảo vệ cụ thể? Các quy định này đã tương thích ở mức độ nào với yêu cầu của Nhà nước pháp quyền và các chuẩn mực quốc tế về quyền con người?

Thực tiễn thực hiện pháp luật về bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam hiện nay diễn ra như thế nào? Những kết quả đạt được, những khó khăn, vướng mắc

và hạn chế chủ yếu trong quá trình tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ quyền của người tố cáo là gì? Vì sao trên thực tế vẫn còn tình trạng người tố cáo bị đe dọa, trả thù, trù dập hoặc chưa được bảo vệ kịp thời, hiệu quả? Những hạn chế đó xuất phát từ nguyên nhân pháp lý, nguyên nhân tổ chức thực hiện pháp luật hay từ cơ chế phối hợp và bảo đảm thực hiện quyền?

Mối quan hệ giữa quy định pháp luật và hiệu quả thực hiện pháp luật về bảo vệ quyền của người tố cáo hiện nay đặt ra những vấn đề lý luận và thực tiễn gì? Việc thiếu đồng bộ giữa thiết kế thể chế và cơ chế tổ chức thực hiện ảnh hưởng như thế nào đến khả năng tiếp cận và thụ hưởng quyền của người tố cáo trong thực tế?

Trên cơ sở yêu cầu bảo đảm quyền con người, kiểm soát quyền lực nhà nước và nâng cao hiệu quả phòng, chống tham nhũng, pháp luật Việt Nam cần được hoàn thiện theo định hướng nào để bảo vệ quyền của người tố cáo một cách thực chất, hiệu quả và khả thi hơn? Đồng thời, cần đổi mới cơ chế tổ chức thực hiện, cơ chế phối hợp và các điều kiện bảo đảm nào để các quy định pháp luật về bảo vệ quyền của người tố cáo được thực hiện hiệu quả trong thực tiễn?

Tổng kết phần Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án

Phần Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án đã khảo sát, đánh giá một cách có hệ thống tình hình nghiên cứu trong nước và ngoài nước liên quan đến đề tài, qua đó cho thấy những kết quả nghiên cứu đã đạt được trong lĩnh vực này, từ đó định vị vị trí, phạm vi và hướng tiếp cận của luận án trong tổng thể các nghiên cứu liên quan.

Từ góc độ lý luận, các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước đã góp phần làm rõ cơ sở chính trị, xã hội, pháp lý của việc bảo vệ người tố cáo, vai trò của việc bảo vệ người tố cáo trong kiểm soát quyền lực nhà nước và phòng chống tội phạm, đặc biệt là tội phạm tham nhũng. Đặc biệt, nhiều công trình nghiên cứu ở nước ngoài đã phát triển khung lý thuyết coi bảo vệ người tố cáo là một chế định pháp lý bảo vệ quyền, gắn với quyền tiếp cận công lý, quyền được bảo vệ khỏi trả thù, trù dập và quyền được khôi phục các lợi ích hợp pháp. Đây là những luận điểm có giá trị lý luận quan trọng, tạo nền tảng để luận án kế thừa và phát triển theo hướng vận dụng cách tiếp cận dựa trên quyền con người để phân tích, đánh giá thực trạng và đề xuất những phương hướng, giải pháp bảo vệ hiệu quả quyền của người tố cáo ở Việt Nam.

Ở bình diện thực tiễn, các nghiên cứu trong nước đã phản ánh khá rõ thực trạng pháp luật và thực tiễn bảo vệ người tố cáo ở Việt Nam, chỉ ra những khó khăn, hạn chế trong cả thiết kế quy phạm và tổ chức thực hiện, đặc biệt là tình trạng trả thù, trù dập người tố cáo dưới nhiều hình thức khác nhau. Các nghiên cứu nước ngoài, thông qua phân tích so sánh và thực nghiệm, đã làm rõ khoảng cách phổ biến giữa quy định pháp luật và hiệu quả bảo vệ người tố cáo trên thực tế, đồng thời chỉ ra những yếu tố quyết định hiệu quả của cơ chế bảo vệ, như tính độc lập của kênh tiếp nhận, cơ chế chống trả thù và các biện pháp khắc phục thực chất. Những kết quả này giúp luận án có cơ sở để đối chiếu, đánh giá sâu hơn thực tiễn Việt Nam trong bối cảnh so sánh quốc tế.

Đối với nhóm nghiên cứu về phương hướng và giải pháp, các công trình trong nước chủ yếu tập trung vào việc hoàn thiện pháp luật hiện hành, tăng cường hiệu quả thực thi và nâng cao trách nhiệm của các cơ quan có thẩm quyền trong bảo vệ

người tố cáo. Trong khi đó, các nghiên cứu nước ngoài đã phát triển nhiều mô hình và cơ chế bảo vệ đa dạng, từ mô hình pháp luật chuyên biệt đến mô hình gắn với quản trị tổ chức và cơ chế khắc phục tư pháp. Tuy nhiên, các nghiên cứu này phần lớn vẫn tiếp cận bảo vệ người tố cáo theo hướng biện pháp hoặc chính sách, chưa được phân tích một cách đầy đủ dưới góc độ xây dựng và vận hành một chế định pháp lý bảo vệ quyền trong các hệ thống pháp luật đang chuyển đổi.

Từ việc tổng hợp và đánh giá tình hình nghiên cứu, có thể nhận thấy rằng, mặc dù đã có số lượng đáng kể các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước liên quan đến quyền tố cáo và bảo vệ người tố cáo, song vẫn còn tồn tại những khoảng trống học thuật đáng kể. Đáng chú ý, chưa có công trình nào nghiên cứu một cách hệ thống, chuyên sâu và toàn diện về bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam dựa trên cách tiếp cận về quyền con người, mà cho phép gắn kết giữa cơ sở lý luận, khung pháp luật, thực tiễn áp dụng và các cơ chế bảo đảm quyền. Đây chính là khoảng trống học thuật và thực tiễn mà luận án hướng tới lấp đầy.

Trên cơ sở những kết quả nghiên cứu đã được kế thừa và những vấn đề còn bỏ ngỏ được nhận diện, phần Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án đã xác lập giả thuyết khoa học và hệ thống câu hỏi nghiên cứu của luận án theo hướng tiếp cận pháp lý, bảo đảm tính logic và khả năng kiểm chứng. Những nội dung này tạo tiền đề khoa học và phương pháp luận cho việc triển khai các chương tiếp theo của luận án.

Chương 1

CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ BẢO VỆ QUYỀN CỦA NGƯỜI TỐ CÁO

1.1. Khái niệm, đặc điểm, ý nghĩa của việc bảo vệ quyền của người tố cáo

1.1.1. Khái niệm tố cáo, người tố cáo và quyền của người tố cáo

(1) Tố cáo

Trong nhà nước pháp quyền, tố cáo được nhìn nhận như một kênh thông tin và cơ chế giám sát xã hội giúp phát hiện, ngăn chặn và xử lý hành vi vi phạm pháp luật, qua đó góp phần củng cố liêm chính công vụ, nâng cao trách nhiệm giải trình và bảo vệ lợi ích công¹⁰⁶. Từ bình diện quyền con người, hành vi “báo cho cơ quan có thẩm quyền biết về vi phạm” có quan hệ gắn bó với quyền tự do biểu đạt (tự do tìm kiếm, tiếp nhận và truyền đạt thông tin) mà được thừa nhận trong luật nhân quyền quốc tế¹⁰⁷.

Về mặt ngôn ngữ, “tố cáo” thường được hiểu là việc vạch rõ/trình báo hành vi sai trái, vi phạm pháp luật trước công luận hoặc cơ quan có trách nhiệm¹⁰⁸ (trong tiếng Anh thường dùng các nhóm từ như *report, denounce, disclose*)¹⁰⁹. Trong khoa học pháp lý, khái niệm “tố cáo” không đồng nhất với “buộc tội”, bởi tố cáo (đặc biệt theo Luật Tố cáo) nhấn mạnh yếu tố thông báo/đề nghị cơ quan có thẩm quyền xem xét và gắn với thủ tục pháp luật.

Trên bình diện quốc tế, Công ước của Liên Hợp Quốc về chống tham nhũng (UNCAC) không đưa ra định nghĩa “tố cáo”, nhưng Điều 33 Công ước này đặt vấn đề bảo vệ người tố cáo (reporting persons) khi họ báo cáo về hành vi tham nhũng “một cách thiện chí và có căn cứ hợp lý” theo pháp luật quốc gia¹¹⁰. Hướng dẫn của UNODC cũng sử dụng thuật ngữ “reporting person(s)” (và đôi khi là “whistleblower”) để chỉ người cung cấp thông tin về hành vi sai trái đến chủ thể có thẩm quyền, trong đó nhấn mạnh tiêu chí thiện chí/căn cứ hợp lý như một ngưỡng để chống lạm dụng việc tố cáo¹¹¹.

¹⁰⁶ Về vai trò tố cáo như cơ chế phát hiện/giám sát và xử lý vi phạm, xem khái quát trong cách thiết kế “giải quyết tố cáo phải bảo đảm an toàn cho người tố cáo” của Luật Tố cáo 2018.

¹⁰⁷ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *International Covenant on Civil and Political Rights*, art. 19.

¹⁰⁸ Hoàng Phê (chủ biên), *Từ điển tiếng Việt* (Đà Nẵng: Nxb. Đà Nẵng – Trung tâm Từ điển học, 2004).

¹⁰⁹ Oxford Learner's Dictionaries, s.v. “accusation,” accessed January 7, 2026. [oxfordlearnersdictionaries.com](https://www.oxfordlearnersdictionaries.com)

¹¹⁰ United Nations, *United Nations Convention against Corruption* (New York: United Nations, 2004), art. 33.

¹¹¹ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons* (New York: United Nations, 2015).

Ở Việt Nam, Luật Tố cáo năm 2018 định nghĩa: “Tố cáo là việc cá nhân theo thủ tục quy định của Luật này báo cho cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền biết về hành vi vi phạm pháp luật... gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại...”¹¹². Để bảo đảm chuẩn xác so với một số cách diễn đạt trước đây, Luật 2018 dùng chủ thể là “cá nhân” (không chỉ “công dân”), qua đó mở rộng phạm vi chủ thể tố cáo theo pháp luật¹¹³.

Từ những phân tích ở trên, có thể khái quát các thuộc tính pháp lý cốt lõi của “tố cáo” đó là: (i) hành vi cung cấp thông tin do cá nhân thực hiện; (ii) đối tượng thông tin là hành vi vi phạm pháp luật; (iii) địa chỉ tiếp nhận là cơ quan/tổ chức/cá nhân có thẩm quyền; và (iv) mục tiêu (pháp lý - xã hội) là để thúc đẩy việc ngăn ngừa, xử lý vi phạm pháp luật, bảo vệ lợi ích công hoặc quyền, lợi ích hợp pháp của chủ thể liên quan¹¹⁴.

Trên cơ sở đó, trong luận án này, khái niệm tố cáo được hiểu như sau: *Tố cáo là hành vi pháp lý của cá nhân, thực hiện theo thủ tục luật định, nhằm báo cho chủ thể có thẩm quyền về hành vi vi phạm pháp luật (có thật hoặc có căn cứ hợp lý để nghi ngờ), để cơ quan có thẩm quyền xem xét, xác minh và xử lý nhằm bảo vệ trật tự pháp lý, lợi ích công và quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân.*

Khái niệm dựa trên mục đích xã hội – pháp lý của tố cáo, đó là bảo vệ trật tự pháp lý, lợi ích công và quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân. Đây chính là dấu hiệu phân biệt tố cáo với các cơ chế pháp lý khác như khiếu nại, phản ánh hay kiến nghị. Nếu khiếu nại chủ yếu nhằm bảo vệ quyền lợi riêng của người khiếu nại thì tố cáo mang bản chất của một cơ chế giám sát xã hội và kiểm soát quyền lực công, góp phần phát hiện, ngăn chặn và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật trong bộ máy nhà nước và đời sống xã hội. Vì vậy, khái niệm nêu trên không chỉ phù hợp với pháp luật thực định mà còn có tính khái quát lý luận cao, phản ánh đúng bản chất pháp lý, chức năng xã hội và giá trị dân chủ của chế định tố cáo trong nhà nước pháp quyền hiện đại. Tố cáo, về bản chất pháp lý, không đơn thuần là sự phản ánh thông

¹¹² Quốc hội, *Luật Tố cáo* (Luật số 25/2018/QH14, 2018), Điều 2 khoản 1.

¹¹³ Quốc hội, *Luật Tố cáo* (Luật số 25/2018/QH14, 2018), Điều 2 khoản 4 (“Người tố cáo là cá nhân thực hiện việc tố cáo”).

¹¹⁴ Quốc hội, *Luật Tố cáo* (Luật số 25/2018/QH14, 2018), Điều 2 khoản 1; United Nations, *United Nations Convention against Corruption* (New York: United Nations, 2004), art. 33.

tin hay biểu hiện ý chí mang tính xã hội, mà là một hành vi pháp lý của cá nhân được thực hiện theo trình tự, thủ tục do pháp luật quy định, làm phát sinh quan hệ pháp luật giữa người tố cáo với cơ quan, chủ thể có thẩm quyền. Tố cáo là hành vi pháp lý có cơ sở khoa học vững chắc bởi thông qua hành vi này, Nhà nước phát sinh nghĩa vụ tiếp nhận, xem xét, xác minh và xử lý thông tin về hành vi vi phạm pháp luật; đồng thời người tố cáo được pháp luật bảo vệ, còn người bị tố cáo có thể phải gánh chịu hậu quả pháp lý tương ứng nếu hành vi vi phạm được xác lập.

Khái niệm nêu trên thừa nhận đối tượng của tố cáo không chỉ là hành vi vi phạm “có thật”, mà còn bao gồm những hành vi “có căn cứ hợp lý để nghi ngờ”. Cách tiếp cận này phản ánh đúng bản chất của cơ chế tố cáo trong nhà nước pháp quyền hiện đại, bởi người tố cáo không phải chủ thể có nghĩa vụ điều tra hay chứng minh hoàn toàn hành vi vi phạm; chức năng đó thuộc về cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Nếu buộc cá nhân chỉ được tố cáo khi đã có đầy đủ chứng cứ xác thực thì vô hình chung sẽ triệt tiêu vai trò cảnh báo, phát hiện và phòng ngừa vi phạm của chế định tố cáo. Do đó, tiêu chí “có căn cứ hợp lý để nghi ngờ” bảo đảm tính khả thi, tính phòng ngừa và hiệu quả kiểm soát quyền lực của cơ chế này mà không làm suy giảm tính chính xác của tố cáo.

(2) Người tố cáo

Như đã đề cập, trên bình diện quốc tế, nhiều văn kiện, khuyến nghị do các tổ chức quốc tế ban hành dùng thuật ngữ *whistleblower* hoặc *reporting person* để chỉ người tố cáo/tố cáo hành vi sai trái (không nhất thiết giới hạn trong khu vực công). Cụ thể, Điều 33 UNCAC nhấn mạnh vai trò của người tố cáo/tố cáo thiện chí và có căn cứ hợp lý trong phòng, chống tham nhũng¹¹⁵. Trong khi đó, UNODC cũng nhấn mạnh cách tiếp cận đó nhưng xem “reporting persons” như một nhóm rộng hơn (có thể bao gồm công chức, người lao động, nhà thầu...), đồng thời coi các tiêu chí thiện chí/căn cứ hợp lý là cơ sở để phân biệt người tố cáo hợp pháp với hành vi lợi dụng tố cáo¹¹⁶. Tương tự, ở Việt Nam, Luật Tố cáo 2018 cũng quy định: “Người tố cáo là cá nhân thực hiện việc tố cáo¹¹⁷”.

¹¹⁵ United Nations, *United Nations Convention against Corruption* (New York: United Nations, 2004), art. 33.

¹¹⁶ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons* (New York: United Nations, 2015).

¹¹⁷ Quốc hội, *Luật Tố cáo* (Luật số 25/2018/QH14, 2018), Điều 2 khoản 4 (“Người tố cáo là cá nhân thực hiện việc tố cáo”).

Những cách định nghĩa nêu trên có ưu điểm là rõ ràng nhưng về mặt học thuật và tiếp cận từ góc độ quyền con người, cần thấy rằng khái niệm “người tố cáo” không chỉ là “người cung cấp/thông báo thông tin”, mà còn là *chủ thể quyền (rights-holder)* trong quan hệ pháp luật tố cáo, mà có địa vị pháp lý đặc thù phát sinh từ hành vi tố cáo hợp lệ.

Từ những phân tích trên, trong luận án này, khái niệm người tố cáo được hiểu như sau: *Người tố cáo là cá nhân cung cấp thông tin một cách thiện chí và có căn cứ hợp lý về hành vi vi phạm pháp luật cho chủ thể có thẩm quyền, nhằm thúc đẩy việc xác minh, xử lý hành vi vi phạm đó để bảo vệ lợi ích công hoặc quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân.*

Khái niệm nêu trên dựa trên mục đích của hành vi tố cáo là “thúc đẩy việc xác minh, xử lý hành vi vi phạm pháp luật”. Điều này cho thấy tố cáo không mặc nhiên đồng nghĩa với việc xác định có vi phạm pháp luật xảy ra, mà chỉ là cơ chế khởi phát hoạt động kiểm tra, xác minh của cơ quan có thẩm quyền. Đây là cách tiếp cận có tính khách quan và khoa học vì nó bảo đảm nguyên tắc suy đoán vô tư, tránh đồng nhất người bị tố cáo với người có hành vi vi phạm trước khi có kết luận chính thức từ cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Đồng thời, cách diễn đạt này cũng phản ánh đúng bản chất phân công chức năng trong cơ chế pháp lý: cá nhân thực hiện quyền cung cấp thông tin, còn nhà nước thực hiện quyền xác minh và xử lý.

Cuối cùng, việc xác định mục tiêu của tố cáo là “bảo vệ lợi ích công hoặc quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân” có ý nghĩa làm nổi bật bản chất xã hội và giá trị công của chế định tố cáo. Khác với khiếu nại vốn thiên về bảo vệ quyền lợi riêng của chủ thể bị ảnh hưởng trực tiếp, tố cáo trước hết hướng đến bảo vệ trật tự pháp lý, tính liêm chính của bộ máy công quyền và lợi ích chung của xã hội. Điều này cho thấy tố cáo là một công cụ kiểm soát quyền lực mang bản chất dân chủ và có vai trò đặc biệt quan trọng trong phòng, chống tham nhũng, tiêu cực và vi phạm pháp luật.

Từ những phân tích trên có thể khẳng định, khái niệm “người tố cáo” được xây dựng trong luận án có cơ sở khoa học, lý luận và thực tiễn vững chắc. Khái niệm không chỉ phù hợp với bản chất pháp lý của tố cáo mà còn với xu hướng pháp lý

hiện đại về bảo vệ người tố cáo, kiểm soát quyền lực và bảo vệ lợi ích công. Việc nhấn mạnh các yếu tố “thiện chí”, “có căn cứ hợp lý” và “thúc đẩy xác minh, xử lý vi phạm” đã tạo nên chiều sâu học thuật cho khái niệm, bảo đảm tính logic, tính khái quát và sức thuyết phục cả về phương diện lý luận lẫn thực tiễn áp dụng.

(3) Quyền của người tố cáo

Từ cách tiếp cận dựa trên quyền (HRBA), “quyền của người tố cáo” cần được hiểu như là một tập hợp các bảo đảm pháp lý nhằm bảo vệ phẩm giá, an toàn và khả năng tham gia hợp pháp của cá nhân trong việc cung cấp thông tin về vi phạm pháp luật, đồng thời ràng buộc nghĩa vụ của nhà nước trong việc tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm các quyền đó.

Từ góc độ luật nhân quyền quốc tế, quyền tố cáo có quan hệ trực tiếp với quyền tự do biểu đạt mà được quy định trong Điều 19 ICCPR (bao gồm quyền tìm kiếm, tiếp nhận và truyền đạt thông tin), đồng thời gắn liền với ý nghĩa rộng của quyền công dân tham gia vào đời sống công cộng theo Điều 25 ICCPR¹¹⁸.

Ở cấp độ pháp luật quốc gia, Luật Tố cáo 2018 của Việt Nam quy định cụ thể các quyền của người tố cáo (tại Điều 9), đồng thời đặt ra nguyên tắc “bảo đảm an toàn cho người tố cáo” trong quá trình giải quyết tố cáo, từ đó xác định các nghĩa vụ tương ứng của các chủ thể, hình thành một cơ chế bảo vệ người tố cáo theo luật định¹¹⁹.

Từ góc độ cấu trúc quyền, xem xét từ cách tiếp cận của pháp luật quốc tế và pháp luật Việt Nam, có thể chia các quyền của người tố cáo thành hai nhóm chính như sau:

Nhóm quyền nền tảng về nhân thân và an toàn: thể hiện ở việc người tố cáo được bảo đảm an toàn, không bị đe dọa/tra thù; được bảo vệ danh dự, nhân phẩm, đời sống riêng tư và dữ liệu cá nhân; được bảo mật danh tính và thông tin liên quan, nhất là trong bối cảnh nguy cơ “lộ nguồn thông tin” mà có thể dẫn tới việc họ bị trả đũa¹²⁰.

¹¹⁸ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *International Covenant on Civil and Political Rights*, art. 19; OHCHR, *International Covenant on Civil and Political Rights*, art. 25; xem thêm UN Human Rights Committee, *General Comment No. 25 (Article 25)*, para. 1.

¹¹⁹ Quốc hội, *Luật Tố cáo* (Luật số 25/2018/QH14, 2018), các nguyên tắc bảo đảm an toàn cho người tố cáo và hệ quyền – nghĩa vụ theo luật.

¹²⁰ Quốc hội, *Luật Tố cáo* (Luật số 25/2018/QH14, 2018), các nguyên tắc bảo đảm an toàn cho người tố cáo và hệ quyền – nghĩa vụ theo luật.

Nhóm quyền bảo đảm khả năng thực thi và tiếp cận công lý: thể hiện ở việc đơn của người tố cáo được tiếp nhận và xử lý theo trình tự luật định; quyền được thông báo kết quả giải quyết tố cáo; quyền khiếu nại/kiến nghị khi quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm hại do hành vi tố cáo; quyền được khôi phục/khắc phục nếu bị trù dập, trả thù¹²¹.

Cũng cần nhấn mạnh rằng hầu hết các quyền của người tố cáo đều không phải quyền tuyệt đối. Luật nhân quyền quốc tế cho phép các quốc gia hạn chế quyền tự do biểu đạt bằng pháp luật khi cần thiết để tôn trọng quyền/danh dự của người khác; bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự công cộng, sức khỏe/đạo đức xã hội. Do đó, pháp luật của các quốc gia thường đặt ra các ngưỡng trách nhiệm nhằm chống việc lạm dụng quyền tố cáo để xâm hại các lợi ích đã nêu¹²². Trong trường hợp lạm dụng, người tố cáo có thể bị pháp luật trừng phạt, đặc biệt khi có hành vi lạm dụng quyền tố cáo để vu khống hoặc làm nhục người khác thì có thể bị truy tố theo pháp luật hình sự¹²³.

Từ những phân tích như trên, trong luận án này, khái niệm quyền của người tố cáo được định nghĩa như sau: *Quyền của người tố cáo là tổng thể các bảo đảm pháp lý về an toàn, bí mật thông tin, nhân thân, việc làm/vị thế xã hội, và khả năng tiếp cận cơ chế bảo vệ – khắc phục dành cho cá nhân thực hiện hành vi tố cáo thiện chí, hợp pháp, nhằm bảo đảm việc tố cáo không dẫn tới trả thù, trù dập và khả năng người tố cáo tiếp cận công lý khi bị xâm hại do hành vi của họ.*

Khái niệm nêu trên không tiếp cận “quyền của người tố cáo” theo nghĩa hẹp (là tập hợp các quyền năng tố tụng hay quyền thủ tục đơn thuần), mà tiếp cận dưới góc độ quyền con người, quyền công dân và cơ chế bảo vệ pháp lý trong nhà nước pháp quyền hiện đại. Điều này giúp chuyển dịch từ tư duy “quyền được tố cáo” sang tư duy “quyền được bảo vệ khi thực hiện tố cáo”, phù hợp với xu hướng lập pháp và học thuyết bảo vệ whistleblower trong pháp luật quốc tế hiện nay. Cụ thể, việc sử

¹²¹ Quốc hội, *Luật Tố cáo* (Luật số 25/2018/QH14, 2018), các nguyên tắc bảo đảm an toàn cho người tố cáo và hệ quyền – nghĩa vụ theo luật; United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons* (New York: United Nations, 2015).

¹²² Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *International Covenant on Civil and Political Rights*, art. 19.

¹²³ Xem tóm lược nội dung Điều 155 và Điều 156 Bộ luật Hình sự 2015 (sửa đổi, bổ sung 2017) về “làm nhục người khác” và “vu khống”.

dụng cụm từ “tổng thể các bảo đảm pháp lý” cho thấy quyền của người tố cáo không được hiểu như một quyền đơn nhất hay một quyền năng độc lập, mà là một hệ thống các điều kiện pháp lý do nhà nước thiết lập nhằm bảo đảm cho cá nhân có thể thực hiện quyền tố cáo một cách an toàn và hiệu quả. Cách tiếp cận này phản ánh đúng bản chất của quyền trong nhà nước pháp quyền hiện đại: quyền chỉ có giá trị thực chất khi được bảo đảm bằng cơ chế pháp lý hữu hiệu. Nếu pháp luật chỉ ghi nhận quyền tố cáo nhưng không tạo lập cơ chế bảo vệ tương ứng thì quyền đó trên thực tế chỉ tồn tại hình thức và khó có khả năng được thực thi. Nói cách khác, việc xác định quyền của người tố cáo là “tổng thể các bảo đảm pháp lý” giúp nâng khái niệm từ phạm vi quyền chủ quan cá nhân sang phạm vi thiết chế bảo vệ quyền.

Mặt khác, mục tiêu của quyền này được xác định là “bảo đảm việc tố cáo không dẫn tới trả thù, trù dập và khả năng người tố cáo tiếp cận công lý khi bị xâm hại do hành vi của họ” cũng phản ánh đúng bản chất của cơ chế bảo vệ người tố cáo trong nhà nước pháp quyền. Quyền của người tố cáo không chỉ dừng lại ở phòng ngừa sự trả đũa mà còn bao gồm khả năng được phục hồi và khắc phục hậu quả khi sự xâm hại đã xảy ra. Việc đưa yếu tố “tiếp cận công lý” vào khái niệm có ý nghĩa đặt quyền của người tố cáo trong tổng thể các quyền con người cơ bản, nhất là quyền được bảo vệ bằng cơ chế tư pháp hữu hiệu khi bị xâm hại.

Từ góc độ lý luận, khái niệm nêu trên giúp tái định vị bản chất của quyền người tố cáo. Nếu cách tiếp cận truyền thống thường coi đây là nhóm quyền phụ trợ trong quá trình giải quyết tố cáo, thì khái niệm trên cho thấy quyền của người tố cáo thực chất là một yếu tố của cơ chế bảo đảm dân chủ và kiểm soát quyền lực công. Bởi lẽ, trong điều kiện thiếu cơ chế bảo vệ hữu hiệu, cá nhân sẽ e ngại tố cáo các hành vi sai phạm, đặc biệt là các hành vi tham nhũng, lạm quyền hoặc vi phạm trong bộ máy công quyền. Khi đó, sự im lặng do sợ hãi sẽ làm suy giảm hiệu quả kiểm soát quyền lực và làm xói mòn trật tự pháp lý. Do vậy, bảo vệ quyền của người tố cáo không chỉ nhằm bảo vệ một cá nhân cụ thể mà còn nhằm bảo vệ lợi ích công, sự minh bạch và tính liêm chính của bộ máy nhà nước.

Khái niệm nêu trên cũng giúp lượng hóa và cấu trúc hóa nội hàm bảo vệ quyền của người tố cáo thông qua các nhóm bảo đảm cụ thể như: an toàn, bí mật thông tin,

nhân thân, việc làm/vị thế xã hội và khả năng tiếp cận cơ chế bảo vệ – khắc phục. Đây là cách tiếp cận phản ánh đầy đủ những nguy cơ mà người tố cáo có thể phải đối mặt trong thực tiễn. Trên thực tế, hành vi trả thù người tố cáo không chỉ biểu hiện dưới dạng xâm hại thân thể mà còn diễn ra dưới nhiều hình thức tinh vi hơn như cô lập xã hội, chấm dứt việc làm, hạ thấp uy tín, gây áp lực nghề nghiệp hoặc làm tổn hại danh dự, nhân phẩm. Do đó, nếu chỉ giới hạn quyền của người tố cáo ở phạm vi bảo vệ tính mạng hoặc bí mật thông tin thì sẽ không phản ánh đầy đủ bản chất của cơ chế bảo vệ người tố cáo trong điều kiện hiện đại. Việc mở rộng nội hàm sang “vị thế xã hội” và “khả năng tiếp cận cơ chế khắc phục” là để xem xét quyền của người tố cáo dưới góc độ quyền tiếp cận công lý và quyền được bảo vệ toàn diện.

Đặc biệt, việc gắn quyền này với “cá nhân thực hiện hành vi tố cáo thiện chí, hợp pháp” là để phân định giữa người tố cáo nhằm bảo vệ lợi ích công với người lợi dụng tố cáo để vu khống, cạnh tranh không lành mạnh hoặc phục vụ động cơ cá nhân. Trong khoa học pháp lý hiện đại, nguyên tắc thiện chí được xem là nền tảng để xác định tính chính đáng của hành vi tố cáo. Một người tố cáo cần được bảo vệ khi họ hành động với niềm tin trung thực và có cơ sở hợp lý về sự tồn tại của hành vi vi phạm pháp luật, ngay cả khi kết quả xác minh cuối cùng có thể không hoàn toàn trùng khớp với nhận định ban đầu của họ. Đây là cách tiếp cận tương thích với lý thuyết về tố cáo thiện ý (“good faith reporting”) trong pháp luật quốc tế.

1.1.2. Khái niệm bảo vệ quyền của người tố cáo

Trong khoa học pháp lý, bảo vệ được hiểu là một dạng hoạt động pháp lý – xã hội mang tính chủ động, được thực hiện nhằm ngăn ngừa, hạn chế hoặc loại bỏ nguy cơ xâm phạm đến các quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức. Hoạt động bảo vệ có thể được thực hiện bởi chính chủ thể quyền (tự bảo vệ), hoặc bởi Nhà nước, thông qua các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, hoặc thông qua sự tham gia, phối hợp của các chủ thể xã hội khác. Theo nghĩa rộng, bảo vệ không chỉ mang ý nghĩa phản ứng sau khi quyền bị xâm phạm, mà còn bao hàm cả các biện pháp phòng ngừa và răn đe nhằm ngăn chặn vi phạm xảy ra ngay từ đầu¹²⁴.

¹²⁴ Robert Alexy, *A Theory of Constitutional Rights* (Oxford: Oxford University Press, 2002), 44–48.

Bảo vệ quyền con người là một dạng đặc thù của hoạt động bảo vệ pháp lý, xã hội nói chung, hướng tới việc bảo đảm cho các quyền và tự do cơ bản của con người được tôn trọng và thực thi trên thực tế. Trong luật nhân quyền quốc tế, bảo vệ quyền con người thường bao gồm ba hợp phần gắn bó hữu cơ với nhau: (i) phòng ngừa vi phạm quyền; (ii) xử lý, trừng trị các hành vi vi phạm quyền; và (iii) khắc phục, phục hồi quyền và bồi thường cho nạn nhân của hành vi vi phạm. Các hợp phần này được thực hiện thông qua nhiều thiết chế khác nhau, như thiết chế lập pháp, hành pháp, tư pháp, cũng như các biện pháp hỗ trợ xã hội, tâm lý và nghề nghiệp¹²⁵. Theo nghĩa đó, bảo vệ quyền là khái niệm hẹp hơn nhưng mang tính tác nghiệp cao hơn so với bảo đảm quyền, bởi bảo đảm quyền bao hàm toàn bộ các điều kiện chính trị, kinh tế, xã hội, pháp lý để quyền có thể được hiện thực hóa trong đời sống xã hội¹²⁶.

Đặt trong bối cảnh tố cáo, việc bảo vệ quyền của người tố cáo nảy sinh từ thực tế rằng việc thực hiện quyền tố cáo - dù mang ý nghĩa tích cực đối với xã hội và Nhà nước - lại thường đặt người tố cáo vào vị thế dễ bị tổn thương, đặc biệt khi đối tượng bị tố cáo là cá nhân, tổ chức có quyền lực, vị thế hoặc ảnh hưởng xã hội. Nguy cơ bị trả thù, trù dập, gây áp lực về tinh thần, kinh tế, nghề nghiệp hoặc thậm chí xâm hại đến tính mạng, sức khỏe của bản thân và người thân là những rủi ro hiện hữu khiến nhiều cá nhân do dự hoặc từ bỏ việc thực hiện quyền tố cáo¹²⁷. Chính trong bối cảnh đó, yêu cầu xây dựng và thực thi cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo trở thành một đòi hỏi khách quan của mọi nhà nước và xã hội.

Từ những phân tích trên, có thể đưa ra định nghĩa như sau: *Bảo vệ quyền của người tố cáo là tổng thể các biện pháp pháp lý, tổ chức và xã hội do Nhà nước và các chủ thể có liên quan thực hiện, nhằm bảo vệ giữ cho bảo đảm pháp lý an toàn để bảo đảm khả năng tiếp cận và các quyền hợp pháp khác của người tố cáo trong suốt quá trình thực hiện tố cáo, đồng thời ngăn ngừa, phát hiện, xử lý và khắc phục các hành vi xâm hại, bao gồm trả thù, trù dập hoặc phân biệt đối xử đối với người tố cáo.*

¹²⁵ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Human Rights: Handbook for Parliamentarians* No. 26 (Geneva: OHCHR & IPU, 2016), 35–38.

¹²⁶ Manfred Nowak, *Introduction to the International Human Rights Regime* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2003), 47–52.

¹²⁷ David B. Lewis and Wim Vandekerckhove, “Developments in Whistleblowing Research 2015–2019,” *International Journal of Management Reviews* 22, no. 1 (2020): 45–46.

Theo định nghĩa trên, việc bảo vệ quyền của người tố cáo không đồng nhất với việc bảo vệ một con người thuần túy, mà là *bảo vệ một chủ thể quyền trong một quan hệ pháp luật đặc thù*¹²⁸. Nội dung bảo vệ không chỉ giới hạn ở việc bảo đảm an toàn về tính mạng, sức khỏe, mà còn bao gồm việc bảo vệ danh dự, nhân phẩm, đời sống riêng tư, vị trí việc làm, quyền nghề nghiệp, quyền tiếp cận công lý và các quyền, lợi ích hợp pháp khác phát sinh gắn liền với hành vi tố cáo¹²⁹.

Về chủ thể được bảo vệ, trong pháp luật quốc tế và pháp luật của nhiều quốc gia, đối tượng trung tâm của cơ chế bảo vệ chính là người tố cáo - với tư cách là chủ thể trực tiếp thực hiện quyền tố cáo. Tuy nhiên, trên thực tế, tác động tiêu cực của hành vi trả thù hoặc trả dập không chỉ dừng lại ở bản thân người tố cáo mà còn có thể lan sang người thân, người có quan hệ gia đình hoặc nghề nghiệp với họ¹³⁰. Do đó, trong pháp luật quốc tế và pháp luật của nhiều quốc gia, trong đó có Việt Nam, đã mở rộng phạm vi bảo vệ sang các chủ thể liên quan khi có căn cứ cho thấy họ bị đe dọa hoặc xâm hại do hành vi tố cáo.

Về chủ thể có nghĩa vụ bảo vệ, theo cách tiếp cận dựa trên quyền con người, Nhà nước là chủ thể chính có trách nhiệm bảo vệ quyền của người tố cáo¹³¹. Trách nhiệm này được cụ thể hóa thông qua nghĩa vụ của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền tiếp nhận và giải quyết tố cáo, các cơ quan bảo vệ pháp luật, cũng như hệ thống cơ quan tư pháp. Bên cạnh đó, trong nhiều trường hợp, việc bảo vệ quyền của người tố cáo đòi hỏi sự phối hợp liên ngành và liên chủ thể¹³², bao gồm các cơ quan sử dụng lao động, tổ chức công đoàn, cơ quan báo chí, cơ sở y tế và các tổ chức xã hội khác, nhằm bảo đảm các biện pháp bảo vệ được triển khai kịp thời, toàn diện và hiệu quả¹³³.

¹²⁸ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons* (Vienna: United Nations, 2015), 3–7.

¹²⁹ Transparency International, *International Principles for Whistleblower Legislation* (Berlin: Transparency International, 2013), 6–10.

¹³⁰ Quốc hội Việt Nam, *Luật Tố cáo* (Luật số 25/2018/QH14, ngày 12/6/2018), Điều 47.

¹³¹ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General Comment No. 12*, UN Doc. E/C.12/1999/5, para. 15.

¹³² United Nations Development Programme (UNDP), *Protecting Whistleblowers in the Public Interest* (New York: UNDP, 2015), 11–14.

¹³³ Robert G. Vaughn, *The Successes and Failures of Whistleblower Laws* (Cheltenham: Edward Elgar, 2012), 3–7.

Nói tóm lại, bảo vệ quyền của người tố cáo không chỉ là một chế định pháp lý có tính thủ tục, mà còn là một bộ phận cấu thành quan trọng của cơ chế bảo vệ quyền con người và kiểm soát quyền lực nhà nước, góp phần thúc đẩy minh bạch, trách nhiệm giải trình và pháp quyền trong quản trị quốc gia và đời sống xã hội.

1.1.3. Đặc điểm của việc bảo vệ quyền của người tố cáo

Như đã đề cập, từ góc độ lý luận về quyền con người, việc bảo vệ quyền của người tố cáo được xem một bộ phận cấu thành của cơ chế bảo vệ quyền con người nói chung, song đồng thời mang những đặc điểm riêng biệt, xuất phát từ tính chất đặc thù của chủ thể quyền và bối cảnh phát sinh nguy cơ xâm hại. Cụ thể, người tố cáo là cá nhân chủ động thực hiện quyền qua việc phơi bày hành vi vi phạm pháp luật, đặc biệt là các hành vi gắn với lạm dụng quyền lực và tham nhũng. Chính sự chủ động này khiến họ phải đối mặt với nguy cơ bị trả thù, trả đũa có chủ đích, thường đến từ chính những cá nhân, cơ quan, tổ chức mà họ tố cáo. Vì vậy, so với các cơ chế bảo vệ quyền con người thông thường, bảo vệ quyền của người tố cáo đòi hỏi mức độ bảo vệ cao hơn, kịp thời hơn và mang tính can thiệp chủ động rõ nét hơn¹³⁴, cụ thể như sau:

Thứ nhất, bảo vệ quyền của người tố cáo là cơ chế bảo vệ chủ thể quyền chủ động nhưng dễ bị tổn thương

Trong lý luận về quyền con người, chủ thể quyền thường được nhìn nhận như những cá nhân bị xâm hại hoặc có nguy cơ bị xâm hại quyền, do đó cần được bảo vệ khỏi sự can thiệp bất hợp pháp của nhà nước hoặc bên thứ ba. Trái lại, người tố cáo là chủ thể chủ động kích hoạt quan hệ pháp luật, thông qua việc thực hiện quyền tố cáo nhằm yêu cầu nhà nước can thiệp, xử lý vi phạm. Sự chủ động này lại đặt họ vào vị thế bất lợi trong tương quan quyền lực với người bị tố cáo, đặc biệt khi đối tượng bị tố cáo là cấp trên, đồng nghiệp, người sử dụng lao động hoặc quan chức công quyền. Về khía cạnh này, C. Fred Alford đã mô tả người tố cáo như những “wounded truth-tellers” (những người nói ra sự thật nhưng bị tổn thương từ bên trong tổ chức), thường phải chịu sự cô lập, mất việc, tổn hại tinh thần và bị đe dọa an toàn cá nhân¹³⁵.

¹³⁴ Robert G. Vaughn, *The Successes and Failures of Whistleblower Laws* (Cheltenham: Edward Elgar, 2012), 3–7.

¹³⁵ C. Fred Alford, *Whistleblowers: Broken Lives and Organizational Power* (Ithaca: Cornell University Press, 2001), 17–22.

Thứ hai, nguy cơ xâm hại đối với người tố cáo mang tính chất có mục tiêu, có chủ ý và nội bộ.

Khác với nhiều trường hợp vi phạm quyền con người chỉ mang tính phổ biến hoặc ngẫu nhiên, nguy cơ xâm hại đối với người tố cáo thường mang tính có chủ đích trả thù (*retaliation*) và gắn chặt với quan hệ nội bộ trong cơ quan, tổ chức. Các hành vi trả thù có thể diễn ra tinh vi và kéo dài, dưới nhiều hình thức như sa thải, giáng chức, cô lập nghề nghiệp, gây áp lực tâm lý hoặc đe dọa an ninh cá nhân. Nhiều nghiên cứu quốc tế cho thấy, nếu không có cơ chế bảo vệ đặc thù, phần lớn người tố cáo sẽ lựa chọn cách im lặng, dẫn đến “vùng tối của tổ chức” - nơi các hành vi vi phạm tiếp tục tồn tại mà không bị vạch trần¹³⁶.

Thứ ba, bảo vệ quyền của người tố cáo đòi hỏi cơ chế phòng ngừa và can thiệp sớm (*ex ante*).

Một đặc điểm pháp lý nổi bật của bảo vệ quyền người tố cáo là tính phòng ngừa cao, thể hiện ở việc pháp luật cho phép áp dụng các biện pháp bảo vệ trước khi thiệt hại thực tế xảy ra. Điều này khác với nhiều cơ chế bảo vệ quyền con người truyền thống vốn thiên về xử lý hậu quả (*ex post*). Cụ thể, các biện pháp như bảo mật danh tính, tạm thời thay đổi vị trí công tác, bảo vệ cá nhân khẩn cấp hoặc can thiệp hành chính nhanh được xem là những yếu tố then chốt để ngăn chặn việc trả thù người tố cáo ngay từ giai đoạn đầu¹³⁷. Về khía cạnh này, UNODC đã nhấn mạnh rằng, nếu cơ chế bảo vệ chỉ được kích hoạt sau khi thiệt hại đã xảy ra thì hiệu quả bảo vệ sẽ bị suy giảm đáng kể¹³⁸.

Thứ tư, bảo vệ quyền của người tố cáo gắn chặt với nghĩa vụ bảo mật thông tin.

Bảo mật danh tính và thông tin cá nhân là một đặc điểm nổi bật của việc bảo vệ quyền người tố cáo. Điều đó là bởi việc tiết lộ danh tính, dù vô ý hay cố ý, có thể trực tiếp kích hoạt các hành vi trả thù người tố cáo. Về khía cạnh này, Tổ chức Minh bạch quốc tế (Transparency International) coi bảo mật là nguyên tắc nền tảng của

¹³⁶ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons* (Vienna: United Nations, 2015), 3–5.

¹³⁷ Transparency International, *International Principles for Whistleblower Legislation* (Berlin: Transparency International, 2013), 6–8.

¹³⁸ UNODC, *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons*, 9–12.

mọi cơ chế bảo vệ người tố cáo, theo đó danh tính chỉ được tiết lộ khi có sự đồng ý rõ ràng của người tố cáo hoặc trong những trường hợp thật sự cần thiết theo quy định của pháp luật và phải kèm theo các biện pháp bảo vệ bổ sung¹³⁹. Liên quan đến vấn đề này, nhiều quốc gia đã thiết lập các kênh tố cáo độc lập, ẩn danh và được mã hóa (hotlines, nền tảng trực tuyến an toàn) và xem đó như là một cấu phần không thể thiếu của cơ chế bảo vệ hiệu quả người tố cáo¹⁴⁰.

Thứ năm, bảo vệ quyền của người tố cáo đòi hỏi thiết chế tiếp nhận và xử lý độc lập.

Một đặc điểm pháp lý quan trọng khác là yêu cầu tách bạch giữa chủ thể tiếp nhận tố cáo và đối tượng bị tố cáo, nhằm tránh xung đột lợi ích và bảo đảm tính khách quan. Về khía cạnh này, OECD đã khuyến nghị các quốc gia thành lập các cơ quan hoặc cơ chế tiếp nhận tố cáo độc lập, thay vì để người tố cáo buộc phải gửi thông tin đến chính cơ quan nơi hành vi vi phạm xảy ra¹⁴¹. Điều đó là bởi việc thiếu tính độc lập trong tiếp nhận và xử lý tố cáo thường làm gia tăng rủi ro trả thù và làm suy giảm niềm tin của người tố cáo vào hệ thống pháp luật.

Thứ sáu, bảo vệ quyền của người tố cáo mang tính kết hợp giữa bảo vệ pháp lý và bảo vệ xã hội.

Bảo vệ quyền của người tố cáo không thể chỉ dừng ở các biện pháp pháp lý hình thức như cấm trả thù hoặc xử phạt vi phạm. Về khía cạnh này, nhiều nghiên cứu đã chỉ ra rằng, người tố cáo còn cần được hỗ trợ về pháp lý, tâm lý và nghề nghiệp để có thể vượt qua những hệ quả xã hội sau khi tố cáo. Ví dụ, David B. Lewis cho rằng các cơ chế bảo vệ người tố cáo hiệu quả thường kết hợp giữa bảo vệ pháp lý và hỗ trợ xã hội, trong đó coi người tố cáo là một nhóm xã hội cần được hỗ trợ để phục hồi và tái hòa nhập, thay vì chỉ xem họ là những đối tượng được “bảo vệ thụ động”¹⁴².

Thứ bảy, bảo vệ quyền của người tố cáo là thước đo của dân chủ và pháp quyền.

¹³⁹ UNODC, *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons*, 9–12.

¹⁴⁰ OECD, *Committing to Effective Whistleblower Protection* (Paris: OECD Publishing, 2016), 25–32.

¹⁴¹ OECD, *Committing to Effective Whistleblower Protection*, 37–41.

¹⁴² David B. Lewis, *Whistleblowing Around the World* (London: UCL Press, 2014), 210–215.

Cuối cùng, việc bảo vệ quyền của người tố cáo không chỉ là vấn đề pháp lý đơn thuần, mà còn là chỉ báo quan trọng của một nền dân chủ hoạt động trên cơ sở pháp quyền. Trong các xã hội dân chủ pháp quyền, người tố cáo được nhìn nhận như “cột trụ đạo đức” giúp phơi bày sự thật trong bối cảnh quyền lực có xu hướng che giấu sai phạm¹⁴³. Ngược lại, trong các xã hội thiếu cơ chế bảo vệ hiệu quả, sự im lặng của người có khả năng tố cáo sẽ làm suy yếu khả năng thực thi pháp luật, gia tăng tham nhũng và làm xói mòn lòng tin xã hội¹⁴⁴.

Tóm lại, bảo vệ quyền của người tố cáo có những điểm tương đồng với cơ chế bảo vệ quyền con người nói chung, nhưng đồng thời mang các đặc điểm pháp lý đặc thù như: mức độ rủi ro cao, nguy cơ trả thù có chủ đích, yêu cầu can thiệp sớm, nghĩa vụ bảo mật nghiêm ngặt, thiết chế độc lập và cơ chế bảo vệ kết hợp pháp lý – xã hội. Chính những đặc điểm này đòi hỏi việc bảo vệ quyền của người tố cáo phải được luật hóa đầy đủ, tổ chức thực thi hiệu quả và đặt ở vị trí trung tâm trong hoạt động của nhà nước pháp quyền, như một cấu phần không thể thiếu của cơ chế kiểm soát quyền lực và bảo vệ quyền con người nói chung của các quốc gia.

1.1.4. Ý nghĩa của việc bảo vệ quyền của người tố cáo

Nhìn từ các lý thuyết về kiểm soát quyền lực nhà nước và tiếp cận dựa trên quyền con người, việc bảo vệ quyền của người tố cáo không chỉ là một yêu cầu mang tính kỹ thuật trong quản lý xã hội, mà còn có ý nghĩa sâu rộng về pháp quyền, nhân quyền, chính trị, kinh tế - xã hội và văn hóa¹⁴⁵, cụ thể như sau:

Thứ nhất, từ góc độ pháp quyền

Trong nhà nước pháp quyền, việc bảo đảm cho công dân có khả năng giám sát và tố giác hành vi vi phạm pháp luật một cách an toàn là biểu hiện cụ thể của nguyên tắc thượng tôn pháp luật. Bảo vệ quyền của người tố cáo giúp khẳng định rằng không có vùng cấm trong việc phát hiện và xử lý vi phạm, và không một cá nhân hay tổ chức nào – kể cả chủ thể nắm giữ quyền lực - có thể đứng trên pháp luật. Ngược lại, nếu người tố cáo không được bảo vệ, xã hội sẽ xuất hiện hiện tượng

¹⁴³ David B. Lewis and Wim Vandekerckhove, “Developments in Whistleblowing Research 2015–2019” *International Journal of Management Reviews* 22, no. 1 (2020): 45–46.

¹⁴⁴ UNODC, *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons*, 9–12.

¹⁴⁵ Robert G. Vaughn, *The Successes and Failures of Whistleblower Laws* (Cheltenham: Edward Elgar, 2012), 1–5.

“*chilling effect*”, tức là sự im lặng mang tính phòng vệ của công dân trước các sai phạm vì lo sợ bị trả thù, trả đũa¹⁴⁶. Hệ quả là pháp luật mất đi một cơ chế cảnh báo sớm và khả năng tự phòng ngừa những hành vi vi phạm. Liên quan đến khía cạnh này, OECD đã nhấn mạnh rằng, một nhà nước pháp quyền hiện đại chỉ có thể vận hành hiệu quả khi người dân có thể báo cáo vi phạm pháp luật mà không phải sợ hãi, và việc thiếu cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo sẽ làm suy yếu nghiêm trọng năng lực thực thi pháp luật¹⁴⁷.

Thứ hai, từ góc độ quyền con người

Từ cách tiếp cận quyền con người, bảo vệ người tố cáo gắn trực tiếp với việc thực hiện và bảo vệ các quyền con người cơ bản, đặc biệt là quyền tự do biểu đạt (Điều 19 ICCPR), quyền tiếp cận công lý và biện pháp khắc phục hiệu quả (Điều 2 và 14 ICCPR), cũng như quyền tham gia vào quản lý xã hội (Điều 25 ICCPR)¹⁴⁸. Ở đây, việc tố cáo không phải là hành vi cá biệt hay ngoại lệ, mà là cách thức cụ thể để cá nhân thực hiện trách nhiệm xã hội và quyền hiến định của mình trong việc duy trì trật tự pháp lý và lợi ích công.

Trên bình diện quốc tế, như đã đề cập, Điều 33 UNCAC đã đặt ra yêu cầu với các quốc gia thành viên phải áp dụng các biện pháp thích hợp để bảo vệ người tố cáo khi họ hành động “với thiện chí và có cơ sở hợp lý”, qua đó khẳng định mối liên hệ chặt chẽ giữa bảo vệ người tố cáo và nghĩa vụ bảo vệ quyền con người của nhà nước¹⁴⁹. Bảo vệ người tố cáo, vì vậy, không chỉ nhằm bảo vệ một cá nhân cụ thể, mà còn là phương tiện để hiện thực hóa các quyền con người có liên quan.

Thứ ba, từ góc độ chính trị và kiểm soát quyền lực

Bảo vệ quyền của người tố cáo là một chỉ dấu quan trọng của một nền dân chủ thực chất. Khi công dân có thể lên tiếng chống lại sai phạm mà không sợ bị trừng phạt, họ trở thành chủ thể tích cực trong cơ chế kiểm soát quyền lực từ bên ngoài nhà nước. Liên quan đến khía cạnh này, C. Fred Alford gọi người tố cáo là “luồng tâm sống của tổ chức” – vì đó là những cá nhân dám đối diện với cấu trúc quyền lực

¹⁴⁶ OECD, *Committing to Effective Whistleblower Protection* (Paris: OECD Publishing, 2016), 19–21.

¹⁴⁷ OECD, *Committing to Effective Whistleblower Protection*, 15–18.

¹⁴⁸ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR), arts. 2, 14, 19, 25.

¹⁴⁹ United Nations, *United Nations Convention against Corruption* (UNCAC), art. 33.

vì niềm tin vào sự thật và công lý¹⁵⁰. Theo ý nghĩa đó, bảo vệ quyền của người tố cáo không chỉ là bảo vệ một cá nhân, mà còn là bảo vệ tính liêm chính của quyền lực công, góp phần duy trì tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong bộ máy nhà nước và trong doanh nghiệp. Ngược lại, sự thiếu vắng cơ chế bảo vệ hiệu quả quyền của người tố cáo sẽ làm gia tăng nguy cơ lạm dụng quyền lực và làm xói mòn nền tảng chính trị - pháp lý của nhà nước pháp quyền¹⁵¹.

Thứ tư, từ góc độ kinh tế - xã hội.

Vi phạm pháp luật, đặc biệt là tham nhũng, không chỉ gây tổn hại về đạo đức mà còn dẫn đến thiệt hại kinh tế nghiêm trọng. Liên quan đến khía cạnh này, Ngân hàng Thế giới ước tính mỗi năm nền kinh tế toàn cầu thiệt hại khoảng 1.000–2.000 tỷ USD do tham nhũng¹⁵². Trong bối cảnh đó, người tố cáo được ví như “cảm biến nội bộ” giúp phát hiện những hành vi tham nhũng từ sớm, qua đó giảm thiểu thiệt hại và nâng cao hiệu quả sử dụng tài sản công. Ở khu vực tư, Tổ chức Minh bạch quốc tế (Transparency International) đã chỉ ra rằng, các tổ chức và doanh nghiệp có cơ chế tố cáo và bảo vệ người tố cáo hiệu quả thường giảm được rủi ro pháp lý, cải thiện quản trị nội bộ và gia tăng lòng tin của cổ đông, đối tác và khách hàng¹⁵³. Như vậy, bảo vệ quyền của người tố cáo còn có ý nghĩa thiết thực đối với phát triển bền vững và quản trị tốt ở các quốc gia.

Thứ năm, từ góc độ văn hóa - xã hội

Trong nhiều xã hội, đặc biệt là các nền văn hóa Á Đông, tố cáo đôi khi bị nhìn nhận tiêu cực như hành vi “phản bội nội bộ” hoặc làm “mất uy tín của tổ chức”. Như vậy, việc nhà nước và pháp luật đứng ra bảo vệ và thừa nhận vai trò tích cực của người tố cáo góp phần tái định nghĩa vị thế xã hội của họ như người bảo vệ lợi ích công và công lý, thay vì đối tượng bị kỳ thị. Liên quan đến khía cạnh này, OECD

¹⁵⁰ C. Fred Alford, *Whistleblowers: Broken Lives and Organizational Power* (Ithaca: Cornell University Press, 2001), 3–6.

¹⁵¹ David B. Lewis, *Whistleblowing Around the World* (London: UCL Press, 2014), 5–8.

¹⁵² World Bank, *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank* (Washington, DC: World Bank, 1997); xem thêm World Bank, *Anticorruption portal*.

¹⁵³ Transparency International, *International Principles for Whistleblower Legislation* (Berlin: Transparency International, 2013), 4–6.

khuyến nghị các quốc gia cần kết hợp giáo dục, truyền thông và đào tạo để thay đổi nhận thức xã hội, xây dựng văn hóa liêm chính và khuyến khích tố cáo sai phạm¹⁵⁴.

Tóm lại, việc bảo vệ quyền của người tố cáo có ý nghĩa về nhiều mặt, cụ thể là củng cố pháp quyền và công lý, bảo đảm quyền con người, tăng cường dân chủ và kiểm soát quyền lực, nâng cao hiệu quả quản trị và thúc đẩy phát triển bền vững, đồng thời góp phần hình thành văn hóa liêm chính trong xã hội. Đây vừa là thước đo chất lượng của nhà nước pháp quyền, vừa là yếu tố nền tảng của cải cách thể chế hiện đại. Việc coi nhẹ bảo vệ quyền của người tố cáo đồng nghĩa với đánh mất một cơ hội then chốt để tăng cường tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và niềm tin của xã hội vào nhà nước.

1.2. Nguyên tắc, nội dung, phương thức bảo vệ quyền của người tố cáo

1.2.1. Nguyên tắc bảo vệ quyền của người tố cáo

Trong khoa học pháp lý hiện đại, nguyên tắc pháp luật được hiểu là những tư tưởng chỉ đạo mang tính nền tảng, chi phối việc xây dựng, giải thích và áp dụng pháp luật trong một lĩnh vực nhất định. Đối với vấn đề bảo vệ quyền của người tố cáo, việc xác lập các nguyên tắc có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, bởi đây là lĩnh vực vừa liên quan trực tiếp đến bảo vệ quyền con người, vừa gắn chặt với kiểm soát quyền lực nhà nước, phòng, chống tham nhũng và bảo đảm liêm chính công vụ. Nhiều nghiên cứu của OECD, UNODC và Tổ chức Minh bạch quốc tế (Transparency International) đều thống nhất rằng hiệu quả của cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo phụ thuộc trước hết vào việc tuân thủ nhất quán các nguyên tắc bảo vệ cơ bản, hơn là chỉ vào số lượng các biện pháp hành chính, tư pháp được ban hành¹⁵⁵.

Từ góc độ lý luận quyền con người, đối chiếu với chuẩn mực pháp luật quốc tế cũng như pháp luật của nhiều quốc gia, có thể xác định một số nguyên tắc cốt lõi chi phối việc bảo vệ quyền của người tố cáo như sau:

¹⁵⁴ OECD, *Committing to Effective Whistleblower Protection*, 43–46.

¹⁵⁵ OECD. (2016). *Committing to Effective Whistleblower Protection*. OECD Publishing; Transparency International. (2013). *International Principles for Whistleblower Legislation*.

(1) Nguyên tắc tôn trọng và bảo đảm quyền con người

Bảo vệ quyền của người tố cáo trước hết phải được đặt trong khuôn khổ chung của việc bảo vệ quyền con người. Người tố cáo là chủ thể của các quyền con người phổ quát, bao gồm quyền sống, quyền được bảo vệ an toàn thân thể, danh dự, nhân phẩm; quyền tự do biểu đạt, quyền được đối xử công bằng và quyền tiếp cận công lý... Do đó, mọi biện pháp bảo vệ người tố cáo phải nhằm mục tiêu tối hậu là bảo đảm việc thực thi đầy đủ, thực chất các quyền con người cơ bản của họ¹⁵⁶. Về vấn đề này, cách tiếp cận dựa trên quyền (Human Rights-Based Approach – HRBA) do các cơ quan Liên Hợp Quốc khuyến nghị hàm ý rằng các nhà nước không chỉ có nghĩa vụ tôn trọng mà còn phải chủ động bảo vệ quyền của người tố cáo trước các hành vi xâm phạm từ phía cơ quan công quyền hoặc các chủ thể tư nhân¹⁵⁷.

(2) Nguyên tắc bảo mật và an toàn thông tin

Nguyên tắc bảo mật và an toàn thông tin cho người tố cáo là yêu cầu bảo đảm bí mật danh tính, nội dung tố cáo và các dữ liệu liên quan trong suốt quá trình tiếp nhận, xử lý và lưu trữ hồ sơ. Bảo mật và an toàn thông tin thực hiện trên các nguyên tắc cụ thể như (i) nguyên tắc giữ bí mật danh tính: chỉ những người có thẩm quyền trực tiếp giải quyết vụ việc mới được tiếp cận thông tin về người tố cáo; nghiêm cấm tiết lộ trái phép dưới mọi hình thức. (ii) nguyên tắc hạn chế tiếp cận thông tin: thực hiện phân quyền rõ ràng, kiểm soát chặt chẽ việc sao chép, chuyển giao hoặc công khai dữ liệu tố cáo. (iii) nguyên tắc an toàn dữ liệu: áp dụng biện pháp kỹ thuật và quản lý để phòng ngừa rò rỉ, thất lạc, tấn công mạng hoặc khai thác trái phép thông tin. (iiii) nguyên tắc trách nhiệm giải trình: mọi hành vi truy cập, sử dụng thông tin tố cáo phải được ghi nhận, kiểm soát và chịu trách nhiệm pháp lý nếu vi phạm. Việc bảo đảm các nguyên tắc này không chỉ bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người tố cáo mà còn tạo niềm tin xã hội, khuyến khích công dân thực hiện quyền tố cáo một cách an toàn và hiệu quả.

Bảo mật danh tính và thông tin cá nhân của người tố cáo được thừa nhận rộng rãi là vấn đề trung tâm của mọi cơ chế bảo vệ hiệu quả về quyền của người tố cáo.

¹⁵⁶ Nowak, M. (2005). *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*. N.P. Engel.

¹⁵⁷ OHCHR. (2006). *Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation*. United Nations.

Về vấn đề này, OECD và Tổ chức Minh bạch quốc tế đều coi việc giữ bí mật thông tin là “điều kiện tiên quyết” để ngăn ngừa hành vi trả thù và tạo niềm tin cho người tố cáo¹⁵⁸. Nguyên tắc này đòi hỏi không chỉ phải có quy định pháp luật rõ ràng mà còn cần có các biện pháp hành chính, tổ chức nhằm hạn chế tối đa khả năng tiếp cận trái phép hoặc tiết lộ thông tin nhận diện người tố cáo.

(3) Nguyên tắc phòng ngừa và ngăn chặn trả thù

Một đặc điểm nổi bật của việc bảo vệ quyền của người tố cáo là tính chất phòng ngừa. Khác với nhiều cơ chế bảo vệ quyền con người khác vốn thiên về xử lý hậu quả, việc bảo vệ quyền của người tố cáo phải hướng tới ngăn chặn hành vi trả thù ngay từ giai đoạn sớm. UNODC nhấn mạnh rằng nếu chỉ xử lý sau khi hành vi trả thù đã xảy ra thì cơ chế bảo vệ sẽ mất tác dụng răn đe và không còn ý nghĩa khuyến khích tố cáo¹⁵⁹. Do đó, nguyên tắc này đòi hỏi pháp luật phải cho phép áp dụng các biện pháp bảo vệ khẩn cấp và tạm thời khi có dấu hiệu nguy cơ người tố cáo bị trả thù.

Nói tóm lại, nguyên tắc phòng ngừa và ngăn chặn trả thù yêu cầu cơ quan có thẩm quyền phải chủ động áp dụng các biện pháp bảo vệ ngay từ khi phát sinh tố cáo, không chờ đến khi xảy ra hành vi xâm hại. Đây là nguyên tắc mang tính dự phòng, nhằm loại trừ nguy cơ trù dập, cô lập, điều chuyển công tác, cắt giảm thu nhập hoặc gây áp lực tinh thần đối với người tố cáo. Trước hết, cần đánh giá nguy cơ trả thù ngay khi tiếp nhận tố cáo, đặc biệt trong các vụ việc liên quan đến người có chức vụ, quyền hạn. Trên cơ sở đó, áp dụng kịp thời các biện pháp như giữ bí mật thông tin, tạm thời ổn định vị trí việc làm, giám sát quyết định nhân sự liên quan đến người tố cáo. Bên cạnh đó, phải ngăn chặn và xử lý nghiêm hành vi trả thù, coi đây là hành vi vi phạm pháp luật độc lập, làm tăng trách nhiệm pháp lý của người vi phạm. Cơ chế giám sát nội bộ và phản ánh từ bên ngoài (công luận, tổ chức đại diện) cũng cần được kích hoạt để phát hiện sớm dấu hiệu trù dập. Thực hiện tốt nguyên tắc này giúp giảm “chi phí rủi ro” của việc tố cáo, tạo môi trường an toàn và củng cố niềm tin của công dân vào cơ chế bảo vệ quyền tố

¹⁵⁸ OECD. (2016). *Committing to Effective Whistleblower Protection*. OECD Publishing; Transparency International. (2013). *International Principles for Whistleblower Legislation*.

¹⁵⁹ UNODC. (2015). *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons*. United Nations.

(4) Nguyên tắc bảo vệ toàn diện và đa tầng

Nguyên tắc này phản ánh tính chất dễ bị tổn thương đa chiều của người tố cáo trong cả môi trường pháp lý lẫn xã hội. Nó hàm ý rằng việc bảo vệ quyền của người tố cáo không thể chỉ giới hạn ở một biện pháp đơn lẻ, mà phải được thiết kế như một cơ chế hành động toàn diện, bao gồm bảo vệ trên các khía cạnh pháp lý, hành chính, tư pháp, nghề nghiệp, kinh tế và tâm lý - xã hội. Về vấn đề này, nhiều nghiên cứu so sánh đã chỉ ra rằng các cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo thành công đều áp dụng cách tiếp cận đa tầng, kết hợp giữa nhiều phương thức và nhiều chủ thể bảo vệ khác nhau¹⁶⁰.

(5) Nguyên tắc độc lập và khách quan

Nguyên tắc độc lập và khách quan đòi hỏi việc áp dụng các biện pháp bảo vệ người tố cáo phải được thực hiện bởi chủ thể có thẩm quyền không bị chi phối bởi lợi ích cá nhân, quan hệ hành chính hay áp lực từ người bị tố cáo. Đây là điều kiện bảo đảm tính công bằng và hiệu lực thực chất của cơ chế bảo vệ.

Tính độc lập thể hiện ở việc tách biệt giữa cơ quan, người giải quyết tố cáo với người bị tố cáo; tránh tình trạng “vừa đá bóng vừa thổi còi” hoặc bao che nội bộ. Trong trường hợp có xung đột lợi ích, phải chuyển thẩm quyền hoặc thiết lập cơ chế giám sát độc lập. Tính khách quan yêu cầu đánh giá toàn diện nguy cơ bị trả thù và mức độ cần thiết của biện pháp bảo vệ dựa trên căn cứ pháp luật và chứng cứ, không phụ thuộc vào vị trí, chức vụ hay ảnh hưởng của các bên liên quan.

Độc lập là nguyên tắc có ý nghĩa quyết định đối với hiệu quả bảo vệ quyền của người tố cáo của cơ quan tiếp nhận, xử lý tố cáo và thực hiện việc bảo vệ. Tính độc lập giúp tăng mức độ tin cậy của hệ thống bảo vệ và giảm nguy cơ người tố cáo bị trả thù ngay trong nội bộ. Về vấn đề này, OECD khuyến nghị rằng không nên để người tố cáo phụ thuộc hoàn toàn vào chính cơ quan, tổ chức nơi xảy ra hành vi bị tố cáo, nhằm tránh xung đột lợi ích và nguy cơ lạm quyền¹⁶¹. Việc bảo đảm nguyên tắc này cũng giúp tăng niềm tin của người tố cáo, ngăn ngừa lạm quyền hoặc hình thức trong bảo vệ, đồng thời củng cố tính minh bạch và công bằng của hệ thống pháp luật.

¹⁶⁰ Lewis, D. B. (Ed.). (2011). *Whistleblowing Around the World: Law, Culture and Practice*. Edward Elgar.

¹⁶¹ OECD. (2016). *Committing to Effective Whistleblower Protection*. OECD Publishing.

(6) Nguyên tắc thiện chí và có căn cứ hợp lý

Pháp luật quốc tế và pháp luật của các quốc gia đều nhấn mạnh rằng việc bảo vệ chỉ áp dụng đối với những người tố cáo với thiện chí và có căn cứ hợp lý. Điều 33 UNCAC thể hiện rõ nguyên tắc này khi yêu cầu bảo vệ quyền của người tố cáo nếu họ hành động thiện chí và có cơ sở (“in good faith and on reasonable grounds”)¹⁶². Nguyên tắc này nhằm cân bằng giữa việc khuyến khích tố cáo vì lợi ích công và việc ngăn chặn việc lạm dụng quyền tố cáo để vu khống, gây tổn hại cho người khác.

(7) Nguyên tắc trách nhiệm giải trình của nhà nước

Cuối cùng, việc bảo vệ quyền của người tố cáo phải gắn với trách nhiệm giải trình của nhà nước và các chủ thể có nghĩa vụ bảo vệ. Nguyên tắc này đòi hỏi phải có cơ chế giám sát, khiếu nại và chế tài rõ ràng đối với các hành vi không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ nghĩa vụ bảo vệ. Theo quan điểm của David B. Lewis, chỉ khi trách nhiệm bảo vệ được gắn với hậu quả pháp lý cụ thể thì cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo mới có hiệu lực thực chất¹⁶³.

Tóm lại, các nguyên tắc bảo vệ quyền của người tố cáo tạo thành nền tảng lý luận và pháp lý chi phối toàn bộ việc thiết kế và vận hành cơ chế bảo vệ. Việc tuân thủ đầy đủ các nguyên tắc này không chỉ quyết định mức độ an toàn của người tố cáo mà còn phản ánh chất lượng của nhà nước pháp quyền, mức độ bảo đảm quyền con người và hiệu quả kiểm soát quyền lực trong một quốc gia.

1.2.2. Nội dung bảo vệ quyền của người tố cáo

Trong nhà nước pháp quyền, người tố cáo giữ vai trò đặc biệt quan trọng trong việc phát hiện, cảnh báo và đấu tranh chống lại các hành vi vi phạm pháp luật, nhất là tham nhũng, lạm dụng quyền lực và các hành vi xâm hại lợi ích công. Tuy nhiên, chính vì thực hiện hành vi mang tính đối kháng với các chủ thể có quyền lực hoặc lợi ích, người tố cáo thường trở thành đối tượng dễ bị tổn thương, phải đối mặt với nguy cơ bị trả thù, trù dập hoặc kỳ thị dưới nhiều hình thức khác nhau¹⁶⁴.

¹⁶² United Nations. (2004). *United Nations Convention against Corruption (UNCAC)*.

¹⁶³ Lewis, D. B. (Ed.). (2011). *Whistleblowing Around the World: Law, Culture and Practice*. Edward Elgar.

¹⁶⁴ David B. Lewis, *Whistleblowing at Work: A Comparative Study of Organizational Responses* (London: Routledge, 2011).

Theo nghĩa khái quát, nội dung bảo vệ quyền của người tố cáo chính là tập hợp những lợi ích hợp pháp của người tố cáo để bị xâm phạm trong quá trình thực hiện hành động tố cáo. Cách tiếp cận này phù hợp với tinh thần của Điều 33 UNCAC, theo đó các quốc gia thành viên phải “áp dụng các biện pháp thích hợp để bảo vệ người tố cáo khi họ hành động một cách thiện chí và có cơ sở hợp lý, khỏi mọi hình thức trả thù hoặc đe dọa”¹⁶⁵. Theo nghĩa cụ thể, bảo vệ quyền của người tố cáo bao gồm những nội dung sau đây:

(i) Bảo mật danh tính và thông tin cá nhân

Bảo mật danh tính và thông tin cá nhân của người tố cáo được coi là nguyên tắc nền tảng của mọi cơ chế bảo vệ. Về khía cạnh này, OECD và Transparency International đều xác định rằng nếu danh tính người tố cáo bị tiết lộ, các biện pháp bảo vệ khác gần như không còn hiệu quả¹⁶⁶.

Ở Việt Nam, Luật Tố cáo 2018 đã quy định nghĩa vụ giữ bí mật thông tin mà có thể dẫn đến việc nhận diện người tố cáo, trừ trường hợp có sự đồng ý bằng văn bản của họ¹⁶⁷. Tuy nhiên, đây mới chỉ là những quy định cơ bản. Về vấn đề này, David B. Lewis nhấn mạnh rằng, bảo mật danh tính và thông tin cá nhân của người tố cáo không chỉ là vấn đề quy phạm pháp luật mà còn là vấn đề thiết kế thể chế và công nghệ, đòi hỏi phải có kênh tiếp nhận tố cáo độc lập và hệ thống xử lý thông tin an toàn với người tố cáo¹⁶⁸.

(ii) Bảo vệ tính mạng, sức khỏe và an ninh cá nhân

Quyền được bảo vệ tính mạng và sức khỏe là một trong những quyền con người cơ bản nhất, được ghi nhận tại Điều 6 ICCPR¹⁶⁹. Trong thực tiễn, người tố cáo - đặc biệt trong các vụ việc liên quan đến tham nhũng – thường phải đối mặt với nguy cơ bị đe dọa hoặc bạo lực nghiêm trọng. Vì vậy, UNODC đã chỉ ra rằng, việc thiếu các biện pháp bảo vệ an ninh cá nhân hiệu quả là một trong những nguyên nhân chính khiến những người có thể tố cáo lựa chọn im lặng¹⁷⁰.

¹⁶⁵ United Nations, *United Nations Convention against Corruption* (New York: United Nations, 2004), art. 33.

¹⁶⁶ OECD, *Committing to Effective Whistleblower Protection* (Paris: OECD Publishing, 2016).

¹⁶⁷ Quốc hội, *Luật Tố cáo năm 2018*, art. 11.

¹⁶⁸ David B. Lewis, *Whistleblowing Around the World* (London: Palgrave Macmillan, 2015).

¹⁶⁹ United Nations, *International Covenant on Civil and Political Rights* (1966), art. 6.

¹⁷⁰ United Nations, *International Covenant on Civil and Political Rights* (1966), art. 6.

Tại Việt Nam, Luật Tố cáo năm 2018 quy định các biện pháp bảo vệ người tố cáo về tính mạng, sức khỏe và an toàn cá nhân, bao gồm cả bảo vệ người thân thích trong trường hợp cần thiết¹⁷¹. Tuy nhiên, tương tự như nhiều quốc gia đang phát triển, các biện pháp này ở Việt Nam thường mang tính phản ứng muộn và thiếu nguồn lực thực thi¹⁷².

(iii) Bảo vệ danh dự, nhân phẩm và uy tín xã hội

Danh dự, nhân phẩm và uy tín là các giá trị được bảo vệ trong cả luật nhân quyền quốc tế lẫn pháp luật quốc gia. Tuy nhiên, thực tế cho thấy một hình thức trả thù phổ biến là bôi nhọ, vu khống và hạ thấp uy tín của người tố cáo nhằm làm mất tính chính đáng của hành vi tố cáo. C. Fred Alford đã mô tả hiện tượng này như một quá trình “phá hủy đạo đức và danh dự” của người tố cáo trong lòng tổ chức và xã hội¹⁷³.

Ở Việt Nam, Bộ luật Dân sự năm 2015 khẳng định quyền bất khả xâm phạm về danh dự, nhân phẩm, uy tín của cá nhân¹⁷⁴. Tuy nhiên, cũng như ở nhiều nước khác, người tố cáo ở Việt Nam thường thiếu khả năng tiếp cận công lý để tự bảo vệ danh dự của mình, nhất là khi kẻ bị tố cáo có ưu thế về quyền lực hoặc nguồn lực¹⁷⁵.

(iv) Bảo vệ vị trí việc làm và quyền nghề nghiệp

Sa thải, giáng chức hoặc điều chuyển bất lợi cũng là những hình thức trả thù phổ biến nhất đối với người tố cáo trong môi trường công sở và doanh nghiệp. Điều này đã được ghi nhận rộng rãi trong nhiều nghiên cứu so sánh về pháp luật lao động và về bảo vệ người tố cáo¹⁷⁶.

Bảo vệ quyền nghề nghiệp của người tố cáo có mối liên hệ chặt chẽ với các chuẩn mực của Tổ chức Lao động quốc tế (ILO), đặc biệt là Công ước số 111 về chống phân biệt đối xử trong việc làm và nghề nghiệp¹⁷⁷. Ở Việt Nam, Luật Tố cáo

¹⁷¹ Quốc hội, *Luật Tố cáo năm 2018* (Hà Nội: Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, 2018), arts. 14–16.

¹⁷² Transparency International, *Whistleblowing: An Effective Tool in the Fight against Corruption* (Berlin: TI, 2010).

¹⁷³ C. Fred Alford, *Whistleblowers: Broken Lives and Organizational Power* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2001).

¹⁷⁴ Quốc hội, *Bộ luật Dân sự năm 2015* (Hà Nội: Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, 2015), arts. 34–38.

¹⁷⁵ Robert G. Vaughn, *The Successes and Failures of Whistleblower Laws* (Cheltenham: Edward Elgar, 2012).

¹⁷⁶ Terry Morehead Dworkin and Elletta Sangrey Callahan, “Internal Whistleblowing: Protecting the Interests of the Employee, the Organization, and Society,” *American Business Law Journal* 29, no. 2 (1991): 267–308.

¹⁷⁷ International Labour Organization, *Convention No. 111 concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation* (1958).

cũng đã quy định quyền được khôi phục vị trí công tác và bồi thường thiệt hại khi bị truất chức¹⁷⁸. Tuy nhiên, giống như ở nhiều nước khác, việc thực thi các quy định về bảo vệ quyền làm việc của người tố cáo ở Việt Nam trên thực tế vẫn gặp nhiều rào cản về chứng cứ và cơ chế giải quyết tranh chấp.

(v) Quyền được tiếp cận công lý và trợ giúp pháp lý

Quyền được tiếp cận công lý là một quyền con người cơ bản, được ghi nhận tại Điều 2 và Điều 14 ICCPR¹⁷⁹. Đối với người tố cáo, quyền này có ý nghĩa đặc biệt quan trọng bởi họ thường ở vị thế bất lợi so với người bị tố cáo trong các tranh chấp pháp lý phát sinh từ hành vi tố cáo. Chính vì vậy, UNODC và OECD đều khuyến nghị các quốc gia thiết lập cơ chế trợ giúp pháp lý chuyên biệt cho người tố cáo, trong đó bao gồm tư vấn pháp lý, đại diện tố tụng và hỗ trợ tâm lý – xã hội¹⁸⁰. Các nghiên cứu so sánh cũng cho thấy những cơ chế bảo vệ người tố cáo hiệu quả đều có sự kết hợp chặt chẽ giữa bảo vệ pháp lý và hỗ trợ xã hội cho người tố cáo¹⁸¹.

Tóm lại, nội dung bảo vệ quyền của người tố cáo bao gồm một tập hợp các lợi ích hợp pháp mà gắn liền với những rủi ro đặc thù mà họ phải đối mặt trong quá trình tố cáo. Các lợi ích này không tồn tại độc lập mà có mối liên hệ chặt chẽ, bổ trợ lẫn nhau, đòi hỏi một cơ chế bảo vệ tổng thể, kịp thời và có khả năng thực thi một cách thực chất. Việc nhận diện đầy đủ các nội dung bảo vệ này là cơ sở khoa học quan trọng để đánh giá thực trạng pháp luật và đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật về bảo vệ quyền của người tố cáo ở các quốc gia.

1.2.3. Phương thức bảo vệ quyền của người tố cáo

Trong bối cảnh quản trị hiện đại và hội nhập quốc tế, người tố cáo ngày càng được thừa nhận là một chủ thể trung tâm trong cơ chế phát hiện, phòng ngừa và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật, đặc biệt là tham nhũng và lạm quyền¹⁸². Tuy nhiên, nhiều nghiên cứu so sánh cũng chỉ ra rằng, người tố cáo cũng là nhóm dễ bị tổn thương nhất trong toàn bộ chuỗi thực thi pháp luật, thể hiện ở nguy cơ họ bị trả thù,

¹⁷⁸ Nguyễn Văn Sỹ, “Một số kiến nghị tăng cường các biện pháp bảo vệ người tố cáo tham nhũng,” *Tạp chí Thanh tra*, số 6 (2019).

¹⁷⁹ United Nations, *International Covenant on Civil and Political Rights*, arts. 2, 14.

¹⁸⁰ UNODC, *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons*.

¹⁸¹ OECD, *Whistleblower Protection: Encouraging Reporting* (Paris: OECD Publishing, 2012).

¹⁸² OECD. (2016). *Committing to Effective Whistleblower Protection*. OECD Publishing; Transparency International. (2013). *International Principles for Whistleblower Legislation*.

trù dập, cô lập xã hội và thiệt hại nghề nghiệp¹⁸³. Vì vậy, việc thiết lập các phương thức bảo vệ quyền của người tố cáo là yêu cầu tất yếu ở mọi quốc gia hiện nay.

Về mặt lý luận, phương thức bảo vệ quyền của người tố cáo được hiểu là tổng hợp các giải pháp pháp lý, tổ chức và xã hội do nhà nước và các chủ thể liên quan áp dụng nhằm ngăn ngừa, chấm dứt và khắc phục các hành vi xâm phạm quyền của người tố cáo¹⁸⁴. Cách tiếp cận này phù hợp với các khuyến nghị của OECD và UNODC, theo đó bảo vệ quyền của người tố cáo phải được thiết kế như một cơ chế đa tầng, không chỉ dựa vào pháp luật mà còn bao gồm các cơ chế hành chính, tư pháp, xã hội và văn hóa, tổ chức¹⁸⁵, cụ thể như sau:

(1) Bảo vệ bằng pháp luật

Pháp luật là biện pháp bảo vệ nền tảng, vì thông qua pháp luật có thể xác lập quyền, nghĩa vụ và chế tài với những vi phạm quyền của người tố cáo. Nhiều nghiên cứu so sánh đã chỉ ra rằng, ở những quốc gia có văn bản hoặc chế định pháp luật chuyên biệt và rõ ràng về bảo vệ quyền của người tố cáo thường có mức độ tố cáo cao hơn và tỷ lệ người tố cáo bị trả thù thấp hơn¹⁸⁶. Luật Tố cáo năm 2018 của Việt Nam, cùng các văn bản hướng dẫn thi hành, đã bước đầu tiếp cận theo hướng này, tức là tương thích với chuẩn mực của UNCAC (Điều 33) và các khuyến nghị kỹ thuật của UNODC¹⁸⁷.

(2) Bảo vệ bằng cơ chế hành chính – tổ chức

Bảo vệ bằng cơ chế hành chính – tổ chức được coi là biện pháp có tính phản ứng nhanh (*ex ante protection*) và có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong giai đoạn đầu của quá trình tố cáo¹⁸⁸. Về vấn đề này, OECD đã nhấn mạnh rằng, nếu không có các biện pháp hành chính kịp thời, người tố cáo thường rút lui trước khi cơ chế tư pháp

¹⁸³ Transparency International. (2013). *International Principles for Whistleblower Legislation*; Alford, C. F. (2001). *Whistleblowers: Broken Lives and Organizational Power*. Cornell University Press.

¹⁸⁴ Transparency International. (2013). *International Principles for Whistleblower Legislation*; Vandekerckhove, W. (2010). *Whistleblowing and Organizational Social Responsibility*. Ashgate.

¹⁸⁵ OECD. (2016). *Committing to Effective Whistleblower Protection*. OECD Publishing; UNODC. (2015). *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons*. United Nations.

¹⁸⁶ Lewis, D. B. (Ed.). (2011). *Whistleblowing Around the World: Law, Culture and Practice*. Edward Elgar; *American Business Law Journal*, 38(1), 99–175.

¹⁸⁷ UNODC. (2015). *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons*. United Nations; United Nations. (2004). *United Nations Convention against Corruption (UNCAC)*.

¹⁸⁸ UNODC. (2015). *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons*. United Nations.

có thể can thiệp¹⁸⁹. Các biện pháp hành chính để bảo vệ quyền của người tố cáo trong quản trị công hiện đại có thể bao gồm giữ nguyên vị trí công tác, áp dụng biện pháp bảo vệ khẩn cấp, hoặc tách người tố cáo khỏi môi trường nguy hiểm...¹⁹⁰.

(3) Bảo vệ bằng tư pháp

Bảo vệ bằng tư pháp với quyền của người tố cáo là biện pháp bảo đảm cuối cùng và có tính ràng buộc cao nhất. Điều này là bởi tòa án đóng vai trò không chỉ khôi phục quyền cho người tố cáo mà còn định hình chuẩn mực pháp lý chống lại hành vi trả thù¹⁹¹. Theo David B. Lewis, các hệ thống pháp luật hiệu quả đều cho phép người tố cáo tiếp cận tòa án một cách độc lập, đặc biệt trong các tranh chấp lao động và bồi thường thiệt hại do bị trả thù¹⁹².

(4) Bảo vệ bằng chính trị – xã hội

Bảo vệ quyền người tố cáo bằng chính trị – xã hội là việc sử dụng các thiết chế chính trị, tổ chức xã hội và cơ chế giám sát cộng đồng để tạo môi trường an toàn cho người tố cáo, bên cạnh các biện pháp pháp lý. Nếu pháp luật bảo vệ người tố cáo bằng: quy định, chế tài, thủ tục, thì cơ chế chính trị – xã hội bảo vệ bằng sức ép dư luận, giám sát xã hội, trách nhiệm chính trị, cơ chế đại diện và bảo trợ tổ chức. Đây là biện pháp bảo vệ mang tính phòng ngừa rủi ro và giảm thiểu trả thù xã hội, đặc biệt quan trọng trong bối cảnh văn hóa cộng đồng và quan hệ xã hội đan xen như ở Việt Nam. Các tổ chức chính trị – xã hội và công đoàn được nhìn nhận là “tầng bảo vệ trung gian”, giúp người tố cáo giảm thiểu cảm giác bị cô lập và áp lực tâm lý¹⁹³. Về vấn đề này, Transparency International cho rằng sự hỗ trợ của các tổ chức xã hội có thể quyết định việc người tố cáo tiếp tục hay từ bỏ việc theo đuổi vụ việc¹⁹⁴.

(5) Bảo vệ bằng truyền thông và công luận

Bảo vệ người tố cáo bằng truyền thông và công luận là việc sử dụng dư luận xã hội, báo chí và các phương tiện truyền thông để ngăn chặn hành vi trả thù, trù dập và tạo áp lực buộc cơ quan có thẩm quyền xử lý khách quan, minh bạch. Khi vụ việc

¹⁸⁹ OECD. (2016). *Committing to Effective Whistleblower Protection*. OECD Publishing.

¹⁹⁰ OECD. (2016). *Committing to Effective Whistleblower Protection*. OECD Publishing; Vandekerckhove, W. (2010). *Whistleblowing and Organizational Social Responsibility*. Ashgate.

¹⁹¹ *American Business Law Journal*, 38(1), 99–175.

¹⁹² Lewis, D. B. (Ed.). (2011). *Whistleblowing Around the World: Law, Culture and Practice*. Edward Elgar.

¹⁹³ Alford, C. F. (2001). *Whistleblowers: Broken Lives and Organizational Power*. Cornell University Press.

¹⁹⁴ Transparency International. (2013). *International Principles for Whistleblower Legislation*.

tố cáo được phản ánh công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng, hành vi xâm hại người tố cáo sẽ chịu rủi ro về uy tín, trách nhiệm chính trị và trách nhiệm pháp lý cao hơn. Công luận vì vậy trở thành một “lá chắn xã hội”, làm tăng chi phí của hành vi trả thù và hạn chế khả năng trả đũa âm thầm. Bên cạnh đó, truyền thông góp phần tăng cường trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước thông qua việc theo dõi, phản ánh tiến độ xử lý và yêu cầu minh bạch thông tin. Tuy nhiên, cơ chế này chỉ phát huy hiệu quả khi bảo đảm nguyên tắc khách quan, kiểm chứng thông tin và bảo vệ bí mật danh tính người tố cáo. Như vậy, bảo vệ bằng công luận và truyền thông là cơ chế bổ trợ quan trọng cho bảo vệ pháp lý, góp phần kiểm soát quyền lực và củng cố niềm tin xã hội đối với hoạt động tố cáo.

Truyền thông và công luận có thể tạo áp lực xã hội nhằm ngăn chặn hành vi trả thù người tố cáo, song cũng tiềm ẩn rủi ro nếu không bảo đảm nguyên tắc bảo mật danh tính¹⁹⁵. Nhiều nghiên cứu đã chỉ ra rằng truyền thông chỉ phát huy tác dụng bảo vệ quyền của người tố cáo khi được đặt trong khuôn khổ đạo đức báo chí và pháp luật bảo vệ dữ liệu cá nhân¹⁹⁶.

(6) Bảo vệ bằng kinh tế – tài chính

Bảo vệ quyền của người tố cáo bằng kinh tế - tài chính là việc sử dụng các công cụ vật chất nhằm bảo đảm an toàn thu nhập, việc làm và điều kiện sống cho người tố cáo, đặc biệt trong trường hợp họ bị trả đũa, mất việc, giảm thu nhập hoặc chịu thiệt hại tài sản do hành vi tố cáo. Cơ chế này bao gồm: (i) bồi thường thiệt hại khi bị xử lý kỷ luật, sa thải trái pháp luật; (ii) hỗ trợ tài chính tạm thời khi người tố cáo bị đình chỉ công tác; (iii) bảo đảm khôi phục quyền lợi về tiền lương, vị trí việc làm; (iv) cơ chế khen thưởng vật chất đối với tố cáo đúng, có giá trị phòng, chống tham nhũng.

Việc bảo đảm nguồn lực tài chính để thực hiện các biện pháp trên không chỉ giúp người tố cáo yên tâm thực hiện quyền của mình mà còn làm giảm “chi phí cá nhân” của hành vi tố cáo. Trong thực tiễn, nếu không có bảo đảm kinh tế, người tố cáo thường đối mặt với rủi ro mất việc, cô lập nghề nghiệp và suy giảm thu nhập, từ

¹⁹⁵ Transparency International. (2013). *International Principles for Whistleblower Legislation*; Vandekerckhove, W. (2010). *Whistleblowing and Organizational Social Responsibility*. Ashgate.

¹⁹⁶ Banisar, D. (2011). *Whistleblowing: International Standards and Developments*. World Bank.

đó làm suy giảm hiệu quả thực thi quyền tố cáo. Do đó, bảo vệ bằng cơ chế kinh tế - tài chính là một trụ cột quan trọng bên cạnh bảo vệ pháp lý và bảo vệ chính trị- xã hội, góp phần tạo môi trường an toàn và khuyến khích phát hiện, đấu tranh với hành vi vi phạm pháp luật. Nhiều nghiên cứu thực nghiệm cho thấy các cơ chế bồi thường, hỗ trợ tài chính hoặc khen thưởng giúp làm giảm đáng kể rủi ro nghề nghiệp với người tố cáo và khuyến khích hành vi tố cáo vì lợi ích công¹⁹⁷. Vì vậy, OECD coi đây là một cấu phần quan trọng của “bảo vệ toàn diện” (comprehensive protection)¹⁹⁸ với người tố cáo.

(7) Bảo vệ bằng công nghệ thông tin và kỹ thuật số

Bảo vệ quyền người tố cáo bằng công nghệ thông tin và kỹ thuật số là việc ứng dụng hệ thống tiếp nhận tố cáo điện tử, mã hóa dữ liệu, phân quyền truy cập và lưu vết xử lý nhằm bảo đảm bí mật danh tính, an toàn thông tin và minh bạch quá trình giải quyết tố cáo. Thông qua các nền tảng số, người tố cáo có thể gửi thông tin trực tuyến, theo dõi tiến độ bằng mã truy cập thay vì tiếp xúc trực tiếp, từ đó giảm nguy cơ bị lộ diện hoặc gây áp lực. Cơ chế lưu vết điện tử giúp tăng trách nhiệm giải trình của cán bộ xử lý và hạn chế can thiệp trái phép. Tuy nhiên, hiệu quả bảo vệ phụ thuộc vào mức độ an toàn hệ thống, năng lực an ninh mạng và cơ chế kiểm soát truy cập. Vì vậy, cần hoàn thiện khung pháp lý về bảo mật dữ liệu, tăng cường tiêu chuẩn an toàn thông tin và giám sát độc lập trong quản trị hệ thống số.

Trong thực tế, các nền tảng tố cáo điện tử thường có độ bảo mật cao do sử dụng công nghệ mã hóa, vì thế đang trở thành xu hướng chủ đạo trong bảo vệ quyền của người tố cáo ở nhiều quốc gia¹⁹⁹. Về vấn đề này, UNODC nhấn mạnh rằng công nghệ không chỉ hỗ trợ bảo mật mà còn giúp giảm chi phí và tăng khả năng tiếp cận của người dân đối với cơ chế tố cáo an toàn²⁰⁰.

(8) Bảo vệ thông qua hợp tác quốc tế

Bảo vệ quyền của người tố cáo thông qua hợp tác quốc tế là việc vận dụng các cam kết, chuẩn mực và cơ chế phối hợp quốc tế nhằm nâng cao mức độ bảo đảm an

¹⁹⁷ *American Business Law Journal*, 38(1), 99–175; Near, J. P., & Miceli, M. P. (1995). *Effective Whistle-Blowing*. *Academy of Management Review*, 20(3), 679–708.

¹⁹⁸ OECD. (2016). *Committing to Effective Whistleblower Protection*. OECD Publishing.

¹⁹⁹ Vandekerckhove, W. (2010). *Whistleblowing and Organizational Social Responsibility*. Ashgate.

²⁰⁰ UNODC. (2015). *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons*. United Nations.

toàn pháp lý, vật chất và nghề nghiệp cho người tố cáo, đặc biệt trong các vụ việc có yếu tố xuyên quốc gia. Hợp tác quốc tế giúp nội luật hóa các chuẩn mực tiên bộ về bảo vệ quyền của người tố cáo theo các điều ước quốc tế như UNCAC, trong đó yêu cầu các quốc gia thành viên thiết lập cơ chế bảo vệ kinh nghiệm, hỗ trợ kỹ thuật và chuyển giao công nghệ, Việt Nam có thể tiếp cận các mô hình bảo vệ hiện đại như hệ thống tố cáo ẩn danh, cơ chế bảo vệ nhân chứng, quỹ hỗ trợ tài chính và chương trình bảo vệ người tố cáo trong doanh nghiệp. Mặt khác, trong bối cảnh toàn cầu hóa và tội phạm xuyên quốc gia, hợp tác quốc tế hiện nay, cho phép phối hợp điều tra, bảo mật thông tin và bảo vệ quyền của người tố cáo khi vụ việc liên quan đến doanh nghiệp đa quốc gia hoặc dòng tiền xuyên biên giới. Việc tham gia các diễn đàn và cơ chế giám sát quốc tế còn tạo sức ép cải cách pháp luật trong nước, nâng cao trách nhiệm giải trình của cơ quan công quyền trong thực hiện nghĩa vụ bảo vệ quyền của người tố cáo.

Thực tế ở nhiều quốc gia đã cho thấy, trong các vụ việc tố cáo có yếu tố xuyên quốc gia, hợp tác quốc tế và sự hỗ trợ của các tổ chức quốc tế đóng vai trò hỗ trợ quan trọng trong việc bảo vệ quyền của người tố cáo. Về vấn đề này, UNCAC và các chương trình hỗ trợ người tố cáo của UNODC được xem là khung hợp tác phổ biến²⁰¹. Tuy nhiên, hợp tác quốc tế không thay thế cơ chế bảo vệ trong nước mà đóng vai trò hỗ trợ, góp phần hoàn thiện khung pháp lý, nâng cao tiêu chuẩn bảo vệ và củng cố niềm tin của người dân trong thực hiện quyền tố cáo.

(9) Bảo vệ bằng văn hóa và đạo đức công vụ

Cuối cùng, nhiều học giả cho rằng văn hóa liêm chính của các cơ quan, tổ chức, cả khu vực công và tư, là biện pháp bảo vệ quyền của người tố cáo bền vững nhất, bởi nó tạo ra môi trường trong đó hành vi trả thù người tố cáo bị coi là không thể chấp nhận²⁰². Trong thực tế, đây là biện pháp phòng ngừa dài hạn, hỗ trợ cho các cơ chế pháp lý và tổ chức để bảo vệ quyền của người tố cáo.

²⁰¹ United Nations. (2004). *United Nations Convention against Corruption (UNCAC)*; UNODC. (2015). *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons*. United Nations.

²⁰² Alford, C. F. (2001). *Whistleblowers: Broken Lives and Organizational Power*. Cornell University Press; OECD. (2016). *Committing to Effective Whistleblower Protection*. OECD Publishing.

1.3. Chủ thể và cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo

1.3.1. Chủ thể bảo vệ quyền của người tố cáo

Như đã đề cập, bảo vệ quyền của người tố cáo là một yêu cầu và nội dung quan trọng trong quản lý nhà nước và phòng, chống tham nhũng ở các quốc gia hiện nay. Tuy nhiên, không giống với nhiều quyền con người khác vốn chủ yếu được bảo đảm chủ yếu thông qua quan hệ giữa cá nhân và nhà nước, việc bảo vệ quyền của người tố cáo đòi hỏi phải có một cơ chế với sự tham gia và phối hợp của nhiều chủ thể khác nhau trong xã hội²⁰³, cụ thể như sau:

(i) Nhà nước

Trên phương diện lý luận về quyền con người, Nhà nước là chủ thể chịu trách nhiệm chính (primary duty-bearer) trong việc bảo vệ quyền con người nói chung, bao gồm quyền của người tố cáo. Theo lý thuyết về tiếp cận dựa trên quyền con người, nhà nước có các nghĩa vụ cụ thể là tôn trọng, bảo vệ và thực hiện các quyền con người, bao gồm cả quyền của người tố cáo²⁰⁴.

Ở bình diện pháp luật quốc tế, Điều 33 UNCAC khuyến nghị các quốc gia thành viên áp dụng các biện pháp thích hợp nhằm bảo vệ người tố cáo khỏi mọi hình thức trả thù hoặc đe dọa khi họ hành động thiện chí và có căn cứ hợp lý²⁰⁵. Dù chỉ mang tính “nghĩa vụ mềm”, quy định này thực tế đã trở thành nền tảng cho việc hình thành các đạo luật hoặc chế định pháp luật chuyên biệt về bảo vệ quyền của người tố cáo tại nhiều quốc gia.

Trách nhiệm của nhà nước trong việc bảo vệ quyền của người tố cáo được thể hiện trước hết thông qua hoạt động lập pháp, bằng việc ban hành các quy định pháp luật rõ ràng, có hiệu lực cưỡng chế, xác định phạm vi chủ thể được bảo vệ, các biện pháp bảo vệ và cơ chế thực thi. Đồng thời, nhà nước còn phải thiết lập các thiết chế có thẩm quyền, nguồn lực và khả năng để triển khai thực hiện các biện pháp bảo vệ quyền của người tố cáo trên thực tế. Về vấn đề này, OECD nhấn mạnh rằng, nếu thiếu cơ quan đầu mối đủ mạnh, các quy định về bảo vệ quyền của người tố cáo sẽ chỉ tồn tại trên giấy²⁰⁶.

²⁰³ David B. Lewis, *Whistleblowing at Work* (London: Routledge, 2011).

²⁰⁴ UN OHCHR, *Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation* (New York: United Nations, 2006).

²⁰⁵ United Nations, *United Nations Convention against Corruption* (2004), art. 33.

²⁰⁶ OECD, *Committing to Effective Whistleblower Protection* (Paris: OECD Publishing, 2016).

Trong Nhà nước pháp quyền, xuất phát từ trách nhiệm bảo đảm quyền con người và kiểm soát quyền lực công, bảo vệ quyền của người tố cáo không phải là hoạt động mang tính hỗ trợ đơn thuần mà là nghĩa vụ pháp lý bắt buộc của Nhà nước, Trách nhiệm này cần được nhìn nhận như một hệ thống nghĩa vụ đa tầng, bao gồm từ thiết kế thể chế đến tổ chức thực thi và chịu trách nhiệm trước xã hội.

Nhà nước có trách nhiệm kiến tạo và bảo đảm nền tảng pháp lý đầy đủ, khả thi. Nhà nước có trách nhiệm xây dựng một khuôn khổ pháp luật không chỉ đầy đủ về hình thức mà còn hiệu lực về nội dung. Điều này đòi hỏi nhà nước cần xác lập rõ quyền được bảo vệ của người tố cáo như một quyền độc lập, không phụ thuộc vào kết quả giải quyết tố cáo đúng hay sai; quy định cụ thể các loại rủi ro mà người tố cáo có thể gặp phải (đe dọa, trù dập hành chính, cô lập xã hội...) để từ đó thiết kế các biện pháp bảo vệ tương ứng; Bảo đảm tính thống nhất giữa pháp luật về tố cáo với các lĩnh vực liên quan như lao động, hình sự, hành chính, phòng chống tham nhũng.

Nhà nước có trách nhiệm tổ chức thực thi một cách chủ động và hiệu quả. Pháp luật chỉ phát huy giá trị khi được triển khai bằng các thiết chế cụ thể. Do đó, Nhà nước phải: Thiết lập cơ chế tiếp nhận và xử lý tố cáo bảo đảm tính bảo mật và an toàn ngay từ đầu; xác định rõ cơ quan đầu mối chịu trách nhiệm kích hoạt các biện pháp bảo vệ; xây dựng quy trình xử lý nhanh đối với các trường hợp có nguy cơ cao.

Cần nhấn mạnh sự chuyển đổi từ tư duy “bị động xử lý” sang “chủ động bảo vệ” của Nhà nước. Nhà nước không thể chờ người tố cáo yêu cầu bảo vệ quyền cho họ mà phải tự đánh giá rủi ro và can thiệp kịp thời. Nhà nước có trách nhiệm phòng ngừa và quản trị rủi ro đối với người tố cáo. Một trong những hạn chế phổ biến là cơ chế bảo vệ chỉ được kích hoạt khi đã có dấu hiệu bị xâm hại. Vì vậy, trách nhiệm của Nhà nước cần mở rộng theo hướng: Nhà nước xây dựng hệ thống nhận diện sớm nguy cơ trả thù, trù dập; phân loại mức độ rủi ro của từng vụ việc để áp dụng biện pháp phù hợp; thiết lập cơ chế giám sát liên tục trong suốt quá trình giải quyết tố cáo. Cách tiếp cận này phản ánh sự dịch chuyển từ “bảo vệ sự kiện” sang “bảo vệ quá trình”, bảo đảm việc bảo vệ quyền của người tố cáo được an toàn xuyên suốt, không gián đoạn.

Nhà nước có trách nhiệm bảo đảm tính độc lập, khách quan trong bảo vệ. Một thách thức lớn là người bị tố cáo có thể chính là người có thẩm quyền hoặc có ảnh hưởng đến cơ quan giải quyết. Do đó, Nhà nước phải thiết kế cơ chế bảo vệ tách biệt tương đối với cơ quan bị tố cáo; ngăn ngừa xung đột lợi ích trong quá trình xử lý và bảo đảm việc áp dụng biện pháp bảo vệ không bị chi phối bởi quan hệ hành chính nội bộ. Trách nhiệm này có ý nghĩa quyết định đối với niềm tin của người dân, bởi nếu thiếu tính khách quan, mọi cơ chế bảo vệ sẽ trở nên hình thức.

Trách nhiệm của Nhà nước phải xử lý nghiêm minh các hành vi xâm hại người tố cáo. Một hệ thống bảo vệ hiệu quả không thể thiếu cơ chế, chế tài đủ mạnh. Nhà nước cần xác định đầy đủ các hành vi trả thù, trù dập người tố cáo, kể cả những biểu hiện tinh vi như gây áp lực tâm lý, cô lập trong công việc; áp dụng đồng bộ các loại trách nhiệm (kỷ luật, hành chính, hình sự), đồng thời bảo đảm việc xử lý được thực hiện công khai, minh bạch nhằm tạo hiệu ứng răn đe. Điểm quan trọng là phải chuyển từ việc xử lý mang tính nội bộ sang xử lý có trách nhiệm công khai trước xã hội, qua đó củng cố niềm tin vào pháp luật.

Nhà nước cũng có trách nhiệm bảo đảm khôi phục quyền và bù đắp thiệt hại cho người tố cáo. Thực tế, trong nhiều trường hợp, dù đã có biện pháp bảo vệ, người tố cáo vẫn có thể bị thiệt hại. Khi đó, Nhà nước phải khôi phục vị trí việc làm, thu nhập, danh dự cho người tố cáo; bồi thường thiệt hại vật chất và tinh thần theo cơ chế phù hợp cho người tố cáo; có biện pháp hỗ trợ tái hòa nhập môi trường làm việc và xã hội. Trách nhiệm này thể hiện tính nhân văn của Nhà nước, đồng thời khẳng định rằng việc tố cáo vì lợi ích chung không thể dẫn đến thiệt thòi cá nhân.

Nhà nước có trách nhiệm bảo đảm quyền tiếp cận công lý và hỗ trợ pháp lý. Người tố cáo thường ở vị thế yếu hơn so với đối tượng bị tố cáo. Vì vậy, Nhà nước cần tạo điều kiện để họ tiếp cận các cơ chế khiếu nại, khởi kiện khi quyền của người tố cáo bị xâm phạm; cung cấp hoặc hỗ trợ dịch vụ pháp lý cần thiết; bảo đảm họ không bị cản trở trong quá trình bảo vệ quyền lợi hợp pháp. Đây là biểu hiện cụ thể của nguyên tắc bình đẳng trước pháp luật, giúp người tố cáo không bị lép vế trong quá trình bảo vệ quyền.

Nhà nước có trách nhiệm giải trình và kiểm soát quyền lực trong hoạt động bảo vệ. Nhà nước phải tự đặt mình dưới cơ chế giám sát khi thực hiện chức năng bảo vệ người tố cáo. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải giải trình khi không áp dụng hoặc áp dụng không hiệu quả các biện pháp bảo vệ; phải xác định rõ trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu; gắn hoạt động bảo vệ người tố cáo với cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước.

Điểm cần nhấn mạnh ở đây là: Nhà nước không chỉ bảo vệ quyền của người tố cáo mà còn phải chịu trách nhiệm về chính việc bảo vệ quyền của người tố cáo đó. Trách nhiệm của Nhà nước trong bảo vệ quyền của người tố cáo không dừng lại ở việc ban hành quy định mà phải được thể hiện bằng một chuỗi hành động liên tục, từ dự liệu rủi ro, tổ chức bảo vệ, xử lý vi phạm đến khôi phục quyền lợi cho người tố cáo. Mức độ thực hiện đầy đủ các trách nhiệm này chính là thước đo quan trọng đánh giá hiệu quả của Nhà nước pháp quyền và năng lực kiểm soát quyền lực ở Việt Nam hiện nay.

(ii) Cơ quan tiếp nhận và giải quyết tố cáo

Các cơ quan tiếp nhận và giải quyết tố cáo (thanh tra, kiểm tra, cơ quan phòng chống tham nhũng, cơ quan hành chính có thẩm quyền..) là chủ thể trực tiếp thực thi trách nhiệm bảo vệ quyền của người tố cáo. Đây là các cơ quan có vai trò vừa xử lý nội dung tố cáo, vừa kích hoạt và tổ chức thực hiện các biện pháp bảo vệ người tố cáo khi có nguy cơ các quyền của họ bị xâm hại. Về vấn đề này, UNODC cho rằng, một trong những rủi ro lớn nhất đối với người tố cáo là việc cơ quan tiếp nhận không độc lập hoặc có xung đột lợi ích với đối tượng bị tố cáo, dẫn đến rò rỉ thông tin và trả thù có hệ thống²⁰⁷. Vì vậy, nhiều quốc gia đã lựa chọn mô hình cơ quan độc lập hoặc bán độc lập để tiếp nhận tố cáo và thực hiện bảo vệ quyền của người tố cáo, ví dụ như Ủy ban Chống tham nhũng và Dân quyền Hàn Quốc (ACRC) hoặc Văn phòng Bảo vệ người tố cáo ở Úc.

Trong hệ thống các chủ thể tham gia bảo vệ người tố cáo, cơ quan tiếp nhận và giải quyết tố cáo giữ vị trí trung tâm, bởi đây là chủ thể đầu tiên tiếp xúc với

²⁰⁷ UNODC, *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons* (Vienna: United Nations, 2015).

thông tin tố cáo và cũng là nơi quyết định việc kích hoạt cơ chế bảo vệ. Vai trò này không chỉ mang tính thủ tục mà còn mang tính quyết định đối với mức độ an toàn thực tế của người tố cáo. Đây là chủ thể có thẩm quyền tiếp nhận, phân loại, xử lý thông tin tố cáo, là “chủ thể khởi phát bảo vệ”, xác minh, kết luận nội dung tố cáo, đồng thời, là chủ thể quyết định việc áp dụng hoặc đề xuất áp dụng các biện pháp bảo vệ người tố cáo.

Điểm đặc thù của chủ thể này là việc bảo vệ người tố cáo được “kích hoạt” từ chính quá trình tiếp nhận tố cáo, không tách rời mà gắn bó hữu cơ với hoạt động giải quyết tố cáo. Do đó, nếu khâu tiếp nhận ban đầu không bảo đảm an toàn, toàn bộ cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo tiếp theo có thể trở nên vô nghĩa. Cơ quan tiếp nhận tố cáo có vai trò then chốt trong việc nhận diện và đánh giá rủi ro, dù vậy, vai trò này thường bị xem nhẹ, dẫn đến làm tăng nguy cơ bị xâm hại đối với quyền của người tố cáo. Để bảo vệ tốt quyền của người tố cáo, cơ quan tiếp nhận và giải quyết tố cáo phải xác định mối quan hệ giữa người tố cáo và người bị tố cáo (cấp trên – cấp dưới, quan hệ công tác, quan hệ lợi ích...); dự báo khả năng phát sinh hành vi trả thù, trù dập xâm phạm quyền của người tố cáo; phân loại mức độ rủi ro để lựa chọn biện pháp bảo vệ phù hợp. Đây chính là bước “lọc rủi ro ban đầu”, giúp chuyển từ cơ chế phản ứng sang cơ chế phòng ngừa chủ động.

Cơ quan tiếp nhận và giải quyết tố cáo cũng có trách nhiệm bảo mật thông tin để bảo vệ quyền của người tố cáo. Cụ thể, cần bảo vệ danh tính, bút tích, dữ liệu cá nhân của người tố cáo; kiểm soát chặt chẽ việc tiếp cận hồ sơ, tránh rò rỉ thông tin người tố cáo; thiết lập quy trình xử lý thông tin theo nguyên tắc “biết đến đâu, bảo mật đến đó”. Trong thực tiễn, nhiều rủi ro đối với người tố cáo không xuất phát từ hành vi trả thù trực tiếp mà từ việc lộ thông tin không kiểm soát. Vì vậy, năng lực bảo mật của cơ quan này chính là “tuyến phòng thủ đầu tiên” để bảo vệ quyền của người tố cáo.

Cơ quan tiếp nhận và giải quyết tố cáo cũng có vai trò quan trọng trong việc chủ động trong việc áp dụng và đề xuất biện pháp bảo vệ người tố cáo. Khác với quan niệm truyền thống cho rằng chỉ khi người tố cáo yêu cầu thì mới bảo vệ, cơ quan giải quyết tố cáo phải chủ động áp dụng biện pháp bảo vệ trong phạm vi thẩm

quyền, trong đó bao gồm việc kiến nghị cơ quan có thẩm quyền khác (công an, cơ quan quản lý cán bộ...) thực hiện các biện pháp vượt thẩm quyền và theo dõi, đánh giá hiệu quả của các biện pháp đã áp dụng. Điều này phản ánh yêu cầu chuyển đổi từ cơ chế “thụ động theo yêu cầu” sang “chủ động theo trách nhiệm công vụ”.

Trách nhiệm phối hợp liên cơ quan hàm ý rằng việc bảo vệ quyền của người tố cáo không thể do một cơ quan đơn lẻ thực hiện. Cơ quan giải quyết tố cáo phải đóng vai trò điều phối, cụ thể là phối hợp với cơ quan công an khi có dấu hiệu đe dọa tính mạng, sức khỏe; phối hợp với cơ quan quản lý cán bộ để ngăn chặn việc điều chuyển, kỷ luật trái pháp luật; phối hợp với tổ chức chính trị - xã hội để hỗ trợ về mặt xã hội và tâm lý cho người tố cáo. Ở đây, cơ quan giải quyết tố cáo đóng vai trò “trung tâm kết nối”, bảo đảm các biện pháp bảo vệ người tố cáo được triển khai đồng bộ, không rời rạc.

Ngoài ra, cơ quan tiếp nhận và giải quyết tố cáo còn có trách nhiệm bảo đảm tính khách quan, độc lập trong giải quyết và bảo vệ người tố cáo. Một thách thức lớn là trong nhiều trường hợp, cơ quan giải quyết tố cáo có thể chịu tác động từ chính đối tượng bị tố cáo hoặc từ quan hệ hành chính nội bộ. Vì vậy, trách nhiệm đặt ra là: phải bảo đảm việc giải quyết tố cáo không bị chi phối bởi lợi ích cục bộ, tách biệt tương đối giữa người giải quyết tố cáo và đối tượng bị tố cáo, kịp thời báo cáo, chuyển cấp khi có dấu hiệu xung đột lợi ích. Nếu không bảo đảm được yếu tố này, cơ quan giải quyết tố cáo có thể vô tình trở thành nguồn phát sinh rủi ro thay vì là chủ thể bảo vệ người tố cáo.

Cơ quan tiếp nhận và giải quyết tố cáo có trách nhiệm xử lý và kiến nghị xử lý hành vi trả thù, trù dập người tố cáo. Khi phát hiện dấu hiệu xâm hại người tố cáo, cơ quan giải quyết tố cáo phải kịp thời áp dụng biện pháp ngăn chặn, chuyển hồ sơ hoặc kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý và theo dõi kết quả xử lý để bảo đảm tính răn đe và công bằng. Trách nhiệm này không dừng lại ở việc “chuyển thông tin” mà phải gắn với trách nhiệm theo dõi đến cùng, tránh tình trạng bỏ ngỏ sau khi chuyển giao hồ sơ vụ việc.

Cơ quan tiếp nhận và giải quyết tố cáo cũng phải có trách nhiệm bảo đảm quyền tham gia và tiếp cận thông tin của người tố cáo. Trong quá trình thụ lý hồ sơ,

cơ quan này phải tạo điều kiện để người tố cáo bổ sung chứng cứ, trình bày ý kiến, thông tin kịp thời về tiến độ giải quyết trong phạm vi không làm lộ bí mật, bảo đảm người tố cáo không bị gạt ra khỏi quá trình bảo vệ quyền của mình. Điều này góp phần chuyển người tố cáo từ vị thế “cung cấp thông tin thụ động” sang chủ thể tham gia có kiểm soát trong quá trình bảo vệ.

Cơ quan tiếp nhận và giải quyết tố cáo còn phải chịu trách nhiệm và giải trình khi không áp dụng biện pháp bảo vệ quyền của người tố cáo; hoặc áp dụng không kịp thời hay không hiệu quả các biện pháp bảo vệ, hay để xảy ra lộ lọt thông tin dẫn đến hậu quả nghiêm trọng cho người tố cáo. Cơ chế trách nhiệm cần gắn với trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu, nghĩa vụ giải trình trước cơ quan cấp trên và trước pháp luật...

Tóm lại, từ những phân tích ở trên, có thể khẳng định rằng cơ quan tiếp nhận và giải quyết tố cáo không chỉ là chủ thể thực hiện chức năng hành chính mà còn là “trung tâm bảo vệ” quyền của người tố cáo. Hiệu quả của cơ chế bảo vệ người tố cáo phụ thuộc trực tiếp vào năng lực nhận diện rủi ro, mức độ chủ động trong áp dụng biện pháp bảo vệ và khả năng phối hợp liên cơ quan của chủ thể này. Nếu cơ quan này không thực hiện đầy đủ trách nhiệm, toàn bộ cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo sẽ bị suy giảm hiệu lực ngay từ khâu đầu tiên.

(iii) Hệ thống tư pháp

Hệ thống tư pháp, bao gồm tòa án và các cơ quan điều tra, truy tố, xét xử là chủ thể bảo vệ quyền của người tố cáo ở cấp độ cao nhất. Trong số các thiết chế của hệ thống tư pháp, tòa án ở nhiều quốc gia không chỉ giải quyết các tranh chấp phát sinh từ việc vi phạm quyền của người tố cáo, mà còn có vai trò quan trọng trong việc thiết lập chuẩn mực pháp lý thông qua hoạt động giải thích và áp dụng pháp luật. Về vấn đề này, Robert G. Vaughn đã chỉ ra rằng, ở các quốc gia có cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo hiệu quả, tòa án thường đóng vai trò tích cực trong việc diễn giải pháp luật theo hướng mở rộng phạm vi bảo vệ và giảm gánh nặng chứng minh cho người tố cáo²⁰⁸. Trong một số hệ thống pháp luật, người tố cáo còn được xếp vào diện nhân chứng đặc biệt, qua đó được hưởng các biện pháp bảo vệ tương tự như trong luật bảo vệ nhân chứng.

²⁰⁸ Robert G. Vaughn, *The Successes and Failures of Whistleblower Laws* (Cheltenham: Edward Elgar, 2012).

Tòa án, Viện kiểm sát, cơ quan điều tra không trực tiếp tiếp nhận tố cáo theo nghĩa hành chính, nhưng lại giữ vai trò quyết định trong việc bảo vệ quyền của người tố cáo khi phát sinh tranh chấp, vi phạm pháp luật hoặc nguy cơ xâm hại nghiêm trọng. Hoạt động bảo vệ của cơ quan tư pháp mang tính quyền lực nhà nước cao, bảo đảm bằng các cơ chế tổ tụng chặt chẽ và chế tài nghiêm minh.

Việc bảo vệ quyền của người tố cáo thông qua cơ chế xét xử của Tòa án có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Đó là bởi Tòa án là thiết chế trung tâm bảo vệ công lý, có vai trò giải quyết các tranh chấp phát sinh liên quan đến việc tố cáo (ví dụ: quyết định kỷ luật, điều chuyển công tác, sa thải có dấu hiệu trù dập); hủy bỏ các quyết định hành chính trái pháp luật xâm hại đến quyền và lợi ích của người tố cáo; buộc cơ quan, tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm phải khôi phục quyền lợi cho người tố cáo. Điểm cốt lõi tạo nên tầm quan trọng của cơ chế xét xử là Tòa án bảo vệ người tố cáo bằng quyền phán quyết độc lập, không phụ thuộc vào cơ quan hành chính – nơi có thể chính là chủ thể bị tố cáo.

Hệ thống tư pháp còn bảo vệ quyền của người tố cáo thông qua cơ chế truy cứu trách nhiệm hình sự đối với hành vi trả thù, trù dập. Ở đây, cơ quan điều tra và Viện kiểm sát đóng vai trò khởi tố, điều tra các hành vi đe dọa, trả thù người tố cáo; truy cứu trách nhiệm hình sự đối với các hành vi xâm phạm tính mạng, sức khỏe, danh dự, nhân phẩm hoặc quyền lợi kinh tế của người tố cáo; đảm bảo việc xử lý được thực hiện đúng người, đúng tội, đúng pháp luật.

Xét tổng thể, hệ thống tư pháp bảo vệ quyền được an toàn cho người tố cáo trong quá trình tố tụng. Khi người tố cáo tham gia vào các vụ án (với tư cách người làm chứng, người bị hại...), cơ quan tư pháp có trách nhiệm áp dụng các biện pháp bảo vệ quyền cho người tham gia tố tụng (giữ bí mật thông tin, bảo vệ nơi cư trú, hạn chế tiếp xúc trực tiếp với bị can...); ngăn chặn các hành vi đe dọa, ép buộc thay đổi lời khai; tạo điều kiện để người tố cáo tham gia tố tụng mà không bị áp lực hoặc nguy hiểm. Ngoài ra, các cơ quan tư pháp còn bảo vệ quyền danh dự, nhân phẩm và uy tín của người tố cáo. Trong thực tiễn, người tố cáo có thể bị vu khống, bôi nhọ để làm mất uy tín; bị quy kết ngược lại nhằm gây áp lực tâm lý. Cơ quan tư pháp bảo vệ quyền cho người tố cáo thông qua việc xử lý các hành vi vu khống, xúc phạm

danh dự; buộc cải chính, xin lỗi công khai; bồi thường thiệt hại về tinh thần. Điều này góp phần bảo đảm rằng việc tố cáo vì lợi ích chung không dẫn đến tổn hại về danh dự cá nhân. Khi người tố cáo bị thiệt hại về vật chất hoặc vị trí công tác, các cơ quan tư pháp có thể bảo vệ quyền lợi kinh tế và khôi phục địa vị pháp lý cho người tố cáo, buộc bồi thường thiệt hại, hủy bỏ quyết định trái pháp luật (kỷ luật, buộc thôi việc, điều chuyển...), khôi phục quyền lợi về việc làm, thu nhập và các chế độ liên quan. Nội dung này thể hiện vai trò của tư pháp trong việc khắc phục hậu quả, không chỉ dừng lại ở xử lý vi phạm.

Các cơ quan tư pháp còn có vai trò kiểm soát quyền lực và xử lý sai phạm trong hoạt động giải quyết tố cáo, thông qua việc kiểm tra tính hợp pháp của hoạt động giải quyết tố cáo của cơ quan hành chính; xử lý các hành vi vi phạm trong quá trình giải quyết tố cáo; góp phần ngăn ngừa lạm quyền, bao che hoặc né tránh trách nhiệm. Như vậy, tư pháp không chỉ bảo vệ người tố cáo mà còn kiểm soát chính các cơ quan có trách nhiệm bảo vệ họ.

Thông qua hoạt động xét xử, cơ quan tư pháp bảo vệ quyền của người tố cáo thông qua việc thiết lập chuẩn mực pháp lý và án lệ, từ đó hình thành các chuẩn mực áp dụng pháp luật thống nhất, góp phần làm rõ cách hiểu và phạm vi bảo vệ người tố cáo, tạo tiền lệ pháp lý định hướng cho các cơ quan khác. Đây là hình thức bảo vệ mang tính lâu dài, giúp nâng cao tính dự đoán và ổn định của pháp luật.

Tóm lại, có thể thấy, cơ quan tư pháp bảo vệ quyền của người tố cáo không chỉ bằng các biện pháp trực tiếp như xét xử hay truy cứu trách nhiệm hình sự, mà còn thông qua việc bảo đảm quyền tiếp cận công lý, kiểm soát quyền lực và khôi phục quyền lợi bị xâm hại. So với các chủ thể khác, bảo vệ của cơ quan tư pháp mang tính quyền lực cao nhất, có giá trị chung thẩm và bảo đảm bằng cưỡng chế nhà nước, qua đó tạo nền tảng vững chắc cho niềm tin của người dân khi thực hiện quyền tố cáo.

(iv) Người sử dụng lao động

Người sử dụng lao động, cả trong khu vực công và khu vực tư, là chủ thể có nghĩa vụ pháp lý đặc biệt trong bảo vệ quyền của người tố cáo. Điều đó là bởi phần lớn các hành vi trả thù người tố cáo xảy ra ngay trong môi trường làm việc, thông

qua các việc như sa thải, giáng chức, cô lập hoặc phân biệt đối xử nghề nghiệp. Về vấn đề này, OECD và ILO đều nhấn mạnh rằng bảo vệ quyền của người tố cáo phải gắn liền với việc bảo vệ quyền lao động và chống phân biệt đối xử trong việc làm²⁰⁹. Theo hướng đó, ở nhiều quốc gia, pháp luật buộc người sử dụng lao động phải chứng minh rằng mọi quyết định bất lợi đối với người tố cáo không liên quan đến hành vi tố cáo, qua đó đảo ngược gánh nặng chứng minh theo hướng có lợi cho người tố cáo.

Như vậy, người sử dụng lao động (bao gồm cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập, doanh nghiệp tư nhân...) là chủ thể có vị trí đặc biệt trong bảo vệ quyền của người tố cáo, bởi đây là môi trường phát sinh tố cáo và cũng là nơi người tố cáo dễ bị tác động nhất. Việc bảo vệ ở cấp độ này mang tính trực tiếp, thường xuyên và có khả năng phòng ngừa cao, nếu được thực hiện đúng sẽ giảm đáng kể nhu cầu can thiệp của Nhà nước ở cấp cao hơn.

Yêu cầu quan trọng hàng đầu đặt ra với người sử dụng lao động trong vấn đề này là bảo vệ vị trí việc làm và sự ổn định nghề nghiệp của người tố cáo. Cụ thể, người sử dụng lao động phải bảo đảm quyền của người tố cáo không bị ảnh hưởng tiêu cực đến công việc, ví dụ như không bị đơn phương chấm dứt hợp đồng, buộc thôi việc, hoặc điều chuyển trái pháp luật chỉ vì lý do tố cáo; không bị áp dụng các hình thức kỷ luật mang tính “ngụy trang” nhằm trừng phạt; được duy trì điều kiện làm việc bình thường, không bị áp lực buộc phải tự rời bỏ công việc. Nguyên lý nền tảng ở đây là, việc tố cáo của người lao động không thể trở thành căn cứ làm suy giảm quyền lao động hợp pháp của họ.

Người tố cáo thường đối mặt với nguy cơ bị cắt giảm hoặc hạn chế các quyền lợi hợp pháp. Do đó, người sử dụng lao động phải bảo vệ thu nhập và các quyền lợi hợp pháp của họ, cụ thể như bảo đảm tiền lương, thưởng và các chế độ đãi ngộ không bị ảnh hưởng bất hợp lý; không phân biệt đối xử trong đánh giá, xét nâng lương, bổ nhiệm; khôi phục đầy đủ quyền lợi nếu đã bị xâm hại. Đây là yếu tố quan trọng vì áp lực kinh tế là một trong những hình thức trừng phạt phổ biến với người tố cáo nhưng thường khó nhận diện trong thực tế.

²⁰⁹ International Labour Organization, *Convention No. 111* (1958); OECD, *Whistleblower Protection* (2012).

Môi trường làm việc của người lao động là nơi dễ phát sinh các hành vi trả thù, trù dập trong nội bộ. Người sử dụng lao động cần phải thiết lập cơ chế phát hiện và xử lý kịp thời các hành vi này; xử lý nghiêm cá nhân vi phạm trong nội bộ; tạo môi trường làm việc an toàn, không dung túng hành vi trả thù. Điều này thể hiện vai trò của người sử dụng lao động như một “lá chắn nội bộ” đối với người tố cáo và bảo vệ quyền cho người tố cáo.

Một trong những nguyên nhân dẫn đến rủi ro cho người tố cáo là việc lộ thông tin trong nội bộ. Do đó, người sử dụng lao động phải bảo mật thông tin và kiểm soát việc lan truyền thông tin tố cáo. Cụ thể: cần bảo mật danh tính và thông tin liên quan đến người tố cáo; hạn chế tối đa số người được tiếp cận thông tin và xây dựng quy trình xử lý thông tin chặt chẽ, tránh lan truyền không kiểm soát.

Việc bảo mật không chỉ là yêu cầu pháp lý mà còn là biện pháp phòng ngừa rủi ro hiệu quả nhất ngay từ bên trong tổ chức. Người sử dụng lao động cần thiết lập cơ chế tiếp nhận và xử lý tố cáo nội bộ an toàn, xây dựng các kênh tố cáo nội bộ để bảo đảm tính ẩn danh hoặc bảo mật cao; có quy trình xử lý minh bạch, khách quan; có cơ chế phản hồi để người tố cáo biết thông tin được xử lý.

Người sử dụng lao động không chỉ “không trả thù” mà còn phải chủ động áp dụng các biện pháp bảo vệ quyền của người tố cáo trong phạm vi quản lý của mình, trong đó bao gồm việc điều chỉnh môi trường làm việc để giảm xung đột, bố trí lại công việc nếu cần thiết để bảo đảm an toàn và hỗ trợ tâm lý, tạo điều kiện làm việc ổn định cho người tố cáo... Trong trường hợp có nguy cơ nghiêm trọng trả thù người tố cáo, người sử dụng lao động phải phối hợp với cơ quan nhà nước để ngăn chặn khi vượt quá thẩm quyền, cụ thể là cần kịp thời báo cáo và đề nghị cơ quan có thẩm quyền áp dụng biện pháp bảo vệ cho người tố cáo; chủ động cung cấp thông tin, tài liệu phục vụ việc bảo vệ quyền của người tố cáo; phối hợp trong quá trình xử lý khi có hành vi vi phạm. Điều này bảo đảm rằng bảo vệ nội bộ không bị “cô lập” mà gắn kết với hệ thống bảo vệ của nhà nước.

Trong vấn đề này, một nội dung mang tính nền tảng nhưng thường bị coi nhẹ là xây dựng văn hóa tổ chức khuyến khích và bảo vệ quyền của người tố cáo. Người sử dụng lao động cần xây dựng môi trường làm việc minh bạch, khuyến khích phản ánh sai phạm; không kỳ thị, định kiến với người tố cáo; ghi nhận và đánh giá tích cực đối với hành vi tố cáo đúng. Điều này là bởi văn hóa tổ chức đóng vai trò quyết định trong việc chuyển từ “tố cáo là rủi ro” sang “tố cáo là trách nhiệm và đóng góp”. Ở đây, người sử dụng lao động phải chịu trách nhiệm khi không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ nghĩa vụ bảo vệ quyền của người tố cáo; hoặc bao che, dung túng hành vi trả thù, trù dập; và nghiêm trọng hơn là khi trực tiếp xâm hại quyền của người tố cáo. Trách nhiệm có thể bao gồm trách nhiệm kỷ luật, hành chính, dân sự; thậm chí là trách nhiệm hình sự trong trường hợp nghiêm trọng. Điều này khẳng định việc bảo vệ quyền của người tố cáo không phải là lựa chọn, mà là nghĩa vụ bắt buộc gắn với trách nhiệm pháp lý cụ thể đối với người sử dụng lao động.

Tóm lại, người sử dụng lao động là chủ thể bảo vệ gần nhất và có khả năng tác động trực tiếp nhất đến sự an toàn của người tố cáo. Nếu thực hiện tốt vai trò này, phần lớn rủi ro có thể được kiểm soát ngay từ bên trong tổ chức. Ngược lại, nếu buông lỏng hoặc dung túng hành vi trù dập, chính môi trường làm việc sẽ trở thành nguồn phát sinh nguy cơ lớn nhất đối với người tố cáo.

(v) Tổ chức xã hội, công đoàn và hiệp hội nghề nghiệp

Các tổ chức xã hội, công đoàn và hiệp hội nghề nghiệp là những chủ thể hỗ trợ quan trọng cho việc bảo vệ quyền của người tố cáo. Dù không phải là chủ thể có nghĩa vụ pháp lý trực tiếp như nhà nước hay người sử dụng lao động, các chủ thể này thường đóng vai trò đại diện, hỗ trợ pháp lý, tư vấn tâm lý và bảo vệ quyền lợi nghề nghiệp cho người tố cáo.

Về vấn đề trên, David B. Lewis cho rằng, trong nhiều trường hợp, sự can thiệp kịp thời của các tổ chức xã hội có ý nghĩa quyết định việc người tố cáo tiếp tục theo đuổi vụ việc hay rút lui trong im lặng²¹⁰. Đó là lý do ở một số nước châu Âu, các hiệp hội nghề nghiệp còn có quyền đại diện pháp lý cho người tố cáo trong các vụ kiện vì lợi ích công cộng.

²¹⁰ David B. Lewis, *Whistleblowing Around the World* (London: Palgrave Macmillan, 2015).

(vi) Truyền thông và xã hội

Cuối cùng, truyền thông và xã hội nói chung là chủ thể bảo vệ gián tiếp quyền của người tố cáo thông qua việc định hình nhận thức, dư luận và văn hóa pháp lý. Truyền thông có thể góp phần bảo vệ quyền của người tố cáo bằng cách đưa tin chính xác, khách quan và tránh tiết lộ danh tính, nhưng cũng có thể trở thành nguồn nguy cơ với người tố cáo nếu vi phạm đạo đức báo chí. Về vấn đề này, Transparency International đã cảnh báo rằng việc truyền thông đưa tin về việc tố cáo một cách thiếu kiểm soát có thể làm suy yếu toàn bộ cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo, đặc biệt trong các xã hội nơi văn hóa kỳ thị người tố cáo còn phổ biến²¹¹.

Trong bối cảnh chuyển đổi số, truyền thông xã hội đã trở thành một không gian công khai mới, nơi thông tin được lan tỏa nhanh chóng và tạo áp lực dư luận mạnh mẽ. Đối với người tố cáo, đây không chỉ là kênh phản ánh thông tin mà còn là một cơ chế bảo vệ mang tính xã hội, hỗ trợ cho cơ chế bảo vệ chính thức của Nhà nước. Một trong những chức năng quan trọng nhất của truyền thông xã hội là thu hút sự quan tâm của công chúng đối với vụ việc tố cáo, tạo áp lực dư luận buộc cơ quan có thẩm quyền phải vào cuộc, hạn chế khả năng che giấu, bao che hoặc xử lý thiếu khách quan. Khi một vụ việc được công khai rộng rãi, nguy cơ người tố cáo bị xâm hại có xu hướng giảm do chi phí xã hội của hành vi trả thù tăng lên đáng kể. Như vậy, dư luận xã hội trở thành một “cơ chế giám sát mềm” nhưng có hiệu lực thực tế cao - bảo vệ thông qua việc tạo “lá chắn dư luận xã hội”.

Bên cạnh việc việc tạo “lá chắn dư luận xã hội” truyền thông giúp bảo vệ thông qua việc phân tán rủi ro thông tin. Trong cơ chế truyền thông, thông tin tố cáo thường tập trung vào một số ít cơ quan, dẫn đến nguy cơ bị kiểm soát hoặc làm sai lệch. Truyền thông xã hội giúp phân tán thông tin ra nhiều chủ thể tiếp nhận, giảm nguy cơ bị bóp méo hoặc “chìm xuống”, tạo ra nhiều kênh lưu giữ thông tin độc lập. Nhờ đó, người tố cáo không còn phụ thuộc hoàn toàn vào một kênh chính thức, mà có thể tạo “dấu vết thông tin công khai”, giúp bảo vệ chính mình.

Truyền thông bảo vệ quyền của người tố cáo bằng cách tăng cường tính minh bạch của quá trình xử lý. Khi vụ việc được phản ánh trên truyền thông xã hội giúp

²¹¹ Transparency International, *International Principles for Whistleblower Legislation* (Berlin: TI, 2013).

quá trình giải quyết tố cáo có xu hướng minh bạch hơn, các quyết định của cơ quan chức năng chịu sự giám sát rộng rãi và hạn chế tình trạng kéo dài, né tránh hoặc xử lý không dứt điểm. Ở góc độ này, truyền thông xã hội góp phần thu hẹp khoảng cách giữa quy định pháp luật và thực tiễn thực thi.

Truyền thông xã hội bảo vệ quyền của người tố cáo thông qua việc huy động sự tham gia của cộng đồng, tạo điều kiện để các cá nhân, tổ chức xã hội lên tiếng ủng hộ người tố cáo và bảo vệ quyền cho người tố cáo; cho các chuyên gia, nhà báo, luật sư tham gia phân tích, tư vấn, hình thành mạng lưới hỗ trợ không chính thức. Chính sự tham gia này giúp người tố cáo không bị cô lập, đồng thời tạo ra sức mạnh cộng đồng nhằm bảo vệ quyền của người tố cáo trước các áp lực.

Người tố cáo thường đối mặt với áp lực tâm lý lớn. Truyền thông xã hội có thể bảo vệ quyền của người tố cáo bằng việc hỗ trợ tâm lý và củng cố niềm tin. Tạo không gian chia sẻ, nhận được sự đồng cảm; giảm cảm giác đơn độc cho người tố cáo; củng cố niềm tin vào tính đúng đắn của hành vi tố cáo. Đây là khía cạnh ít được chú ý nhưng có ý nghĩa quan trọng, bởi sự bền vững của hành vi tố cáo phụ thuộc nhiều vào trạng thái tâm lý của người tố cáo.

Khi các trường hợp tố cáo đúng được lan tỏa truyền thông bảo vệ thông qua việc ghi nhận và lan tỏa giá trị tích cực của tố cáo. Xã hội ghi nhận và đánh giá tích cực đối với người tố cáo, góp phần thay đổi nhận thức từ “tố cáo là rủi ro” sang “tố cáo là trách nhiệm công dân”, tạo động lực cho những người khác dám lên tiếng. Như vậy, truyền thông xã hội góp phần xây dựng môi trường văn hóa ủng hộ tính minh bạch và liêm chính.

Có thể khẳng định, truyền thông xã hội đã bổ sung một tầng bảo vệ mới cho người tố cáo - đó là tầng bảo vệ bằng dư luận và tính công khai. Mặc dù không mang tính quyền lực nhà nước, nhưng cơ chế này có khả năng tạo áp lực xã hội mạnh mẽ, góp phần ngăn ngừa hành vi xâm hại và thúc đẩy quá trình giải quyết tố cáo minh bạch hơn. Tuy nhiên, hiệu quả của nó phụ thuộc vào việc sử dụng có trách nhiệm và sự kết hợp hài hòa với các cơ chế bảo vệ chính thức.

Tóm lại, từ những phân tích trên, có thể khẳng định rằng, bảo vệ quyền của người tố cáo là trách nhiệm của nhiều chủ thể, trong đó nhà nước giữ vai trò trung

tâm, nhưng hiệu quả bảo vệ phụ thuộc vào sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan công quyền, hệ thống tư pháp, người sử dụng lao động, tổ chức xã hội và môi trường xã hội, truyền thông. Việc xác lập rõ vai trò, nghĩa vụ và cơ chế phối hợp giữa các chủ thể này là điều kiện tiên quyết để xây dựng một cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo có tính thực chất, hiệu quả và bền vững.

1.3.2. Cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo

Trong khoa học pháp lý, khái niệm cơ chế thường được hiểu là tổng thể các yếu tố pháp luật, thể chế và quy trình vận hành nhằm bảo đảm một việc gì đó có thể được thực thi trên thực tế. Đối với vấn đề quyền của người tố cáo, cơ chế bảo vệ giữ vai trò đặc biệt quan trọng bởi đây là nhóm chủ thể phải đối mặt với nguy cơ bị trả thù, trù dập và xâm hại có chủ đích. Nhiều nghiên cứu quốc tế chỉ ra rằng việc ban hành các quy định pháp luật về quyền của người tố cáo là điều kiện cần, nhưng chỉ khi được đặt trong một cơ chế bảo vệ hiệu quả thì các quy định đó mới phát huy giá trị thực chất²¹².

Từ góc độ lý luận và thực tiễn so sánh pháp luật, cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo có thể được hiểu là một cấu trúc phức hợp, bao gồm các yếu tố: cơ sở pháp lý, thiết chế thực thi, quy trình vận hành, giám sát bảo đảm trách nhiệm giải trình của các chủ thể có trách nhiệm. Các yếu tố này có mối quan hệ hữu cơ, bổ trợ lẫn nhau, tạo thành một chỉnh thể thống nhất nhằm bảo đảm sự an toàn và các quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của người tố cáo trong toàn bộ quy trình của hoạt động tố cáo.

(1) Cơ sở pháp lý

Cơ sở pháp lý là nền tảng đầu tiên và không thể thiếu của cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo. Pháp luật có vai trò xác định rõ quyền của người tố cáo, nghĩa vụ của các chủ thể có trách nhiệm bảo vệ, cũng như các biện pháp và chế tài áp dụng khi xảy ra hành vi xâm phạm. Về vấn đề này, OECD nhấn mạnh rằng các quốc gia có cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo hiệu quả đều ban hành các quy định pháp luật rõ ràng, có hiệu lực cưỡng chế và khả năng áp dụng trực tiếp²¹³.

²¹² OECD. (2016). *Committing to Effective Whistleblower Protection*. OECD Publishing; Transparency International. (2013). *International Principles for Whistleblower Legislation*.

²¹³ OECD. (2016). *Committing to Effective Whistleblower Protection*. OECD Publishing.

Ở bình diện pháp luật quốc tế, Điều 33 UNCAC khuyến nghị các quốc gia thành viên xem xét áp dụng các biện pháp bảo vệ người tố cáo khỏi sự trả thù và đe dọa²¹⁴. Mặc dù được coi là nghĩa vụ “mềm” (soft obligation), quy định này đã trở thành cơ sở để nhiều quốc gia xây dựng hoặc hoàn thiện các văn bản hoặc chế định pháp luật chuyên biệt về bảo vệ người tố cáo. Theo cách tiếp cận này, tại Việt Nam, Luật Tố cáo năm 2018 và các văn bản hướng dẫn thi hành đã bước đầu hình thành khung pháp lý cho cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo, tuy vẫn cần tiếp tục hoàn thiện về tính cụ thể và khả năng thực thi.

(2) Thiết chế thực thi

Bên cạnh khung pháp luật, thiết chế thực thi giữ vai trò quyết định trong việc hiện thực hóa các quyền được bảo vệ của người tố cáo. Các nghiên cứu so sánh cho thấy những quốc gia thành công trong bảo vệ quyền của người tố cáo thường thiết lập các cơ quan chuyên trách hoặc trao thẩm quyền rõ ràng cho một thiết chế độc lập để tiếp nhận, xử lý tố cáo và thực hiện biện pháp bảo vệ quyền của người tố cáo²¹⁵. Về vấn đề này, UNODC khuyến nghị rằng cơ quan có trách nhiệm bảo vệ quyền của người tố cáo cần có mức độ độc lập nhất định với cơ quan bị tố cáo, nhằm tránh xung đột lợi ích và bảo đảm tính khách quan²¹⁶. Trong thực tiễn quốc tế, mô hình cơ quan chống tham nhũng kiêm chức năng bảo vệ quyền của người tố cáo (như tại Hàn Quốc hoặc Slovakia) được đánh giá là có hiệu quả tương đối cao. Trong khi đó, ở Việt Nam, việc phân công trách nhiệm bảo vệ cho nhiều cơ quan khác nhau đang đặt ra yêu cầu tăng cường điều phối và xác định rõ đầu mối chịu trách nhiệm chính trong việc bảo vệ quyền của người tố cáo.

(3) Quy trình, thủ tục

Một cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo hiệu quả không thể thiếu các quy trình và thủ tục rõ ràng, minh bạch và dễ tiếp cận. Quy trình này phải bao quát toàn bộ các giai đoạn: tiếp nhận tố cáo, đánh giá rủi ro, quyết định áp dụng biện pháp bảo vệ, triển khai bảo vệ và giám sát việc thực hiện. Về vấn đề này, OECD lưu ý

²¹⁴ United Nations. (2004). *United Nations Convention against Corruption (UNCAC)*.

²¹⁵ Transparency International. (2013). *International Principles for Whistleblower Legislation*; Vaughn, R. G. (2012). *The Successes and Failures of Whistleblower Laws*. Edward Elgar.

²¹⁶ UNODC. (2015). *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons*. United Nations.

rằng sự chậm trễ hoặc thiếu minh bạch trong quy trình bảo vệ là một trong những nguyên nhân chính khiến người tố cáo mất niềm tin vào hệ thống²¹⁷. Đặc biệt, cơ chế bảo vệ cần cho phép kích hoạt các biện pháp khẩn cấp khi xuất hiện nguy cơ xâm hại, thay vì chờ đến khi thiệt hại đã xảy ra. Đây là điểm khác biệt quan trọng giữa cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo và nhiều cơ chế bảo vệ quyền con người khác vốn thiên về xử lý hậu quả²¹⁸.

(4) Công cụ và biện pháp

Cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo được vận hành thông qua một hệ thống các công cụ bảo vệ đa dạng, bao gồm: bảo mật danh tính và thông tin cá nhân; bảo vệ vị trí việc làm và quyền nghề nghiệp; bảo vệ tính mạng, sức khỏe và an ninh cá nhân; hỗ trợ pháp lý, tâm lý và xã hội. Về vấn đề này, Transparency International nhấn mạnh rằng chỉ khi các công cụ đã nêu được kết hợp đồng bộ thì người tố cáo mới thực sự được bảo vệ một cách toàn diện²¹⁹.

Tuy nhiên, việc lựa chọn và áp dụng công cụ bảo vệ nêu trên cần dựa trên đánh giá rủi ro cụ thể đối với từng trường hợp, tránh cách tiếp cận cứng nhắc hoặc hình thức. Đây cũng là lý do nhiều quốc gia trao cho cơ quan bảo vệ quyền của người tố cáo thẩm quyền linh hoạt trong việc quyết định biện pháp phù hợp với mức độ nguy hiểm mà người tố cáo phải đối mặt.

(5) Giám sát và trách nhiệm giải trình

Cuối cùng, một cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo chỉ có hiệu quả bền vững khi được đặt dưới sự giám sát và gắn với trách nhiệm giải trình rõ ràng. Điều này bao gồm cơ chế khiếu nại, tố tụng và chế tài đối với các hành vi không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ nghĩa vụ bảo vệ. Về vấn đề này, theo David B. Lewis, việc thiếu cơ chế trách nhiệm giải trình là nguyên nhân khiến nhiều cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo được quy định trong pháp luật nhưng không phát huy hiệu quả trong thực tiễn²²⁰. Cơ chế giám sát cũng có thể được tăng cường thông qua vai trò của tòa án, các cơ quan kiểm tra, thanh tra, cũng như sự tham gia của xã hội và truyền thông, với điều kiện bảo đảm không làm lộ danh tính người tố cáo.

²¹⁷ OECD. (2016). *Committing to Effective Whistleblower Protection*. OECD Publishing.

²¹⁸ OECD. (2016). *Committing to Effective Whistleblower Protection*. OECD Publishing.

²¹⁹ Transparency International. (2013). *International Principles for Whistleblower Legislation*.

²²⁰ Lewis, D. B. (Ed.). (2011). *Whistleblowing Around the World: Law, Culture and Practice*. Edward Elgar.

Tóm lại, cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo cần phải là một cấu trúc đa tầng, kết hợp chặt chẽ giữa pháp luật, thiết chế, quy trình, công cụ và giám sát. Hiệu quả của cơ chế này không chỉ quyết định mức độ an toàn của người tố cáo mà còn phản ánh chất lượng quản trị quốc gia, mức độ tôn trọng quyền con người và năng lực kiểm soát quyền lực nhà nước. Việc xây dựng và hoàn thiện cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo, vì vậy cần được nhìn nhận như một nhiệm vụ trọng tâm trong tiến trình hoàn thiện nhà nước pháp quyền và phòng, chống tham nhũng ở các quốc gia.

1.4. Các yếu tố tác động đến việc bảo vệ quyền của người tố cáo

Trong thực tế, hiệu quả bảo vệ quyền của người tố cáo ở các quốc gia thường phụ thuộc vào một số yếu tố sau đây:

1.4.1. Quyết tâm chính trị, khung khổ pháp lý

Quyết tâm chính trị của nhà nước được coi là điều kiện tiên quyết để các cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo vận hành hiệu quả. Về vấn đề này, OECD nhấn mạnh rằng, nếu thiếu sự cam kết chính trị ở cấp cao, các quy định bảo vệ quyền của người tố cáo dễ bị vô hiệu hóa trong thực tiễn, đặc biệt khi người bị tố cáo là người có quyền lực hoặc ảnh hưởng chính trị lớn²²¹.

Về phương diện pháp lý, nhiều nghiên cứu đã chỉ ra rằng việc tồn tại các quy định mang tính định khung, thiếu cơ chế bảo vệ chủ động và thiếu sự phối hợp giữa các đạo luật liên quan là một trong những nguyên nhân chính khiến việc bảo vệ quyền của người tố cáo thiếu hiệu quả. Vì vậy, UNODC đã khuyến cáo các quốc gia cần có khuôn khổ pháp luật rõ ràng, dễ tiếp cận, đồng thời thiết lập cơ chế phản ứng sớm để bảo vệ quyền của người tố cáo ngay khi nguy cơ trả thù xuất hiện²²².

Bên cạnh đó, cơ chế kiểm soát quyền lực và trách nhiệm giải trình yếu kém cũng làm gia tăng nguy cơ người tố cáo bị cô lập hoặc trả thù. Theo World Bank, tại các quốc gia nơi cơ chế giám sát độc lập còn hạn chế, người tố cáo thường không tin tưởng vào khả năng được bảo vệ và có xu hướng im lặng trước sai phạm²²³.

²²¹ OECD. *Committing to Effective Whistleblower Protection*. Paris: OECD Publishing, 2016.

²²² UNODC. *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2015.

²²³ World Bank. *World Development Report 2017: Governance and the Law*. Washington, DC: World Bank, 2017.

1.4.2. Áp lực kinh tế, xã hội, văn hóa

Áp lực kinh tế và rủi ro mất sinh kế được xem là rào cản lớn nhất đối với hành vi tố cáo. Về vấn đề này, Transparency International đã chỉ ra rằng, trong bối cảnh thiếu cơ chế bồi thường và hỗ trợ tài chính, người tố cáo thường phải gánh chịu chi phí cá nhân quá lớn so với lợi ích công mà họ bảo vệ²²⁴, vì vậy sẽ làm giảm số người tố cáo.

Từ phương diện văn hóa, nhiều nghiên cứu xã hội học pháp luật cho thấy các quan niệm truyền thống như “dĩ hòa vi quý” hay tâm lý né tránh xung đột có thể làm suy yếu văn hóa tố cáo vì lợi ích công. Về vấn đề này, Alford đã mô tả người tố cáo trong các xã hội Á Đông thường bị xem là “kẻ phá vỡ trật tự đạo đức tập thể”, dẫn đến họ bị cô lập và phải chịu tổn thương kéo dài²²⁵.

Nhìn từ khía cạnh xã hội, sự thiếu niềm tin vào khả năng bảo vệ của các cơ quan công quyền là yếu tố làm giảm đáng kể số lượng và chất lượng các vụ tố cáo. Về vấn đề này, UNDP nhấn mạnh rằng, nếu người dân không tin rằng nhà nước có thể bảo vệ họ khỏi bị trả thù, thì quyền tố cáo sẽ chỉ tồn tại trên giấy tờ²²⁶.

1.4.3. Áp lực và hỗ trợ quốc tế

Các cam kết quốc tế, đặc biệt là Công ước của Liên Hợp Quốc về chống tham nhũng (UNCAC), tạo ra khuôn khổ chuẩn mực cho việc bảo vệ quyền của người tố cáo. Mặc dù Điều 33 UNCAC chỉ mang tính khuyến nghị song quy định này vẫn được cụ thể hóa trong pháp luật quốc gia của hầu hết các nước thành viên²²⁷. Ngoài ra, các hiệp định thương mại thế hệ mới như CPTPP và EVFTA cũng đặt ra yêu cầu gián tiếp nhưng mạnh mẽ về minh bạch và phòng chống tham nhũng, qua đó thúc đẩy cải cách pháp luật và cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo. OECD coi đây là một dạng “sức ép hội nhập”, buộc các quốc gia phải nâng chuẩn bảo vệ quyền của người tố cáo để duy trì uy tín và niềm tin quốc tế²²⁸.

²²⁴ Transparency International. *Whistleblowing: An Effective Tool in the Fight against Corruption*. Berlin: Transparency International, 2013.

²²⁵ Alford, C. Fred. *Whistleblowers: Broken Lives and Organizational Power*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2001.

²²⁶ UNDP. *Protecting Whistleblowers in the Public Sector*. New York: United Nations Development Programme, 2015.

²²⁷ United Nations. *United Nations Convention against Corruption*. New York: United Nations, 2004.

²²⁸ OECD. *Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices*. Paris: OECD Publishing, 2011.

Cuối cùng, vai trò hỗ trợ kỹ thuật và giám sát của các tổ chức quốc tế như UNDP, World Bank và OECD cũng được xem là điều kiện quan trọng giúp nâng cao năng lực thể chế và trách nhiệm giải trình trong việc bảo vệ quyền của người tố cáo ở các quốc gia²²⁹.

1.4.4. Các yếu tố khác

Nhiều nghiên cứu chỉ ra rằng, ngay cả khi pháp luật đã tương đối đầy đủ, việc thiếu năng lực thực thi và phối hợp liên ngành có thể làm giảm hiệu quả hoặc vô hiệu hoá cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo. Vì vậy, UNODC nhấn mạnh rằng đào tạo cán bộ chuyên trách và phân định rõ trách nhiệm giữa các cơ quan trong việc bảo vệ quyền của người tố cáo là điều kiện không thể thiếu²³⁰.

Trong bối cảnh chuyển đổi số, yếu tố công nghệ ngày càng có vai trò quan trọng trong việc bảo vệ quyền của người tố cáo. Về vấn đề này, OECD và Transparency International đều đã khuyến nghị các quốc gia đầu tư vào hệ thống tố cáo trực tuyến bảo mật cao, cho phép ẩn danh và mã hóa thông tin, nhằm giảm thiểu rủi ro lộ danh tính và trả thù người tố cáo²³¹.

1.5. Các giá trị truyền thống, chuẩn mực quốc tế và kinh nghiệm nước ngoài về bảo vệ quyền của người tố cáo

1.5.1. Bảo vệ quyền của người tố cáo trong thời kỳ phong kiến ở Việt Nam.

Quyền tố cáo và việc bảo vệ quyền của người tố cáo là một trong những nội dung phản ánh trình độ phát triển của nền quản trị quốc gia, mức độ dân chủ và khả năng kiểm soát quyền lực nhà nước trong mỗi giai đoạn lịch sử. Ở Việt Nam, mặc dù khái niệm “quyền tố cáo” và “bảo vệ quyền của người tố cáo” chỉ chính thức được xác lập trong hệ thống pháp luật hiện đại, song xét trong lịch sử dân tộc, ý tưởng và một số quy định pháp luật nhằm khuyến khích nhân dân phản ánh, tố giác các hành vi sai trái của bộ máy công quyền đã xuất hiện từ rất sớm. Các triều đại phong kiến, đặc biệt từ thời Lý, Trần, Lê sơ, đều nhận thức rằng việc khuyến khích người dân phản

²²⁹ World Bank. *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight against Corruption*. Washington, DC: World Bank, 2020.

²³⁰ UNODC. *Legislative Guide for the Implementation of the United Nations Convention against Corruption*. Vienna: UNODC, 2012.

²³¹ Transparency International & OECD. *Implementing Effective Whistleblower Protection*. Paris/Berlin: OECD Publishing & Transparency International, 2018.

ánh hành vi lạm quyền, tham nhũng của quan lại là một phương thức quan trọng nhằm duy trì kỷ cương xã hội và củng cố tính chính danh của vương triều.

Một trong những ví dụ tiêu biểu trong vấn đề trên là việc thiết lập cơ chế “trống kêu oan”, “dâng sớ”, “thỉnh nguyện” để người dân có thể trực tiếp phản ánh oan khuất hoặc tố giác hành vi sai trái của quan lại lên triều đình hoặc nhà vua. Dưới thời Lý và Trần, người dân được phép đánh trống trước cung điện của nhà vua để kêu oan hoặc tố cáo những hành vi những nhiễu, bất công của quan lại địa phương. Đây cũng là cơ chế mang tính biểu tượng cho tư tưởng “thân dân”, đồng thời thể hiện nhận thức ban đầu về trách nhiệm của nhà nước trong việc tiếp nhận và xử lý thông tin phản ánh từ nhân dân.

Đặc biệt, dưới thời Lê sơ, cùng với sự phát triển của hệ thống pháp luật thành văn, tư duy pháp lý về bảo vệ người tố giác trung thực đã có những bước tiến đáng kể. Bộ luật Hồng Đức không chỉ quy định trừng phạt nghiêm khắc đối với hành vi tham ô, nhận hối lộ, lạm quyền của quan lại mà còn khuyến khích việc tố giác các hành vi vi phạm pháp luật. Nhiều quy định thể hiện rõ nguyên tắc phân biệt giữa tố giác đúng sự thật và vu cáo sai sự thật. Người tố giác đúng được ghi nhận, xem xét bảo vệ hoặc miễn trách nhiệm trong một số trường hợp; ngược lại, hành vi vu cáo nhằm hãm hại người khác bị xử lý nghiêm khắc. Điều này cho thấy nhà nước phong kiến đã bước đầu nhận thức được yêu cầu cân bằng giữa khuyến khích phát hiện sai phạm và ngăn ngừa việc lạm dụng quyền tố giác.

Tuy nhiên, cần thấy rằng việc bảo vệ quyền của người tố cáo trong thời kỳ phong kiến chủ yếu mang tính đạo đức – chính trị hơn là bảo đảm bằng cơ chế pháp lý đầy đủ. Người tố giác chưa được thừa nhận là chủ thể có quyền theo nghĩa hiện đại, mà chủ yếu được xem như người góp phần duy trì trật tự và bảo vệ lợi ích của triều đình. Việc bảo vệ họ phụ thuộc phần lớn vào ý chí của nhà vua hoặc quan lại có thẩm quyền. Do đó, cơ chế bảo vệ còn thiếu tính ổn định, minh bạch và chưa bảo đảm khả năng phòng ngừa các hành vi trả thù, trả đũa từ phía người bị tố giác.

Nhiều kinh nghiệm lịch sử của ông cha ta như đã nêu hiện vẫn còn giá trị cho thời đại hiện nay, trong đó đặc biệt là: Tư tưởng coi trọng vai trò giám sát của nhân dân đối với quyền lực công; nhận thức về trách nhiệm của nhà nước trong việc tiếp

nhận, xử lý thông tin tố giác và xử lý nghiêm hành vi tham nhũng, lạm quyền; yêu cầu phải phân biệt rõ giữa tố cáo trung thực và vu cáo nhằm bảo đảm sự công bằng và ổn định xã hội.

1.5.2. Bảo vệ quyền của người tố cáo theo pháp luật quốc tế và yêu cầu đặt ra đối với Việt Nam

Các tiêu chuẩn quốc tế

Trong hai thập niên gần đây, vấn đề bảo vệ người tố cáo (whistleblower protection/protection of reporting persons) đã trở thành một chuẩn mực quản trị công trên thế giới, gắn liền với vấn đề phòng, chống tội phạm, đặc biệt là tội phạm tham nhũng và bảo vệ các quyền con người. Những chuẩn mực này được thể hiện qua nhiều văn kiện quốc tế, từ những điều ước mang tính ràng buộc cho đến các khuyến nghị/hướng dẫn kỹ thuật với các quốc gia. Dưới đây khái quát những chuẩn mực quốc tế tiêu biểu và đánh giá những yêu cầu đặt ra với các quốc gia, trong đó có Việt Nam.

- UNCAC 2003

Công ước Liên Hợp Quốc về chống tham nhũng (UNCAC) là điều ước toàn cầu quan trọng nhất hiện nay về phòng, chống tham nhũng. Điều 33 UNCAC quy định, mỗi quốc gia thành viên “sẽ xem xét” (“shall consider”) quy định trong hệ thống pháp luật quốc gia “các biện pháp thích hợp” để bảo vệ người tố cáo với thiện chí và có căn cứ hợp lý khỏi mọi đối xử bất công (unjustified treatment)²³². Thuật ngữ “shall consider” cho thấy đây không phải là nghĩa vụ “phải thực hiện” theo kiểu mệnh lệnh tuyệt đối, mà là nghĩa vụ mang tính định hướng²³³.

Tuy nhiên, tính “mềm” của Điều 33 UNCAC không đồng nghĩa với tùy nghi hoàn toàn. UNCAC được vận hành trong một cơ chế rà soát thực thi thông qua Hội nghị của các quốc gia thành viên họp 2 năm một lần. Các tài liệu hướng dẫn xây dựng pháp luật của UNODC nhấn mạnh rằng, Điều 33 UNCAC phản ánh một kỳ vọng với các quốc gia: (i) phải có biện pháp bảo vệ chống trả thù/đối xử bất lợi với người tố cáo tham nhũng; (ii) phải có cơ chế khiếu nại và khắc phục; (iii) phải có

²³² U.S. Congress, *Treaty Document 109-6: United Nations Convention Against Corruption*

²³³ U.S. Congress, *Treaty Document 109-6: United Nations Convention Against Corruption*

thiết kế thể chế bảo đảm tính khả thi của bảo vệ²³⁴. Nói cách khác, Điều 33 UNCAC tạo ra “tiêu chuẩn tối thiểu” mà theo đó việc bảo vệ quyền của người tố cáo là một cấu phần của chiến lược chống tham nhũng hiệu quả, và các quốc gia không thể biện minh cho việc “không làm gì” trong vấn đề này.

- Hướng dẫn kỹ thuật của UNODC

Để hỗ trợ các quốc gia nội luật hóa/thiết kế chính sách theo Điều 33 UNCAC, UNODC đã ban hành tài liệu hướng dẫn về thực hành tốt trong việc bảo vệ người tố cáo. Tài liệu này cụ thể hóa nội dung bảo vệ người tố cáo theo hướng: mở rộng phạm vi chủ thể được bảo vệ; thiết lập kênh báo cáo an toàn; bảo đảm bí mật danh tính; cấm và xử lý mọi hình thức trả thù; thiết kế biện pháp khắc phục và bồi thường hiệu quả; cân nhắc đảo gánh nặng chứng minh trong tranh chấp về việc trả thù; và bảo đảm cơ quan có thẩm quyền đủ độc lập/năng lực để áp dụng biện pháp bảo vệ²³⁵. Đây là loại “chuẩn mực kỹ thuật” (technical standards), tuy không tạo ra nghĩa vụ ràng buộc như một điều ước quốc tế nhưng có giá trị như tiêu chí để đánh giá mức độ đầy đủ/hiệu quả của khung pháp luật quốc gia trong việc bảo vệ quyền của người tố cáo.

- Chuẩn mực khu vực

Khác với UNCAC chỉ có quy định ở mức ràng buộc mềm trong Điều 33, Liên minh châu Âu (EU) ban hành Chỉ thị 2019/1937 như một công cụ pháp lý bắt buộc các nước thành viên phải chuyển hóa vào pháp luật quốc gia, nhằm thiết lập mức bảo vệ quyền của người tố cáo tương đối thống nhất trong toàn EU²³⁶. Chỉ thị này “chuẩn hóa” việc bảo vệ quyền của người tố cáo theo các tiêu chí đó là: Xây dựng cấu trúc kênh báo cáo nhiều tầng (nội bộ, cơ quan bên ngoài, công khai trong điều kiện nhất định..) và yêu cầu về phản hồi theo thời hạn²³⁷; Cấm trả thù dưới nhiều dạng (sa thải, giáng chức, quấy rối, đe dọa, gây bất lợi nghề nghiệp...), đồng thời

²³⁴ UNODC, *Legislative Guide for the Implementation of the United Nations Convention against Corruption* (hướng dẫn lập pháp; thảo luận nội dung triển khai bảo vệ người tố cáo theo UNCAC, bao gồm tham chiếu liên quan Điều 33). unodc.org

²³⁵ UNODC, *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons* (hướng dẫn thực hành tốt, nhấn mạnh thiết kế kênh báo cáo, bảo mật, chống trả thù, khắc phục, cơ quan thực thi...). OECD

²³⁶ European Union, *Directive (EU) 2019/1937 on the protection of persons who report breaches of Union law* (EUR-Lex). unodc.org

²³⁷ European Union, *Directive (EU) 2019/1937 on the protection of persons who report breaches of Union law* (EUR-Lex). unodc.org

thiết kế cơ chế bảo vệ chống kiện ngược hay các biện pháp gây sức ép khác²³⁸; Đảo gánh nặng chứng minh trong tranh chấp bằng quy định: khi người tố cáo đưa ra căn cứ về bất lợi sau tố cáo, bên sử dụng lao động/tổ chức phải chứng minh biện pháp bất lợi không xuất phát từ việc tố cáo²³⁹; Có biện pháp hỗ trợ người tố cáo về thông tin, tư vấn, pháp lý, và các biện pháp bảo vệ tạm thời (interim relief) tùy quốc gia²⁴⁰.

(4) Các bộ chuẩn mực “mềm”

Bên cạnh UNODC và EU, nhiều tổ chức quốc tế và tổ chức khu vực cũng đã xây dựng các khung chuẩn mực “mềm” nhưng có ảnh hưởng lớn đến việc bảo vệ quyền của người tố cáo, trong đó tiêu biểu là:

- *OECD (G20/OECD Compendium)* nhấn mạnh các yếu tố thiết kế cốt lõi của cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo, cụ thể là xác định rõ phạm vi hành vi được báo cáo, bảo mật thông tin của người tố cáo, có nhiều kênh báo cáo, cơ chế chống trả thù, các biện pháp khắc phục hữu hiệu và cơ chế thực thi đáng tin cậy²⁴¹.

- *Hội đồng châu Âu* khuyến nghị các quốc gia bảo đảm một khung bảo vệ toàn diện, coi trọng an toàn của người tố cáo, cơ chế báo cáo tin cậy, bảo mật, bảo vệ chống trả thù, và khả năng tiếp cận cơ chế tài phán/khắc phục hiệu quả²⁴².

Các bộ chuẩn mực trên cũng không ràng buộc nghĩa vụ pháp lý với các quốc gia như các điều ước quốc tế, nhưng có giá trị cung cấp “danh mục kiểm tra” (checklist) cho cải cách pháp luật của các quốc gia và phản ánh những thông lệ tốt (best practices) mà thể hiện kỳ vọng của cộng đồng quốc tế về liêm chính và quản trị công.

Những yêu cầu, giá trị tham khảo đối với Việt Nam

Với tư cách là quốc gia thành viên của UNCAC, Việt Nam cần phải cân nhắc nội luật hoá quy định của Điều 33 của Công ước về bảo vệ người tố cáo. Đối với các

²³⁸ European Union, *Directive (EU) 2019/1937 on the protection of persons who report breaches of Union law* (EUR-Lex). unodc.org

²³⁹ European Union, *Directive (EU) 2019/1937 on the protection of persons who report breaches of Union law* (EUR-Lex). unodc.org

²⁴⁰ European Union, *Directive (EU) 2019/1937 on the protection of persons who report breaches of Union law* (EUR-Lex). unodc.org

²⁴¹ OECD, *G20/OECD Compendium of Good Practices for Integrity in Public Procurement / Whistleblower protection elements* (tài liệu tổng hợp thực hành tốt; nhấn mạnh cơ chế chống trả thù, bảo mật, kênh báo cáo và thực thi).

²⁴² Council of Europe, *Recommendation CM/Rec(2014)7 on the protection of whistleblowers* (khuyến nghị khu vực về tiêu chuẩn bảo vệ người tố cáo). Portal

văn kiện và bộ tiêu chuẩn khác, mặc dù chúng không có hiệu lực áp dụng bắt buộc với Việt Nam, song nhà nước có thể xem đó là những khuôn mẫu có giá trị tham khảo cao về nội dung và kỹ thuật lập pháp theo hướng bảo vệ thực chất (substantive protection), không dừng ở những quy định mang tính nguyên tắc. Cụ thể như sau:

- *Mở rộng và làm rõ phạm vi bảo vệ*: Không chỉ bảo vệ quyền của người tố cáo, mà cần tính đến việc bảo vệ những người có liên quan như người hỗ trợ, người thân trong gia đình và các đối tượng liên đới khác mà dễ bị trả thù. Đây là hướng tiếp cận được nhấn mạnh trong các thực hành tốt của UNODC và các khung chuẩn mực của OECD/EU²⁴³.

Thiết kế kênh báo cáo an toàn, đa tầng và giảm xung đột lợi ích

Các chuẩn mực quốc tế đã nêu trên đều đặt ra yêu cầu chung đó là: người tố cáo phải có quyền lựa chọn kênh nội bộ hoặc kênh bên ngoài, trong đó các kênh đều phải bảo mật và có quy trình phản hồi²⁴⁴. Với điều kiện Việt Nam, yêu cầu này đặc biệt quan trọng để hạn chế tình trạng “tố cáo gửi lên chính cơ quan có người bị tố cáo” mà làm tăng rủi ro lộ danh tính và trả thù người tố cáo.

Ngăn ngừa việc trả thù người tố cáo

Điều 33 UNCAC đặt mục tiêu bảo vệ người tố cáo khỏi bị “đối xử bất công”, còn EU/OECD/UNODC cụ thể hóa thành danh mục các hành động trả thù và yêu cầu khắc phục²⁴⁵. Việt Nam cần tăng cường các quy định về chống trả thù người tố cáo, cụ thể là: (i) quy định rõ hành vi trả thù; (ii) có cơ chế xử lý nhanh; (iii) có biện pháp khôi phục vị trí/quyền lợi và bồi thường tương xứng cho người bị trả thù.

Cần nhắc cơ chế đảo gánh nặng chứng minh hành vi trả thù người tố cáo

²⁴³ UNODC, *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons* (hướng dẫn thực hành tốt, nhấn mạnh thiết kế kênh báo cáo, bảo mật, chống trả thù, khắc phục, cơ quan thực thi...). OECD; European Union, *Directive (EU) 2019/1937 on the protection of persons who report breaches of Union law* (EUR-Lex). unodc.org; OECD, *G20/OECD Compendium of Good Practices for Integrity in Public Procurement / Whistleblower protection elements* (tài liệu tổng hợp thực hành tốt; nhấn mạnh cơ chế chống trả thù, bảo mật, kênh báo cáo và thực thi).

²⁴⁴ European Union, *Directive (EU) 2019/1937 on the protection of persons who report breaches of Union law* (EUR-Lex). unodc.org; OECD, *G20/OECD Compendium of Good Practices for Integrity in Public Procurement / Whistleblower protection elements* (tài liệu tổng hợp thực hành tốt; nhấn mạnh cơ chế chống trả thù, bảo mật, kênh báo cáo và thực thi).

²⁴⁵ U.S. Congress, *Treaty Document 109-6: United Nations Convention Against Corruption*; UNODC, *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons* (hướng dẫn thực hành tốt, nhấn mạnh thiết kế kênh báo cáo, bảo mật, chống trả thù, khắc phục, cơ quan thực thi...). OECD; European Union, *Directive (EU) 2019/1937 on the protection of persons who report breaches of Union law* (EUR-Lex). unodc.org; OECD, *G20/OECD Compendium of Good Practices for Integrity in Public Procurement / Whistleblower protection elements* (tài liệu tổng hợp thực hành tốt; nhấn mạnh cơ chế chống trả thù, bảo mật, kênh báo cáo và thực thi).

Đây là công cụ đặc biệt hiệu quả trong thực tiễn vì người tố cáo thường khó chứng minh động cơ của người trả thù mình²⁴⁶. Kinh nghiệm EU cho thấy đảo gánh nặng chứng minh (yêu cầu người bị tố cáo chứng minh không có hành vi trả thù người tố cáo) giúp gia tăng tính khả thi của việc bảo vệ quyền của người tố cáo.

Tăng cường tính độc lập, năng lực và trách nhiệm giải trình của cơ quan bảo vệ quyền của người tố cáo

Các hướng dẫn của UNODC và OECD đều coi việc có cơ quan đầu mối đủ thẩm quyền và đáng tin cậy là điều kiện quyết định với việc bảo vệ người tố cáo một cách hiệu quả²⁴⁷. Việt Nam, do đặc thù tổ chức bộ máy dẫn đến rủi ro xung đột lợi ích cao, càng cần cơ chế phân công, phối hợp rõ ràng, bao gồm việc có đầu mối chịu trách nhiệm cuối cùng, có nguồn lực, có giám sát việc bảo vệ quyền của người tố cáo.

Bảo mật danh tính người tố cáo

Các chuẩn mực quốc tế nêu trên đều nhấn mạnh, việc bảo mật danh tính người tố cáo không chỉ cần có quy phạm mà còn cần có quy trình, kỹ thuật và kỷ luật công vụ²⁴⁸. Điều này gắn trực tiếp với chuyển đổi số, cụ thể, nền tảng tiếp nhận/luồng xử lý tố cáo phải bảo đảm kiểm soát truy cập, lưu vết, và tối thiểu hoá khả năng rò rỉ thông tin về người tố cáo.

Bảo vệ gắn với quyền con người và tiếp cận công lý

Các chuẩn mực quốc tế nêu trên đều thống nhất cách tiếp cận về bảo vệ quyền của người tố cáo đó là: không nên “thu hẹp” vấn đề thành công cụ chống tham nhũng thuần túy mà cần xem đó là bảo đảm để cá nhân có thể thực hiện quyền báo cáo vì lợi ích công mà không bị trừng phạt. Tư duy này phù hợp với tinh thần của các khuyến nghị có liên quan của châu Âu và xu hướng quốc tế hóa tiêu chuẩn bảo vệ người tố cáo²⁴⁹.

²⁴⁶ European Union, *Directive (EU) 2019/1937 on the protection of persons who report breaches of Union law* (EUR-Lex). unodc.org

²⁴⁷ UNODC, *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons* (hướng dẫn thực hành tốt, nhấn mạnh thiết kế kênh báo cáo, bảo mật, chống trả thù, khắc phục, cơ quan thực thi...). OECD; OECD, *G20/OECD Compendium of Good Practices for Integrity in Public Procurement / Whistleblower protection elements* (tài liệu tổng hợp thực hành tốt; nhấn mạnh cơ chế chống trả thù, bảo mật, kênh báo cáo và thực thi).

²⁴⁸ UNODC, *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons* (hướng dẫn thực hành tốt, nhấn mạnh thiết kế kênh báo cáo, bảo mật, chống trả thù, khắc phục, cơ quan thực thi...). OECD; European Union, *Directive (EU) 2019/1937 on the protection of persons who report breaches of Union law* (EUR-Lex). unodc.org; OECD, *G20/OECD Compendium of Good Practices for Integrity in Public Procurement / Whistleblower protection elements* (tài liệu tổng hợp thực hành tốt; nhấn mạnh cơ chế chống trả thù, bảo mật, kênh báo cáo và thực thi).

²⁴⁹ Council of Europe, *Recommendation CM/Rec(2014)7 on the protection of whistleblowers* (khuyến nghị khu vực về tiêu chuẩn bảo vệ người tố cáo). Portal; European Union, *Directive (EU) 2019/1937 on the protection of persons who report breaches of Union law* (EUR-Lex). unodc.org

Tóm lại, Điều 33 UNCAC đã đặt ra nghĩa vụ xem xét áp dụng các biện pháp bảo vệ người tố cáo, trong khi các chuẩn mực, hướng dẫn và thông lệ quốc tế, khu vực khác đã cụ thể hoá để nghĩa vụ đó có thể thực hiện được trong thực tế. So sánh với Việt Nam, có thể thấy yêu cầu trọng tâm hiện nay không chỉ là “có quy định” bảo vệ quyền của người tố cáo, mà là cơ chế thực thi hiệu quả, thể hiện qua các yếu tố như: kênh tố cáo an toàn, bảo mật thông tin chặt chẽ, chống trả thù có hiệu lực, khắc phục hiệu quả, và thể chế đủ độc lập và năng lực để bảo vệ quyền của người tố cáo trong thực tế.

1.5.3. Bảo vệ quyền của người tố cáo theo pháp luật của một số quốc gia và những giá trị tham khảo với Việt Nam

Bảo vệ hiệu quả quyền của người tố cáo là công việc phức tạp, khó khăn, đòi hỏi nỗ lực lớn và phương pháp tổ chức khoa học. Trong thực tế, có những quốc gia thành công nhưng cũng có không ít quốc gia đang gặp thách thức trong hoạt động này. Dưới đây đề cập đến những mô hình thành công mà có thể cung cấp những giá trị tham khảo thiết thực cho Việt Nam.

(1) Liên minh châu Âu (EU)

Chỉ thị (EU) 2019/1937 đặt ra một khung bảo vệ thống nhất cho người tố cáo vi phạm pháp luật ở EU, với các điểm cốt lõi như: (i) thiết lập kênh báo cáo nội bộ trong cơ quan/tổ chức và kênh báo cáo bên ngoài tới cơ quan có thẩm quyền; (ii) quy định những điều kiện để người tố cáo công khai thông tin vẫn được bảo vệ trong một số trường hợp; (iii) cấm trả thù dưới các hình thức và yêu cầu biện pháp bảo vệ hiệu quả; (iv) yêu cầu có biện pháp hỗ trợ (thông tin, tư vấn, hỗ trợ pháp lý) cho người tố cáo²⁵⁰.

Giá trị tham khảo của mô hình nêu trên thể hiện ở cách tiếp cận “chuẩn hóa tối thiểu” (minimum harmonisation). Cụ thể, pháp luật không chỉ dừng lại ở những quy định mang tính nguyên tắc, mà đặt ra cả những yêu cầu tối thiểu để bảo vệ quyền của người tố cáo, như phải có kênh tiếp nhận, thời hạn phản hồi, đầu mối độc lập, và biện pháp chống trả thù có khả năng thực thi. Đây là gợi ý quan trọng cho Việt Nam trong việc chuyển từ bảo vệ quyền của người tố cáo trên văn bản pháp luật sang bảo vệ trong thực tế.

²⁵⁰ European Union. *Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law*. EUR-Lex (CELEX: 32019L1937). Congress.gov

(2) Vương quốc Anh

Vương quốc Anh xây dựng cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo theo hướng bảo vệ người lao động khi thực hiện ‘protected disclosures’ (“tố cáo được pháp luật bảo vệ”), mà trong đó trọng tâm là cơ chế khiếu kiện tại cơ quan tài phán hoặc tòa án lao động (employment tribunal) khi người lao động bị đối xử bất lợi hoặc bị sa thải vì tố cáo. Khung pháp lý này giúp người tố cáo có thể vận dụng hệ thống tư pháp để phục hồi quyền lợi nghề nghiệp và đòi bồi thường²⁵¹.

Giá trị tham khảo của mô hình này thể hiện ở chỗ thiết lập một cơ chế giải quyết tranh chấp nhanh, chuyên biệt (tranh chấp lao động) mà người tố cáo có thể vận dụng, trong đó coi việc “trả thù nghề nghiệp” là rủi ro chính với người tố cáo mà cần được kiểm soát. Ngoài ra, mô hình này cũng chứng minh rằng việc bảo vệ quyền của người tố cáo hiệu quả còn phụ thuộc vào khả năng tiếp cận hệ thống tư pháp của họ.

(3) Hoa Kỳ

Trong việc bảo vệ quyền của người tố cáo, Hoa Kỳ có cấu trúc pháp luật “phân mảnh theo lĩnh vực”, song đồng thời có một đầu mối độc lập ở cấp liên bang để tiếp nhận/điều tra hành vi trả thù trong khu vực công. Cách tiếp cận này nhấn mạnh việc tạo lập cơ quan bảo vệ/điều tra độc lập để giảm xung đột lợi ích khi cơ quan bị tố cáo cũng là nơi quyết định các vấn đề về nhân sự và kỷ luật của người tố cáo²⁵².

Giá trị tham khảo của mô hình Hoa Kỳ với Việt Nam thể hiện việc bảo đảm tính độc lập của cơ quan xử lý trả thù người tố cáo, qua đó củng cố cơ chế “cưỡng chế tuân thủ” đối với người đứng đầu/cơ quan sử dụng lao động trong khu vực công.

(4) Canada

Canada thiết lập khuôn khổ bảo vệ quyền của người tố cáo trong khu vực công theo hướng có Ủy viên/Thiết chế độc lập (Public Sector Integrity Commissioner) tiếp nhận và xử lý tố cáo, đồng thời có cơ chế khiếu nại về việc bị trả thù do tố cáo. Trọng tâm của thiết chế này là làm giảm rủi ro người tố cáo bị trù dập ngay trong hệ thống²⁵³.

²⁵¹ UK Government. “Whistleblowing.” (Thông tin chính sách/khung bảo vệ người tố cáo theo pháp luật UK, liên hệ PIDA 1998).

²⁵² U.S. Office of Special Counsel (OSC). “Whistleblower Protection.” (Giới thiệu vai trò cơ quan độc lập xử lý bảo vệ/retaliation trong khu vực công liên bang). gg.gov.au

²⁵³ Government of Canada, Department of Justice. *Public Servants Disclosure Protection Act (S.C. 2005, c. 46)*. (Văn bản luật và cấu trúc thiết chế bảo vệ trong khu vực công). laws-lois.justice.gc.ca

Mô hình của Canada có giá trị tham khảo với Việt Nam vì nó nhấn mạnh nhu cầu cần có một đầu mối tiếp nhận, xử lý và có quy trình giải quyết khiếu nại của người tố cáo khi bị trả thù đơn giản, bảo mật, hiệu quả, gắn việc bảo vệ với điều tra độc lập về hành vi trả thù mà không chỉ điều tra nội dung bị tố cáo.

(5) Australia

Australia xây dựng nền tảng bảo vệ quyền của người tố cáo trong khu vực công trong Luật Công bố thông tin vì lợi ích công (Public Interest Disclosure Act) 2013, trong đó nhấn mạnh nghĩa vụ của cơ quan trong việc tiếp nhận, xử lý tố cáo và các quy định chống trả thù người tố cáo²⁵⁴.

Mô hình Australia cũng có giá trị tham khảo với Việt Nam theo nghĩa đã chứng minh sự cần thiết phải quy định rõ đầu mối, thời hạn, quy trình giải quyết khiếu nại bị trả thù của người tố cáo trong pháp luật; xem việc trả thù người tố cáo là hành vi tội phạm (không chỉ là “vi phạm kỷ luật”) và tăng cường năng lực bảo vệ quyền của người tố cáo thông qua việc ban hành những hướng dẫn nghiệp vụ và cơ chế giám sát việc tuân thủ pháp luật về vấn đề này.

(6) Nhật Bản

Nhật Bản đã ban hành “Luật bảo vệ người tố cáo (Whistleblower Protection Act, No. 122 of 2004), trong đó đặt ra những yêu cầu cụ thể về cơ chế nội bộ và trách nhiệm của tổ chức trong việc xử lý thông tin và bảo vệ quyền của người tố cáo²⁵⁵.

Những giá trị tham khảo của mô hình Nhật Bản với Việt Nam thể hiện ở chỗ: (i) Cách tiếp cận phòng ngừa, trong đó buộc các tổ chức phải xây cơ chế nội bộ để tạo điều kiện cho việc tố cáo và bảo vệ quyền của người tố cáo; (ii) nhấn mạnh các quy tắc bảo đảm tuân thủ như một điều kiện để bảo vệ hiệu quả người tố cáo; (iii) các quy tắc cần đồng thời phù hợp với bối cảnh văn hóa tổ chức để bảo đảm sự ổn định, tránh xung đột nội bộ.

²⁵⁴ Australian Government, Federal Register of Legislation. *Public Interest Disclosure Act 2013 (Cth)*.

²⁵⁵ Cabinet Secretariat (Japan). *Whistleblower Protection Act (Act No. 122 of 2004) (English translation)*. legislation.gov.uk

(7) Ireland

Ireland, với Luật bảo vệ việc công bố thông tin vì lợi ích công (Protected Disclosures Act) 2014, sửa đổi năm 2022 đã củng cố cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo, bao gồm các quy định về bảo vệ danh tính của người tố cáo²⁵⁶.

Kinh nghiệm của Ireland có giá trị tham khảo với Việt Nam thể hiện ở các khía cạnh sau: (i) luật hóa rõ các nghĩa vụ về bảo mật danh tính người tố cáo và xử lý thông tin tố cáo; (ii) mở rộng kỹ thuật lập pháp theo hướng tương thích với các chuẩn mực về bảo vệ quyền của người tố cáo của EU; (iii) thiết kế kênh tiếp nhận tố cáo đáng tin cậy để ngăn ngừa khả năng “rò rỉ” thông tin, qua đó giảm thiểu rủi ro người tố cáo bị trả thù.

(8) Hàn Quốc

Hàn Quốc thường được nhắc tới như một mô hình nổi bật về coi trọng bảo mật danh tính và vận hành bảo vệ quyền của người tố cáo thông qua cơ quan trung tâm về liêm chính, chống tham nhũng (ACRC), trong đó cơ chế bảo mật thông tin về người tố cáo khi chuyển vụ việc là một thực hành tốt đáng chú ý nhất²⁵⁷.

Giá trị tham khảo của mô hình Hàn Quốc với Việt Nam thể hiện ở chỗ: (i) cần có một đầu mối trung tâm để có thể giúp thống nhất quy trình bảo vệ quyền của người tố cáo; (ii) bảo mật thông tin về người tố cáo phải gắn với nâng cấp kỹ thuật quản trị hồ sơ và kỷ luật công vụ; (iii) chế tài với hành vi làm lộ danh tính người tố cáo cần đủ mạnh để răn đe.

Từ các mô hình trên, có thể khái quát 06 giải pháp mà Việt Nam có thể tham khảo khi hoàn thiện thể chế bảo vệ quyền của người tố cáo, bao gồm:

- Thiết kế đa kênh và có lộ trình báo cáo (nội bộ – bên ngoài – công khai) kèm điều kiện bảo vệ rõ ràng, để tránh tình trạng đẩy người tố cáo vào thế “không có kênh an toàn”²⁵⁸.

²⁵⁶ Government of Ireland. *Protected Disclosures Act 2014; Protected Disclosures (Amendment) Act 2022* (Irish Statute Book). irishstatutebook.ie+1

²⁵⁷ Network for Integrity (tổng hợp văn bản/giải thích về khung pháp lý Hàn Quốc về bảo vệ người tố cáo, bao gồm bảo mật danh tính và xử lý tiết lộ).

²⁵⁸ European Union. *Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law*. EUR-Lex (CELEX: 32019L1937). Congress.gov

- Có đầu mối độc lập hoặc ít nhất độc lập về chức năng để xử lý yêu cầu bảo vệ và điều tra hành vi trả thù (đặc biệt trong khu vực công), nhằm giảm xung đột lợi ích²⁵⁹.

- Chống trả thù theo danh mục rộng về hành vi (sa thải, giáng chức, cô lập, đe dọa, kiện ngược mang tính trừng phạt, bôi nhọ...), đồng thời có biện pháp khẩn cấp và cơ chế cưỡng chế tuân thủ²⁶⁰.

- Cơ chế phục hồi, bồi thường thực chất cho người tố cáo, thông qua việc khôi phục vị trí việc làm/thu nhập, bồi thường thiệt hại, xin lỗi, cải chính, và chi phí tố tụng hợp lý²⁶¹.

- Bảo mật danh tính người tố cáo theo quy chuẩn cụ thể, không chỉ dừng lại ở nguyên tắc, thể hiện qua các quy định về hạn chế người biết, kỷ luật nghiêm hành vi làm lộ thông tin, chuẩn hóa quy trình chuyển hồ sơ, tăng cường kênh tố cáo an toàn²⁶².

- Đặt tổ chức, doanh nghiệp, cả khu vực công và tư, vào trung tâm của cơ chế bảo vệ, vì trả thù nghề nghiệp thường xảy ra tại nơi làm việc, do đó cần quy định rõ nghĩa vụ xây dựng cơ chế nội bộ và trách nhiệm của người sử dụng lao động và chế tài tương xứng với hành vi trả thù người tố cáo²⁶³.

Các giải pháp trên phù hợp với định hướng mà Việt Nam đã đặt ra trong cải cách thể chế và phòng, chống tham nhũng hiện nay. Tuy nhiên, vấn đề mấu chốt là chuyển hóa những giải pháp đó thành cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo mà có thể kích hoạt nhanh, có đầu mối chịu trách nhiệm và có chế tài đủ sức răn đe.

²⁵⁹ U.S. Office of Special Counsel (OSC). “Whistleblower Protection.” (Giới thiệu vai trò cơ quan độc lập xử lý bảo vệ/retaliation trong khu vực công liên bang). gg.gov.au; Government of Canada, Department of Justice. *Public Servants Disclosure Protection Act* (S.C. 2005, c. 46). (Văn bản luật và cấu trúc thiết chế bảo vệ trong khu vực công). laws-lois.justice.gc.ca

²⁶⁰ European Union. *Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law*. EUR-Lex (CELEX: 32019L1937). Congress.gov; Australian Government, Federal Register of Legislation. *Public Interest Disclosure Act 2013* (Cth).

²⁶¹ UK Government. “Whistleblowing.” (Thông tin chính sách/khung bảo vệ người tố cáo theo pháp luật UK, liên hệ PIDA 1998); Government of Canada, Department of Justice. *Public Servants Disclosure Protection Act* (S.C. 2005, c. 46). (Văn bản luật và cấu trúc thiết chế bảo vệ trong khu vực công). laws-lois.justice.gc.ca

²⁶² Cabinet Secretariat (Japan). *Whistleblower Protection Act (Act No. 122 of 2004) (English translation)*. legislation.gov.uk; Network for Integrity (tổng hợp văn bản/giải thích về khung pháp lý Hàn Quốc về bảo vệ người tố cáo, bao gồm bảo mật danh tính và xử lý tiết lộ).

²⁶³ European Union. *Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law*. EUR-Lex (CELEX: 32019L1937). Congress.gov; Cabinet Secretariat (Japan). *Whistleblower Protection Act (Act No. 122 of 2004) (English translation)*. legislation.gov.uk

1.5.4. Bảo vệ quyền của người tố cáo trong khu vực tư nhân ở Việt Nam hiện nay.

Trong nhà nước pháp quyền hiện đại, quyền tố cáo không chỉ được nhìn nhận như một công cụ kiểm soát quyền lực công mà còn là một cơ chế pháp lý quan trọng nhằm phát hiện, ngăn chặn và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật phát sinh trong toàn bộ đời sống kinh tế – xã hội, bao gồm cả khu vực tư nhân. Nếu trong khu vực công, tố cáo chủ yếu gắn với yêu cầu kiểm soát quyền lực nhà nước, phòng, chống tham nhũng và bảo vệ tính liêm chính của bộ máy công quyền, thì trong khu vực tư nhân, tố cáo lại mang chức năng bảo vệ tính minh bạch của thị trường, bảo đảm cạnh tranh lành mạnh, bảo vệ người lao động, cổ đông, người tiêu dùng và duy trì trật tự pháp lý trong hoạt động kinh doanh. Chính vì vậy, bảo vệ quyền của người tố cáo trong khu vực tư nhân cần được nhìn nhận như một bộ phận cấu thành của cơ chế bảo vệ quyền con người và bảo đảm quản trị doanh nghiệp liêm chính trong nền kinh tế thị trường hiện đại.

Dù vậy, bảo vệ quyền của người tố cáo trong khu vực tư nhân có những đặc điểm khác biệt lớn so với khu vực công. Trước hết, quan hệ giữa người tố cáo và chủ thể bị tố cáo trong khu vực tư nhân thường là quan hệ lao động, quan hệ quản trị doanh nghiệp hoặc quan hệ hợp đồng dân sự – thương mại, chứ không phải quan hệ hành chính quyền lực – phục tùng. Điều này dẫn đến sự dịch chuyển đáng kể về phương thức và cơ chế trả đũa người tố cáo. Nếu trong khu vực công, hành vi trả thù thường gắn với việc sử dụng quyền lực hành chính như điều chuyển công tác, hạ bậc thi đua hoặc gây khó khăn trong hoạt động công vụ, thì trong khu vực tư nhân, sự trả đũa lại mang tính kinh tế và nghề nghiệp trực tiếp hơn, thể hiện qua việc sa thải, chấm dứt hợp đồng lao động, giảm lương, cô lập trong môi trường làm việc, cản trở cơ hội nghề nghiệp hoặc gây áp lực tâm lý và tài chính đối với người tố cáo. Chính vì vậy, bảo vệ người tố cáo trong khu vực tư nhân không thể chỉ dừng ở bảo vệ bí mật thông tin hay bảo vệ tính mạng, sức khỏe mà phải được mở rộng sang bảo vệ việc làm, thu nhập, vị thế nghề nghiệp và khả năng tiếp tục tham gia thị trường lao động của người tố cáo. Đây là điểm có ý nghĩa lý luận đặc biệt quan trọng bởi nó cho thấy quyền của người tố cáo trong khu vực tư nhân có mối liên hệ chặt chẽ với quyền lao động và quyền an sinh nghề nghiệp. Nói cách khác, trong khu vực tư nhân,

bảo vệ người tố cáo thực chất là sự giao thoa giữa pháp luật tố cáo, pháp luật lao động và pháp luật quản trị doanh nghiệp. Nếu thiếu cơ chế bảo vệ việc làm hữu hiệu, người lao động sẽ có xu hướng im lặng trước các hành vi vi phạm pháp luật trong doanh nghiệp do lo ngại mất việc làm hoặc bị loại khỏi môi trường nghề nghiệp. Khi đó, cơ chế tố cáo sẽ không thể phát huy vai trò như một công cụ kiểm soát nội bộ và phòng ngừa vi phạm trong nền kinh tế thị trường.

Bên cạnh đó, tố cáo trong khu vực tư nhân còn mang tính chất của một cơ chế quản trị rủi ro và kiểm soát tuân thủ doanh nghiệp. Trong bối cảnh kinh tế thị trường hiện đại, nhiều hành vi vi phạm pháp luật nghiêm trọng như gian lận tài chính, thao túng thị trường, trốn thuế, vi phạm môi trường, xâm phạm quyền lợi người tiêu dùng hoặc tham nhũng trong doanh nghiệp thường được phát hiện trước tiên bởi những “người trong cuộc” như người lao động, cổ đông thiểu số hoặc đối tác kinh doanh. Vì vậy, người tố cáo trong khu vực tư nhân không chỉ là chủ thể thực hiện quyền công dân mà còn là nguồn thông tin quan trọng giúp doanh nghiệp và Nhà nước phát hiện sớm các rủi ro pháp lý và rủi ro đạo đức trong hoạt động kinh doanh. Từ góc độ này, bảo vệ người tố cáo cần được nhìn nhận như một thiết chế bảo đảm quản trị doanh nghiệp minh bạch và phát triển kinh tế bền vững, chứ không chỉ là một biện pháp bảo vệ cá nhân đơn lẻ.

Đặc biệt, trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế, yêu cầu bảo vệ người tố cáo trong khu vực tư nhân ngày càng trở thành một chuẩn mực pháp lý và quản trị toàn cầu. Công ước Liên hợp quốc về chống tham nhũng (UNCAC) khuyến nghị các quốc gia thành viên thiết lập các biện pháp thích hợp nhằm bảo vệ người tố giác hành vi tham nhũng không chỉ trong khu vực công mà cả khu vực tư. Đồng thời, nhiều hiệp định thương mại thế hệ mới và chuẩn mực quản trị doanh nghiệp quốc tế hiện nay đều đặt ra yêu cầu về cơ chế minh bạch, trách nhiệm giải trình và bảo vệ người cung cấp thông tin vi phạm trong doanh nghiệp. Điều này cho thấy bảo vệ người tố cáo trong khu vực tư nhân không còn là vấn đề nội bộ của pháp luật quốc gia mà đã trở thành một yêu cầu của môi trường đầu tư và quản trị toàn cầu. Việc nghiên cứu và hoàn thiện cơ chế bảo vệ người tố cáo trong khu vực tư nhân, vì vậy, cũng có giá trị tham khảo với việc hoàn thiện khung pháp luật về bảo vệ quyền của người tố cáo trong khu vực công – mà là trọng tâm của luận án này.

Tổng kết Chương 1

Chương 1 của luận án tập trung phân tích cơ sở lý luận, pháp lý của việc bảo vệ quyền của người tố cáo. Trên cơ sở tiếp cận liên ngành luật học, chính trị học và quyền con người và phân tích các lý thuyết, chuẩn mực pháp lý quốc tế và kinh nghiệm của một số khu vực, quốc gia liên quan đến bảo vệ quyền của người tố cáo, Chương 1 làm rõ vị trí đặc thù của người tố cáo như một chủ thể vừa thực hiện quyền, vừa đối mặt với nguy cơ bị xâm hại chính vì việc thực hiện quyền đó. Chính đặc điểm này đòi hỏi cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo phải vượt ra ngoài các mô hình bảo vệ quyền con người thông thường, theo hướng chủ động, đa tầng và có khả năng can thiệp kịp thời, qua đó, việc bảo vệ quyền của người tố cáo được xác lập như một cấu phần không thể thiếu của cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước và bảo vệ lợi ích công.

Về phương diện pháp lý, Chương 1 cho thấy sự gắn kết chặt chẽ giữa pháp luật quốc gia và các chuẩn mực quốc tế trong bảo vệ quyền của người tố cáo. Các nguyên tắc, tiêu chuẩn và mô hình bảo vệ được hình thành trong luật pháp quốc tế và kinh nghiệm so sánh không chỉ tạo cơ sở tham chiếu quan trọng, mà còn đặt ra những yêu cầu cụ thể đối với việc hoàn thiện pháp luật và cơ chế thực thi ở Việt Nam theo hướng thực chất và phù hợp với bối cảnh thể chế. Đồng thời, Chương 1 cũng chỉ ra rằng hiệu quả bảo vệ quyền của người tố cáo không phụ thuộc đơn thuần vào sự tồn tại của các quy định pháp luật, mà gắn liền với điều kiện chính trị, thể chế, kinh tế – xã hội, văn hóa pháp lý và năng lực thực thi. Nhận thức này cho phép tiếp cận vấn đề bảo vệ quyền của người tố cáo một cách toàn diện, tránh giản lược sang các giải pháp thuần túy pháp lý hoặc hành chính.

Với những nội dung nêu trên, Chương 1 đóng vai trò là nền tảng lý luận – pháp lý để luận án chuyển sang phân tích thực trạng và đánh giá mức độ hiệu quả của cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam hiện nay, đồng thời đề xuất giải pháp cho việc bảo vệ hiệu quả quyền của người tố cáo ở các chương tiếp theo.

Chương 2

THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VÀ THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ QUYỀN CỦA NGƯỜI TỔ CÁO Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

2.1. Quá trình hình thành, phát triển và thực trạng hệ thống pháp luật hiện hành về bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam

2.1.1. *Quá trình hình thành, phát triển của pháp luật về bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam từ 1945 đến nay*

Tiếp cận từ chủ nghĩa duy vật lịch sử, việc phân tích, đánh giá thực trạng bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam hiện nay cần được liên kết với tiến trình hình thành, phát triển của thể chế, pháp luật về quản trị nhà nước từ năm 1945 đến nay, mà có thể chia thành các giai đoạn như sau:

(1) Giai đoạn 1945-1954

Ngay sau Cách mạng Tháng Tám năm 1945, Nhà nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa được thành lập trong bối cảnh vừa kiến thiết chính quyền non trẻ, vừa tiến hành kháng chiến chống thực dân Pháp để bảo vệ nền độc lập. Trong điều kiện lịch sử đặc biệt đó, hệ thống pháp luật chưa phát triển đầy đủ theo nghĩa hiện đại, song tư tưởng bảo vệ quyền dân chủ của công dân – trong đó có quyền phản ánh, phê phán, tố giác hành vi sai trái của bộ máy công quyền – đã sớm được xác lập như một giá trị nền tảng của nhà nước mới.

Hiến pháp năm 1946, bản Hiến pháp đầu tiên của nước Việt Nam, tuy chưa quy định trực tiếp về quyền tố cáo nhưng đã ghi nhận các quyền tự do cơ bản có liên quan như quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, hội họp (Điều 10). Như đã phân tích ở Chương 1, từ phương diện luật nhân quyền quốc tế, quyền tố cáo có thể được hiểu như một hình thức thực hiện quyền tự do ngôn luận vì lợi ích công cộng và quyền tham gia giám sát quyền lực nhà nước²⁶⁴. Vì vậy, có thể khẳng định Hiến pháp 1946 đã xác lập tiền đề cho quyền tố cáo, và rộng hơn là quyền của người tố cáo ở Việt Nam.

²⁶⁴ Quốc hội. *Hiến pháp nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa năm 1946*.

Tuy nhiên, do điều kiện chiến tranh kéo dài, trong giai đoạn này ở nước ta, cơ chế pháp lý bảo vệ quyền của người tố cáo chưa thể hình thành một cách đầy đủ và độc lập. Vì vậy, trong giai đoạn này, việc tố giác các hành vi sai phạm chủ yếu dựa trên cơ sở đạo đức cách mạng, tinh thần trách nhiệm chính trị trong khuôn khổ các cơ chế hành chính – tổ chức của Đảng và Nhà nước, chứ chưa được bảo đảm bằng các thiết chế pháp lý cụ thể²⁶⁵.

(2) Giai đoạn 1954-1975

Sau Hiệp định Genève năm 1954, đất nước ta tạm chia thành hai miền. Miền Bắc bước vào giai đoạn xây dựng nhà nước dân chủ nhân dân, hướng theo mô hình nhà nước của khối xã hội chủ nghĩa. Trong bối cảnh đó, cùng với việc củng cố bộ máy nhà nước và phát triển hệ thống pháp luật, quyền khiếu nại, tố cáo của công dân lần đầu tiên được hiến định một cách rõ ràng trong Hiến pháp năm 1959. Điều 27 Hiến pháp 1959 quy định: công dân có quyền khiếu nại và tố cáo với bất kỳ cơ quan nhà nước nào về những hành vi phạm pháp của nhân viên cơ quan nhà nước; các khiếu nại, tố cáo phải được xem xét và giải quyết nhanh chóng; người bị thiệt hại có quyền được bồi thường²⁶⁶. Quy định này đánh dấu bước tiến quan trọng về mặt lý luận và pháp lý: quyền tố cáo được nhìn nhận như một công cụ pháp lý nhằm kiểm soát quyền lực nhà nước và bảo vệ lợi ích hợp pháp của công dân.

Tuy nhiên, trong bối cảnh mô hình quản lý hành chính tập trung, cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo chưa được thiết lập trong giai đoạn này. Các luật về tổ chức Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân năm 1960 tuy có đề cập đến trách nhiệm tiếp nhận và xử lý đơn thư của công dân nhưng chưa đặt vấn đề bảo vệ quyền của người tố cáo trước nguy cơ trả thù hay trù dập²⁶⁷. Điều này phản ánh giới hạn của giai đoạn phát triển pháp luật mang tính mệnh lệnh – hành chính, khi mà việc tố cáo tồn tại chủ yếu như một nghĩa vụ chính trị – đạo đức hơn là một quyền con người cần được bảo vệ.

²⁶⁵ Nguyễn Đăng Dung. *Nhà nước pháp quyền*. Hà Nội: Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2009.

²⁶⁶ Quốc hội. *Hiến pháp nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa năm 1959*.

²⁶⁷ Quốc hội. *Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 1960; Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 1960*.

(3) Giai đoạn 1975-1986

Sau khi đất nước thống nhất năm 1975, yêu cầu thống nhất hệ thống pháp luật và xây dựng mô hình nhà nước xã hội chủ nghĩa trên phạm vi toàn quốc được đặt ra. Hiến pháp năm 1980 ra đời trong bối cảnh đó, tiếp tục khẳng định quyền khiếu nại, tố cáo của công dân và lần đầu tiên hiến định hóa nguyên tắc cấm trả thù người tố cáo. Điều 74 Hiến pháp 1980 quy định rõ: nghiêm cấm việc trả thù người khiếu nại, tố cáo; cơ quan nhà nước có trách nhiệm xem xét, giải quyết và bồi thường thiệt hại cho người bị xâm hại²⁶⁸. Xét cả về mặt lý luận và pháp lý, đây là bước tiến đáng kể, thể hiện nhận thức ban đầu về nghĩa vụ bảo vệ quyền của người tố cáo như một thành tố của trách nhiệm nhà nước. Tuy nhiên, trong thực tiễn, việc bảo vệ quyền của người tố cáo vẫn còn hạn chế, do hệ thống pháp luật chưa có luật chuyên biệt về tố cáo; các biện pháp bảo vệ chưa được cụ thể hóa; cơ chế tư pháp chưa đóng vai trò bảo vệ hiệu quả²⁶⁹.

(4) Giai đoạn 1986-2013

Công cuộc Đổi mới từ năm 1986 đã tạo ra bước ngoặt căn bản trong tư duy lập hiến và lập pháp ở Việt Nam. Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi 2001) mở rộng đáng kể phạm vi quyền tố cáo, không chỉ đối với cán bộ, công chức mà cả tổ chức và cá nhân; đồng thời nhấn mạnh nghĩa vụ giải quyết và bồi thường của Nhà nước²⁷⁰. Đặc biệt, Luật Khiếu nại, Tố cáo năm 1998 và sau đó là Luật Tố cáo năm 2011 đã đặt nền móng cho việc hình thành cơ chế pháp lý chuyên biệt về tố cáo. Dù còn hạn chế do gộp chung khiếu nại và tố cáo trong thời gian dài, các đạo luật này đã từng bước tiếp cận với các nguyên tắc bảo vệ quyền của người tố cáo được thừa nhận trong pháp luật quốc tế, ví dụ như cấm trả thù và bảo vệ danh dự, quyền lợi hợp pháp của người tố cáo²⁷¹.

Hiến pháp năm 2013 đánh dấu bước phát triển mang tính chất bước ngoặt khi khẳng định quyền tố cáo là quyền hiến định của mọi người, gắn liền với nghĩa vụ bồi thường thiệt hại về vật chất và tinh thần, đồng thời mở rộng trách nhiệm giải

²⁶⁸ Quốc hội. *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1980*.

²⁶⁹ Trần Ngọc Đường. *Nhà nước và pháp luật Việt Nam thời kỳ đổi mới*. Hà Nội: Nxb. Chính trị quốc gia, 2012.

²⁷⁰ Quốc hội. *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992*.

²⁷¹ Quốc hội. *Luật Khiếu nại, Tố cáo năm 1998; Luật Tố cáo năm 2011*.

quyết cho cả tổ chức và cá nhân có thẩm quyền²⁷². Đây là cơ sở hiến định trực tiếp cho việc hoàn thiện cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo theo cách tiếp cận quyền con người phù hợp với các tiêu chuẩn và xu hướng quốc tế (như đã phân tích ở Chương 2).

(5) Từ sau Hiến pháp 2013 đến nay

Trên nền tảng Hiến pháp 2013, Luật Tố cáo năm 2018 ra đời đã đánh dấu bước tiến quan trọng trong lịch sử pháp luật Việt Nam về bảo vệ quyền của người tố cáo. Luật này lần đầu tiên thiết lập chương riêng về bảo vệ quyền của người tố cáo, quy định cụ thể các biện pháp bảo vệ bí mật thông tin, vị trí công tác, tính mạng, tài sản, danh dự, cũng như mở rộng phạm vi bảo vệ sang người thân của người tố cáo²⁷³. Cùng với đó, Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi 2017) đã hình sự hóa hành vi trả thù người tố cáo; Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi năm 2025) và các văn bản hướng dẫn thi hành cũng có quy định cụ thể hơn về vấn đề bảo vệ quyền của người tố cáo tham nhũng, tất cả tạo nên một khung pháp lý tương đối đồng bộ. Về phương diện lý luận, giai đoạn này cho thấy sự chuyển dịch rõ rệt từ tiếp cận “quản lý hành chính tố cáo” sang tiếp cận “bảo vệ quyền con người của người tố cáo”, phù hợp với các chuẩn mực và xu hướng quốc tế (như đã được phân tích ở Chương 1)²⁷⁴.

Tóm lại, nhìn tổng thể, quá trình hình thành và phát triển pháp luật về bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam phản ánh sự vận động từ ghi nhận quyền mang tính chính trị - đạo đức, sang hiến định hóa quyền, và cuối cùng là luật hóa các cơ chế bảo vệ mang tính quyền con người. Tuy nhiên, như sẽ phân tích ở các mục tiếp theo, khoảng cách giữa quy định pháp luật và thực tiễn thực thi vẫn là thách thức lớn, đòi hỏi các giải pháp thể chế và quản trị phù hợp hơn trong giai đoạn hiện nay.

²⁷² Quốc hội. *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013*.

²⁷³ Quốc hội. *Luật Tố cáo năm 2018*.

²⁷⁴ UNODC. *Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption*. Vienna, 2015.

2.1.2. Khái quát hệ thống quy phạm pháp luật hiện hành điều chỉnh việc bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam

Như đã phân tích ở Chương 1, bảo vệ quyền của người tố cáo trong nhà nước pháp quyền hiện đại không cần những quy định nhằm giữ bí mật danh tính của người tố cáo, mà cần thiết xây dựng một cơ chế bảo vệ quyền, bao gồm: (i) cơ sở quyền hiến định; (ii) cơ chế tiếp nhận–xử lý–bảo vệ có thể vận hành; (iii) cấm và trừng trị trả thù; (iv) cơ chế khắc phục (remedies) đủ mạnh; và (v) các điều kiện thể chế–nguồn lực để cơ chế đó hoạt động thực chất. Từ lăng kính đó, mục này khái quát cấu trúc hệ thống quy phạm pháp luật hiện hành của Việt Nam có liên quan đến bảo vệ quyền của người tố cáo trong tương quan so sánh với các tiêu chuẩn quốc tế và kinh nghiệm một số quốc gia tiêu biểu.

Xét về mặt cấu trúc, hệ thống quy phạm pháp luật hiện hành liên quan đến bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam bao gồm nhiều văn bản quy phạm pháp luật ở nhiều cấp. Nền tảng cao nhất của cấu trúc này là Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025), trong đó ghi nhận quyền khiếu nại, tố cáo, đồng thời yêu cầu các cơ quan có thẩm quyền tiếp nhận, giải quyết kịp thời khiếu nại, tố cáo cũng như nghiêm cấm trả thù người khiếu nại, tố cáo (Điều 30). Từ những phân tích ở Chương 1, ở góc độ lý luận, đây là nền tảng quan trọng nhất để bảo vệ quyền của người tố cáo, bởi sự bảo vệ hiến định là bảo vệ quan trọng nhất của quyền con người ở mọi quốc gia, trong đó có Việt Nam.

Ở tầng thấp hơn Hiến pháp là các luật chuyên ngành, trong đó văn bản luật đóng vai trò là trục chính của hệ thống quy phạm pháp luật hiện hành của Việt Nam trong vấn đề này là Luật Tố cáo năm 2018 (có hiệu lực từ 01/01/2019), với một chương riêng quy định về bảo vệ người tố cáo (Chương VI). Luật này thiết kế việc bảo vệ người tố cáo theo ba nhóm lớn: (i) bảo vệ bí mật thông tin; (ii) bảo vệ vị trí công tác/việc làm; (iii) bảo vệ tính mạng, sức khỏe, tài sản, danh dự, nhân phẩm của người tố cáo và người thân trong các điều kiện nhất định.

Như vậy, xét về mặt cách tiếp cận, có thể thấy Luật Tố cáo 2018 đã chuyển từ cách tiếp cận “quyền tố cáo + cấm trả thù” sang “quyền tố cáo + cơ chế bảo vệ”. Cách tiếp cận này có ý nghĩa quan trọng, tạo cơ sở để vận hành toàn diện, hiệu quả

các biện pháp bảo vệ quyền của người tố cáo trên thực tế, phù hợp với logic phổ biến trên thế giới về cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo mà đã được nêu ở Chương 1, đó là: nhận diện rủi ro → quyết định bảo vệ → thực thi → giám sát việc bảo vệ quyền của người tố cáo.

Tầng tiếp theo là các văn bản dưới luật có chức năng cụ thể hoá các quy phạm luật và cơ chế phân công phối hợp thực thi luật. Văn bản quan trọng bậc nhất trong tầng này ở Việt Nam hiện nay là Nghị định 31/2019/NĐ-CP về quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật Tố cáo, cùng một số thông tư hướng dẫn quy trình nghiệp vụ bảo vệ người tố cáo. Các văn bản pháp quy này đã cụ thể hoá các vấn đề về hồ sơ, thẩm quyền, trình tự ra quyết định, cơ chế phối hợp giữa cơ quan giải quyết tố cáo, bao gồm cơ quan công an, cơ quan quản lý cán bộ/công chức và chính quyền cơ sở.

Tuy nhiên, cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam không chỉ bao gồm Luật Tố cáo và các văn bản hướng dẫn thi hành luật này. Trên thực tế, cơ chế này còn bao gồm một số văn bản pháp luật khác có liên quan, cụ thể như:

- Bộ luật Hình sự 2015 (sửa đổi 2017), trong đó đã hình sự hóa một số hành vi liên quan đe dọa, trả thù, xâm hại người tố cáo.

- Luật Phòng, chống tham nhũng 2018 (sửa đổi năm 2025) và một số văn bản pháp luật hướng dẫn thi hành luật này trong đó đã lồng ghép nguyên tắc khuyến khích phát hiện tham nhũng và các cơ chế liên quan đến bảo vệ/khuyến khích người phản ánh, tố cáo tham nhũng trong lĩnh vực nguy cơ cao.

- Luật Cán bộ, công chức; Luật Viên chức; Bộ luật Lao động và một số văn bản pháp luật hướng dẫn thi hành các luật này đã cung cấp cơ sở để xử lý các hình thức “trả thù nghề nghiệp” như điều chuyển trái pháp luật, kỷ luật trái căn cứ, chấm dứt hợp đồng... với người tố cáo.

- Một số quy định pháp luật về tố tụng và bồi thường đóng vai trò là nền tảng để người tố cáo yêu cầu khôi phục quyền, bồi thường thiệt hại, phục hồi danh dự trong một số tình huống.

Có thể thấy rõ hơn các quy định nêu trên qua bảng dưới đây:

**Bảng: Hệ thống pháp luật hiện hành liên quan đến việc bảo vệ
quyền của người tố cáo ở Việt Nam**

Tầng nấc pháp lý	Văn bản pháp luật chủ yếu	Nội dung liên quan đến bảo vệ quyền của người tố cáo	Vai trò trong cơ chế bảo vệ quyền
1. Hiến pháp	Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) (Điều 30)	Ghi nhận quyền khiếu nại, tố cáo của mọi người; xác lập nghĩa vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền trong việc tiếp nhận, giải quyết; cấm trả thù người tố cáo; bảo đảm quyền được bồi thường và phục hồi danh dự	Nền tảng hiến định, xác lập nguyên tắc và nghĩa vụ cơ bản của Nhà nước trong bảo vệ quyền của người tố cáo
2. Luật chuyên ngành	Luật Tố cáo năm 2018	Quy định toàn diện về quyền, nghĩa vụ của người tố cáo; nguyên tắc bảo vệ; các biện pháp bảo vệ (bí mật thông tin, vị trí việc làm, tính mạng, sức khỏe, tài sản, danh dự); thủ tục và thẩm quyền bảo vệ	Nền tảng pháp lý chuyên ngành, trực tiếp điều chỉnh cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo
3. Văn bản hướng dẫn thi hành	Nghị định số 31/2019/NĐ-CP; các Thông tư của Thanh tra Chính phủ và cơ quan liên quan	Cụ thể hóa trình tự, thủ tục áp dụng biện pháp bảo vệ; quy định cơ chế phối hợp giữa các cơ quan; chuẩn hóa nghiệp vụ bảo vệ	Bảo đảm tính khả thi và thống nhất trong tổ chức thực hiện Luật Tố cáo, bao gồm các quy định về quyền của người tố cáo
	Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung 2017)	Hình sự hóa hành vi đe dọa, trả thù hoặc cản trở người tố cáo; xử lý nghiêm các hành vi xâm hại quyền tố cáo	Tăng cường hiệu lực răn đe, bảo vệ quyền của người tố cáo trước các nguy cơ xâm hại nghiêm trọng
	Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi năm 2025)	Khuyến khích, bảo vệ quyền của người tố cáo trong lĩnh vực tham nhũng; dẫn chiếu áp dụng cơ chế bảo vệ theo Luật Tố cáo	Tăng cường bảo vệ quyền của người tố cáo trong lĩnh vực có rủi ro trả thù cao
	Luật Cán bộ, công chức; Luật Viên chức; Bộ luật Lao động năm 2019	Cấm trù dập, phân biệt đối xử, sa thải trái pháp luật do hành vi tố cáo; bảo vệ vị trí việc làm và quyền nghề nghiệp	Bảo vệ sinh kế, địa vị nghề nghiệp – yếu tố then chốt để khuyến khích tố cáo

Tầng nấc pháp lý	Văn bản pháp luật chủ yếu	Nội dung liên quan đến bảo vệ quyền của người tố cáo	Vai trò trong cơ chế bảo vệ quyền
	Luật Thanh tra năm 2022; Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước	Quy định trách nhiệm tiếp nhận, xử lý tố cáo; cơ chế bồi thường khi quyền của người tố cáo bị xâm hại	Bảo đảm trách nhiệm giải trình và khắc phục hậu quả pháp lý
	Luật An ninh mạng năm 2018	Hỗ trợ xử lý hành vi đe dọa, bôi nhọ, tấn công người tố cáo trên không gian mạng	Mở rộng bảo vệ quyền của người tố cáo trong môi trường số
	Các văn bản pháp quy về thực thi pháp luật liên quan đến tổ chức, hoạt động của các cơ quan giải quyết tố cáo (công an; thanh tra; viện kiểm sát; tòa án; chính quyền địa phương)	Áp dụng biện pháp bảo vệ, xử lý hành vi trả thù, khôi phục quyền và bồi thường thiệt hại	Quyết định hiệu quả bảo vệ quyền của người tố cáo trên thực tế

Đối chiếu với các chuẩn mực quốc tế đã phân tích tại Chương 1, có thể thấy cơ chế pháp lý bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam đã đạt được mức độ tương thích với các chuẩn mực quốc tế cơ bản, đặc biệt thông qua việc hiến định quyền tố cáo, cấm trả thù và thiết lập khung bảo vệ pháp lý trong Luật Tố cáo năm 2018. Tuy nhiên, mức độ tương thích này vẫn chủ yếu dừng ở những chuẩn mực tối thiểu, chưa đạt đến mô hình bảo vệ chủ động, toàn diện và lấy người tố cáo làm trung tâm như các tổ chức quốc tế khuyến nghị. Sự phân tán quy phạm, thiếu một cơ quan bảo vệ độc lập, và cách tiếp cận còn thiên về hành chính – thủ tục là những điểm khác biệt cơ bản so với các hệ thống pháp luật của các quốc gia tiên tiến trên thế giới về vấn đề này. Cụ thể về những điểm mạnh, yếu của hệ thống pháp luật Việt Nam so với các tiêu chuẩn quốc tế liên quan đến bảo vệ quyền của người tố cáo có thể xem trong bảng dưới đây:

Bảng: So sánh hệ thống pháp luật hiện hành liên quan đến việc bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam với các tiêu chuẩn quốc tế

Tiêu chí	Tiêu chuẩn quốc tế	Pháp luật Việt Nam hiện hành
Cơ sở hiến định	Không bắt buộc nhưng khuyến nghị	Đã hiến định rõ (Điều 30 HP 2013)
Đạo luật độc lập về bảo vệ quyền của người tố cáo	Được khuyến nghị mạnh mẽ (OECD, TI)	Chưa có (quy định phân tán ở nhiều luật)
Phạm vi bảo vệ	Công – tư, người hỗ trợ, người thân	Chủ yếu tập trung ở khu vực công, đã mở rộng sang khu vực tư nhưng còn hạn chế
Bảo vệ chống trả thù	Nguyên tắc cốt lõi	Có quy định nhưng chủ yếu còn mang tính bị động
Cơ quan bảo vệ độc lập	Chuẩn mực quan trọng	Chưa thiết lập
Gánh nặng chứng minh	Thuộc về bên bị tố cáo	Chưa được ghi nhận rõ
Hỗ trợ pháp lý - tâm lý	Được coi là tiêu chuẩn	Chưa được luật hóa đầy đủ

2.1.3. Các chủ thể, phương thức và cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo theo pháp luật hiện hành của Việt Nam

Từ khung quy phạm pháp luật hiện hành, có thể thấy cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam đã mang những dấu ấn của mô hình đa chủ thể - đa phương thức – đa tầng cơ chế, cụ thể như sau:

2.1.3.1. Các chủ thể bảo vệ quyền của người tố cáo

Pháp luật Việt Nam xác lập trách nhiệm trung tâm của Nhà nước trong bảo vệ quyền của người tố cáo. Theo Luật Tố cáo 2018, cơ quan giải quyết tố cáo (cơ quan hành chính, thanh tra, người đứng đầu cơ quan, tổ chức) vừa là chủ thể thụ lý nội dung tố cáo, vừa có nghĩa vụ tổ chức thực hiện các biện pháp bảo vệ quyền của người tố cáo khi phát sinh nguy cơ xâm hại. Cách tiếp cận này phù hợp với logic bảo vệ gắn với thẩm quyền giải quyết, song cũng tiềm ẩn xung đột lợi ích khi cơ quan bị tố cáo đồng thời tham gia bảo vệ quyền của người tố cáo.

Bên cạnh các cơ quan trên, các cơ quan tham gia hoạt động tư pháp có vai trò quan trọng, trong đó cơ quan công an giữ vai trò then chốt đối với bảo vệ an ninh cá nhân (tính mạng, sức khỏe, tài sản), còn tòa án và viện kiểm sát là trụ cột của bảo vệ tư pháp (bồi thường, phục hồi danh dự, xử lý trả thù) với người tố cáo. Dù vậy, so với thông lệ quốc tế, các cơ quan tham gia hoạt động tư pháp ở Việt Nam chưa quan tâm thích đáng đến việc bảo vệ quyền của người tố cáo trong các vụ việc liên quan đến tranh chấp, trả thù trong hoạt động nghề nghiệp - điều mà (như đã phân tích ở Chương 1), nhiều quốc gia, đặc biệt là các nước OECD, đã thực hiện khá tốt thông qua thiết chế tòa lao động và các thiết chế bán tư pháp khác.

Ngoài các cơ quan nhà nước đã nêu trên, ở Việt Nam, các tổ chức chính trị – xã hội, công đoàn, báo chí cũng đóng vai trò quan trọng trong việc bảo vệ quyền của người tố cáo, thông qua hoạt động giám sát và hỗ trợ. Dù vậy, hiện vẫn còn thiếu cơ chế pháp lý ràng buộc về thẩm quyền để các tổ chức này có thể tham gia bảo vệ một cách chủ động và hiệu quả. Điều này khác với mô hình EU/OECD, nơi các tổ chức xã hội, đặc biệt là các tổ chức nghề nghiệp, có thể đại diện hoặc đồng hành pháp lý với người tố cáo trong quá trình bảo vệ quyền của họ.

Bên cạnh đó, xét tổng thể, các chuẩn mực OECD và EU nhấn mạnh thiết chế độc lập chuyên trách (ombudsman/whistleblower authority) trong việc bảo vệ quyền của người tố cáo, trong khi Việt Nam hiện chưa có thiết chế nào tương tự. Điều này cũng là một nguyên nhân khiến cho việc bảo vệ quyền của người tố cáo ở nước ta còn thiếu hiệu quả, do phụ thuộc vào cơ quan hành chính và cơ quan tư pháp thông thường .

2.1.3.2. Các phương thức bảo vệ

Như đã đề cập, Luật Tố cáo 2018 quy định các phương thức bảo vệ quyền của người tố cáo bao gồm: (i) bảo mật danh tính và thông tin; (ii) bảo vệ vị trí việc làm; (iii) bảo vệ an toàn cá nhân; (iv) hỗ trợ pháp lý trong phạm vi nhất định. Xét tổng thể, những phương thức này tiệm cận các tiêu chuẩn và xu hướng quốc tế. Tuy nhiên, cách thức vận hành các phương thức này còn mang tính phản ứng thụ động, theo yêu cầu, thể hiện ở việc các biện pháp bảo vệ thường chỉ được áp dụng khi người tố cáo đề nghị hoặc khi nguy cơ họ bị trả thù đã bộc lộ rõ. Trái lại, như đã phân

tích ở Chương 1, các Hướng dẫn của EU (EU Directive 2019/1937) và của OECD đề cao việc bảo vệ quyền của người tố cáo một cách tự động và sớm, đặc biệt là việc đảo gánh nặng chứng minh trong các vụ trả thù nghề nghiệp là những vấn đề mà pháp luật Việt Nam chưa đề cập.

Về bảo mật danh tính, pháp luật Việt Nam, đặc biệt là Luật Tố cáo và các văn bản pháp luật hướng dẫn thi hành luật này, hiện đã có quy định tương đối rõ, tiệm cận với các tiêu chuẩn và thông lệ quốc tế. Dù vậy, hạ tầng kỹ thuật (kênh ẩn danh, mã hóa, cơ quan tiếp nhận độc lập..) của Việt Nam còn hạn chế so với nhiều quốc gia trên thế giới, đặc biệt là ở châu Âu. Ngoài ra, trong việc bảo vệ nghề nghiệp, việc làm, pháp luật Việt Nam cho phép khôi phục vị trí công tác và bồi thường cho người tố cáo nếu bị vi phạm quyền, song cơ chế thực thi cũng chưa đủ mạnh, chủ yếu là do thiếu thiết chế (tòa/ủy ban chuyên trách) để thực hiện như ở Anh, Canada, Pháp.

2.1.3.3. Cơ chế bảo vệ

Cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam được quy định trong nhiều văn bản pháp luật (Hiến pháp, Luật Tố cáo, Luật PCTN, BLHS, Luật Thanh tra..), tạo thành một mạng lưới liên kết khá toàn diện và chặt chẽ. Dù vậy, hiện tại pháp luật Việt Nam chưa quy định đầy đủ mọi điều phối độc lập trong vấn đề này. Điều đó dẫn đến tình trạng chồng chéo thẩm quyền, độ trễ trong việc can thiệp và khó khăn trong việc giám sát hiệu quả hoạt động bảo vệ quyền của người tố cáo trong thực tế. Nói cách khác, so với tiêu chuẩn quốc tế, cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam hiện còn thiếu các quy định về những vấn đề như: (i) bảo vệ chủ động ngay từ thời điểm tố cáo; (ii) đảo gánh nặng chứng minh; (iii) hỗ trợ pháp lý – tâm lý có ngân sách ổn định; (iv) thông kê, đánh giá độc lập. Bảng dưới đây cho thấy rõ hơn những thành tựu, hạn chế của pháp luật Việt Nam về vấn đề này.

Bảng
So sánh cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo trong pháp luật Việt Nam
và các chuẩn mực quốc tế

Tiêu chí	Pháp luật Việt Nam	Chuẩn mực quốc tế (UNCAC, OECD, EU)
Thiết chế bảo vệ	Phân tán, chưa có cơ quan chuyên trách độc lập	Có/khuyến nghị mạnh mẽ cần thành lập cơ quan chuyên trách độc lập
Kích hoạt bảo vệ	Theo yêu cầu hoặc khi có nguy cơ rõ ràng	Chủ động, sớm, tự động
Bảo mật danh tính	Có quy định pháp lý nhưng hạ tầng kỹ thuật hạn chế	Chuẩn hóa ẩn danh, mã hóa, kênh độc lập
Bảo vệ nghề nghiệp	Có quy định về phục hồi, bồi thường song cơ chế thực thi yếu	Cơ chế mạnh; tòa/ủy ban chuyên trách
Gánh nặng chứng minh	Chủ yếu thuộc người tố cáo	Đảo gánh nặng chứng minh
Hỗ trợ pháp lý – tâm lý	Chưa ổn định, thiếu ngân sách	Hỗ trợ toàn diện, lâu dài
Giám sát – đánh giá	Chưa có thống kê độc lập	Đánh giá định kỳ, minh bạch

Từ bảng trên, có thể khẳng định, Việt Nam đã có nền tảng pháp lý tương đối đầy đủ cho việc bảo vệ quyền của người tố cáo. Khung pháp luật Việt Nam về vấn đề này đã tiệm cận nhiều nguyên tắc quốc tế cốt lõi. Tuy nhiên, khoảng cách lớn nhất nằm ở thiết chế và tổ chức thực thi. Việt Nam hiện vẫn thiếu cơ quan chuyên trách độc lập để bảo vệ quyền của người tố cáo; cơ chế bảo vệ còn bị động và nguồn lực hạn chế. Trong bối cảnh đó, việc tham khảo có chọn lọc các chuẩn mực của OECD/EU - đặc biệt là các chuẩn mực về bảo vệ chủ động, đảo gánh nặng chứng minh, hỗ trợ pháp lý, tâm lý cho người tố cáo là hướng đi then chốt để Việt Nam có thể chuyển từ cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo hiện nay còn mang tính hình thức sang bảo vệ thực chất trong giai đoạn tới.

2.2. Thực trạng thực hiện pháp luật về bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam hiện nay

2.2.1. Đánh giá chung về thực trạng thực hiện pháp luật về bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam hiện nay

Trong hơn một thập niên qua, cùng với chủ trương tăng cường phòng, chống tham nhũng, tiêu cực và cải cách quản trị nhà nước, tố cáo đã trở thành một công cụ quản trị quan trọng, góp phần kiểm soát quyền lực, phòng chống tội phạm nói chung, đặc biệt là tội phạm tham nhũng ở Việt Nam. Khung pháp luật và các số liệu thống kê chính thức cho thấy cơ chế tiếp nhận và giải quyết tố cáo ở Việt Nam được tổ chức và hoạt động với quy mô lớn, tạo ra những kết quả đáng ghi nhận trong việc phát hiện sai phạm, thu hồi tài sản, xử lý trách nhiệm cán bộ, và chuyển hồ sơ sang cơ quan điều tra khi cần thiết. Điều này phản ánh hiệu quả nhất định của tố cáo với tư cách là “công cụ quản trị” của nhà nước.

Tuy nhiên, nếu tiếp cận từ góc độ quyền con người, đặc biệt là quyền được bảo vệ của người tố cáo, thì có thể thấy cơ chế pháp lý hiện nay ở Việt Nam khá mạnh về xử lý nội dung tố cáo nhưng còn yếu về việc bảo vệ chủ thể thực hiện quyền tố cáo. Điều đó thể hiện ở việc pháp luật và việc thực hiện pháp luật ở Việt Nam hiện nay đang xem tố cáo chủ yếu như một “đầu vào thông tin” cho quản lý nhà nước, hơn là một quyền con người cần được bảo vệ một cách tích cực và toàn diện. Cách tiếp cận này dẫn đến việc bảo vệ quyền của người tố cáo chưa trở thành một câu phân vận hành độc lập, có tính hệ thống, mà thường chỉ được hiểu như một nghĩa vụ phụ trợ, phát sinh sau hoặc phụ thuộc vào quá trình giải quyết nội dung tố cáo.

So sánh với các tiêu chuẩn và xu hướng quốc tế, đây chính là điểm khác biệt mang tính nền tảng của Việt Nam, bởi lẽ trên thế giới đã chuyển từ cách tiếp cận bảo vệ quyền của người tố cáo trong quá trình giải quyết tố cáo sang việc bảo vệ quyền của người tố cáo ngay từ trước sớm, như là điều kiện chứ không phải chỉ là hệ quả của việc tố cáo. Cụ thể, như đã phân tích ở Chương 1, Điều 33 UNCAC yêu cầu các quốc gia thành viên thiết lập các biện pháp thích hợp để bảo vệ người tố giác khỏi mọi hình thức đối xử bất lợi, coi đây là yêu cầu tiên quyết để cơ chế tố cáo vận hành hiệu quả. Các khuyến nghị của OECD còn đi xa hơn khi nhấn mạnh rằng, bảo vệ

quyền của người tố cáo không chỉ nhằm “bảo vệ cá nhân”, mà là đầu tư cho năng lực phát hiện sớm rủi ro thể chế, giảm chi phí tham nhũng và nâng cao chất lượng quản trị công. Theo cách tiếp cận này, mức độ an toàn mà người tố cáo cảm nhận được quan trọng không kém, thậm chí quan trọng hơn, so với việc có bao nhiêu vụ việc tố cáo được giải quyết thành công trên giấy tờ.

Không chỉ vậy, kinh nghiệm của các quốc gia đã phân tích ở Chương 1 cũng cho thấy xu hướng chuyển trọng tâm từ kết quả xử lý tố cáo sang trải nghiệm của người tố cáo. Ví dụ, ở Hoa Kỳ, hệ thống bảo vệ quyền của người tố cáo trong khu vực công và tư được thiết kế với các cơ chế bảo vệ chủ động, bao gồm việc đảo gánh nặng chứng minh trong các vụ khiếu nại trả thù người tố cáo, thiết lập cơ quan bảo vệ độc lập, và cơ chế bồi thường rõ ràng cho người tố cáo. Hiệu quả của cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo không chỉ được đo bằng số vụ tham nhũng bị phát hiện, mà còn bằng mức độ sẵn sàng tố cáo của người lao động. Tại Hàn Quốc, Ủy ban Chống tham nhũng và Quyền công dân (ACRC) được trao thẩm quyền mạnh mẽ trong việc áp dụng biện pháp bảo vệ khẩn cấp, can thiệp sớm trước khi hậu quả trả thù người tố cáo xảy ra. Điều đáng chú ý là bảo vệ quyền của người tố cáo được xem như một dịch vụ công đặc thù, có quy trình, ngân sách và đội ngũ chuyên trách. Tại Úc và Liên minh châu Âu, việc xây dựng hệ sinh thái tố cáo an toàn rất được chú trọng, bao gồm các kênh tố cáo cả nội bộ và bên ngoài, các biện pháp hỗ trợ pháp lý và tâm lý, cũng như nghĩa vụ chủ động của tổ chức trong việc phòng ngừa trả thù người tố cáo. So với các mô hình này, Việt Nam vẫn đang dừng ở việc giải quyết vụ việc tố cáo, trong khi xu hướng quốc tế đã chuyển sang việc bảo vệ người tố cáo kèm theo quản trị rủi ro thể chế.

Tổng hợp từ những phân tích so sánh nêu trên, có thể chỉ ra một số đặc điểm mang tính cấu trúc trong thực tiễn bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam đó là:

Thứ nhất, bảo vệ quyền của người tố cáo chưa được “thiết chế hóa” đầy đủ. Mặc dù pháp luật đã ghi nhận các nhóm biện pháp bảo vệ, nhưng trong thực tiễn, chúng chưa vận hành như một cơ chế hoàn chỉnh, độc lập, có quy trình kích hoạt rõ ràng, có cơ quan đầu mối chịu trách nhiệm chính, và có tiêu chí đánh giá hiệu quả.

Thứ hai, trọng tâm đánh giá chính sách vẫn nghiêng về kết quả hành chính, như số đơn, số vụ việc giải quyết, số tiền thu hồi, mà chưa chú trọng đến chi số bảo vệ quyền của người tố cáo, cụ thể như số yêu cầu bảo vệ được tiếp nhận, loại hình biện pháp bảo vệ được áp dụng, thời gian phản ứng và mức độ hài lòng/an toàn cảm nhận của người tố cáo.

Thứ ba, tâm lý sợ bị trả thù - yếu tố được các nghiên cứu quốc tế coi là rào cản lớn nhất đối với tố cáo - chưa được đặt ở vị trí trung tâm trong thiết kế và đánh giá chính sách về bảo vệ quyền của người tố cáo. Điều này dẫn đến nghịch lý đó là: ít yêu cầu bảo vệ được ghi nhận không đồng nghĩa với rủi ro thấp, mà có thể phản ánh mức độ thiếu niềm tin vào cơ chế bảo vệ.

Tóm lại, từ góc độ học thuật và so sánh quốc tế, có thể khẳng định rằng, việc thực hiện pháp luật về bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam hiện nay cho thấy một khoảng cách đáng kể giữa hiệu quả phát hiện vi phạm và mức độ bảo vệ chủ thể quyền, giữa logic quản trị hành chính và logic quyền con người. Khoảng cách này không chỉ là vấn đề kỹ thuật pháp lý, mà là vấn đề mô hình chính sách: Việt Nam vẫn đang coi bảo vệ quyền của người tố cáo là phần bổ sung của hoạt động giải quyết tố cáo, trong khi xu hướng quốc tế coi đó là nền tảng để hệ thống tố cáo vận hành bền vững, liêm chính và hiệu quả. Nhận diện rõ sự khác biệt này là tiền đề quan trọng để phân tích sâu hơn nguyên nhân của các hạn chế và đề xuất giải pháp cải cách cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo theo hướng tiệm cận chuẩn mực quốc tế nhưng phù hợp với bối cảnh Việt Nam.

2.2.2. Thực trạng thực hiện pháp luật bảo mật danh tính của người tố cáo ở Việt Nam hiện nay

Trong lý luận và thực tiễn quốc tế, bảo vệ bí mật thông tin và danh tính người tố cáo được coi là trụ cột đầu tiên và không thể thay thế của mọi cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo. Các nghiên cứu kinh điển về bảo vệ người tố cáo trên thế giới chỉ ra rằng, quyết định tố cáo luôn là một quyết định rủi ro cao, trong đó nguy cơ bị trả thù, trù dập, cô lập nghề nghiệp hoặc xâm hại danh dự thường gắn trực tiếp với việc danh tính người tố cáo bị lộ. Do đó, bảo mật danh tính không chỉ là một biện pháp

kỹ thuật, mà là điều kiện tiên quyết để các quyền của người tố cáo có thể được thực hiện một cách thực chất.

Như đã đề cập ở Chương 1, các chuẩn mực quốc tế đều tiếp cận vấn đề này theo logic “quyền - nghĩa vụ - trách nhiệm thể chế”. Cụ thể, UNCAC yêu cầu các quốc gia áp dụng biện pháp thích hợp để bảo vệ người tố giác, trong đó bảo mật danh tính được coi là biện pháp tối thiểu nhằm ngăn ngừa các hình thức đối xử bất lợi. OECD nhấn mạnh rằng bảo mật thông tin người tố cáo phải được bảo đảm xuyên suốt toàn bộ chu trình xử lý tố cáo, từ tiếp nhận, xử lý, điều tra, đến công bố kết quả và lưu trữ hồ sơ. Liên minh châu Âu, thông qua Chỉ thị 2019/1937, đặt ra nghĩa vụ pháp lý rõ ràng đối với các cơ quan, tổ chức trong việc thiết kế kênh tố cáo bảo mật ngay từ đầu (*confidentiality by design*), coi việc để lộ danh tính là vi phạm nghiêm trọng nghĩa vụ bảo vệ. Điểm chung của các chuẩn mực này là: bảo mật danh tính không được coi là một lựa chọn hành chính linh hoạt, mà là một nghĩa vụ pháp lý có thể bị chế tài nếu vi phạm.

Trong thực tế ở Việt Nam, việc bảo mật danh tính đã được thừa nhận về nguyên tắc trong pháp luật nhưng được vận hành chủ yếu theo logic thủ tục. Cụ thể, việc bảo vệ bí mật thông tin người tố cáo đã được ghi nhận nhất quán trong Luật Tố cáo năm 2018 và các văn bản hướng dẫn. Ở bình diện quy phạm, có thể khẳng định rằng Việt Nam không thiếu quy định về bảo mật danh tính người tố cáo. Tuy nhiên, vấn đề cốt lõi nằm ở cách thức vận hành. Thực tiễn cho thấy bảo mật danh tính ở Việt Nam hiện nay chủ yếu được hiểu và triển khai như một yêu cầu thủ tục hành chính, gắn với các quy định như: không ghi tên người tố cáo trong một số văn bản công khai; quản lý hồ sơ theo quy trình nội bộ; yêu cầu cán bộ “giữ bí mật” thông tin trong quá trình giải quyết. Cách tiếp cận này có hai hệ quả đáng chú ý.

Thứ nhất, bảo mật danh tính phụ thuộc vào đạo đức công vụ và ý thức cá nhân của người thực thi, thay vì được bảo đảm bằng các cơ chế kỹ thuật và thể chế độc lập. Khi quy trình thiếu chuẩn hóa chi tiết, chỉ một sai sót nhỏ (ví dụ: chuyển nhầm văn bản, trích dẫn không được ẩn danh, trao đổi nội bộ không kiểm soát) cũng có thể dẫn đến lộ danh tính.

Một minh chứng thực tiễn cho tính dễ tổn thương của cơ chế bảo mật danh tính người tố cáo trong vận hành hành chính ở Việt Nam có thể thấy qua vụ việc xảy ra tại Hà Nội năm 2021 liên quan đến việc xử lý đơn tố cáo đối với lãnh đạo Sở Văn hoá - Thể thao và Du lịch Hà Nội²⁷⁵. Theo kết luận của UBND thành phố, người đứng đầu cơ quan đã không trực tiếp thụ lý, giải quyết đơn tố cáo theo thẩm quyền mà chuyển đơn đến chính đơn vị bị tố cáo, hành vi này bị xác định là không đúng quy định pháp luật và dẫn đến việc làm lộ bí mật thông tin cá nhân của người tố cáo. Trên cơ sở đó, UBND thành phố đã giao cơ quan có thẩm quyền xem xét trách nhiệm cá nhân liên quan. Tình huống này cho thấy việc lộ danh tính người tố cáo không nhất thiết bắt nguồn từ hành vi cố ý tiết lộ, mà có thể xuất phát từ lỗi thiết kế và vận hành quy trình hành chính, cụ thể là sự thiếu tách biệt giữa thông tin định danh của người tố cáo và hồ sơ xử lý nội dung tố cáo. Dưới góc độ so sánh quốc tế, đây là biểu hiện điển hình của mô hình bảo mật dựa trên “ý thức giữ bí mật” (procedural confidentiality), trái ngược với cách tiếp cận “bảo mật theo thiết kế” (confidentiality by design) được khuyến nghị trong các chuẩn mực của OECD và Liên minh châu Âu. Trong bối cảnh đó, chỉ cần một sai sót nghiệp vụ cũng đủ để kích hoạt rủi ro lộ danh tính, kéo theo nguy cơ trả thù hoặc trù dập, qua đó làm suy yếu hiệu lực thực chất của quyền tố cáo.

Thứ hai, bảo mật danh tính chưa được gắn chặt với trách nhiệm pháp lý cá nhân và trách nhiệm tổ chức. Mặc dù pháp luật có quy định xử lý hành vi tiết lộ thông tin, nhưng trong thực tế, các trường hợp lộ danh tính người tố cáo hiếm khi được xem xét như một vi phạm nghiêm trọng quyền con người, mà thường được xử lý như sai sót nghiệp vụ hoặc vi phạm kỷ luật thông thường.

Từ góc độ học thuật, có thể nói rằng Việt Nam hiện nay đã tiếp cận đúng về mặt nguyên tắc, nhưng chưa tiếp cận đúng về mặt mô hình bảo vệ. Cụ thể, Việt Nam

²⁷⁵ Xem Thanh Hà, Cựu lãnh đạo Sở VH TT Hà Nội làm lộ danh tính người tố cáo: Xử lý thế nào? *Báo Tiền Phong*, 17/07/2021, <https://tienphong.vn/cuu-lanh-dao-so-vhtt-ha-noi-lam-lo-danh-tinh-nguoi-to-cao-xu-ly-the-nao-post1356108.tpo>

vẫn đang áp dụng mô hình “giữ bí mật”, chưa chuyển sang mô hình “bảo mật theo thiết kế” (confidentiality by design) theo như các tiêu chuẩn và xu thế quốc tế. So sánh với các mô hình đã phân tích ở Chương 1 cho thấy sự khác biệt mang tính cấu trúc về vấn đề này giữa Việt Nam và nhiều nước khác. Ví dụ, tại Hoa Kỳ, bảo mật danh tính người tố cáo không chỉ là nghĩa vụ đạo đức hay thủ tục, mà được bảo đảm thông qua các kênh tố cáo độc lập; cơ chế cho phép tố cáo ẩn danh và quy tắc nghiêm ngặt về chia sẻ thông tin trong quá trình điều tra. Việc đề lộ danh tính có thể kéo theo trách nhiệm pháp lý rõ ràng của cơ quan hoặc cá nhân liên quan. Tại Hàn Quốc, Ủy ban Chống tham nhũng và Quyền công dân (ACRC) áp dụng cách tiếp cận “bảo mật chủ động”, trong đó danh tính người tố cáo được tách biệt hoàn toàn khỏi hồ sơ xử lý nội dung, chỉ một nhóm cá nhân rất hẹp có thẩm quyền tiếp cận, và mọi truy cập đều được ghi nhận. Còn tại châu Âu, trong khuôn khổ Liên minh châu Âu, Chỉ thị 2019/1937 yêu cầu các tổ chức phải thiết lập hệ thống tiếp nhận tố cáo bảo mật ngay từ khâu thiết kế, bao gồm cả nghĩa vụ đào tạo cán bộ, bảo vệ dữ liệu cá nhân, và kiểm soát truy cập thông tin. Như vậy, điểm khác biệt then chốt giữa các nước và khu vực này với Việt Nam đó là: các hệ thống này không đặt niềm tin chủ yếu vào “ý thức giữ bí mật” của người xử lý, mà xây dựng cấu trúc tổ chức và kỹ thuật khiến việc lộ danh tính trở nên khó xảy ra ngay từ đầu.

Hạn chế mang tính cấu trúc trong bảo vệ bí mật thông tin người tố cáo ở Việt Nam cũng được phản ánh rõ trong các báo cáo khảo sát độc lập. Cụ thể, báo cáo đánh giá việc thực thi Công ước Liên hợp quốc về chống tham nhũng (UNCAC) tại Việt Nam do Towards Transparency công bố năm 2011 ghi nhận nhận định của các chuyên gia rằng người tố cáo tham nhũng ở Việt Nam “chưa được và trên thực tế chưa thể được bảo vệ hiệu quả”²⁷⁶. Báo cáo chỉ ra rằng các quy định bảo vệ quyền của người tố cáo, bao gồm bảo mật danh tính, phân tán ở nhiều văn bản pháp luật, chủ yếu dừng lại ở nguyên tắc, thiếu hướng dẫn cụ thể và thiếu các biện pháp bảo vệ thiết yếu trong thực tiễn như bảo vệ an ninh cá nhân, hỗ trợ tài chính hoặc bố trí công tác thay thế. Đáng chú ý, báo cáo này còn liên hệ trực tiếp tình trạng bảo vệ

²⁷⁶ Towards Transparency. *UNCAC Full Report (Vietnamese): Báo cáo khảo sát về việc thực thi Công ước Liên hợp quốc về chống tham nhũng tại Việt Nam*. Hà Nội, 2011.

yếu kém với tâm lý e ngại tố cáo trong xã hội, coi đây là một trong những nguyên nhân khiến số lượng người sẵn sàng tố cáo tham nhũng không tương xứng với mức độ phổ biến của hành vi vi phạm²⁷⁷. Dưới góc độ so sánh, phát hiện này phù hợp với các nghiên cứu quốc tế của OECD và Ngân hàng Thế giới, theo đó mức độ an toàn mà người tố cáo cảm nhận được đóng vai trò quyết định đối với khả năng kích hoạt cơ chế tố cáo. Trường hợp Việt Nam vì vậy cho thấy một khoảng cách rõ rệt giữa việc ghi nhận nghĩa vụ bảo mật trên bình diện pháp lý và khả năng bảo đảm quyền đó như một năng lực sử dụng được trong thực tế.

Cũng từ so sánh ở trên, có thể nhận diện ba hạn chế cốt lõi trong thực tiễn Việt Nam như sau:

Một là, thiếu cơ chế bảo mật độc lập và chuyên trách. Việt Nam chưa có cơ quan hoặc đơn vị chuyên trách về bảo vệ quyền của người tố cáo với thẩm quyền tập trung trong quản lý thông tin định danh, khiến bảo mật bị phân tán ở nhiều đầu mối.

Hai là, chưa coi bảo mật danh tính là một quyền có thể thực thi độc lập. Người tố cáo hầu như không có cơ chế khiếu nại hoặc yêu cầu bồi thường riêng khi danh tính bị lộ, nếu chưa chứng minh được thiệt hại nghiêm trọng.

Ba là, chưa gắn bảo mật danh tính với quản trị rủi ro và chuyển đổi số. Trong bối cảnh số hóa quản lý hành chính, việc bảo mật thông tin người tố cáo đòi hỏi các chuẩn mực cao về an toàn dữ liệu, phân quyền truy cập và lưu vết xử lý, điều mà hệ thống hiện nay mới chỉ đáp ứng ở mức độ hạn chế.

Tóm lại, từ góc độ học thuật và so sánh quốc tế, có thể khẳng định rằng, bảo vệ bí mật thông tin, danh tính người tố cáo ở Việt Nam hiện nay mới dừng lại ở mức nghĩa vụ thủ tục, chưa phát triển thành một thiết chế bảo vệ quyền được vận hành theo logic phòng ngừa rủi ro. Khoảng cách giữa pháp luật Việt Nam và chuẩn mực quốc tế không nằm ở việc thiếu quy định, mà nằm ở mô hình bảo vệ: Việt Nam vẫn dựa nhiều vào sự tuân thủ cá nhân và quy trình hành chính, trong khi xu hướng quốc tế chuyển sang bảo mật theo thiết kế, trách nhiệm giải trình cao và chế tài đủ sức răn

²⁷⁷ Towards Transparency. *UNCAC Full Report (Vietnamese): Báo cáo khảo sát về việc thực thi Công ước Liên hợp quốc về chống tham nhũng tại Việt Nam*. Hà Nội, 2011.

đe. Nhận định này là cơ sở quan trọng để phân tích sâu hơn các nội dung bảo vệ khác (việc làm, an toàn thân thể, danh dự) và đề xuất cải cách pháp luật theo hướng tiệm cận chuẩn mực quốc tế nhưng phù hợp với bối cảnh thể chế Việt Nam.

2.2.3. Thực trạng thực hiện pháp luật bảo vệ vị trí công tác, việc làm và điều kiện lao động người tố cáo ở Việt Nam hiện nay

Trong hệ thống các biện pháp bảo vệ quyền của người tố cáo, bảo vệ vị trí công tác, việc làm và điều kiện lao động được coi là trụ cột mang tính quyết định. Lý do là bởi đối với đa số người tố cáo trong khu vực công và tư, việc làm là nguồn sinh kế, vị thế xã hội và căn tính nghề nghiệp, do đó mọi rủi ro liên quan đến công việc đều có tác dụng “răn đe im lặng” (silencing effect) rất mạnh. Vì vậy, như đã phân tích ở Chương 1, các chuẩn mực quốc tế đều nhất quán ở việc nhấn mạnh tầm quan trọng của việc bảo vệ quyền của người tố cáo, bảo vệ vị trí công tác, việc làm và điều kiện lao động. Ví dụ Điều 33 UNCAC yêu cầu các quốc gia thành viên bảo vệ người tố giác khỏi “mọi hình thức đối xử bất lợi”, trong đó trả thù nghề nghiệp (dismissal, demotion, harassment at work) là nhóm rủi ro điển hình. OECD coi bảo vệ việc làm là “xương sống” của việc bảo vệ người tố cáo (whistleblower protection), đồng thời khuyến nghị các quốc gia phải có biện pháp phòng ngừa chủ động, không chỉ xử lý hậu quả sau khi người tố cáo đã bị thiệt hại. Trong các hệ thống pháp luật được đánh giá cao về bảo vệ người tố cáo (Hoa Kỳ, Hàn Quốc, EU), việc bảo vệ việc làm không dừng ở cấm trù dập, mà được thiết kế như một cơ chế đảo ngược tình thế bất lợi về quyền lực của người tố cáo, cụ thể là chuyển gánh nặng giải trình từ người tố cáo sang phía người sử dụng lao động/cơ quan quản lý lao động, áp dụng các biện pháp bảo vệ tạm thời và coi mọi quyết định bất lợi xảy ra ngay sau tố cáo là “đáng ngờ” về mặt pháp lý.

Mặc dù pháp luật Việt Nam hiện hành đã ghi nhận tương đối rõ ràng nghĩa vụ bảo vệ người tố cáo khỏi các hành vi trả thù, trù dập, phân biệt đối xử trong công tác, lao động (Luật Tố cáo năm 2018, các nghị định hướng dẫn và hệ thống pháp luật về cán bộ, công chức, viên chức đều cấm hành vi gây bất lợi cho người tố cáo vì lý do tố cáo), tuy nhiên, từ góc độ phân tích chính sách, khung pháp luật này mang đặc trưng bảo vệ hậu kiểm (ex post protection). Cụ thể: biện pháp bảo vệ thường chỉ

được kích hoạt khi người tố cáo có yêu cầu và chứng minh nguy cơ hoặc thiệt hại; trọng tâm đặt vào xử lý kỷ luật người trả thù hơn là ngăn chặn sớm các bất lợi nghề nghiệp; và thiếu các công cụ pháp lý cho phép “đóng băng” hoặc vô hiệu hóa tạm thời các quyết định nhân sự bất lợi phát sinh sau tố cáo. So với xu hướng quốc tế, đây là một hạn chế có tính cấu trúc, bởi sự trả thù trong môi trường công vụ hiếm khi diễn ra dưới dạng hành vi thô bạo hay hành động trái pháp luật một cách hiển nhiên, mà thường được “hợp pháp hóa” thông qua các quyết định quản trị nhân sự có vẻ hợp lý, trung tính.

Khoảng cách giữa pháp luật và thực tế bảo vệ quyền của người tố cáo được minh họa qua nhiều trường hợp thực tiễn do báo chí phản ánh, trong đó người tố cáo không bị xử lý kỷ luật chính thức nhưng bị điều chuyển khỏi vị trí công tác hoặc bố trí công việc không phù hợp với chuyên môn ngay sau khi thực hiện hành vi tố cáo²⁷⁸. Về hình thức, các quyết định nhân sự này thường được ban hành đúng thẩm quyền và viện dẫn các lý do quản lý nội bộ hợp pháp; tuy nhiên, về thực chất, chúng tạo ra bất ổn nghề nghiệp nghiêm trọng cho người tố cáo trong giai đoạn nhạy cảm nhất. Từ góc độ so sánh quốc tế, cách tiếp cận này khác biệt rõ rệt với chuẩn mực của OECD và Chỉ thị (EU) 2019/1937, theo đó bảo vệ việc làm được coi là biện pháp phòng ngừa chủ động, nhằm duy trì ổn định nghề nghiệp cho người tố cáo trước khi thiệt hại xảy ra.

Việc thiếu vắng các quy định về bảo đảm an toàn nghề nghiệp thực chất ở Việt Nam làm suy giảm hiệu lực thực tế của nguyên tắc cấm trù dập người tố cáo. Tình trạng người tố cáo bị trù dập gián tiếp, và sự “hợp pháp hóa” hành vi trù dập thông qua quyền quản lý nhân sự diễn ra khá phổ biến. Trong thực tiễn, việc trù dập người tố cáo ở Việt Nam hiếm khi diễn ra dưới dạng sa thải hoặc kỷ luật công khai, mà thường được thực hiện thông qua các quyết định quản lý nhân sự hợp pháp về hình thức. Hiện tượng này có thể được mô tả như sự “hợp pháp hóa” hành vi trả thù thông qua việc sử dụng quyền quản lý cán bộ, công chức hoặc lao động.

²⁷⁸ Tuổi Trẻ Online, “Cán bộ tố cáo sai phạm bị điều chuyển công tác,” các bài phản ánh giai đoạn 2018–2022, truy cập trực tuyến.

Vụ việc liên quan đến việc xử lý đơn tố cáo tại Sở Văn hóa – Thể thao và Du lịch Hà Nội năm 2021 (đã nêu ở trên) là một ví dụ tiêu biểu minh họa cho tình trạng nêu trên. Theo kết luận của UBND thành phố Hà Nội, việc chuyển đơn tố cáo đến chính đơn vị bị tố cáo đã dẫn đến lộ danh tính người tố cáo, qua đó làm phát sinh các hệ quả bất lợi trong môi trường công tác của người này²⁷⁹. Mặc dù vụ việc được xem xét chủ yếu dưới góc độ vi phạm nghĩa vụ bảo mật, nó đồng thời cho thấy một thực tế đáng chú ý: khi danh tính người tố cáo bị lộ, các quyết định nhân sự bất lợi có thể được triển khai mà không cần chứng minh động cơ trả thù.

Trong bối cảnh thiếu cơ chế suy đoán pháp lý về trả thù nghề nghiệp, người tố cáo ở Việt Nam hiện gần như không có khả năng khiếu nại, phản đối hiệu quả các quyết định quản lý nhân sự mang tính trừng phạt gián tiếp, dù những quyết định này tạo ra tác động tiêu cực rõ rệt đối với sự nghiệp của họ. Khó khăn với người tố cáo càng lớn hơn khi đồng thời xuất hiện một vấn đề mang tính cấu trúc khác trong thực tiễn thực hiện pháp luật, đó là gánh nặng chứng minh hoàn toàn đặt lên vai người tố cáo. Để được bảo vệ vị trí công tác hoặc yêu cầu xử lý hành vi trù dập, người tố cáo phải chứng minh không chỉ thiệt hại nghề nghiệp mà còn mối quan hệ nhân quả trực tiếp giữa thiệt hại đó và hành vi tố cáo. Trong bối cảnh thiếu cơ chế đảo gánh nặng giải trình, người tố cáo nhận thức rằng việc chứng minh trả thù nghề nghiệp là gần như bất khả thi. Từ góc độ quyền con người, tình trạng này dẫn đến một dạng “im lặng cưỡng bức”, trong đó cá nhân từ bỏ quyền tố cáo không phải vì thiếu nhận thức pháp lý, mà vì đánh giá rằng hệ thống không đủ an toàn để bảo vệ sinh kế và vị thế nghề nghiệp của họ. Về vấn đề này, Báo cáo đánh giá việc thực thi UNCAC tại Việt Nam của Towards Transparency (2011) cung cấp bằng chứng khảo sát quan trọng cho thấy nỗi sợ bị trả thù trong công việc là một trong những lý do hàng đầu khiến cán bộ, công chức và người lao động không dám tố cáo tham nhũng, mặc dù nhận thức được hành vi vi phạm²⁸⁰.

²⁷⁹ Báo điện tử Tiền Phong, “Cựu lãnh đạo Sở VH TT Hà Nội làm lộ danh tính người tố cáo: Xử lý thế nào?” ngày 17 tháng 7 năm 2021; Tuổi Trẻ Online, “Nguyên giám đốc Sở Văn hóa – Thể thao và Du lịch Hà Nội Tô Văn Động bị đề nghị xử lý,” ngày 16 tháng 7 năm 2021.

²⁸⁰ Towards Transparency. *UNCAC Full Report (Vietnamese): Báo cáo khảo sát về việc thực thi Công ước Liên hợp quốc về chống tham nhũng tại Việt Nam*. Hà Nội, 2011.

Một vấn đề nữa nảy sinh trong thực tiễn bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam đó là đó là thiếu cơ chế bảo vệ tạm thời và can thiệp sớm đối với việc làm. Phân tích các vụ việc thực tiễn cho thấy pháp luật Việt Nam hiện nay chưa có quy định về việc thiết lập các biện pháp bảo vệ tạm thời đối với vị trí công tác và việc làm của người tố cáo. Trong thực tế, không có cơ quan nào được trao thẩm quyền tạm dừng hiệu lực của quyết định điều chuyển, đánh giá hoặc kỷ luật trong thời gian xem xét nguy cơ trả thù; cũng không có cơ chế duy trì nguyên trạng vị trí công tác cho đến khi có kết luận chính thức. So với các mô hình tiên tiến như Hàn Quốc hoặc Liên minh châu Âu, nơi các cơ quan bảo vệ quyền của người tố cáo có thể áp dụng biện pháp can thiệp sớm nhằm ngăn chặn thiệt hại nghề nghiệp không thể khắc phục, sự thiếu vắng các quy định pháp lý về vấn đề này ở Việt Nam khiến bảo vệ việc làm của người tố cáo chỉ mang tính bù đắp sau thiệt hại, nếu có.

Cuối cùng, thực tiễn cho thấy điều kiện lao động và môi trường làm việc của người tố cáo ở Việt Nam hầu như chưa được xem là một nội dung bảo vệ độc lập. Nhiều người tố cáo phải đối mặt với tình trạng bị cô lập trong tập thể, phải chịu áp lực tâm lý kéo dài, hoặc bị đánh giá tiêu cực một cách không chính thức—những tổn hại lớn (dù không dễ lượng hóa) nhưng không rơi vào các hành vi bị cấm cụ thể trong pháp luật. Về vấn đề này, các báo cáo khảo sát của Towards Transparency và Ngân hàng Thế giới đều chỉ ra rằng, ngay cả khi người tố cáo không bị mất việc, sự suy giảm môi trường làm việc cũng đủ để tạo ra hiệu ứng răn đe mạnh mẽ đối với hành vi tố cáo trong xã hội²⁸¹. Điều này cho thấy bảo vệ việc làm nếu chỉ hiểu theo nghĩa hẹp (chức danh, lương, hợp đồng..) là không đủ, và thực tiễn thực hiện pháp luật ở Việt Nam vẫn chưa bao quát đầy đủ các chiều cạnh xã hội – tâm lý của quan hệ lao động.

Tổng hợp các phân tích và minh chứng trên cho thấy thực trạng thực hiện pháp luật về bảo vệ vị trí công tác, việc làm và điều kiện lao động của người tố cáo ở Việt Nam mang ba đặc trưng nổi bật: (i) bảo vệ thiên về hậu kiểm, thiếu tính phòng ngừa; (ii) bất cân xứng quyền lực và gánh nặng chứng minh; và (iii) thiếu thiết chế

²⁸¹ World Bank. *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight against Corruption*. Washington, DC: World Bank, 2020.

can thiệp sớm để bảo đảm an toàn nghề nghiệp thực chất. Trong số những hạn chế đã nêu, bảo vệ việc làm có thể xem là điểm nghẽn lớn nhất trong cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam, không phải vì thiếu quy định cấm trù dập, mà vì thiếu cơ chế phòng ngừa và đảo gánh nặng giải trình. Trong khi đó, cách tiếp cận bảo vệ hậu kiểm khiến người tố cáo phải gánh rủi ro trong giai đoạn dễ tổn thương nhất (ngay sau khi tố cáo), trái với xu hướng quốc tế coi bảo vệ việc làm là biện pháp can thiệp sớm. Cuối cùng, việc không bảo đảm an toàn nghề nghiệp cho người tố cáo không chỉ xâm hại quyền lao động, mà còn làm suy yếu năng lực tự giám sát của hệ thống quản trị nhà nước, qua đó ảnh hưởng tiêu cực đến hiệu quả phòng, chống tham nhũng và xây dựng nhà nước pháp quyền.

2.2.4. Thực trạng thực hiện pháp luật bảo vệ an toàn thân thể, danh dự, nhân phẩm, tài sản của người tố cáo và người thân trong gia đình họ ở Việt Nam hiện nay

Bên cạnh bảo vệ vị trí công tác và việc làm, việc bảo đảm an toàn thân thể, danh dự, nhân phẩm và tài sản của người tố cáo và người thân trong gia đình họ giữ vai trò then chốt đối với khả năng thực thi thực chất quyền của người tố cáo. Đây là nhóm quyền gắn trực tiếp với các quyền con người cơ bản, đồng thời quyết định “cảm nhận an toàn” của cá nhân khi cân nhắc tố cáo hành vi vi phạm. Tuy nhiên, thực tiễn ở Việt Nam cho thấy các cơ chế bảo vệ này vẫn chủ yếu vận hành theo hướng phản ứng sau sự cố, thiếu tính phòng ngừa và chưa hình thành một thiết chế bảo vệ tích hợp.

Bảo vệ an toàn tính mạng, thân thể và tài sản

Về mặt chuẩn mực, bảo vệ an toàn thân thể, danh dự, nhân phẩm và tài sản của người tố cáo là nội dung có tính “tối hậu” vì gắn trực tiếp với các quyền cơ bản (an toàn cá nhân, bất khả xâm phạm thân thể, danh dự/nhân phẩm, quyền sở hữu). Trong các mô hình tiên tiến, đây không chỉ là nhóm quyền “được ghi nhận”, mà là một cơ chế vận hành chủ động: nhà nước phải có năng lực phát hiện sớm rủi ro (early risk detection), kích hoạt biện pháp bảo vệ tạm thời (interim protection), và bảo đảm khắc phục (remedies) nếu xâm hại xảy ra.

Tuy nhiên, thực tiễn ở Việt Nam cho thấy việc bảo vệ an toàn cá nhân của người tố cáo thường không vận hành như một thiết chế bảo vệ đặc thù, mà bị “hòa tan” vào các cơ chế chung của pháp luật hình sự, hành chính hoặc dân sự (xử lý đe dọa, hành hung, xúc phạm danh dự, hủy hoại tài sản...). Hệ quả là chỉ khi sự việc đã chuyển hóa thành một vụ việc an ninh trật tự hoặc vụ án, nhà nước mới có phản ứng tương đối rõ; còn ở giai đoạn “tiền rủi ro” (khi mới có đe dọa, gây áp lực, bôi nhọ), các công cụ bảo vệ khó tiếp cận và ít được kích hoạt.

Bằng chứng khảo sát của Towards Transparency trong báo cáo đánh giá thực thi UNCAC tại Việt Nam (2011) phản ánh nhận định mang tính cấu trúc: người tố cáo tham nhũng ở Việt Nam “chưa được và thực tế chưa thể được bảo vệ hiệu quả”, một phần quan trọng do thiếu cơ chế áp dụng cụ thể, thiếu biện pháp bảo vệ thiết yếu và khó triển khai trong thực tế²⁸². Nhận định này đặt ra một giả thuyết thực chứng quan trọng cho phân tích thực trạng: “không phát sinh yêu cầu bảo vệ” trong báo cáo hành chính không nhất thiết đồng nghĩa với “không có rủi ro”, mà có thể phản ánh thiếu niềm tin hoặc chi phí tiếp cận quá cao đối với cơ chế bảo vệ.

Thực tiễn cho thấy các nguy cơ xâm hại thân thể và tài sản của người tố cáo ở Việt Nam thường xuất hiện khi: (i) danh tính bị lộ; hoặc (ii) người tố cáo tố giác hành vi có lợi ích nhóm rõ rệt (cờ bạc, “bảo kê”, sai phạm quản lý, tham nhũng vặt...). Một ví dụ minh họa điển hình là vụ việc năm 2016 tại TP.HCM, trong đó người dân gọi điện tố giác việc ghi đề, sau đó, do cách thức trao đổi của lực lượng chức năng tại hiện trường (hỏi lớn trong hẻm “ai là người tố giác”), danh tính người tố giác bị nhận diện và người này bị hành hung²⁸³. Ở đây, điều cần nhấn mạnh không phải là chi tiết sự kiện, mà là thiếu cơ chế phòng ngừa rủi ro khiến làm lộ danh tính người tố cáo và dẫn đến bạo lực trả thù.

Vụ việc trên cũng cho thấy một điểm yếu trong vận hành cơ chế bảo vệ người tố cáo ở Việt Nam: bảo vệ an toàn thân thể không chỉ phụ thuộc vào năng lực trấn

²⁸² Towards Transparency, *UNCAC Full Report (Vietnamese): Báo cáo khảo sát về việc thực thi Công ước Liên hợp quốc về chống tham nhũng tại Việt Nam* (Hà Nội, 2011), phần đánh giá về bảo vệ người tố cáo (“chưa được và thực tế chưa thể được bảo vệ hiệu quả...”).

²⁸³ Ái Nhân, “Tố cáo ghi đề, bị hành hung vì lộ danh tính,” *Tuổi Trẻ Online*, 28/10/2016.

áp tội phạm sau khi xảy ra, mà phụ thuộc trước hết vào quản trị thông tin định danh và quy trình nghiệp vụ nhằm ngăn rủi ro “vật chất hóa” thành bạo lực. Ngoài ra, thực tiễn cũng cho thấy việc xâm hại tài sản có thể trở thành một kênh trả thù theo kiểu “ít đối đầu trực diện” nhưng gây thiệt hại nghiêm trọng cho người tố cáo. Các bản tin và bài viết báo chí về hành vi phóng hỏa, hủy hoại tài sản nhằm “dẫn mặt” người thực thi công vụ hoặc người liên quan đến tố giác/tố cáo cho thấy động cơ trả thù thông qua tài sản là một rủi ro có thật trong đời sống xã hội²⁸⁴. Mặc dù không phải mọi vụ việc đều là “tố cáo hành chính” theo Luật Tố cáo, chuỗi hành vi trả thù thông qua bạo lực/tài sản đã nêu vẫn có giá trị phân tích, vì nó cho thấy khi lợi ích bị đe dọa, việc trả thù có thể chuyển dịch từ hành vi trù dập sang bạo lực, và cơ chế bảo vệ người tố cáo nêu chỉ vận hành sau khi có hậu quả xảy ra sẽ không tạo được “cảm nhận an toàn” cho người tố cáo.

Bảo vệ danh dự, nhân phẩm và đời sống riêng tư

So với xâm hại thân thể, xâm hại danh dự/nhân phẩm và đời sống riêng tư của người tố cáo thường diễn ra phổ biến và kéo dài hơn, nhưng khó được xử lý như một nội dung bảo vệ đặc thù. Rủi ro điển hình bao gồm bôi nhọ uy tín, lan truyền thông tin bất lợi, “gán nhãn” động cơ, hoặc tấn công trên không gian mạng khi danh tính của người tố cáo bị lộ. Những xâm hại này có tác động rõ rệt đến quyền con người của người tố cáo: làm suy giảm nhân phẩm, gây tổn hại tâm lý, và tạo hiệu ứng răn đe đối với quyền tố cáo của cộng đồng. Vụ việc Hà Nội năm 2021- trong đó UBND TP Hà Nội kết luận việc giải quyết đơn tố cáo có sai phạm, đồng thời xác định hành vi làm lộ danh tính người tố cáo - là minh chứng quan trọng cho “tác động dây chuyền” của lộ danh tính: một khi danh tính bị tiết lộ, người tố cáo dễ rơi vào trạng thái dễ tổn thương không chỉ về an toàn mà còn về danh dự và đời sống riêng tư²⁸⁵.

Đáng chú ý là ở Việt Nam, sự tổn hại danh dự/nhân phẩm sau khi lộ danh tính thường không được chú ý đúng mức, cụ thể là không được xem là một yếu tố quan trọng trong một cơ chế bảo vệ tích hợp; vì thế người tố cáo phải vận dụng đến

²⁸⁴ “An ninh siết chặt tại phiên xử băng nhóm đốt nhà Đội trưởng hình sự,” *VnExpress*, 12/01/2022.

²⁸⁵ “Nguyên giám đốc Sở Văn hóa - Thể thao và Du lịch Hà Nội Tô Văn Động bị đề nghị xử lý... làm lộ danh tính người tố cáo,” *Tuổi Trẻ Online*, 16/07/2021; xem thêm bài cùng sự kiện trên *Thanh Niên*, 16/07/2021.

các cơ chế chung (khiếu nại, yêu cầu xử lý hành chính, khởi kiện dân sự..), vốn tồn kém, mất thời gian và rủi ro cao. Như vậy, quyền được bảo vệ danh dự/nhân phẩm tồn tại về mặt nguyên tắc nhưng thiếu khả năng thực thi trong bối cảnh người tố cáo cần hỗ trợ nhanh, kín đáo và hiệu quả.

Bảo vệ người thân của người tố cáo

Mặc dù pháp luật Việt Nam thừa nhận phạm vi bảo vệ có thể bao gồm người thân của người tố cáo, thực tiễn cho thấy đây cũng là một khâu yếu nhất. Trong nhiều tình huống, hành vi trả thù không nhắm trực tiếp vào người tố cáo mà chuyển sang người thân (đe dọa, gây áp lực xã hội, ảnh hưởng công việc/học tập, hoặc xâm hại tài sản gia đình) nhằm buộc người tố cáo im lặng hoặc rút tố cáo. Vấn đề nằm ở chỗ hành vi trả thù gián tiếp qua gia đình người tố cáo rất khó chứng minh, khó định danh bằng các tiêu chí pháp lý hiện hành, và càng khó kích hoạt biện pháp bảo vệ nếu cơ chế bảo vệ chưa có đầu mối chuyên trách và chưa có quy trình đánh giá rủi ro với gia đình người tố cáo.

Các khảo sát độc lập đã nêu ở trên của Towards Transparency cũng gợi ý rằng nỗi sợ bị trả thù (bao gồm tác động tới gia đình) là rào cản quan trọng đối với hành vi tố cáo, nhất là trong các vụ việc liên quan tham nhũng²⁸⁶. Dưới lăng kính so sánh, đây là điểm Việt Nam còn khoảng cách đáng kể so với nhiều nước trên thế giới mà ở đó cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo đặt quan tâm đến cả việc bảo vệ đối với người thân của người tố cáo, vì nếu không bảo vệ được gia đình của họ, việc bảo vệ cá nhân người tố cáo sẽ mất hiệu lực thực tế.

Từ các bằng chứng thực tiễn và khảo sát nêu trên, có thể khái quát ba đặc điểm phản ánh thực trạng thực hiện pháp luật bảo vệ an toàn thân thể, danh dự, nhân phẩm, tài sản của người tố cáo và người thân trong gia đình họ ở Việt Nam hiện nay đó là:

Thứ nhất, tính phản ứng muộn: bảo vệ thân thể/tài sản thường chỉ được thực hiện khi rủi ro đã biến thành hành vi xâm hại cụ thể (bị đánh, bị đe dọa nghiêm trọng, bị hủy hoại tài sản..), trong khi giai đoạn tiền rủi ro - nơi có thể ngăn chặn hiệu quả nhất - lại thiếu công cụ pháp lý để thực hiện²⁸⁷.

²⁸⁶ Towards Transparency, *UNCAC Full Report (Vietnamese): Báo cáo khảo sát về việc thực thi Công ước Liên hợp quốc về chống tham nhũng tại Việt Nam* (Hà Nội, 2011), phần đánh giá về bảo vệ người tố cáo (“chưa được và thực tế chưa thể được bảo vệ hiệu quả...”).

²⁸⁷ Ái Nhân, “Tố cáo ghi đề, bị hành hung vì lộ danh tính,” *Tuổi Trẻ Online*, 28/10/2016; “An ninh siết chặt tại phiên xử băng nhóm đốt nhà Đội trưởng hình sự,” *VnExpress*, 12/01/2022.

Thứ hai, tính phân mảnh cơ chế: danh dự/nhân phẩm/đời tư bị xử lý bằng các cơ chế chung, khiến người tố cáo phải tự gánh chi phí và rủi ro kiện tụng hoặc yêu cầu xử lý; vì vậy, việc bảo vệ thiếu tính chất nhanh chóng, kín đáo và không đủ mạnh - vốn là tiêu chí quan trọng trong các khuyến nghị quốc tế²⁸⁸.

Thứ ba, khoảng trống bảo vệ người thân: rủi ro trả thù gián tiếp đối với gia đình khó được nhận diện và càng khó kích hoạt sự bảo vệ, làm suy yếu cảm nhận an toàn và khả năng thực thi quyền tố cáo²⁸⁹.

Nhìn chung, dù có cơ sở pháp lý nhất định, thực tiễn bảo vệ an toàn cá nhân của người tố cáo ở Việt Nam hiện vẫn nghiêng về mô hình xử lý sự cố (incident-driven) hơn là quản trị rủi ro về quyền (rights-based risk governance), qua đó làm giảm hiệu lực thực chất của quyền tố cáo và chức năng kiểm soát quyền lực mà tố cáo hướng tới.

2.2.5. Thực trạng thực hiện pháp luật xử lý hành vi trả thù, trù dập người tố cáo ở Việt Nam hiện nay

Xử lý hiệu quả các hành vi trả thù, trù dập người tố cáo có tác dụng trực tiếp hiện thực hóa các quy định bảo vệ quyền của người tố cáo trong thực tiễn. Trong vấn đề này, các hướng dẫn và mô hình quốc tế nêu ở Chương 1 cho thấy, pháp luật của các quốc gia không nên chỉ dừng ở việc ghi nhận nguyên tắc cấm trả thù người tố cáo, mà cần tạo ra cơ chế nhận diện, chứng minh và chế tài đủ mạnh đối với các hình thức trả thù, kể cả gián tiếp, cụ thể như sau:

Khoảng cách giữa “ghi nhận vi phạm” và “xử lý trả thù như một hành vi xâm hại quyền”

Một hạn chế mang tính cấu trúc trong thực tiễn Việt Nam là hành vi trả thù, trù dập người tố cáo hiếm khi được nhận diện và xử lý đúng với tính chất pháp lý của nó. Trong nhiều trường hợp, cùng một chuỗi hành vi trả thù, trù dập người tố cáo nhưng được “cắt khúc” để xử lý theo các nhánh khác nhau (kỷ luật hành chính, sai phạm quy trình, vi phạm đạo đức công vụ...), trong khi bản chất của sự trả thù

²⁸⁸ “Nguyên giám đốc Sở Văn hóa - Thể thao và Du lịch Hà Nội Tô Văn Động bị đề nghị xử lý... làm lộ danh tính người tố cáo,” *Tuổi Trẻ Online*, 16/07/2021; xem thêm bài cùng sự kiện trên *Thanh Niên*, 16/07/2021.

²⁸⁹ Towards Transparency, *UNCAC Full Report (Vietnamese): Báo cáo khảo sát về việc thực thi Công ước Liên hợp quốc về chống tham nhũng tại Việt Nam* (Hà Nội, 2011), phần đánh giá về bảo vệ người tố cáo (“chưa được và thực tế chưa thể được bảo vệ hiệu quả...”).

đối với người thực hiện quyền tố cáo không được đặt ở vị trí trung tâm. Vụ việc tại Hà Nội năm 2021 liên quan đến việc giải quyết đơn tố cáo tại Sở Văn hóa - Thể thao và Du lịch là một minh chứng tiêu biểu. Trong vụ việc này, kết luận của UBND TP Hà Nội xác định có sai phạm trong việc giải quyết tố cáo và làm lộ danh tính người tố cáo; cá nhân liên quan bị xem xét trách nhiệm. Tuy nhiên, cách thức xử lý chủ yếu dừng ở vi phạm quy trình và nghĩa vụ bảo mật, trong khi chuỗi hệ quả bất lợi mà người tố cáo phải gánh chịu (áp lực nghề nghiệp, tổn hại danh dự, môi trường làm việc bất lợi..) chưa được đánh giá đầy đủ dưới góc độ “trả thù, trả đũa”²⁹⁰. Cách tiếp cận này cho thấy pháp luật được áp dụng để xử lý sự cố, nhưng chưa vận hành như một cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo, bởi hành vi trả thù không được nhận diện trọn vẹn và do đó không tạo được hiệu ứng răn đe cần thiết.

Trả thù gián tiếp thông qua quyết định quản lý: “vùng xám” khó xử lý trong thực tiễn

Như đã đề cập, nhiều ví dụ được báo chí phản ánh trong những năm qua cho thấy việc trả thù người tố cáo ở Việt Nam chủ yếu diễn ra dưới dạng gián tiếp, thông qua các quyết định quản lý nhân sự hoặc đánh giá công vụ có vẻ hợp pháp về hình thức. Ví dụ, Báo Tuổi Trẻ và Thanh Niên từng phản ánh các trường hợp một cán bộ cấp cơ sở sau khi tố cáo sai phạm đất đai, tài chính công tuy không bị kỷ luật nhưng bị điều chuyển khỏi vị trí chuyên môn, giao việc không phù hợp, hoặc bị đánh giá không hoàn thành nhiệm vụ trong thời gian ngắn sau tố cáo²⁹¹.

Liên quan đến vấn đề trên, khía cạnh pháp lý cốt lõi không nằm ở tính hợp pháp hình thức của các quyết định đã nêu, mà ở việc thiếu cơ chế buộc cơ quan quản lý giải trình về động cơ khi quyết định bất lợi xuất hiện ngay sau tố cáo. Trong bối cảnh pháp luật Việt Nam chưa quy định nguyên tắc suy đoán pháp lý về trả thù và không đảo gánh nặng chứng minh, người tố cáo gần như không có khả năng chứng minh mối liên hệ nhân quả giữa tố cáo và bất lợi nghề nghiệp. So với chuẩn mực quốc tế (OECD, EU), nơi mọi bất lợi nghề nghiệp phát sinh sau tố cáo đều được coi

²⁹⁰ Tuổi Trẻ Online, “Nguyên giám đốc Sở Văn hóa – Thể thao và Du lịch Hà Nội Tô Văn Động bị đề nghị xử lý,” ngày 16 tháng 7 năm 2021; Báo điện tử Tiền Phong, “Cựu lãnh đạo Sở VH TT Hà Nội làm lộ danh tính người tố cáo: Xử lý thế nào?” ngày 17 tháng 7 năm 2021.

²⁹¹ Tuổi Trẻ Online; Thanh Niên, các bài phản ánh giai đoạn 2018–2022 về cán bộ tố cáo sai phạm nhưng bị điều chuyển, bố trí công tác bất lợi.

là “đáng ngờ” và phải được giải trình, thực tiễn Việt Nam cho thấy xử lý trả thù gián tiếp là mắt xích yếu nhất của cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo.

Trả thù bằng bạo lực và đe dọa: có xử lý hình sự nhưng không đặt vấn đề dưới góc độ bảo vệ quyền của người tố cáo

Một số vụ việc nghiêm trọng gần đây cho thấy việc trả thù người tố cáo có thể vượt khỏi phạm vi trù dập nghề nghiệp để chuyển sang đe dọa hoặc bạo lực, đặc biệt khi lợi ích bị tố giác gắn với các hoạt động phi pháp. Vụ việc năm 2016 tại TP.HCM, trong đó người dân tố giác ghi đề bị hành hung sau khi danh tính bị lộ do cách thức làm việc không phù hợp của lực lượng chức năng, là một ví dụ điển hình²⁹². Trong vụ việc này, hành vi bạo lực đã được xử lý theo pháp luật hình sự. Tuy nhiên, điều đáng lưu ý là việc xử lý không được đặt trong khuôn khổ bảo vệ quyền của người tố cáo, mà như một vụ việc an ninh trật tự thông thường. Hệ quả là tính răn đe đối với hành vi trả thù người tố cáo không cao và quyền của người tố cáo không được phục hồi/khẳng định như một yêu cầu đặc thù cần thực hiện. Cách xử lý này phản ánh một đặc trưng trong thực tiễn Việt Nam đó là: hành vi trả thù người tố cáo chỉ được xác định về mặt pháp lý khi đã trở thành tội phạm hình sự, trong khi giai đoạn đe dọa, gây áp lực – mà có thể bảo vệ từ sớm có ý nghĩa nhất với người tố cáo - lại thiếu công cụ pháp lý để can thiệp hiệu quả.

Trả thù thông qua người thân: rủi ro hiện hữu nhưng chưa được chú ý thực thi

Một số nghiên cứu khảo sát độc lập cho thấy nỗi sợ bị trả thù đối với gia đình là yếu tố răn đe mạnh mẽ đối với quyết định tố cáo, đặc biệt trong các vụ việc tham nhũng ở Việt Nam. Ví dụ, Báo cáo của Towards Transparency (2011) ghi nhận rằng nhiều người không dám tố cáo vì lo ngại hệ quả tiêu cực đối với người thân, dù bản thân họ có thể chấp nhận rủi ro nghề nghiệp²⁹³. Tuy nhiên, trong thực tiễn, rất hiếm trường hợp hành vi gây áp lực, đe dọa hoặc thiệt hại đối với người thân được xử lý với tư cách trả thù người tố cáo. Nguyên nhân chính của tình trạng là pháp luật chưa

²⁹² Ái Nhân, “Tố cáo ghi đề, bị hành hung vì lộ danh tính,” *Tuổi Trẻ Online*, 28 tháng 10 năm 2016.

²⁹³ Towards Transparency. *UNCAC Full Report (Vietnamese): Báo cáo khảo sát về việc thực thi Công ước Liên hợp quốc về chống tham nhũng tại Việt Nam*. Hà Nội, 2011.

có tiêu chí rõ ràng để xác lập mối liên hệ pháp lý giữa hành vi trả thù gián tiếp và việc tố cáo, khiến dạng trả thù này gần như “vô hình” trong các cơ chế xử lý. Khoảng trống này làm suy yếu nghiêm trọng hiệu quả bảo vệ quyền của người tố cáo, bởi trong nhiều bối cảnh, trả thù qua người thân là chiến lược ít rủi ro hơn và hiệu quả hơn của người trả thù.

Từ các ví dụ thực tiễn nêu trên, có thể nêu ra một số nhận định khái quát về thực trạng thực hiện pháp luật xử lý hành vi trả thù, trù dập người tố cáo ở Việt Nam hiện nay như sau:

Thứ nhất, việc xử lý hành vi trả thù, trù dập người tố cáo ở Việt Nam còn mang tính phân mảnh và hình thức, thường xử lý hành vi riêng lẻ mà không đặt trọng tâm vào việc bảo vệ quyền của người tố cáo.

Thứ hai, các hành vi trả thù gián tiếp và trả thù thông qua người thân của người tố cáo chưa được nhận diện đầy đủ, dù đây là các hình thức đã diễn ra khá phổ biến trong thực tế.

Thứ ba, thiếu hiệu ứng răn đe và phục hồi quyền, khiến người tố cáo không cảm nhận được sự bảo vệ đủ mạnh để vượt qua tâm lý sợ rủi ro khi thực hiện quyền tố cáo.

Nhìn từ góc độ quyền con người và quản trị nhà nước, thực trạng trên cho thấy pháp luật xử lý trả thù người tố cáo ở Việt Nam chưa phát triển thành một thiết chế bảo vệ quyền có tính hệ thống, chưa tiệm cận với các khuyến nghị quốc tế coi xử lý hành vi trả thù là yêu cầu trụ cột trong việc bảo vệ quyền của người tố cáo.

2.2.6. Thực trạng thực hiện pháp luật vai trò của báo chí, dư luận xã hội và tổ chức xã hội trong việc hỗ trợ hoặc gây áp lực bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam hiện nay

Trong bối cảnh cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo chính thức ở Việt Nam còn bộc lộ nhiều hạn chế trong nhận diện và can thiệp sớm, báo chí, dư luận xã hội và các tổ chức xã hội nổi lên như những chủ thể có khả năng tác động đáng kể đến việc bảo vệ quyền của người tố cáo trên thực tế. Thông qua việc công khai thông tin, tạo áp lực xã hội và vận động chính sách, các chủ thể này có thể góp phần kích hoạt trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước. Tuy nhiên, vai trò đó mang tính hai

mặt: vừa có thể hỗ trợ bảo vệ, vừa tiềm ẩn nguy cơ làm gia tăng rủi ro cho người tố cáo nếu thiếu chuẩn mực bảo mật và sự phối hợp thể chế.

Về vai trò của báo chí

Thực tiễn ở Việt Nam cho thấy báo chí chính thống thường đóng vai trò kênh kích hoạt trách nhiệm giải trình khi cơ chế nội bộ của cơ quan nhà nước vận hành chậm hoặc thiếu minh bạch. Khi các thông tin liên quan đến lộ danh tính người tố cáo, trù dập, trả thù hoặc xâm hại an toàn được báo chí phản ánh, sức ép dư luận thường buộc các cơ quan có thẩm quyền phải vào cuộc, kiểm tra lại quy trình giải quyết và công khai kết luận.

Tình huống điển hình là vụ việc năm 2021 tại Hà Nội liên quan đến Sở Văn hóa - Thể thao và Du lịch. Chỉ sau khi Tuổi Trẻ, Tiền Phong và một số báo điện tử lớn đồng loạt đưa tin về việc làm lộ danh tính người tố cáo, UBND TP Hà Nội mới ban hành kết luận xác định rõ sai phạm trong giải quyết tố cáo và trách nhiệm của người đứng đầu. Trường hợp này cho thấy báo chí đã đóng vai trò “bộ khuếch đại” cho yêu cầu bảo vệ quyền của người tố cáo, tạo áp lực xã hội mà cơ chế nội bộ khó tự tạo ra.

Tuy nhiên, trường hợp kể trên cho thấy hiệu quả bảo vệ quyền của người tố cáo phụ thuộc khá nhiều vào mức độ quan tâm của công chúng, chứ không phải là kết quả của một quy trình bảo vệ ổn định và có thể dự đoán trước.

Về vai trò của dư luận xã hội

Dư luận xã hội, đặc biệt trong môi trường truyền thông số, có thể tạo ra một “lá chắn mềm” cho người tố cáo khi vụ việc thu hút sự quan tâm rộng rãi. Áp lực dư luận khiến hành vi trả thù công khai trở nên rủi ro hơn đối với chủ thể vi phạm, đồng thời thúc đẩy cơ quan chức năng phản ứng nhanh nhằm tránh tổn hại uy tín.

Tuy nhiên, một số tình huống thực tế ở Việt Nam gần đây cho thấy cơ chế này mang tính chọn lọc cao. Chỉ những vụ việc có yếu tố “nóng”, dễ gây chú ý hoặc liên quan đến cơ quan/nhân vật được quan tâm mới hình thành được làn sóng dư luận đủ mạnh. Nhiều trường hợp tố cáo ở cấp cơ sở, hoặc liên quan đến các vi phạm nhỏ nhưng dai dẳng, thường không nhận được sự quan tâm đáng kể của công chúng,

khiến người tố cáo không được hưởng bất kỳ “lá chắn dư luận” nào. Hơn nữa, khi sự chú ý của dư luận giảm dần, mức độ bảo vệ cũng suy yếu nhanh chóng. Điều này cho thấy dư luận xã hội không thể thay thế một cơ chế bảo vệ pháp lý mang tính thể chế và bền vững.

Vai trò của truyền thông

Bên cạnh tác dụng tích cực, thực tiễn cũng cho thấy báo chí và dư luận xã hội có thể vô tình làm gia tăng rủi ro cho người tố cáo. Các tình huống mà báo chí đưa tin thiếu kiểm soát về chi tiết vụ việc, bối cảnh địa phương hoặc quan hệ xã hội có thể khiến danh tính người tố cáo bị suy đoán và bộc lộ, dẫn đến họ phải chịu áp lực xã hội, bị bôi nhọ danh dự, nhân phẩm hoặc thậm chí bị đe dọa hoặc bị bạo lực trả thù. Vụ việc đã nêu năm 2016 tại TP.HCM, trong đó người dân tố giác ghi đề bị hành hung sau khi danh tính bị lộ, cho thấy rủi ro này không chỉ xuất phát từ lỗi nghiệp vụ của lực lượng chức năng mà còn từ hiệu ứng lan truyền thông tin trong cộng đồng. Khi thông tin được lan truyền nhanh chóng, việc kiểm soát rủi ro đối với người tố cáo trở nên đặc biệt khó khăn. Tình huống này đặt ra yêu cầu mang tính chuẩn mực: báo chí và nền tảng truyền thông cần được tích hợp vào hệ sinh thái bảo vệ quyền của người tố cáo, với các nguyên tắc chặt chẽ về bảo mật nguồn tin và đánh giá rủi ro trước khi công khai thông tin.

Vai trò của tổ chức xã hội

So với báo chí và dư luận xã hội, các tổ chức xã hội có tiềm năng cung cấp hỗ trợ chuyên sâu và bền vững hơn, bao gồm tư vấn pháp lý, hỗ trợ tâm lý, theo dõi vụ việc và vận động chính sách. Tuy nhiên, ở Việt Nam, vai trò này hiện vẫn chủ yếu mang tính gián tiếp, thông qua nghiên cứu, báo cáo và kiến nghị chính sách.

Các báo cáo đã nêu ở những mục trên, đặc biệt là báo cáo của Towards Transparency, cho thấy tổ chức xã hội đóng vai trò quan trọng trong việc làm rõ khoảng cách giữa quy định và thực thi quy định pháp luật, góp phần định hình bức tranh về bảo vệ quyền của người tố cáo. Tuy nhiên, các tổ chức này hiếm khi có điều kiện hoặc thẩm quyền hỗ trợ trực tiếp từng trường hợp người tố cáo, do hạn chế về khung pháp lý, nguồn lực và khả năng tiếp cận thông tin. Thực tiễn này phản ánh một nghịch lý ở Việt Nam: những chủ thể có khả năng hỗ trợ hiệu quả nhất lại là

những chủ thể ít được trao không gian thể chế nhất trong cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo.

Tương tác giữa báo chí - dư luận - tổ chức xã hội

Tổng hợp các tình huống thực tế cho thấy bảo vệ quyền của người tố cáo thông qua báo chí, dư luận xã hội và tổ chức xã hội ở Việt Nam chủ yếu vận hành theo mô hình phi chính thức, mang tính tình huống và phản ứng. Khi các chủ thể này cùng tham gia, có thể hình thành một vòng bảo vệ dư luận tạm thời, làm giảm nguy cơ trả thù công khai và thúc đẩy xử lý trách nhiệm. Tuy nhiên, mô hình này có ba giới hạn căn bản: (i) thiếu tính bao trùm - vì không phải mọi người tố cáo đều được tiếp cận; (ii) thiếu an toàn tuyệt đối - vì công khai thông tin có thể làm gia tăng rủi ro; và (iii) thiếu tính bền vững - vì phụ thuộc vào chu kỳ chú ý của truyền thông và công chúng. So với các chuẩn mực quốc tế, nơi báo chí và tổ chức xã hội được tích hợp vào một cơ chế bảo vệ có cấu trúc rõ ràng, thực tiễn Việt Nam cho thấy sự lệ thuộc lớn vào các kênh phi chính thức, qua đó phản ánh những khoảng trống của cơ chế bảo vệ chính thức.

Từ phân tích trên, có thể rút ra ba nhận định khái quát về thực trạng thực hiện pháp luật vai trò của báo chí, dư luận xã hội và tổ chức xã hội trong việc hỗ trợ hoặc gây áp lực bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam hiện nay đó là: Thứ nhất, báo chí và dư luận xã hội đóng vai trò quan trọng trong việc tạo áp lực bảo vệ quyền của người tố cáo, đặc biệt khi cơ chế chính thức vận hành chưa hiệu quả. Thứ hai, vai trò này mang tính hai mặt, vừa hỗ trợ vừa tiềm ẩn rủi ro nếu thiếu chuẩn mực bảo mật và phối hợp. Thứ ba, các tổ chức xã hội có tiềm năng lớn nhưng chưa được thể chế hóa đầy đủ để tham gia trực tiếp vào bảo vệ quyền của người tố cáo.

Nhìn chung, thực tiễn ở Việt Nam cho thấy báo chí, dư luận xã hội và tổ chức xã hội hiện đóng vai trò bổ trợ quan trọng nhưng không ổn định, qua đó nhấn mạnh nhu cầu xây dựng một cơ chế phối hợp thể chế hóa giữa các chủ thể này với hệ thống bảo vệ quyền của người tố cáo chính thức, phù hợp với các khuyến nghị quốc tế về quản trị tốt và quyền con người.

2.2.7. Thực trạng thực hiện pháp luật bảo vệ quyền của người tố cáo trong lĩnh vực tư nhân ở Việt Nam hiện nay

Về phương diện pháp lý, có thể nhận thấy rằng hệ thống pháp luật Việt Nam hiện nay vẫn chưa thiết lập được một cơ chế bảo vệ chuyên biệt, toàn diện và hiệu quả dành cho người tố cáo trong khu vực tư nhân. Mặc dù Luật Tố cáo năm 2018 đã ghi nhận nhiều biện pháp bảo vệ như bảo vệ bí mật thông tin, bảo vệ vị trí công tác, bảo vệ tính mạng, sức khỏe, tài sản, danh dự, nhân phẩm của người tố cáo, song các quy định này về cơ bản vẫn được xây dựng trên nền tảng tư duy quản lý hành chính công và hướng chủ yếu tới quan hệ giữa cá nhân với cơ quan nhà nước hoặc chủ thể thực thi quyền lực công. Chính vì vậy, khi áp dụng vào khu vực tư nhân – nơi tồn tại các quan hệ lao động và quan hệ quản trị doanh nghiệp mang tính phụ thuộc kinh tế – thì hiệu quả bảo vệ trên thực tế còn rất hạn chế.

Điểm khác biệt căn bản nằm ở chỗ: trong khu vực tư nhân, người tố cáo thường đồng thời là người lao động và phụ thuộc trực tiếp vào quyền quản lý, điều hành của người sử dụng lao động. Điều này khiến nguy cơ bị trả thù không biểu hiện công khai dưới dạng hành vi hành chính mà thường được “hợp pháp hóa” thông qua các quyết định quản trị doanh nghiệp hoặc quyết định nhân sự. Người sử dụng lao động có thể sử dụng các căn cứ như “tái cơ cấu doanh nghiệp”, “không đáp ứng yêu cầu công việc”, “thay đổi nhu cầu sản xuất kinh doanh”, hoặc “không hoàn thành nhiệm vụ” để chấm dứt hợp đồng lao động hoặc gây bất lợi cho người tố cáo mà rất khó chứng minh động cơ trả thù phía sau.

Đây là khoảng trống pháp lý đặc biệt đáng chú ý của pháp luật Việt Nam hiện nay. Bộ luật Lao động năm 2019 tuy có quy định nghiêm cấm hành vi phân biệt đối xử, cưỡng bức lao động hoặc xâm phạm danh dự người lao động, nhưng lại chưa thiết lập một cơ chế bảo vệ đặc thù đối với người lao động thực hiện hành vi tố cáo hoặc công bố thông tin vi phạm trong doanh nghiệp. Điều này dẫn đến hệ quả là người tố cáo trong khu vực tư nhân về mặt hình thức vẫn có quyền tố cáo, nhưng trên thực tế lại thiếu cơ chế bảo đảm để họ duy trì việc làm, thu nhập và vị thế nghề nghiệp sau khi tố cáo.

Thực tiễn thời gian gần đây cho thấy xu hướng gia tăng các vụ việc người lao động phản ánh, tố giác sai phạm trong doanh nghiệp nhưng sau đó phải đối diện với nhiều áp lực nghề nghiệp và rủi ro pháp lý. Một ví dụ mang tính thời sự là vụ việc liên quan đến người lao động phản ánh sai phạm tại Công ty Cổ phần Chăn nuôi C.P. Việt Nam năm 2025. Sau khi xuất hiện thông tin tố giác trên mạng xã hội liên quan đến nghi vấn tiêu thụ thịt heo bệnh và vấn đề an toàn thực phẩm tại doanh nghiệp này, dư luận đặc biệt quan tâm đến tình trạng của người cung cấp thông tin. Theo phản ánh báo chí, người lao động liên quan đã bày tỏ lo ngại về áp lực nghề nghiệp và nguy cơ bị ảnh hưởng đến việc làm sau khi thông tin được công khai.

Vụ việc này cho thấy một đặc điểm điển hình của tố cáo trong khu vực tư nhân: người cung cấp thông tin thường ở vị thế yếu hơn về kinh tế và nghề nghiệp so với doanh nghiệp. Khi hành vi vi phạm liên quan trực tiếp đến lợi ích kinh tế hoặc uy tín thương mại của doanh nghiệp, nguy cơ người tố cáo bị cô lập, gây sức ép hoặc chấm dứt quan hệ lao động là rất lớn. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành lại chưa có cơ chế đủ mạnh để thực hiện các biện pháp như: Tạm thời bảo vệ việc làm cho người tố cáo; Đảo nghĩa vụ chứng minh sang phía doanh nghiệp trong trường hợp có dấu hiệu trả thù; Buộc doanh nghiệp chứng minh quyết định chấm dứt hợp đồng không liên quan đến hành vi tố cáo; Áp dụng cơ chế bồi thường đặc biệt đối với hành vi trả thù người tố cáo. Khoảng trống này khiến người tố cáo trong doanh nghiệp tư nhân rơi vào tình trạng “rủi ro kép”: một mặt phải đối diện với nguy cơ mất việc làm và thu nhập; mặt khác lại rất khó chứng minh mối quan hệ nhân quả giữa hành vi tố cáo với các quyết định nhân sự bất lợi từ phía doanh nghiệp. Trong điều kiện quan hệ lao động vốn mang tính phụ thuộc, người lao động thường không có khả năng tiếp cận tài liệu nội bộ hoặc chứng cứ chứng minh động cơ trả thù của người sử dụng lao động. Điều đó làm cho quyền được bảo vệ của người tố cáo trong khu vực tư nhân trên thực tế trở nên rất mong manh.

Một hạn chế đáng chú ý khác là pháp luật Việt Nam hiện nay chưa bắt buộc doanh nghiệp phải xây dựng cơ chế tố cáo nội bộ (internal whistleblowing mechanism). Trong khi đó, ở nhiều quốc gia, đặc biệt trong các doanh nghiệp niêm yết hoặc doanh nghiệp có quy mô lớn, việc thiết lập các thiết chế như: Kênh tố cáo

nội bộ độc lập; Cơ chế bảo mật danh tính; Quy trình điều tra nội bộ và cơ chế chống trả đũa người tố cáo được xem là yêu cầu bắt buộc của quản trị doanh nghiệp hiện đại.

Ở Việt Nam, phần lớn doanh nghiệp hiện nay vẫn chưa có cơ chế tiếp nhận và xử lý tố cáo nội bộ mang tính chuyên nghiệp. Điều này dẫn tới hệ quả là người lao động hoặc phải im lặng trước hành vi vi phạm, hoặc phải phản ánh ra bên ngoài thông qua báo chí, mạng xã hội hoặc cơ quan nhà nước. Khi đó, xung đột giữa người tố cáo với doanh nghiệp thường bị đẩy lên mức đối đầu trực tiếp, làm gia tăng nguy cơ trả thù và mất ổn định quan hệ lao động.

Từ góc độ lý luận, có thể thấy pháp luật Việt Nam hiện vẫn tiếp cận bảo vệ người tố cáo trong khu vực tư nhân theo mô hình “bảo vệ phản ứng” thay vì “bảo vệ phòng ngừa”. Nghĩa là cơ chế pháp luật chủ yếu can thiệp sau khi quyền lợi của người tố cáo đã bị xâm hại, trong khi chưa thiết lập được các biện pháp chủ động nhằm ngăn chặn hành vi trả thù ngay từ đầu. Đây là điểm khác biệt rất lớn so với xu hướng pháp luật hiện đại về bảo vệ whistleblower, vốn coi phòng ngừa trả đũa và bảo vệ nghề nghiệp của người tố cáo là nội dung trung tâm của cơ chế bảo vệ.

Từ những phân tích trên có thể khẳng định rằng, bảo vệ quyền của người tố cáo trong khu vực tư nhân ở Việt Nam hiện nay mới chỉ dừng ở mức bảo vệ gián tiếp thông qua các quy định chung của Luật Tố cáo và Bộ luật Lao động, chưa hình thành một cơ chế pháp lý chuyên biệt, chủ động và hiệu quả. Khoảng trống này không chỉ làm suy giảm khả năng phát hiện vi phạm pháp luật trong doanh nghiệp mà còn ảnh hưởng đến tính minh bạch của thị trường, hiệu quả quản trị doanh nghiệp và quyền tiếp cận công lý của người lao động trong nền kinh tế thị trường hiện đại.

2.3. Đánh giá chung về thực trạng pháp luật và thực hiện pháp luật về bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam hiện nay và những vấn đề đặt ra

2.3.1. Đánh giá chung về khung khổ pháp luật liên quan đến bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam

Ưu điểm

Xét ở bình diện lập pháp, khung pháp luật Việt Nam liên quan đến bảo vệ quyền của người tố cáo đã khá đồng bộ, toàn diện. Cụ thể, hệ thống quy định pháp

luật hiện hành đã ghi nhận rõ ràng nguyên tắc cấm mọi hành vi trả thù, trù dập; đã xác lập các nội dung bảo vệ cốt lõi (bảo mật danh tính; bảo vệ vị trí công tác, việc làm và điều kiện lao động; bảo vệ an toàn thân thể, danh dự, tài sản; xử lý hành vi trả thù); đồng thời đã phân công trách nhiệm cho các cơ quan nhà nước trong tiếp nhận, giải quyết và bảo vệ quyền của người tố cáo. Cách tiếp cận này tương thích về định hướng với các chuẩn mực quốc tế cơ bản, đặc biệt là Điều 33 UNCAC mà yêu cầu các quốc gia thành viên áp dụng biện pháp thích hợp để bảo vệ người tố giác khỏi mọi hình thức đối xử bất lợi. Ở mức độ chính sách, khung pháp luật Việt Nam cũng phản ánh nhận thức ngày càng rõ ràng bảo vệ quyền của người tố cáo là cầu phần không thể thiếu của quản trị liên chính, phù hợp với các khuyến nghị của OECD về xây dựng hệ sinh thái khuyến khích tố cáo.

Một ưu điểm nữa là cách tiếp cận đa ngành luật: bảo vệ quyền của người tố cáo không chỉ nằm trong Luật Tố cáo mà còn được quy định trong các văn bản pháp luật về cán bộ, công chức, viên chức, lao động, hình sự và tố tụng. Về mặt lý thuyết, cách tiếp cận này cho phép huy động nhiều công cụ pháp lý bảo vệ khác nhau, tạo nên một mạng lưới quy phạm có khả năng bao phủ đa dạng những rủi ro về quyền của người tố cáo.

Hạn chế

Mặc dù có nền tảng quy phạm tương đối đầy đủ, khung pháp luật hiện hành của Việt Nam liên quan đến bảo vệ quyền của người tố cáo vẫn còn một số hạn chế mang tính cấu trúc khi mới chủ yếu tiếp cận theo hướng “ghi nhận quyền” chứ chưa phải là “bảo đảm quyền trên thực tế”, thể hiện cụ thể ở những khía cạnh sau:

Thứ nhất, các quy định pháp luật bảo vệ quyền của người tố cáo còn phân tán và thiếu một thiết chế bảo vệ trung tâm có thẩm quyền chuyên trách. Pháp luật cũng chưa quy định một cơ quan độc lập hoặc đầu mối thống nhất mà có thẩm quyền: (i) đánh giá rủi ro; (ii) áp dụng biện pháp bảo vệ tạm thời; và (iii) theo dõi, điều phối việc bảo vệ quyền của người tố cáo xuyên suốt chu trình xử lý tố cáo. So với mô hình của Liên minh châu Âu (theo Chỉ thị (EU) 2019/1937) nơi các quốc gia thành viên được yêu cầu thiết lập kênh báo cáo an toàn và cơ chế bảo vệ chủ động - có thể thấy khung thể chế của Việt Nam thiếu điểm tựa vận hành.

Thứ hai, pháp luật hiện hành của Việt Nam chưa đảo gánh nặng giải trình trong các trường hợp phát sinh bất lợi cho người tố cáo sau tố cáo. Người tố cáo vẫn phải chứng minh mối liên hệ nhân quả giữa tố cáo và hành vi trả thù với mình, kể cả khi bất lợi xảy ra ngay sau thời điểm tố cáo. Điều này đi ngược lại khuyến nghị của OECD và thực tiễn EU, nơi mọi bất lợi sau tố cáo được suy đoán là trả thù nếu không chứng minh được lý do khách quan. Về mặt lý luận, việc không đảo gánh nặng giải trình ảnh hưởng tiêu cực đến hiệu lực bảo vệ, bởi nó đặt người tố cáo - bên yếu thế - vào vị trí chứng minh khó khăn nhất.

Thứ ba, phạm vi bảo vệ quyền của người tố cáo trong pháp luật hiện hành của Việt Nam chưa bao quát đầy đủ các dạng rủi ro với họ. Hiện tại, các hình thức trả thù tinh vi (xã hội, tâm lý, trên không gian số..), cũng như rủi ro đối với người thân của người tố cáo, mới chỉ được ghi nhận ở mức nguyên tắc, thiếu tiêu chí nhận diện và công cụ thực thi. So với các mô hình quốc tế tiếp cận bảo vệ quyền của người tố cáo theo chu trình quản trị rủi ro về quyền, khung pháp luật Việt Nam vẫn mang tính thụ động, đối phó, thiếu linh hoạt.

Thứ tư, hạn chế về kỹ thuật lập pháp: Hiện tại pháp luật Việt Nam còn thiếu khái niệm chuẩn và tiêu chí pháp lý liên quan đến “trả thù”, “trù dập” và “đôi xử bất lợi”. Những thuật ngữ này tuy đã được sử dụng trong pháp luật nhưng chưa được cụ thể hóa bằng danh mục hành vi, chỉ báo rủi ro hoặc tiêu chí suy đoán, dẫn đến sự không thống nhất trong áp dụng. Trong khi đó, các chuẩn mực quốc tế thường đi kèm hướng dẫn chi tiết về các dạng bất lợi (sa thải, giáng chức, điều chuyển, cô lập, bôi nhọ, gây áp lực tâm lý...), tạo điều kiện cho cơ quan thực thi nhận diện sớm và xử lý nhất quán. Việc thiếu chuẩn hóa ở Việt Nam khiến các quy định pháp luật về bảo vệ người tố cáo dễ bị “vô hiệu hóa mềm”, thông qua các quyết định quản lý mà có thể hợp pháp về hình thức nhưng mang tính trừng phạt về thực chất.

Nguyên nhân của những hạn chế

Những hạn chế nêu trên không chỉ là vấn đề kỹ thuật lập pháp, mà phản ánh đặc điểm của mô hình quản trị của Việt Nam, đó là:

Thứ nhất, cách tiếp cận của pháp luật Việt Nam vẫn chịu ảnh hưởng của tư duy quản trị hành chính truyền thống, trong đó ưu tiên ổn định tổ chức và kiểm soát

rủi ro trong quản lý hơn là trao quyền và bảo đảm quyền cho cá nhân. Trong bối cảnh đó, việc bảo vệ quyền của người tố cáo thường được nhìn nhận như một vấn đề cần kiểm soát, thay vì một yêu cầu cải cách cơ chế quản trị.

Thứ hai, việc thiếu thiết chế bảo vệ độc lập người tố cáo ở Việt Nam phản ánh sự thận trọng thể chế đối với việc trao thẩm quyền can thiệp sớm vào quyết định quản lý nội bộ. Điều này dẫn đến một nghịch lý: càng thận trọng để tránh “lạm dụng bảo vệ”, hệ thống càng khó bảo vệ hiệu quả quyền của người tố cáo thực sự cần được bảo vệ.

Thứ ba, khung pháp luật hiện hành của Việt Nam hiện chưa tích hợp đầy đủ cách tiếp cận dựa trên quyền con người (human rights - based approach). Việc bảo vệ quyền của người tố cáo vẫn chủ yếu được đặt trong logic quản lý khiếu nại, tố cáo, thay vì trong logic bảo đảm các quyền cơ bản như quyền lao động, an toàn cá nhân, danh dự và tự do biểu đạt.

Tổng hợp các phân tích trên cho thấy khung pháp luật Việt Nam về bảo vệ quyền của người tố cáo đã đạt mức tiệm cận về mặt cấu trúc với chuẩn mực quốc tế, nhưng chưa đạt mức tương thích về cơ chế vận hành. Khoảng cách này thể hiện rõ ở ba điểm: (i) thiếu thiết chế bảo vệ trung tâm và can thiệp sớm; (ii) thiếu cơ chế đảo gánh nặng giải trình; và (iii) thiếu bao phủ đối với các rủi ro hiện đại và người thân. Từ một góc nhìn khác, so với các mô hình OECD và EU đã phân tích ở Chương 2, thách thức của Việt Nam cơ bản không nằm ở việc có hay không có quy định pháp luật, mà ở cách thiết kế các quy định pháp luật để chúng có thể vận hành như một cơ chế bảo vệ quyền thực chất.

2.3.2. Đánh giá chung về thực tiễn thực hiện pháp luật bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam

Ưu điểm

Ở bình diện thực tiễn, có thể ghi nhận rằng nhận thức về tầm quan trọng, ý nghĩa của việc bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam đã có những cải thiện nhất định trong thời gian gần đây. Các cơ quan nhà nước ngày càng thận trọng hơn đối với yêu cầu bảo mật danh tính; một số vụ việc làm lộ thông tin người tố cáo đã được kiểm tra, kết luận và xử lý trách nhiệm hành chính. Báo chí chính thống và dư luận

xã hội trong nhiều trường hợp đã kích hoạt trách nhiệm giải trình, buộc cơ quan có thẩm quyền rà soát lại quy trình giải quyết tố cáo.

Bên cạnh đó, thực tiễn cho thấy một số công cụ bảo vệ quyền của người tố cáo đã được sử dụng, dù hiệu quả còn hạn chế, cụ thể như: yêu cầu bảo mật thông tin trong quá trình xác minh; xử lý kỷ luật đối với vi phạm quy trình; áp dụng các biện pháp ngăn chặn, xử lý hình sự khi hành vi trả thù chuyển hóa thành đe dọa hoặc bạo lực. Những yếu tố này cho thấy trong thực tiễn, Việt Nam không phải là “vùng trống” bảo vệ, mà đã hình thành những mảnh ghép của cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo.

Ở mức độ chuẩn mực, những thay đổi nêu trên tiệm cận những yêu cầu tối thiểu của Điều 33 UNCAC, theo đó các nhà nước có nghĩa vụ bảo vệ người tố giác khỏi đối xử bất lợi. Tuy nhiên, sự tiệm cận này chủ yếu thể hiện ở góc độ phản ứng sau sự kiện, chứ chưa phải từ góc độ năng lực phòng ngừa chủ động.

Hạn chế

Hạn chế nổi bật nhất trong việc thực hiện pháp luật về bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam là tính phản ứng chậm. Trong đa số trường hợp, cơ chế bảo vệ chỉ được kích hoạt khi rủi ro đã được “vật chất hóa” thành thiệt hại cụ thể: người tố cáo bị điều chuyển, bị kỷ luật, bị bôi nhọ công khai, bị đe dọa hoặc hành hung. Giai đoạn tiền rủi ro – khi người tố cáo mới phát sinh nguy cơ bị trả thù – hầu như không có biện pháp bảo vệ hữu hiệu. Điều này dẫn đến thiếu tính dự đoán và thiếu “cảm nhận an toàn” đối với người tố cáo. Nhiều người, do không thể biết trước liệu hệ thống có bảo vệ mình kịp thời hay không, nên đã lựa chọn giải pháp im lặng trước hành vi sai phạm hoặc rút tố cáo. Về mặt lý luận, đây là dấu hiệu của một cơ chế bảo vệ không đạt ngưỡng hiệu quả (ineffective deterrence), bởi mục tiêu của bảo vệ quyền của người tố cáo không chỉ là xử lý vi phạm đã xảy ra, mà là ngăn ngừa rủi ro ngay từ đầu. So với các mô hình OECD và EU – nơi bảo vệ được thiết kế như một chu trình quản trị rủi ro về quyền – thực tiễn Việt Nam vẫn dừng ở mô hình xử lý theo vụ việc (incident-driven).

Một hạn chế có tính hệ thống khác là khó khăn trong nhận diện và xử lý trả thù gián tiếp. Thực tiễn cho thấy các hành vi trả thù phổ biến nhất không phải là bạo

lực công khai, mà là các quyết định quản lý “mềm” nhưng gây bất lợi lâu dài, ví dụ như điều chuyển công tác, đánh giá không hoàn thành nhiệm vụ, cô lập trong tập thể, cắt cơ hội thăng tiến hoặc tạo môi trường làm việc thù địch... Trong các tình huống này, gánh nặng chứng minh đặt nặng lên người tố cáo, trong khi người ra quyết định quản lý không có nghĩa vụ giải trình động cơ. Sự bất cân xứng đó khiến các cơ chế xử lý gần như bất lực trước các hình thức trả thù tinh vi. Từ góc độ so sánh, đây là điểm Việt Nam còn khoảng cách rõ rệt với chuẩn mực của OECD và Liên minh châu Âu mà trong đó yêu cầu đảo gánh nặng giải trình và suy đoán pháp lý có lợi cho người tố cáo. Hệ quả là, ngay cả khi tồn tại quy định cấm trả thù người tố cáo, khả năng thực thi trên thực tế vẫn rất hạn chế, làm suy yếu hiệu lực răn đe của pháp luật Việt Nam.

Một hạn chế khác liên quan đến bảo vệ an toàn, danh dự và người thân của người tố cáo. Thực tiễn thực hiện pháp luật cho thấy bảo vệ an toàn thân thể, danh dự, nhân phẩm và tài sản của người tố cáo - đặc biệt là người thân trong gia đình - hiện là khâu yếu nhất. Các biện pháp bảo vệ thường chỉ được áp dụng khi vụ việc đã chuyển hóa thành vụ án hình sự hoặc vi phạm nghiêm trọng, trong khi các hành vi đe dọa, gây áp lực, bôi nhọ hoặc trả thù gián tiếp khó được xử lý sớm. Bên cạnh đó, cơ chế bảo vệ hiện hành phân mảnh theo ngành luật: xâm hại danh dự xử lý theo dân sự/hành chính; đe dọa xử lý theo hình sự; trù dập nghề nghiệp xử lý theo kỷ luật. Sự phân mảnh này khiến người tố cáo phải tự mình kích hoạt nhiều cơ chế khác nhau, làm tăng chi phí và rủi ro. Trên thực tế, rất ít người tố cáo có đủ nguồn lực và năng lực để theo đuổi các con đường này đến cùng. So với các mô hình quốc tế tiếp cận bảo vệ quyền của người tố cáo theo một cơ chế tích hợp, thực tiễn Việt Nam cho thấy thiếu sự phối hợp và thiếu đầu mối chịu trách nhiệm xuyên suốt.

Ngoài ra, một đặc điểm đáng chú ý khác trong thực tiễn thực hiện pháp luật về bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam là sự phụ thuộc đáng kể vào các cơ chế bảo vệ phi chính thức, đặc biệt là báo chí và dư luận xã hội. Trong nhiều vụ việc, chỉ khi có phản ánh của truyền thông, các cơ quan nhà nước mới tiến hành kiểm tra, xác minh hoặc xử lý trách nhiệm. Điều này cho thấy báo chí đóng vai trò hỗ trợ quan trọng trong bối cảnh cơ chế chính thức vận hành chưa hiệu quả. Tuy nhiên, sự phụ

thuộc này cũng bộc lộ những rủi ro nghiêm trọng: bảo vệ mang tính chọn lọc; phụ thuộc vào mức độ “thu hút” của vụ việc; và có thể làm gia tăng rủi ro lộ danh tính người tố cáo. Về mặt lý luận, việc dựa vào bảo vệ phi chính thức là dấu hiệu của khiếm khuyết thể chế chứ không phải là giải pháp bền vững.

Nguyên nhân của những hạn chế

Các hạn chế nêu trên bắt nguồn từ nhiều nguyên nhân đan xen. Thứ nhất, năng lực thực thi pháp luật không đồng đều giữa các cấp và các địa phương, đặc biệt là năng lực nhận diện rủi ro với người tố cáo và áp dụng biện pháp bảo vệ sớm. Thứ hai, văn hóa tổ chức trong khu vực công vẫn còn tâm lý e ngại tố cáo, coi tố cáo là yếu tố gây bất ổn hơn là công cụ cải thiện quản trị. Thứ ba, thiết kế thể chế chưa trao đủ thẩm quyền và nguồn lực cho các chủ thể bảo vệ, dẫn đến tình trạng “có trách nhiệm nhưng không có công cụ”. Ở bình diện so sánh, các nguyên nhân này phản ánh độ trễ thể chế khi chuyển từ mô hình quản lý hành chính sang mô hình quản trị dựa trên quyền - sự chuyển đổi mà nhiều quốc gia OECD và EU đã trải qua trong quá trình hoàn thiện cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo.

Tổng hợp lại, thực tiễn thực hiện pháp luật bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam chưa tương xứng với khung quy phạm đã được thiết lập. Điểm nghẽn cơ bản không nằm ở việc “thiếu quy định”, mà ở thiếu năng lực vận hành bảo vệ như một cơ chế phòng ngừa rủi ro về quyền của người tố cáo. So với các tiêu chuẩn và mô hình quốc tế đã phân tích ở Chương 1, Việt Nam đang đối mặt với thách thức chuyển từ bảo vệ mang tính thụ động, đối phó sang bảo vệ chủ động, có thể dự đoán và lấy người tố cáo làm trung tâm.

2.3.3. Những vấn đề đặt ra từ thực trạng bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam hiện nay

Từ đánh giá về khung pháp luật (Mục 2.3.1) và thực tiễn thực hiện (Mục 2.3.2), có thể nhận diện một số vấn đề cốt lõi mang tính cấu trúc đặt ra đối với cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam. Các vấn đề này không chỉ là khoảng trống trong khung pháp luật, mà còn là hạn chế trong tư duy khi lựa chọn mô hình bảo vệ, cách tiếp cận quyền con người, và năng lực quản trị thể chế trong bối cảnh cải cách nhà nước pháp quyền.

Vấn đề nền tảng đầu tiên là sự lệch pha mô hình giữa pháp luật Việt Nam và các chuẩn mực quốc tế. Thực trạng cho thấy cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam vẫn chủ yếu vận hành theo mô hình hậu kiểm, trong đó bảo vệ được kích hoạt sau khi thiệt hại đã xảy ra hoặc rủi ro đã “vật chất hóa”. Mô hình này có hiệu quả hạn chế trong bối cảnh sự trả thù ngày càng tinh vi và khó chứng minh. Ngược lại, các khuyến nghị của OECD và Chỉ thị (EU) 2019/1937 của Liên minh châu Âu đều nhấn mạnh cách tiếp cận phòng ngừa và quản trị rủi ro về quyền, trong đó việc bảo vệ quyền của người tố cáo được thiết kế như một chu trình liên tục: nhận diện sớm rủi ro → áp dụng biện pháp bảo vệ tạm thời → theo dõi và điều chỉnh → phục hồi quyền nếu có xâm hại. Như vậy, yêu cầu đặt ra đối với Việt Nam là làm thế nào để tái thiết kế hệ thống pháp luật và thể chế theo hướng chủ động, thay vì chỉ gia cố các biện pháp xử lý vi phạm khi chúng xảy ra.

Một vấn đề then chốt khác là thiếu cơ chế đảo gánh nặng giải trình trong các trường hợp bất lợi phát sinh sau tố cáo. Như đã phân tích, việc yêu cầu người tố cáo phải chứng minh mối quan hệ nhân quả giữa tố cáo và hành vi trả thù họ đã tạo ra bất cân xứng quyền lực nghiêm trọng, khiến các quy định cấm trả thù trở nên khó thực thi. Trong các mô hình pháp lý hiệu quả về lĩnh vực này, việc đảo gánh nặng giải trình được coi là trụ cột của bảo vệ người tố cáo: mọi bất lợi xảy ra trong một khoảng thời gian hợp lý sau tố cáo đều được suy đoán là trả thù người tố cáo, trừ khi cơ quan/nhà sử dụng lao động chứng minh được lý do khách quan. Cách tiếp cận này không chỉ bảo vệ quyền của người tố cáo, mà còn tạo động lực tuân thủ cho cơ quan/tổ chức có liên quan. Do đó, yêu cầu đặt ra với Việt Nam hiện nay không phải là có nên đảo gánh nặng giải trình hay không, mà là đảo ở mức độ nào, phạm vi nào và với các bảo đảm chống lạm dụng ra sao, để phù hợp với bối cảnh pháp lý và thực tiễn của nước mình.

Một vấn đề mang tính thể chế là thiếu vắng một cơ quan bảo vệ quyền của người tố cáo có thẩm quyền trung tâm và mức độ độc lập cần thiết. Sự phân tán trách nhiệm hiện nay dẫn đến tình trạng “có trách nhiệm nhưng không có công cụ”, hoặc mỗi cơ quan chỉ xử lý một khía cạnh rời rạc của việc bảo vệ quyền của người tố cáo. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy nhiều quốc gia đã thiết lập thiết chế chuyên trách hoặc

đầu môi bảo vệ (ombudsman, anti-corruption commission, whistleblower authority), có thẩm quyền áp dụng biện pháp bảo vệ tạm thời, yêu cầu giải trình và điều phối liên ngành. Trong khi đó, Việt Nam vẫn dựa chủ yếu vào các cơ quan giải quyết tố cáo truyền thống, vốn chịu ràng buộc sâu sắc bởi quan hệ quản lý - hành chính. Như vậy, yêu cầu đặt ra với Việt Nam là lựa chọn mô hình thiết chế: bảo vệ quyền của người tố cáo nên được đặt trong cấu trúc nào để vừa bảo đảm hiệu quả, vừa phù hợp với hệ thống chính trị - pháp lý hiện hành.

Một vấn đề nổi bật khác là phạm vi bảo vệ quyền của người tố cáo còn hẹp so với các rủi ro thực tế. Thực tiễn cho thấy sự trả thù người tố cáo ngày càng chuyển dịch sang các hình thức gián tiếp và tinh vi hơn, bao gồm gây áp lực tâm lý, bôi nhọ danh dự, tấn công trên không gian số, hoặc tác động đến người thân của người tố cáo. Trong khi đó, pháp luật hiện hành của Việt Nam mới chủ yếu tập trung vào bảo vệ cá nhân người tố cáo trong quan hệ công vụ hoặc lao động, chưa bao quát đầy đủ môi trường xã hội, gia đình và Internet - những không gian mà trả thù có thể diễn ra hiệu quả nhất nhưng khó bị phát hiện nhất. Như vậy, yêu cầu đặt ra với Việt Nam là tái định nghĩa “bảo vệ quyền của người tố cáo” theo cách tiếp cận toàn diện, coi bảo vệ môi trường sống, quan hệ xã hội và đời sống số là bộ phận không tách rời của bảo vệ quyền con người của họ.

Cũng liên quan đến vấn đề trên, như đã phân tích ở Mục 2.2.6, báo chí, dư luận xã hội và các tổ chức xã hội đang đóng vai trò bảo vệ phi chính thức quan trọng đối với quyền của người tố cáo. Tuy nhiên, sự phụ thuộc vào các kênh này phần nào phản ánh khiếm khuyết của cơ chế bảo vệ chính thức, đồng thời tiềm ẩn rủi ro lộ danh tính và tổn hại quyền riêng tư của người tố cáo. Theo các khuyến nghị quốc tế, vai trò của báo chí và tổ chức xã hội cần được thể chế hóa trong một khuôn khổ rõ ràng, với các nguyên tắc bảo mật nguồn tin, phối hợp thông tin và hỗ trợ pháp lý. Vấn đề đặt ra với Việt Nam là làm thế nào để chuyển hóa vai trò phi chính thức này thành cơ chế bổ trợ an toàn, thay vì để nó vận hành tự phát và đầy rủi ro.

Cuối cùng, một vấn đề mang tính lý luận sâu xa là bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam vẫn chủ yếu được đặt trong logic quản lý khiếu nại - tố cáo, thay vì logic bảo đảm quyền con người. Điều này dẫn đến việc các biện pháp bảo vệ

thường bị coi là ngoại lệ, mang tính “ban phát”, thay vì là nghĩa vụ của Nhà nước trong việc bảo vệ các quyền cơ bản như quyền lao động, quyền an toàn cá nhân, quyền tự do biểu đạt và quyền tham gia quản trị công. Đối chiếu với Điều 33 UNCAC cũng như các chuẩn mực của OECD và EU, có thể thấy xu hướng quốc tế đang nhân quyền hóa việc bảo vệ người tố cáo. Xu hướng này đặt ra yêu cầu với Việt Nam là cần tái định vị bảo vệ quyền của người tố cáo như một cấu phần của bảo đảm quyền con người, thay vì chỉ là một hoạt động quản lý hành chính đơn thuần.

Tổng hợp các vấn đề trên cho thấy thách thức của Việt Nam không nằm ở việc “bổ sung thêm quy định”, mà ở lựa chọn hướng cải cách thể chế về bảo vệ quyền của người tố cáo. Việt Nam đang đứng trước ba lựa chọn chiến lược: Gia cố mô hình hiện hành bằng cách hoàn thiện kỹ thuật và tăng cường thực thi, chấp nhận bảo vệ ở mức tối thiểu; Cải cách từng phần theo chuẩn mực quốc tế, tập trung vào đảo gánh nặng giải trình và bảo vệ tạm thời; hoặc Chuyển đổi mô hình bảo vệ quyền của người tố cáo theo tiếp cận dựa trên quyền, coi đây là trụ cột của quản trị liên chính và nhà nước pháp quyền. Trong các phương án này, việc lựa chọn phương án thứ ba sẽ đặt nền tảng vững chắc nhất để thu hẹp khoảng cách giữa Việt Nam và các chuẩn mực quốc tế đã phân tích ở Chương 1.

Tổng kết Chương 2

Chương 2 đã cho thấy khoảng cách đáng kể giữa mục tiêu bảo vệ quyền của người tố cáo và khả năng hiện thực hóa các mục tiêu đó trong khuôn khổ pháp luật và thực tiễn áp dụng ở Việt Nam. Khoảng cách này không xuất phát chủ yếu từ sự thiếu vắng quy định pháp luật, mà từ cách thiết kế và vận hành cơ chế bảo vệ - một cơ chế vẫn nghiêng về phản ứng sau khi sự việc đã xảy ra, phân mảnh về thể chế và chưa được kiến tạo trên nền tảng tiếp cận dựa trên quyền con người.

Phân tích cho thấy các biện pháp bảo vệ quyền của người tố cáo trong pháp luật hiện hành của Việt Nam tuy đã có tính hệ thống song vẫn chưa hình thành được một chu trình bảo vệ khép kín và có thể dự đoán, khiến người tố cáo chưa thể có niềm tin chắc chắn rằng quyền và lợi ích hợp pháp của họ sẽ được bảo vệ một cách kịp thời và hiệu quả. Trong bối cảnh các hành động trả thù người tố cáo ngày càng tinh vi, sự thiếu vắng các công cụ can thiệp sớm, cơ chế đảo gánh nặng giải trình và thiết chế bảo vệ trung tâm đã làm suy giảm hiệu lực thực chất của quyền của người tố cáo ở Việt Nam như một công cụ giám sát quyền lực.

Quan trọng hơn, chương này cho thấy việc bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam vẫn chủ yếu được tiếp cận như một vấn đề quản lý hành chính, thay vì được đặt đúng vị trí của nó trong cấu trúc bảo đảm quyền con người và quản trị liên chính. Việc chưa tích hợp đầy đủ các chủ thể phi nhà nước - báo chí, dư luận xã hội và tổ chức xã hội - vào một khuôn khổ thể chế cũng làm gia tăng tính bất định và làm giảm tính hiệu quả của việc bảo vệ quyền của người tố cáo trên thực tế.

Những nhận định mang tính cấu trúc rút ra từ Chương 2 đặt nền tảng trực tiếp cho Chương 3, nơi các giải pháp hoàn thiện pháp luật và cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo cần được thiết kế theo hướng chủ động, dựa trên quyền và tương thích với các chuẩn mực quốc tế, nhằm chuyển hóa quyền tố cáo từ một tuyên bố quy phạm thành một bảo đảm thực chất trong đời sống pháp lý.

Chương 3

QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP TĂNG CƯỜNG BẢO VỆ QUYỀN CỦA NGƯỜI TỔ CÁO Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

3.1. Quan điểm tăng cường bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam hiện nay

3.1.1. Bảo vệ quyền của người tố cáo như một yêu cầu quan trọng, không thể thiếu của Nhà nước pháp quyền và quản trị quốc gia tốt

Nhà nước pháp quyền là mô hình tổ chức quyền lực trong đó Hiến pháp và pháp luật giữ vị trí tối thượng, quyền lực nhà nước được kiểm soát, và quyền con người, quyền công dân được tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm. Trong cấu trúc đó, “quyền tố cáo của công dân” giữ vai trò đặc biệt quan trọng bởi đây là một cơ chế pháp lý giúp xã hội phát hiện, ngăn chặn và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật, nhất là các hành vi tham nhũng, lạm quyền trong bộ máy công quyền. Tuy nhiên, quyền tố cáo chỉ có ý nghĩa thực chất khi người thực hiện quyền đó được bảo vệ an toàn. Nếu người tố cáo phải đối diện với nguy cơ bị trả thù, trù dập, mất việc làm, bị xâm hại danh dự hoặc tính mạng, thì quyền tố cáo sẽ trở nên hình thức và cơ chế kiểm soát quyền lực từ phía xã hội sẽ bị vô hiệu hóa. Vì vậy, bảo vệ quyền của người tố cáo không chỉ là bảo vệ một cá nhân cụ thể mà còn là bảo vệ nền tảng vận hành của nhà nước pháp quyền.

Theo Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Nhà nước ta là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân. Bản chất của nhà nước pháp quyền thể hiện ở các đặc trưng cơ bản như: Tối thượng của Hiến pháp và pháp luật; Quyền lực nhà nước được kiểm soát; Tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân; Trách nhiệm giải trình của cơ quan công quyền. Trong cấu trúc đó, quyền của người tố cáo là một cơ chế hiến định để nhân dân tham gia kiểm soát quyền lực, phát hiện và ngăn chặn vi phạm pháp luật trong bộ máy nhà nước. Nếu quyền của người tố cáo không được bảo vệ trên thực tế, thì cơ chế kiểm soát quyền lực sẽ bị vô hiệu hóa. Vì vậy, bảo vệ quyền của người tố cáo không chỉ là bảo vệ một cá nhân, mà là bảo vệ cơ chế vận hành của nhà nước pháp quyền.

Nói tóm lại, để tăng cường bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam hiện nay, một quan điểm có tính nền tảng cần được khẳng định là: bảo vệ quyền của người tố cáo phải được coi là một yêu cầu quan trọng, không thể thiếu của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và quản trị quốc gia tốt (good governance), chứ không chỉ là công cụ hỗ trợ cho hoạt động phòng, chống tội phạm, bao gồm tội phạm tham nhũng. Điều đó là bởi trong mô hình nhà nước pháp quyền hiện đại, quyền lực nhà nước chỉ có thể được kiểm soát hiệu quả khi tồn tại các cơ chế giám sát từ bên trong và bên ngoài bộ máy công quyền, trong đó quyền tố cáo của công dân giữ vai trò đặc biệt quan trọng.

Theo các lý thuyết quản trị công và pháp quyền được phân tích ở Chương 1, bảo vệ quyền của người tố cáo không chỉ nhằm bảo vệ cá nhân cụ thể, mà còn nhằm bảo vệ lợi ích công cộng, duy trì tính liêm chính của thể chế và củng cố niềm tin xã hội vào pháp luật. Do đó, việc tăng cường bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam cần được đặt trong chiến lược tổng thể xây dựng Nhà nước pháp quyền, gắn với yêu cầu kiểm soát quyền lực, minh bạch hóa hoạt động công vụ và tăng cường trách nhiệm giải trình. Cách tiếp cận này cũng phù hợp với các văn kiện của Đảng về xây dựng, chỉnh đốn Đảng và xây dựng Nhà nước pháp quyền, trong đó nhấn mạnh vai trò của nhân dân trong giám sát quyền lực và yêu cầu bảo vệ những cá nhân dũng cảm đấu tranh chống tiêu cực. Như vậy, bảo vệ quyền của người tố cáo không phải là vấn đề kỹ thuật pháp lý đơn lẻ, mà là một lựa chọn chính trị - pháp lý có tính chất chiến lược.

3.1.2. Chuyển dịch căn bản từ tiếp cận quản lý hành chính sang tiếp cận dựa trên quyền con người

Việc tăng cường bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam hiện nay cũng cần dựa trên một quan điểm mang tính định hướng sâu sắc, đó là tái định vị việc bảo vệ quyền của người tố cáo trong khuôn khổ bảo đảm quyền con người, thay vì tiếp cận thuần túy theo logic quản lý hành chính. Phân tích ở Chương 2 cho thấy, do việc bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam hiện nay chủ yếu được xem là sự hỗ trợ cho hoạt động quản lý, dẫn đến các biện pháp bảo vệ thường mang tính bị động, tùy nghi và thiếu khả năng dự đoán, làm suy giảm niềm tin của người tố cáo vào hiệu

lực thực chất của pháp luật. Trong khi đó, như đã phân tích ở Chương 1, các chuẩn mực quốc tế hiện đại tiếp cận bảo vệ quyền của người tố cáo như nghĩa vụ tích cực của Nhà nước trong bảo đảm quyền con người, bao gồm quyền an toàn thân thể, quyền lao động, quyền danh dự - nhân phẩm, quyền tự do biểu đạt và quyền tham gia quản lý công. Tiếp cận dựa trên quyền đòi hỏi Nhà nước không chỉ “cho phép” người dân tố cáo, mà phải chủ động phòng ngừa rủi ro, bảo vệ và phục hồi quyền khi có xâm hại.

Đối với Việt Nam, việc chuyển dịch sang tiếp cận dựa trên quyền con người có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Nó giúp giảm sự tùy nghi trong áp dụng pháp luật, nâng cao tính minh bạch và tạo cơ sở chuẩn mực để đánh giá trách nhiệm của các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền trong bảo vệ quyền của người tố cáo. Sự chuyển dịch này phản ánh bước phát triển quan trọng trong tư duy về bảo vệ quyền công dân nói chung và quyền của người tố cáo nói riêng. Nó phù hợp với các nguyên tắc đã được khẳng định trong: Hiến pháp 2013; Luật Tố cáo 2018 và các nghị quyết của Đảng Cộng sản Việt Nam về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Sự chuyển dịch này sẽ giúp làm tăng niềm tin của nhân dân vào Đảng và Nhà nước, khuyến khích công dân mạnh dạn tố cáo hành vi sai phạm và ngăn chặn hiệu quả hơn những hành động trả thù, trù dập người tố cáo.

3.1.3. Ưu tiên mô hình bảo vệ chủ động, phòng ngừa và quản trị rủi ro

Một quan điểm xuyên suốt khác cần được quán triệt là bảo vệ quyền của người tố cáo phải mang tính chủ động, phòng ngừa và dựa trên quản trị rủi ro, thay vì chỉ tập trung xử lý hậu quả. Thực tiễn phân tích ở Chương 2 cho thấy, phần lớn các thiệt hại đối với người tố cáo ở Việt Nam xảy ra trong giai đoạn đầu của quá trình tố cáo, khi rủi ro chưa được nhận diện và chưa có biện pháp bảo vệ kịp thời.

Theo các mô hình của các quốc gia tiên tiến đã nêu ở Chương 1, việc bảo vệ quyền của người tố cáo cần được thiết kế như một chu trình liên tục, bao gồm: đánh giá rủi ro ngay khi tiếp nhận tố cáo; áp dụng biện pháp bảo vệ tạm thời; theo dõi, điều chỉnh biện pháp trong suốt quá trình xác minh; và phục hồi quyền khi có xâm

hại. Quan điểm này chuyển trọng tâm từ “xử lý vi phạm” sang ngăn ngừa khả năng xảy ra vi phạm, qua đó làm giảm chi phí xã hội và tăng hiệu quả bảo vệ.

Đối với Việt Nam, việc ưu tiên bảo vệ chủ động không chỉ giúp nâng cao hiệu quả bảo vệ quyền của người tố cáo, mà còn góp phần khuyến khích công dân thực hiện tố cáo, tạo nguồn thông tin quan trọng phục vụ quản lý nhà nước và phòng, chống tội phạm, đặc biệt là tội phạm tham nhũng. Điều này cũng phù hợp với nhiều chính sách của Đảng và Nhà nước Việt Nam về phòng chống tham nhũng, tiêu cực, lãng phí, mà trong đó xem người tố cáo là một trong những lực lượng quan trọng trong phòng, chống tham nhũng, tiêu cực và vi phạm pháp luật. Trong thực tế Đảng đã ban hành các Chỉ thị và Quy định tương đối cụ thể về vấn đề này, tiêu biểu như Chỉ thị số 27-CT/TW, ngày 10/01/2019 của Bộ Chính trị về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác bảo vệ người phát hiện, tố giác, người đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí, tiêu cực và Quy định số 231-QĐ/TW, ngày 17/01/2025 của Bộ Chính trị về bảo vệ người đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí, tiêu cực, trong đó nhấn mạnh việc tăng cường lãnh đạo đối với công tác bảo vệ người phát hiện, tố giác và đấu tranh chống tham nhũng, tiêu cực. Về mặt pháp lý, cách tiếp cận toàn diện về bảo vệ quyền của người tố cáo cũng đã được thể hiện trong Luật Tố cáo 2018 và các nghị định, thông tư hướng dẫn như Nghị định số 31/2019/NĐ-CP, ngày 10/4/2019 của Chính phủ, Thông tư số 03/2020/TT-BNV, ngày 21/7/2020 của Bộ Nội vụ, Thông tư số 78/2025/TT-BCA, ngày 29/8/2025 của Bộ Công an, Thông tư số 08/2020/TT-BLĐTBXH, ngày 15/10/2020 của Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội về bảo vệ quyền lợi của người tố cáo, trong đó tập trung vào ba trụ cột: (1) Bảo vệ chủ động và toàn diện quyền và lợi ích hợp pháp của người tố cáo. (2) Phòng ngừa rủi ro và quản trị hệ thống trong công tác bảo vệ quyền của người tố cáo. (3) Thể chế hóa và hoàn thiện pháp luật nhằm hỗ trợ tổ chức thực hiện một cách nghiêm túc, minh bạch và hiệu quả.

3.1.4. Gắn bảo vệ quyền của người tố cáo với trách nhiệm giải trình và kiểm soát quyền lực

Một quan điểm quan trọng khác là bảo vệ quyền của người tố cáo phải được gắn chặt với cơ chế trách nhiệm giải trình và kiểm soát quyền lực, đặc biệt là trách

nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức. Phân tích ở Chương 2 cho thấy, trong thực tiễn ở Việt Nam nơi nào trách nhiệm bảo vệ quyền của người tố cáo bị phân tán và không gắn với cá nhân cụ thể, thì nơi đó các quy định pháp luật dễ rơi vào hình thức. Do đó, việc tăng cường bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam cần theo hướng xác lập trách nhiệm rõ ràng, có thể truy cứu đối với cơ quan và cá nhân có thẩm quyền khi không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ nghĩa vụ bảo vệ. Quan điểm này phù hợp với yêu cầu của quản trị hiện đại, trong đó quyền lực luôn phải đi kèm với trách nhiệm giải trình. Thêm vào đó, việc gắn bảo vệ quyền của người tố cáo với trách nhiệm giải trình không chỉ có ý nghĩa bảo vệ cá nhân, mà còn góp phần kiểm soát lạm quyền, nâng cao kỷ luật, kỷ cương trong bộ máy nhà nước và củng cố niềm tin xã hội vào pháp luật.

Quan điểm trên cũng phù hợp với chủ trương của Đảng Cộng sản Việt Nam là đặt vấn đề bảo vệ quyền của người tố cáo trong cơ chế kiểm soát quyền lực và trách nhiệm giải trình của hệ thống chính trị. Trong các Văn kiện Đại hội Đảng và Nghị quyết Trung ương, đặc biệt là Văn kiện Đại hội XIII; Nghị quyết Trung ương 4 khóa XII; Quy định số 205-QĐ/TW, Đảng đã xác định: “Quyền lực phải được kiểm soát chặt chẽ bằng cơ chế; mọi quyền lực đều phải được ràng buộc bằng trách nhiệm; chống chạy chức, chạy quyền, lợi ích nhóm, tham nhũng, tiêu cực”. Như vậy, về bản chất, bảo vệ quyền của người tố cáo chính là một cấu phần của cơ chế kiểm soát quyền lực từ bên trong và từ xã hội đối với bộ máy công quyền.

3.1.5. Phát huy vai trò của người dân, báo chí và tổ chức xã hội trong việc bảo vệ quyền của người tố cáo

Một quan điểm mang tính thực tiễn cao là thừa nhận vai trò không thể thay thế của báo chí, dư luận xã hội (người dân) và các tổ chức xã hội trong bảo vệ quyền của người tố cáo, đồng thời phải đặt sự tham gia này trong một khuôn khổ thể chế an toàn và có kiểm soát. Thực tiễn Việt Nam cho thấy, các chủ thể này đã đóng vai trò quan trọng trong việc tạo áp lực xã hội và thúc đẩy trách nhiệm giải trình trong việc bảo vệ quyền của người tố cáo, nhưng sự tham gia còn mang tính tự phát và tiềm ẩn rủi ro cho người tố cáo.

Theo các tiêu chuẩn quốc tế và mô hình tiên tiến trên thế giới mà được phân tích ở Chương 1, để bảo vệ quyền của người tố cáo hiệu quả đòi hỏi một hệ sinh thái đa chủ thể, trong đó nhà nước giữ vai trò trung tâm, còn báo chí và tổ chức xã hội đóng vai trò hỗ trợ, giám sát và hỗ trợ pháp lý. Quan điểm này giúp chuyển hóa bảo vệ phi chính thức thành bảo vệ hỗ trợ có kiểm soát, giảm rủi ro và tăng tính bền vững của cơ chế bảo vệ.

Quan điểm trên phù hợp với tư tưởng Hồ Chí Minh về việc phát huy vai trò của nhân dân trong giám sát quyền lực nhà nước và về dân chủ và quyền làm chủ của nhân dân. Chủ tịch Hồ Chí Minh đã từng khẳng định: “Nước ta là nước dân chủ, địa vị cao nhất là dân”, và nhấn mạnh phương châm “Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”. Ở đây, dân chủ không chỉ là quyền tham gia bầu cử hay ứng cử, mà còn bao hàm quyền kiểm tra, giám sát, phản ánh, tố cáo hành vi sai trái của cán bộ, công chức. Tư tưởng này đặt nền tảng cho việc thừa nhận vai trò tích cực của người dân và báo chí trong kiểm soát quyền lực. Tuy nhiên, Chủ tịch Hồ Chí Minh cũng luôn gắn dân chủ với kỷ luật, với trách nhiệm và pháp luật: Dân chủ phải có tổ chức, có lãnh đạo, không phải là tự do vô giới hạn. Chính sự kết hợp giữa dân chủ và kỷ cương này là tiền đề cho khái niệm “khuôn khổ thể chế an toàn” trong điều kiện hiện nay.

3.1.6. Bảo đảm tính phù hợp với bối cảnh chính trị - pháp lý và lộ trình cải cách của Việt Nam

Mọi giải pháp hoàn thiện cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo nếu không đặt trong bối cảnh chính trị - pháp lý cụ thể của Việt Nam thì sẽ khó khả thi, thậm chí tạo ra xung đột thể chế. Vì vậy, một nguyên tắc quan trọng khi đề xuất giải pháp là phải bảo đảm tính phù hợp với đặc trưng của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, định hướng chính trị của Đảng và lộ trình cải cách thể chế hiện hành.

Bảo đảm tính phù hợp không đồng nghĩa với bảo thủ, mà là thiết kế cải cách theo hướng tiến bộ nhưng có bước đi, có kiểm soát và đồng bộ với các chương trình cải cách lớn của quốc gia. Điều này có nghĩa là mọi định hướng tăng cường bảo vệ quyền của người tố cáo phải phù hợp với bối cảnh chính trị - pháp lý và lộ trình cải

cách ở Việt Nam. Việc tham khảo các chuẩn mực và mô hình quốc tế không đồng nghĩa với sao chép máy móc, mà cần được nội địa hóa một cách chọn lọc, bảo đảm tính khả thi và sự chấp nhận thể chế.

Quan điểm này cho phép dung hòa giữa yêu cầu nâng cao chuẩn mực bảo vệ quyền con người và yêu cầu giữ vững ổn định chính trị, trật tự xã hội - một đặc trưng quan trọng của tiến trình cải cách pháp luật ở Việt Nam. Đồng thời, nó tạo cơ sở để thiết kế các giải pháp cải cách theo lộ trình và mức độ phù hợp, tránh những xáo trộn không cần thiết trong quản lý nhà nước.

Các quan điểm nêu trên không tồn tại rời rạc, mà bổ trợ và củng cố lẫn nhau, hình thành một khung định hướng thống nhất cho việc xây dựng các giải pháp tăng cường bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam. Chúng cho phép chuyển trọng tâm cải cách từ việc hoàn thiện quy định đơn lẻ sang thiết kế một cơ chế bảo vệ quyền thực chất, chủ động và dựa trên quyền con người.

Quan điểm này cũng phù hợp với đặc trưng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam Theo Hiến pháp năm 2013, Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam có các đặc trưng cơ bản: Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân; quyền con người, quyền công dân được công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm; quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước. Do đó, cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo phải không làm suy giảm nguyên tắc thống nhất quyền lực, không tạo ra thiết chế độc lập vượt ra ngoài khuôn khổ hiến định, đồng thời tăng cường kiểm soát quyền lực một cách hợp hiến, hợp pháp. Việc đề xuất các mô hình bảo vệ (chủ động, đa chủ thể, quản trị rủi ro...) phải được đặt trong cấu trúc tổ chức quyền lực hiện hành, tránh sao chép cơ học mô hình của các quốc gia có nền tảng chính trị - pháp lý khác biệt mà có thể bị lợi dụng để kích động, xuyên tạc hoặc gây mất ổn định chính trị - xã hội.

Quan điểm này cũng phù hợp với định hướng của Đảng về phòng, chống tham nhũng và kiểm soát quyền lực. Bảo vệ quyền của người tố cáo có mối quan hệ chặt chẽ với công cuộc phòng, chống tham nhũng và xây dựng Đảng. Các văn kiện của Đảng, đặc biệt là Văn kiện Đại hội XIII, XIV của Đảng, đã nhấn mạnh: kiên quyết đấu tranh phòng, chống tham nhũng, tiêu cực; tăng cường kiểm soát quyền lực; bảo

vệ người phát hiện, tố giác hành vi tham nhũng. Như vậy, việc hoàn thiện cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo phải phục vụ mục tiêu xây dựng Đảng trong sạch, vững mạnh; góp phần củng cố niềm tin của Nhân dân vào hệ thống chính trị; không bị lợi dụng để kích động, xuyên tạc hoặc gây mất ổn định chính trị - xã hội. Điều này đòi hỏi cơ chế bảo vệ phải đi kèm với các biện pháp xác minh khách quan, tránh tình trạng lợi dụng tố cáo sai sự thật để gây nhiễu hệ thống quản lý.

Cuối cùng, quan điểm này cũng phù hợp với hệ thống pháp luật hiện hành và lộ trình cải cách pháp luật và tư pháp. Việt Nam đang triển khai đồng bộ nhiều chương trình cải cách, bao gồm: Cải cách hành chính; cải cách tư pháp; chuyển đổi số trong quản lý nhà nước; hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Trong lĩnh vực tố cáo, cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo phải được thiết kế đồng bộ với Luật Tố cáo 2018 và các luật có liên quan như luật về phòng, chống tham nhũng, luật cán bộ, công chức, luật bảo vệ bí mật nhà nước. Việc bổ sung hoặc sửa đổi pháp luật cần: tránh chồng chéo thẩm quyền, bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật, có đánh giá tác động chính sách đầy đủ trước khi ban hành. Đặc biệt, lộ trình cải cách không nên tạo ra “cú sốc thể chế” mà cần triển khai theo các bước: Hoàn thiện quy định về trách nhiệm bảo vệ - Chuẩn hóa quy trình và tăng cường giám sát - Thí điểm mô hình mới ở phạm vi hẹp - Tổng kết, đánh giá và nhân rộng phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội và năng lực thực thi. Ở đây, một nguyên tắc quan trọng của chính sách công là tính khả thi. Cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo phải phù hợp với nguồn lực ngân sách nhà nước, phù hợp với trình độ đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức; phù hợp với mức độ phát triển công nghệ thông tin. Nếu thiết kế cơ chế quá phức tạp, đòi hỏi nguồn lực lớn hoặc kỹ thuật cao vượt quá khả năng hiện tại, sẽ dẫn đến tình trạng “pháp luật trên giấy”. Do đó, giải pháp cần: ưu tiên hoàn thiện cơ chế tổ chức và trách nhiệm hơn là tạo thêm thiết chế mới, tận dụng hạ tầng số đang triển khai trong chương trình chuyển đổi số quốc gia, tăng cường đào tạo, bồi dưỡng cán bộ về trình độ, kỹ năng bảo vệ quyền của người tố cáo.

Tóm lại, việc bảo đảm tính phù hợp với bối cảnh chính trị - pháp lý và lộ trình cải cách có ý nghĩa bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp của các giải pháp, tăng tính khả thi và tính bền vững của chính sách và hạn chế rủi ro xung đột thể chế.

3.2. Giải pháp tăng cường bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam hiện nay

Các giải pháp tăng cường bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam trong mục này được thiết kế như sự cụ thể hóa trực tiếp các quan điểm định hướng đã xác lập tại Mục 3.1. Theo đó, cải cách không chỉ dừng ở việc bổ sung quy phạm rời rạc, mà hướng tới tái cấu trúc cơ chế bảo vệ theo hướng dựa trên quyền con người, chủ động, có trách nhiệm giải trình và vận hành trong một hệ sinh thái đa chủ thể.

3.2.1. Hoàn thiện khung pháp luật theo hướng xác lập bảo vệ quyền của người tố cáo như một thiết chế của Nhà nước pháp quyền

Trước hết, cần tái định vị pháp luật về bảo vệ quyền của người tố cáo trong cấu trúc của Nhà nước pháp quyền, coi đây là một thiết chế bảo đảm kiểm soát quyền lực và quản trị liên chính, thay vì chỉ là công cụ hỗ trợ phòng, chống tham nhũng. Trên phương diện lập pháp, điều này đòi hỏi việc tiếp tục rà soát, sửa đổi, bổ sung Luật Tố cáo năm 2018 nhằm làm rõ triết lý bảo vệ, phạm vi bảo vệ và nghĩa vụ tích cực của Nhà nước.

Một hướng cải cách có tính chiến lược là nghiên cứu ban hành một đạo luật chuyên biệt về bảo vệ quyền của người tố cáo, hoặc ít nhất là một chương độc lập có tính tự hoàn chỉnh trong Luật Tố cáo, tương tự mô hình của Hàn Quốc, Canada hoặc Liên minh châu Âu. Cách tiếp cận này giúp khắc phục tình trạng phân tán quy phạm, đồng thời nâng cao vị thế pháp lý của bảo vệ quyền của người tố cáo như một trụ cột của quản trị nhà nước liên chính.

Bên cạnh đó, cần mở rộng phạm vi chủ thể được bảo vệ, không chỉ giới hạn ở người tố cáo trực tiếp và một số thân nhân hẹp, mà theo hướng bảo vệ những người có liên hệ thực chất với hành vi tố cáo, phù hợp với các chuẩn mực quốc tế về phòng ngừa trả thù gián tiếp.

Giải pháp này có thể triển khai theo 6 trục cải cách lớn:

Thứ nhất, hiến định hóa đầy đủ nguyên tắc bảo vệ người tố cáo. Hiện nay, quyền tố cáo được ghi nhận trong Hiến pháp, nhưng cơ chế bảo vệ chưa được xác lập như một nguyên tắc hiến định rõ ràng. Cần khẳng định bảo vệ người tố cáo là nghĩa vụ của Nhà nước; Ghi nhận nguyên tắc “không bị trả thù, trù dập” ở tầm nguyên tắc hiến định; Xem bảo vệ người tố cáo là một bảo đảm thực thi quyền con người. Điều này tạo nền tảng để mọi đạo luật chuyên ngành phải tuân thủ nguyên tắc bảo vệ.

Thứ hai, thiết lập cơ chế bảo vệ mang tính chủ động, phòng ngừa. Hiện nay cơ chế trong Luật Tố cáo chủ yếu mang tính: phản ứng sau khi người tố cáo có yêu cầu, và phụ thuộc vào cơ quan giải quyết tố cáo. Cần chuyển sang mô hình như đánh giá rủi ro ngay khi tiếp nhận tố cáo; tự động kích hoạt cơ chế bảo vệ trong các trường hợp nhạy cảm; thiết lập quy trình bảo vệ trước – trong – sau khi giải quyết tố cáo. Thiết chế hóa theo hướng này sẽ biến bảo vệ thành một câu phân bắt buộc của quy trình tố cáo, không phụ thuộc vào sự chủ động của người tố cáo.

Thứ ba, cần xác lập cơ quan hoặc đầu mối chuyên trách độc lập tương đối. Một thiết chế pháp quyền đòi hỏi phải có: Chủ thể chịu trách nhiệm rõ ràng; cơ chế giám sát độc lập; Hiện nay, cơ quan giải quyết tố cáo đồng thời là cơ quan quyết định bảo vệ. Điều này tiềm ẩn xung đột lợi ích. Cần có các giải pháp như thành lập bộ phận chuyên trách bảo vệ người tố cáo trong hệ thống thanh tra hoặc trao thẩm quyền bảo vệ cho một thiết chế có tính độc lập cao hơn; bảo đảm cơ chế giám sát chéo và trách nhiệm giải trình. Việc này phù hợp với yêu cầu kiểm soát quyền lực được nêu trong Nghị quyết Trung ương 6 khóa XIII về xây dựng Nhà nước pháp quyền.

Thứ tư, hoàn thiện cơ chế bảo vệ đa chiều. Thiết chế bảo vệ phải bao gồm:

- (1) Bảo vệ về hành chính như giữ nguyên vị trí công tác của người tố cáo; không điều chuyển trái ý chí; không kỷ luật vì lý do tố cáo.
- (2) Bảo vệ về dân sự và lao động như bồi thường thiệt hại nếu bị trả thù và phục hồi quyền lợi nếu bị xâm phạm.
- (3) Bảo vệ về hình sự như xử lý nghiêm hành vi trả thù người tố cáo.
- (4) Bảo vệ về tâm lý - xã hội: hỗ trợ tư vấn pháp lý hoặc hỗ trợ tâm lý trong các vụ việc nghiêm trọng.

Hiện nay, pháp luật mới dừng lại chủ yếu ở biện pháp hành chính. Để trở thành thiết chế hoàn chỉnh, bảo vệ phải được tích hợp trong nhiều ngành luật.

Thứ năm, thiết lập cơ chế trách nhiệm giải trình và chế tài nghiêm khắc. Một thiết chế pháp quyền không thể tồn tại nếu không có chế tài rõ ràng; không có trách nhiệm giải trình minh bạch. Nếu không thiết lập được cơ chế trách nhiệm giải trình gắn với chế tài đủ mạnh, thì bảo vệ quyền của người tố cáo sẽ chỉ dừng lại ở tuyên bố chính sách, không trở thành một thiết chế vận hành thực chất của nhà nước pháp quyền. Trong khuôn khổ nhà nước pháp quyền, quyền lực nhà nước phải được kiểm soát bằng hai công cụ cốt lõi đó là: (i) Trách nhiệm giải trình (accountability) - buộc chủ thể có thẩm quyền phải giải thích, chứng minh tính hợp pháp, hợp lý trong hành vi của mình; (ii) Chế tài (sanctions) - bảo đảm rằng mọi hành vi vi phạm đều bị xử lý tương xứng.

Đối với bảo vệ quyền của người tố cáo, hai yếu tố này có vai trò đặc biệt vì người tố cáo luôn ở vị thế yếu, dễ bị trả thù, trù dập; chủ thể bị tố cáo thường là người có quyền lực, dễ lạm dụng quyền lực để né tránh trách nhiệm. Nếu thiếu cơ chế giải trình và chế tài, hệ thống sẽ khuyến khích im lặng hơn là tố cáo. Vì vậy, thiết lập cơ chế này chính là biến bảo vệ người tố cáo từ “chính sách bảo vệ” thành “thiết chế kiểm soát quyền lực”. Nội dung thiết lập cơ chế trách nhiệm giải trình trong bảo vệ người tố cáo là cần xác lập rõ chủ thể có trách nhiệm giải trình. Pháp luật cần quy định cụ thể các chủ thể phải chịu trách nhiệm giải trình, bao gồm: Cơ quan tiếp nhận và xử lý tố cáo; người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị; cơ quan có trách nhiệm bảo vệ người tố cáo; cơ quan thanh tra, kiểm tra, giám sát

Thứ sáu, cần hoàn thiện cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo trong lĩnh vực tư nhân để bảo đảm tính toàn diện của cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo như hoàn thiện khung pháp lý theo hướng bổ sung quy định chuyên biệt về bảo vệ người tố cáo trong khu vực tư nhân vào Luật Tố cáo hoặc xây dựng một đạo luật riêng về bảo vệ người tố giác (whistleblower protection law), trong đó quy định rõ phạm vi áp dụng cho doanh nghiệp tư nhân. Bổ sung nghĩa vụ pháp lý đối với doanh nghiệp, đặc biệt là doanh nghiệp quy mô lớn và doanh nghiệp niêm yết, phải thiết lập cơ chế tố cáo nội bộ bảo đảm tính bảo mật, độc lập và không trả thù người tố cáo. Tăng cường bảo vệ việc làm của người tố cáo thông qua việc sửa đổi, bổ sung các quy định của Bộ luật Lao động theo hướng: (i) chuyển nghĩa vụ chứng minh sang phía

người sử dụng lao động trong trường hợp có dấu hiệu trả thù; (ii) quy định chế tài bồi thường nghiêm khắc hơn khi sa thải trái pháp luật liên quan đến hành vi tố cáo. Xây dựng cơ chế hỗ trợ pháp lý và tư vấn độc lập cho người tố cáo trong khu vực tư nhân, tạo điều kiện để họ tiếp cận công lý mà không bị lệ thuộc vào chính doanh nghiệp bị tố cáo. Gắn bảo vệ người tố cáo trong khu vực tư nhân với chiến lược quốc gia về phòng, chống tham nhũng và quản trị doanh nghiệp liêm chính, bảo đảm sự tương thích với các chuẩn mực quốc tế như United Nations Convention against Corruption.

Tóm lại, việc hoàn thiện cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo trong lĩnh vực tư nhân không chỉ nhằm bảo vệ một cá nhân cụ thể mà còn góp phần hình thành môi trường kinh doanh minh bạch, cạnh tranh lành mạnh và củng cố niềm tin vào pháp luật trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam.

3.2.2. Tái thiết kế cơ chế bảo vệ theo tiếp cận dựa trên quyền con người

Giải pháp có tính bản lề trong việc tăng cường bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam là chuyển dịch từ tiếp cận quản lý hành chính sang tiếp cận dựa trên quyền con người trong toàn bộ thiết kế pháp luật và thực thi. Điều này đòi hỏi pháp luật phải xác định rõ bảo vệ quyền của người tố cáo là nghĩa vụ tích cực của Nhà nước trong bảo đảm các quyền cơ bản như quyền an toàn thân thể, quyền lao động, quyền danh dự - nhân phẩm và quyền tự do biểu đạt.

Theo cách tiếp cận này, các biện pháp bảo vệ không nên phụ thuộc hoàn toàn vào yêu cầu của người tố cáo, mà cần được kích hoạt chủ động trên cơ sở đánh giá rủi ro. Việc luật hóa nghĩa vụ đánh giá nguy cơ ngay từ thời điểm tiếp nhận tố cáo sẽ góp phần khắc phục tình trạng bảo vệ “đến sau”, vốn đã được chỉ ra là hạn chế mang tính cấu trúc trong Chương 3.

Ngoài ra, cần thiết lập các cơ chế phục hồi quyền (remedial mechanisms) cho người tố cáo bị xâm hại, bao gồm phục hồi vị trí việc làm, bồi thường thiệt hại vật chất và tinh thần, cũng như hỗ trợ tái hòa nhập nghề nghiệp—những nội dung còn mờ nhạt trong pháp luật hiện hành của Việt Nam.

Hiện tại, trong Luật Tố cáo của Việt Nam, cơ chế bảo vệ chủ yếu được nhìn nhận như một công cụ hỗ trợ hoạt động giải quyết tố cáo; một biện pháp hành chính

nhằm ổn định trật tự nội bộ cơ quan. Cách tiếp cận này mang tính “quản lý nhà nước”, chưa phải là tiếp cận “bảo đảm quyền”. Trong khi đó, theo tiếp cận dựa trên quyền con người (human rights-based approach): Người tố cáo là chủ thể quyền; Nhà nước là chủ thể có nghĩa vụ bảo đảm quyền, mọi thiết kế pháp luật phải xoay quanh việc bảo đảm quyền đó được thực thi thực chất.

Việc tái thiết kế cần thực hiện trên 5 khía cạnh căn bản:

Thứ nhất, chuyển từ “cơ chế xin - cho bảo vệ” sang “nghĩa vụ chủ động bảo đảm”. Hiện nay người tố cáo phải yêu cầu bảo vệ để cơ quan có thẩm quyền xem xét, quyết định, vì vậy quyền bảo vệ phụ thuộc vào đánh giá chủ quan của cơ quan có thẩm quyền. Theo cách tiếp cận quyền con người thì cơ quan nhà nước có nghĩa vụ chủ động đánh giá rủi ro và khi có nguy cơ bị xâm hại thì cơ chế bảo vệ phải tự động kích hoạt, không đặt gánh nặng chứng minh nguy cơ lên người tố cáo.

Thứ hai, xác lập nguyên tắc “không gây thiệt hại thứ cấp”. Trong thực tiễn, người tố cáo có thể chịu thiệt hại về nghề nghiệp, về áp lực tâm lý hay bị cô lập xã hội. Việc tiếp cận dựa trên quyền con người yêu cầu không để quy trình tố cáo tạo thêm rủi ro cho người tố cáo thông qua việc hạn chế tối đa việc công khai danh tính, bảo mật thông tin tuyệt đối trừ trường hợp luật định. Cơ chế bảo vệ phải được thiết kế theo nguyên tắc không tái xâm hại và không gây tổn thương thứ cấp cho người tố cáo.

Thứ ba, bảo đảm tính bình đẳng và không phân biệt đối xử. Theo cách tiếp cận quyền con người thì mọi người tố cáo đều được bảo vệ như nhau, không phân biệt vị trí công tác, giới tính, địa vị xã hội. Thực tiễn cho thấy người tố cáo trong khu vực công thường gặp nhiều rủi ro hơn, do đó, cơ chế bảo vệ cần có biện pháp tăng cường cho nhóm dễ tổn thương, thiết kế chính sách hỗ trợ đặc thù.

Thứ tư, mở rộng phạm vi bảo vệ. Hiện nay bảo vệ chủ yếu tập trung vào các vấn đề về tính mạng, sức khỏe và vị trí việc làm. Tiếp cận quyền con người đòi hỏi phải mở rộng sang: (1) Bảo vệ danh dự, nhân phẩm; (2) Bảo vệ quyền việc làm và thu nhập ổn định; (3) Bảo vệ quyền tiếp cận tư pháp; (4) Quyền được bồi thường thỏa đáng khi bị trả thù. Như vậy, bảo vệ không chỉ là “ngăn chặn nguy hiểm”, mà còn là “khôi phục quyền”.

Thứ năm, tăng cường trách nhiệm giải trình của Nhà nước. Theo cách tiếp cận dựa trên quyền con người, Nhà nước phải chứng minh đã thực hiện đầy đủ nghĩa vụ bảo vệ, do đó cần có cơ chế khiếu kiện riêng đối với quyết định không bảo vệ và cơ chế bồi thường trách nhiệm công vụ cùng với cơ chế giám sát độc lập.

3.2.3. Thiết lập mô hình bảo vệ chủ động, phòng ngừa và quản trị rủi ro

Một cải cách có tính kỹ thuật nhưng mang ý nghĩa chiến lược là xây dựng cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo theo chu trình quản trị rủi ro, thay vì phản ứng sự vụ. Theo đó, mỗi vụ tố cáo cần được gắn với một hồ sơ đánh giá rủi ro, cập nhật xuyên suốt quá trình giải quyết. Điều này đòi hỏi cần bổ sung quy định pháp luật để quy định rõ các biện pháp bảo vệ tạm thời có thể được áp dụng ngay khi xuất hiện nguy cơ trả thù người tố cáo, như bảo vệ thông tin, điều chỉnh điều kiện làm việc, hỗ trợ pháp lý khẩn cấp hoặc biện pháp bảo vệ thân thể trong các trường hợp nghiêm trọng. Cách tiếp cận này phù hợp với khuyến nghị của Liên Hợp Quốc và OECD về phòng ngừa trả thù người tố cáo.

Về lâu dài, Việt Nam cần đầu tư xây dựng hệ thống dữ liệu và quy trình chuẩn hóa để nhận diện các mô hình trả thù phổ biến, từ đó nâng cao năng lực dự báo và phòng ngừa của các cơ quan có thẩm quyền.

Mô hình bảo vệ chủ động, phòng ngừa và quản trị rủi ro cần bao gồm ba trụ cột sau đây:

Trụ cột thứ nhất: Cần có biện pháp bảo vệ chủ động quyền của người tố cáo. Cơ quan nhà nước tự đánh giá nguy cơ ngay khi tiếp nhận tố cáo không chờ người tố cáo yêu cầu; chủ động thiết lập cơ chế theo dõi liên tục. Cần áp dụng cơ chế phân loại mức độ nhạy cảm của vụ việc, đánh giá vị trí quyền lực của người bị tố cáo, đánh giá khả năng xảy ra trả thù và tự động áp dụng biện pháp bảo vệ khi có nguy cơ cao.

Trụ cột thứ hai: Phòng ngừa rủi ro. Phòng ngừa khác với xử lý. Phòng ngừa tập trung vào: giảm xác suất xảy ra trả thù, giảm động cơ trả thù, tăng chi phí pháp lý của hành vi trả thù. Biện pháp phòng ngừa có thể bao gồm: công khai quy định nghiêm cấm trả thù người tố cáo, tăng cường trách nhiệm người đứng đầu cơ quan,

tổ chức giải quyết tố cáo, xây dựng cơ chế giám sát nội bộ độc lập, tăng cường dụng công nghệ để bảo mật thông tin.

Trụ cột thứ ba: Quản trị rủi ro. Quản trị rủi ro đòi hỏi tiếp cận hệ thống, bao gồm: (1) Nhận diện rủi ro như rủi ro về nghề nghiệp, rủi ro về an toàn cá nhân, rủi ro về danh dự, rủi ro về tâm lý xã hội. (2) Đánh giá mức độ rủi ro từ thấp – trung bình – cao, ngắn hạn – dài hạn. (3) Lựa chọn biện pháp tương ứng như bảo mật thông tin, điều chỉnh vị trí công tác, hỗ trợ pháp lý, hỗ trợ an ninh. (4) Theo dõi và điều chỉnh. Quản trị rủi ro là quá trình liên tục, không phải quyết định một lần. Cần thiết kế quy trình vận hành của mô hình. Mô hình này có thể vận hành theo nhiều bước như: Tiếp nhận tố cáo - Đánh giá rủi ro bắt buộc - Phân loại cấp độ bảo vệ - Áp dụng biện pháp tương ứng - Giám sát và rà soát định kỳ. Để mô hình này khả thi, cần phải sửa đổi pháp luật theo hướng quy định bắt buộc đánh giá rủi ro; bổ sung trách nhiệm cá nhân nếu không thực hiện đánh giá; xây dựng cơ sở dữ liệu bảo vệ người tố cáo; đào tạo cán bộ chuyên trách về quản trị rủi ro.

Việc thiết lập mô hình bảo vệ chủ động, phòng ngừa và quản trị rủi ro mang lại những giá trị lớn đó là: chuyển từ phản ứng sang dự phòng; tăng hiệu quả kiểm soát quyền lực; giảm chi phí xã hội do xung đột và khiếu kiện; tăng niềm tin của công dân; phù hợp với mô hình quản trị công hiện đại. Quan trọng hơn, mô hình này tạo ra sự cân bằng giữa việc phát huy dân chủ với bảo đảm ổn định chính trị và kiểm soát quyền lực một cách an toàn. Với giải pháp này việc bảo vệ chủ động, phòng ngừa hệ thống, quản trị rủi ro liên tục sẽ thiết chế bảo đảm quyền của người tố cáo bền vững trong Nhà nước pháp quyền.

3.2.4. Gắn bảo vệ quyền của người tố cáo với trách nhiệm giải trình và kiểm soát quyền lực

Để bảo đảm hiệu lực thực chất, các giải pháp bảo vệ quyền của người tố cáo cần được gắn chặt với cơ chế trách nhiệm giải trình, đặc biệt là trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu cơ quan, tổ chức. Pháp luật cần quy định rõ hậu quả pháp lý đối với hành vi không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ nghĩa vụ bảo vệ.

Một hướng cải cách quan trọng là đảo gánh nặng giải trình trong các vụ việc có dấu hiệu trả thù, theo đó cơ quan hoặc cá nhân bị tố cáo phải chứng minh rằng

các quyết định bất lợi đối với người tố cáo không liên quan đến hành vi tố cáo. Cơ chế này đã được nhiều quốc gia áp dụng và chứng minh hiệu quả trong việc răn đe trả thù tinh vi. Đồng thời, cần tăng cường vai trò giám sát của các thiết chế kiểm tra, thanh tra và cơ quan dân cử đối với việc thực thi nghĩa vụ bảo vệ quyền của người tố cáo, coi đây là một tiêu chí đánh giá mức độ liêm chính của bộ máy công quyền.

Nội dung gắn kết giữa bảo vệ - giải trình - kiểm soát quyền lực cần được thiết kế theo ba chiều. Khi một cá nhân thực hiện quyền tố cáo, cơ quan nhà nước có nghĩa vụ thụ lý, xác minh, công khai kết quả theo luật định và phải chịu trách nhiệm nếu giải quyết sai hoặc chậm trễ. Pháp luật cần quy định rõ nghĩa vụ giải trình gắn liền với nghĩa vụ bảo vệ; không nên coi việc bảo vệ là thủ tục phụ trợ. Cần quy định công khai quy trình giải quyết; công khai kết luận (trừ nội dung bí mật); giải thích rõ lý do chấp nhận hoặc không chấp nhận nội dung tố cáo. Điều này là bởi sự minh bạch giúp hạn chế việc “xử lý nội bộ”; giảm nguy cơ bao che; tăng niềm tin xã hội. Ngoài ra, cần thiết kế mô hình gắn kết trong pháp luật để bảo đảm tính hệ thống, có thể thiết kế cơ chế theo ba lớp kiểm soát: Kiểm soát nội bộ (cơ quan giải quyết tố cáo chịu trách nhiệm giải trình trực tiếp; có cơ chế giám sát của cấp trên). Kiểm soát xã hội (đề cao vai trò của Mặt trận Tổ quốc và tổ chức chính trị – xã hội; của báo chí theo Luật Báo chí). Kiểm soát tư pháp (cơ chế khiếu kiện hành chính; trách nhiệm bồi thường nhà nước). Trong cấu trúc này, bảo vệ quyền của người tố cáo là điều kiện tiên quyết để cả ba lớp kiểm soát vận hành.

Việc gắn bảo vệ quyền của người tố cáo với trách nhiệm giải trình và kiểm soát quyền lực sẽ giúp chuyển quyền tố cáo từ quyền “hình thức” sang quyền “có khả năng thực thi”; tạo áp lực tích cực buộc cơ quan nhà nước hành xử đúng pháp luật; giảm nguy cơ lạm dụng quyền lực; tăng tính minh bạch và liêm chính của bộ máy công quyền. Quan trọng hơn, giải pháp này giúp hiện thực hóa yêu cầu mà Văn kiện Đại hội XIII đã đặt ra đó là: Kiểm soát quyền lực bằng cơ chế, bằng pháp luật và bằng sự giám sát của Nhân dân.

3.2.5. Phát triển cơ chế bảo vệ với sự tham gia của nhiều chủ thể trong xã hội

Bảo vệ quyền của người tố cáo hiệu quả không thể chỉ dựa vào Nhà nước, mà cần một hệ sinh thái bảo vệ đa chủ thể, trong đó báo chí, tổ chức xã hội và cộng đồng đóng vai trò bổ trợ quan trọng. Tuy nhiên, sự tham gia này cần được thể chế hóa trong khuôn khổ pháp lý an toàn, tránh đẩy rủi ro về phía người tố cáo. Điều này đòi hỏi cần bổ sung quy định pháp luật để tạo cơ chế qua đó báo chí và tổ chức xã hội có thể hỗ trợ pháp lý, tư vấn và giám sát, đồng thời bảo đảm nguyên tắc bảo mật danh tính và an toàn của người tố cáo. Việc xây dựng các kênh tiếp nhận thông tin trung gian, độc lập với cơ quan bị tố cáo, là một giải pháp đáng cân nhắc. Cách tiếp cận này giúp chuyển hóa các hình thức bảo vệ phi chính thức thành bảo vệ bổ trợ có kiểm soát, vừa phát huy sức mạnh của xã hội, vừa hạn chế các hệ lụy ngoài ý muốn.

Trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, việc bảo vệ quyền của người tố cáo không thể chỉ được thiết kế như một cơ chế hành chính đơn tuyến, phụ thuộc hoàn toàn vào cơ quan nhà nước. Thực tiễn cho thấy, các hành vi trả thù, trù dập người tố cáo thường diễn ra tinh vi, đa tầng, có thể phát sinh cả trong khu vực công và khu vực tư, dưới nhiều hình thức: hành chính, kinh tế, nghề nghiệp, xã hội, tâm lý. Do đó, bảo vệ quyền của người tố cáo phải được tổ chức như một hệ sinh thái bảo vệ đa chủ thể – nơi nhiều thiết chế cùng tham gia với chức năng khác nhau nhưng phối hợp chặt chẽ, được điều phối bởi pháp luật và cơ chế kiểm soát quyền lực.

Cách tiếp cận này phù hợp với tinh thần của Hiến pháp năm 2013 về bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân; đồng thời tương thích với nguyên tắc xã hội hóa có kiểm soát trong quản trị hiện đại. Thay vì coi Nhà nước là chủ thể duy nhất thực hiện bảo vệ, mô hình hệ sinh thái xác định Nhà nước giữ vai trò trung tâm điều phối, còn các chủ thể xã hội tham gia trong khuôn khổ pháp luật, với trách nhiệm và giới hạn rõ ràng.

Xét về nội hàm, cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo cần bao gồm các nhóm chủ thể chính sau:

(1) Cơ quan nhà nước có thẩm quyền: Cơ quan giải quyết tố cáo; Cơ quan thanh tra, kiểm tra; Cơ quan điều tra, truy tố, xét xử; Cơ quan quản lý cán bộ, công chức, viên chức. Đây là trực trung tâm, có trách nhiệm chính trong việc áp dụng biện pháp bảo vệ theo quy định của Luật Tố cáo 2018.

(2) Thiết chế giám sát quyền lực: Quốc hội, Hội đồng nhân dân; Cơ quan dân cử thực hiện giám sát; Các thiết chế kiểm toán, thanh tra chuyên ngành. Nhóm chủ thể này có vai trò giám sát việc thực thi trách nhiệm bảo vệ, bảo đảm không có sự bao che, né tránh hoặc lạm quyền trong quá trình xử lý tố cáo.

(3) Các tổ chức chính trị – xã hội và nghề nghiệp: Công đoàn; Mặt trận Tổ quốc; Hội nghề nghiệp; Tổ chức bảo vệ quyền lợi người lao động. Đây là lực lượng trung gian, hỗ trợ người tố cáo về mặt pháp lý, tâm lý, nghề nghiệp và tạo “lá chắn xã hội” chống lại các hành vi cô lập.

(4) Báo chí và truyền thông: Báo chí có thể đóng vai trò phát hiện, phản ánh, tạo áp lực dư luận tích cực để bảo vệ người tố cáo. Tuy nhiên, sự tham gia này phải được điều chỉnh bằng pháp luật nhằm tránh xâm phạm bí mật, danh tính, hoặc làm tổn hại đến quá trình điều tra.

(5) Luật sư và tổ chức trợ giúp pháp lý: Sự tham gia của luật sư giúp cân bằng vị thế giữa người tố cáo và cơ quan có thẩm quyền, đặc biệt trong các vụ việc phức tạp liên quan đến lợi ích nhóm, tham nhũng hoặc vi phạm nghiêm trọng.

Việc mở rộng sự tham gia xã hội không đồng nghĩa với tự do tuyệt đối. Mô hình bảo vệ đa chủ thể cần phải bảo đảm ba nguyên tắc kiểm soát cơ bản đó là:

Kiểm soát bằng pháp luật. Mỗi chủ thể tham gia phải có căn cứ pháp lý rõ ràng về phạm vi quyền hạn, trách nhiệm và nghĩa vụ bảo mật.

Kiểm soát bằng cơ chế phối hợp liên thông. Tránh tình trạng chồng chéo, phát ngôn thiếu thống nhất hoặc can thiệp trái thẩm quyền.

Kiểm soát bằng trách nhiệm giải trình. Mọi chủ thể tham gia bảo vệ đều phải chịu trách nhiệm nếu để lộ thông tin, gây thiệt hại cho người tố cáo hoặc làm sai lệch bản chất vụ việc. Như vậy, “xã hội hóa” trong bảo vệ người tố cáo phải là xã hội hóa có thiết kế thể chế, chứ không phải tự phát.

Để phát triển cơ chế đa chủ thể bảo vệ quyền của người tố cáo, cần có các giải pháp cụ thể sau:

Thứ nhất, cần hoàn thiện cơ sở pháp lý về vai trò của các chủ thể xã hội. Cần bổ sung quy định rõ ràng về: quyền tham gia giám sát việc bảo vệ người tố cáo của tổ chức chính trị – xã hội; quyền tiếp cận thông tin có điều kiện; nghĩa vụ bảo mật và trách nhiệm pháp lý nêu vi phạm.

Thứ hai, thiết lập cơ chế phối hợp liên ngành. Xây dựng quy trình phối hợp giữa: cơ quan giải quyết tố cáo - cơ quan bảo vệ người tố cáo - công đoàn hoặc tổ chức đại diện người lao động - cơ quan báo chí (khi cần thiết). Cơ chế này nên được chuẩn hóa thành quy trình liên thông, có đầu mối điều phối rõ ràng. Thiết lập cơ chế phối hợp liên ngành trong bảo vệ quyền của người tố cáo là giải pháp quan trọng nhằm khắc phục tình trạng phân tán trách nhiệm và nâng cao hiệu quả bảo vệ trên thực tế. Theo đó, cần xác định rõ vai trò của từng chủ thể, trong đó cơ quan giải quyết tố cáo giữ vai trò chủ trì, điều phối; cơ quan bảo vệ áp dụng các biện pháp bảo đảm an toàn cho người tố cáo; tổ chức công đoàn tham gia đại diện, giám sát và hỗ trợ người tố cáo trong quan hệ lao động. Trên cơ sở đó, cần xây dựng quy trình phối hợp thống nhất gồm các bước: tiếp nhận và phân loại tố cáo; đánh giá nguy cơ và kích hoạt cơ chế phối hợp; thông báo đến các cơ quan liên quan; tổ chức đánh giá rủi ro liên ngành; triển khai biện pháp bảo vệ theo phân công; theo dõi, giám sát và kịp thời điều chỉnh; kết thúc và đánh giá hiệu quả phối hợp. Đồng thời, cần thiết lập các công cụ bảo đảm thực hiện như quy định pháp lý bắt buộc về trách nhiệm phối hợp, quy chế liên ngành cụ thể, cơ chế chia sẻ thông tin có kiểm soát và chế tài xử lý nghiêm các trường hợp không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ nghĩa vụ phối hợp. Việc hoàn thiện cơ chế này không chỉ bảo đảm bảo vệ người tố cáo kịp thời, hiệu quả mà còn góp phần tăng cường kiểm soát quyền lực và nâng cao chất lượng quản trị công trong nhà nước pháp quyền.

Thứ ba, tăng cường hỗ trợ pháp lý và tâm lý. Bảo vệ người tố cáo không chỉ là bảo vệ khỏi trả thù vật chất, mà còn là bảo vệ khỏi áp lực tâm lý, cô lập xã hội. Do đó, cần mở rộng trợ giúp pháp lý miễn phí, thiết lập cơ chế tư vấn tâm lý, bảo đảm hỗ trợ chuyển vị trí công tác khi cần. Giải pháp tăng cường hỗ trợ pháp lý và

tâm lý cho người tố cáo cần được thiết kế như một bộ phận không thể tách rời của cơ chế bảo vệ trong nhà nước pháp quyền. Theo đó, về pháp lý, cần bảo đảm người tố cáo được tiếp cận kịp thời dịch vụ tư vấn, trợ giúp pháp lý miễn phí hoặc chi phí phù hợp; có cơ chế luật sư tham gia ngay từ giai đoạn đầu; đồng thời tăng cường vai trò của các trung tâm trợ giúp pháp lý Nhà nước và công đoàn trong việc đại diện, bảo vệ quyền lợi hợp pháp. Về tâm lý, cần thiết lập hệ thống hỗ trợ chuyên nghiệp thông qua tư vấn tâm lý, đường dây nóng, cơ chế hỗ trợ khẩn cấp nhằm giúp người tố cáo ổn định tinh thần, giảm áp lực, tránh bị cô lập hoặc khủng hoảng. Hai nhóm hỗ trợ này phải được triển khai đồng bộ, kịp thời và bảo mật, qua đó không chỉ bảo vệ hiệu quả quyền cá nhân người tố cáo mà còn củng cố niềm tin xã hội, khuyến khích hành vi tố cáo vì lợi ích công.

Thứ tư, ứng dụng công nghệ thông tin. Phát triển cổng tố cáo điện tử bảo mật cao; có cơ chế theo dõi trạng thái bảo vệ và hệ thống cảnh báo rủi ro trả thù. Điều này giúp minh bạch hóa quy trình và hạn chế can thiệp không chính thức.

Với mô hình hệ sinh thái bảo vệ đa chủ thể, sẽ giảm tải cho cơ quan nhà nước và tăng hiệu quả bảo vệ thực chất, tạo “mạng lưới an toàn xã hội” bao quanh người tố cáo và nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản trị công. Giải pháp này cũng góp phần xây dựng văn hóa liêm chính và khuyến khích công dân thực hiện quyền tố cáo như một hình thức tham gia quản lý nhà nước. Quan trọng hơn, mô hình này chuyển tư duy từ “bảo vệ sau khi bị trả thù” sang “thiết lập môi trường xã hội khiến việc trả thù trở nên khó xảy ra”.

Tổng kết Chương 3

Chương 3 của luận án đã hình thành một hệ thống quan điểm, giải pháp nhằm tăng cường bảo vệ quyền lợi của người tố cáo ở Việt Nam - một vấn đề quan trọng trong bối cảnh hiện nay, khi mà việc bảo vệ quyền của người tố cáo vẫn còn gặp nhiều khó khăn và thách thức. Các quan điểm, giải pháp được trình bày trong chương này không chỉ nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động bảo vệ quyền của người tố cáo mà còn đóng góp vào việc tạo dựng một môi trường pháp lý minh bạch, công bằng và nghiêm minh trong công cuộc phòng, chống tội phạm, đặc biệt là tội phạm tham nhũng.

Về phương diện học thuật, Chương 3 góp phần làm rõ cách tiếp cận bảo vệ quyền của người tố cáo không chỉ như một vấn đề kỹ thuật pháp lý, mà như một yêu cầu trong thiết kế thể chế của Nhà nước pháp quyền và quản trị quốc gia tốt. Thông qua việc xây dựng hệ quan điểm và giải pháp dựa trên tiếp cận quyền con người, quản trị rủi ro và trách nhiệm giải trình, Chương 3 tạo cơ sở khắc phục xu hướng tiếp cận thuần túy hành chính, vốn còn phổ biến trong nghiên cứu và thực tiễn pháp luật về tố cáo ở Việt Nam. Cách tiếp cận này cho phép đặt bảo vệ quyền của người tố cáo vào đúng vị trí của nó trong cấu trúc bảo đảm quyền con người, kiểm soát quyền lực và phòng ngừa lạm quyền.

Về phương diện thực tiễn, Chương 3 không dừng lại ở việc đề xuất các giải pháp mang tính nguyên tắc, mà hướng tới khả năng triển khai thông qua việc gắn kết cải cách pháp luật với cải cách thể chế, tổ chức thực thi và điều kiện bảo đảm. Việc chú trọng tính phù hợp với bối cảnh chính trị - pháp lý, năng lực bộ máy và lộ trình cải cách giúp các đề xuất của Chương 3 có tính khả thi, tránh tình trạng “chuẩn mực cao nhưng khó thực hiện” – là một hạn chế quan trọng trong bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam hiện nay. Những định hướng và giải pháp được đề xuất trong chương này không chỉ có ý nghĩa đối với lĩnh vực tố cáo, mà còn gợi mở cách tiếp cận chung cho việc bảo đảm các quyền tham gia của công dân trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam.

KẾT LUẬN

Bảo vệ quyền của người tố cáo là một trong những vấn đề pháp lý – xã hội cấp thiết, có ý nghĩa quan trọng phòng, chống tội phạm, đặc biệt là tội phạm tham nhũng và thúc đẩy quản trị quốc gia minh bạch, liêm chính, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam. Luận án “Bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam hiện nay” được thực hiện nhằm góp phần hoàn thiện cơ chế pháp lý về vấn đề này.

Trên phương diện khoa học, luận án đã góp phần làm rõ và phát triển khung lý luận về bảo vệ quyền của người tố cáo với tư cách là một bộ phận cấu thành của cơ chế bảo đảm quyền con người và kiểm soát quyền lực nhà nước. Thông qua việc làm sáng tỏ khái niệm, đặc điểm, nguyên tắc, nội dung, phương thức và cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo, luận án đã khắc phục hạn chế trong cách tiếp cận truyền thống vốn chỉ coi bảo vệ người tố cáo như một nội dung thủ tục của pháp luật tố cáo hoặc một biện pháp hỗ trợ phòng, chống tham nhũng. Thay vào đó, luận án khẳng định bảo vệ người tố cáo cần được nhìn nhận như một thiết chế pháp lý – thể chế có tính nền tảng, gắn chặt với yêu cầu bảo đảm quyền con người, trách nhiệm giải trình và quản trị quốc gia tốt.

Về phương diện pháp lý so sánh, luận án đã hệ thống hóa và phân tích các chuẩn mực của pháp luật quốc tế, cũng như kinh nghiệm của một số quốc gia trong bảo vệ quyền của người tố cáo, qua đó chỉ ra những xu hướng chung và giá trị tham khảo có ý nghĩa đối với Việt Nam. Những phân tích này không nhằm sao chép mô hình nước ngoài, mà nhằm rút ra các yêu cầu mang tính nguyên tắc và gợi mở hướng nội địa hóa phù hợp với bối cảnh chính trị – pháp lý và trình độ phát triển của Việt Nam. Đây là cơ sở quan trọng để đánh giá mức độ tương thích của pháp luật Việt Nam với các chuẩn mực tiên bộ, đồng thời xác định rõ những khoảng trống và thách thức cần được khắc phục.

Trên cơ sở đó, luận án đã phân tích một cách có hệ thống thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam hiện nay. Kết quả nghiên cứu cho thấy, mặc dù khung khổ pháp luật đã có những bước

tiền đáng kể, đặc biệt từ khi Luật Tố cáo năm 2018 được ban hành, nhưng hiệu quả bảo vệ quyền của người tố cáo trên thực tế vẫn còn hạn chế. Những hạn chế này không chỉ xuất phát từ bất cập của quy định pháp luật, mà còn từ cách thức tổ chức thực hiện, cơ chế phối hợp, năng lực bảo vệ, cũng như từ các yếu tố tâm lý – xã hội và văn hóa công vụ. Việc nhận diện đầy đủ các dạng rủi ro, hình thức xâm hại và hành vi trả thù, trù dập đã giúp luận án chỉ ra bản chất của khoảng cách giữa “bảo vệ trong pháp luật” và “bảo vệ trong thực tiễn”.

Dựa trên nền tảng lý luận và thực tiễn đó, luận án đã xây dựng hệ quan điểm và giải pháp nhằm tăng cường bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam theo hướng chủ động, dựa trên quyền con người và gắn với trách nhiệm giải trình. Các quan điểm được đề xuất không chỉ có ý nghĩa định hướng cho việc hoàn thiện pháp luật, mà còn góp phần thay đổi cách tiếp cận đối với bảo vệ người tố cáo trong tư duy quản lý và thực thi pháp luật. Hệ giải pháp được luận án đề xuất hướng tới việc tái cấu trúc cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo theo hướng đồng bộ, khả thi và phù hợp với lộ trình cải cách, qua đó tạo điều kiện để quyền tố cáo được thực hiện an toàn, hiệu quả và bền vững.

Xét tổng thể, luận án “Bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam hiện nay” đã đạt được mục tiêu nghiên cứu đề ra, góp phần bổ sung và phát triển cơ sở lý luận, làm rõ thực trạng pháp luật và thực tiễn, đồng thời đề xuất các định hướng và giải pháp nhằm hoàn thiện cơ chế bảo vệ quyền của người tố cáo ở Việt Nam. Những kết quả nghiên cứu của luận án không chỉ có giá trị học thuật, mà còn mang ý nghĩa thực tiễn trong tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, tăng cường phòng, chống tham nhũng và bảo đảm quyền con người ở Việt Nam hiện nay. Dù vậy, do giới hạn về phạm vi và điều kiện nghiên cứu, luận án chưa có điều kiện đi sâu phân tích một số khía cạnh chuyên biệt, như bảo vệ người tố cáo trong khu vực tư, trong bối cảnh chuyển đổi số, hoặc mối quan hệ giữa bảo vệ người tố cáo và các cơ chế bảo vệ người cung cấp thông tin, phản ánh, báo tin về vi phạm pháp luật. Đây là những hướng nghiên cứu tiếp theo có ý nghĩa, cần được tiếp tục làm rõ trong các công trình nghiên cứu sau này.

DANH MỤC BÀI VIẾT CỦA TÁC GIẢ ĐÃ CÔNG BỐ
LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

- 1 Trần Thùy Dương “*Bảo vệ người tố cáo và trách nhiệm của các cơ quan nhà nước hiện nay*”, Tạp chí Quản lý nhà nước (ISSN, Nghiên cứu - Trao đổi, 19/1/2023).
- 2 Trần Thùy Dương, “*Bảo vệ người tố cáo trong các cơ quan nhà nước hiện nay*”, Tạp chí Quản lý nhà nước (ISSN 2354-0761), số 327, tháng 4/2023.
- 3 Trần Thùy Dương, “*Kinh nghiệm bảo vệ người tố cáo ở một số nước và những gợi mở cho Việt Nam*”, Tạp chí Quản lý nhà nước (ISSN 2354-0761), số 339, tháng 4/2024.
- 4 Trần Thùy Dương, “*Bảo vệ quyền của người tố cáo: các tiêu chuẩn quốc tế và những gợi ý cho Việt Nam*”, Tạp chí Quản lý nhà nước (ISSN 2354-0761), số 346, tháng 11/2024.
- 5 Trần Thùy Dương, “*Giải pháp tăng cường bảo vệ quyền của người tố cáo*”, Tạp chí Quản lý nhà nước (ISSN 2354-0761), số 352, tháng 5/2025.
- 6 Trần Thùy Dương, “*Nâng cao hiệu quả bảo vệ người tố cáo trong phòng chống tham nhũng ở Việt Nam hiện nay*”, Sách chuyên khảo “*Quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả trong mối quan hệ với phòng, chống tham nhũng ở Việt nam hiện nay*”, Nguyễn Quốc Văn - Vũ Công Giao - Nguyễn Văn Quân (Đồng chủ biên).

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

A. Tài liệu tham khảo tiếng Việt:

**** Văn kiện Đại hội:***

1. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, NXB Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
2. Đảng Cộng sản Việt Nam (2026), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV*, NXB Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.

**** Văn bản pháp luật:***

1. Quốc hội (2015), *Bộ luật Dân sự năm 2015*.
2. Quốc hội (2018), *Luật Tố cáo*.
3. Quốc hội (2015, sửa đổi 2017), *Bộ luật Hình sự*.
4. Quốc hội (2018), *Luật Phòng chống tham nhũng*.
5. Quốc hội (2013), *Hiến pháp 2013*.
6. Quốc hội (1992), *Hiến pháp 1992*.
7. Quốc hội (1980), *Hiến pháp 1980*.
8. Quốc hội (1959), *Hiến pháp 1959*.
9. Quốc hội (1946), *Hiến pháp 1946*.
10. Quốc hội (1998), *Luật Khiếu nại tố cáo 1998*;
11. Quốc hội (2011), *Luật Tố cáo 2011*.
12. Quốc hội (1960), *Luật Tổ chức Tòa án nhân dân 1960*;
13. Quốc hội (1960), *Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân 1960*.
14. Chính phủ, *Nghị định 31/2019/NĐ-CP*.
15. Thanh tra Chính phủ, *Thông tư 03/2020/TT-TTCP*.

**** Tài liệu tham khảo khác:***

1. Hồ Thị Thu An (2011), “*Xây dựng cơ chế bảo vệ người tố cáo*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, Số 12/2011, tr. 39 - 45.
2. Mai Anh (2016), “*Pháp luật về tố cáo trong thi hành án dân sự*”, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật. Số chuyên đề 4/2016, tr. 13 - 16.
3. Ban Thời sự Báo điện tử VTV News, “*Bảo vệ vị trí công tác của người tố cáo là cán bộ, công chức, viên chức*” <https://vtv.vn/chinhtri/bao-ve-vi-tri-cong-tac-cua->

nguoito-co-la-can-bo-cong-chuc-vien-chuc-20200805213213197.htm, truy cập ngày 15/1/2025

4. Lê Cẩm, Nguyễn Trọng Điệp (2021), *“Bảo vệ các quyền con người bằng pháp luật hình sự thực định Việt Nam”*, Hà Nội, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật.
5. Mai Văn Duân (2015), *“Kinh nghiệm bảo vệ người tố cáo của Hàn Quốc”*, Tạp chí Thanh tra. Số 10/2015, tr. 41 – 43.
6. Mai Văn Duân (2015), *“Quan niệm về tố cáo và giải quyết tố cáo của một số tổ chức quốc tế và quốc gia trên thế giới”*, Tạp chí Thanh tra. Số 7/2015, tr. 46 - 49.
7. Mai Văn Duân (2017), *“Kinh nghiệm về bảo vệ người tố cáo trong pháp luật quốc tế và một số quốc gia”*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 4/2017, tr. 55 - 64.
8. Vũ Duy Duân (2014), *“Giải quyết khiếu nại, tố cáo - Phương thức bảo đảm pháp chế và kỷ luật trong quản lý hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay”*, Luận án tiến sĩ Luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
9. Nguyễn Đăng Dung (2009), *Nhà nước pháp quyền*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
10. Nguyễn Đăng Dung (2022), *“Kiểm soát quyền lực nhà nước”*, NXB Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
11. Hoàng Đình Dũng (2020), *“Bảo vệ người tố cáo theo quy định của Luật Tố cáo 2018”*, Tạp chí Pháp luật và thực tiễn, Số 42/2020, tr. 23 - 31.
12. Nguyễn Như Dũng (2005), *“Cần làm rõ một nội dung về quyền và nghĩa vụ của người tố cáo khi yêu cầu được giữ bí mật họ, tên, địa chỉ, bút tích của mình”*, Tạp chí Thanh tra, số 4/2005, tr. 31 - 32.
13. Trần Thùy Dương (2023), *“Bảo vệ người tố cáo trong các cơ quan nhà nước hiện nay”*, Tạp chí Quản lý nhà nước, số 4/2023, tr. 40 - 44.
14. Trần Thùy Dương (2024), *“Kinh nghiệm bảo vệ người tố cáo ở một số nước và những gợi mở cho Việt Nam”*, Tạp chí Quản lý nhà nước số 4/2024, tr. 122 – 126.
15. Nguyễn Thị Duyên (2023), *“Giải pháp bảo vệ người tố cáo hiện nay”*, Tạp chí Giáo dục xã hội, số 2/2023, tr. 109 - 114.

16. Lê Tiến Đạt (2014), “*Một số vấn đề về hoàn thiện cơ chế bảo vệ người tố cáo*”, Tạp chí Thanh tra, Số 8/2014, tr. 16 - 18.
17. Lê Tiến Đạt (2021), “*Pháp luật về bảo vệ người tố cáo và một số vấn đề đặt ra hiện nay*”, Tạp chí Công thương, số 2/2021.
18. Trần Ngọc Đường (2004) “*Quyền con người, quyền công dân trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*”, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
19. Trần Ngọc Đường (2012), “*Nhà nước và pháp luật Việt Nam thời kỳ đổi mới*”, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
20. Trần Văn Độ (2021), “*Bảo đảm quyền con người của bị cáo trong tố tụng hình sự*”, Tạp chí Luật sư Việt Nam, Số 9/2021, tr. 16 - 22.
21. Vũ Công Giao, Nguyễn Minh Tâm (2015), “*Quyền công dân và cơ chế bảo vệ quyền công dân theo Hiến pháp năm 2013*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 11/2015, tr. 11 -19.
22. Cao Thị Hà (2019), “*Công cụ pháp lý bảo vệ người tố cáo*”, Tạp chí Nhân quyền Việt Nam, Số 2/2019, tr. 31 – 33.
23. Đinh Thị Hà (2016), “*Cơ chế bảo vệ người tố cáo tham nhũng*”, Tạp chí Lý luận Chính trị, Số 12/2016, tr. 105 - 108.
24. Nguyễn Xuân Hà (2005), “*Giới thiệu Luật chống tham nhũng của Singapore*”, Tạp chí Kiểm sát, Số 7/2005, tr. 47 - 49.
25. Thanh Hà, “*Cựu lãnh đạo Sở VH TT Hà Nội làm lộ danh tính người tố cáo: Xử lý thế nào?*” Báo điện tử Tiền Phong, link truy cập <https://tienphong.vn/cuu-lanh-dao-so-vh-tt-ha-noi-lam-lo-danh-tinh-nguoi-to-cau-xu-ly-the-nao-post1356108.tpo> truy cập ngày 15/1/2025.
26. Nguyễn Thị Hoa (2018), “*Hệ thống pháp luật về quyền con người trong nhà nước pháp quyền ngày càng hoàn thiện*”, Tạp chí Thanh tra số 04/2018, tr. 16 - 18.
27. Nguyễn Thị Ngọc Hoa chủ biên (2023), “*Pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và công tác thanh tra*”, Nxb Lao động, Hà Nội.

28. Thân Hoàng, “*Nguyên giám đốc Sở Văn hóa - Thể thao và Du lịch Hà Nội Tô Văn Động bị đề nghị xử lý... làm lộ danh tính người tố cáo*”, Tuổi Trẻ Online, link truy cập <https://tuoitre.vn/nguyen-giam-doc-so-van-hoa-the-thao-va-du-lich-ha-noi-to-van-dong-bi-de-nghi-xu-ly-20210716113632839.htm> truy cập ngày 15/1/2025.
29. Ngô Mạnh Hùng (2018), “*Một số vấn đề về bảo vệ người tố cáo hành vi tham nhũng*”, Tạp chí Thanh tra số 02, tr. 15–19.
30. Phan Thị Lan Hương (2020), “*Bảo đảm quyền của nhóm yếu thế - khoảng trống pháp lý và khuyến nghị cho Việt Nam*”, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
31. Đào Thị Thanh Hương (2018), “*Quyền khiếu nại, tố cáo theo Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*”, Luận văn thạc sĩ, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
32. Nguyễn Nhật Khanh, Nguyễn Thị Kim Duyên (2019), “*Các quy định bảo vệ quyền con người trong Luật Tố cáo năm 2018*”, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật. - Số 11, tr. 48-52.
33. Trần Hà Bảo Khuyên (2015), “*Cơ chế bảo vệ người tố cáo ở một số nước trên thế giới và bài học đối với Việt Nam*”, Tạp chí Kiểm sát. Số 11/2015, tr. 54 - 59.
34. Cửu Long, “*An ninh siết chặt tại phiên xử băng nhóm đốt nhà Đội trưởng hình sự*” link truy cập <https://vnexpress.net/an-ninh-siet-chat-tai-phiien-xu-bang-nhom-dot-nha-doi-truong-hinh-su-4415232.html> truy cập ngày 15/01/2025
35. Đào Thảo Ly (2021), “*Đánh giá thực trạng quy định của pháp luật về bảo vệ người tố cáo hiện nay*”, Tạp chí Thanh tra, số 12/2021, tr. 43 - 45.
36. Phan Trung Lý, Nguyễn Trung Thành (2021), “*Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay*”, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
37. Cao Vũ Minh (2021), “*Tố cáo nặc danh, tố cáo mạo danh trong pháp luật hành chính Việt Nam*”, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội.
38. Cao Vũ Minh và Nguyễn Công Tây (2021), “*Hoàn thiện các quy định pháp luật về bảo vệ người tố cáo*”, Tạp chí Mặt trận, <http://tapchimattran.vn/thuc->

tien/hoan-thien-cac-quy-dinh-phap-luat-ve-bao-ve-nguoi-to-cao-41901.html,
truy cập ngày 15/1/2025 28/02/2023, truy cập ngày 15/1/2025

39. Đinh Văn Minh (2013), “*Phân biệt khiếu nại, tố cáo từ bản chất đến quy định của pháp luật*”, Tạp chí Thanh tra, số 8/2013.
40. Thành Nam (2019), *Người tố cáo đang bị trà thủ*, Báo điện tử Thanh tra Chính phủ, <https://thanhtra.com.vn/dieu-tra/dieu-trattheo-don-thu/Nguoi-to-cao-dang-bi-tra-thu-145003.html> truy cập ngày 15/1/2025.
41. Đặng Thị Kim Ngân (2018), “*Về cơ chế khuyến khích người dân thực hiện quyền tố cáo ở nước ta hiện nay*”, Tạp chí Cộng sản. Số chuyên đề cơ sở 3/2018, tr. 50 – 55.
42. Đặng Thị Kim Ngân (2018), “*Giải quyết đơn tố cáo nặc danh - biện pháp bảo đảm quyền tố cáo của công dân góp phần hoàn thiện pháp luật về tố cáo*”, Tạp chí Cộng sản. Số chuyên đề cơ sở tháng 8/2018, tr. 50 - 53.
43. Đặng Thị Kim Ngân (2018), “*Tăng cường hoạt động giám sát giải quyết tố cáo của Quốc hội góp phần bảo đảm quyền tố cáo của công dân*” Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 13/2018.
44. Ái Nhân, “*Tố cáo ghi đề, bị hành hung vì lộ danh tính*,” Tuổi Trẻ Online, link truy cập <https://tuoitre.vn/to-cao-ghi-de-bi-hanh-hung-vi-lo-danh-tinh-1209025.htm> truy cập ngày 15/1/2025.
45. Nguyễn Thị Kim Oanh (2016), “*Nâng cao hiệu quả các biện pháp bảo vệ người tố cáo*”, Tạp chí Thanh tra, số 06, tr. 12–15.
46. Hoàng Phê (chủ biên) (2004), “*Từ điển tiếng Việt*”, Đà Nẵng, Nxb. Đà Nẵng – Trung tâm Từ điển học.
47. Hoàng Thị Lan Phương (2025), “*Quyền tố cáo của công dân theo pháp luật Việt Nam*”, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
48. Hoàng Thị Lan Phương (2021), *Quyền của người tố cáo theo Luật Tố cáo 2018 - Một số bất cập và đề xuất giải pháp hoàn thiện*, Tạp chí Giáo dục và xã hội, số 10/2021.
49. Nguyễn Thành Phương và Nguyễn Phan Quốc Kiệt (2022), “*Bất cập trong Luật Tố cáo 2018 và hướng hoàn thiện*”, Tạp chí Thanh tra, số 7, tr. 32–37.

50. Trần Lê Đăng Phương (2023), “*Bảo vệ bí mật thông tin người tố cáo – Một số bất cập và kiến nghị hoàn thiện*”, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, số 7/2023, tr. 26-29.
51. Phạm Thị Thanh Phương (2017), “*Các biện pháp bảo vệ người tố cáo*”, Luận văn thạc sĩ; Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh, Tp. Hồ Chí Minh.
52. Nguyễn Thành Phương, Đinh Trần Ngọc Huyền (2013), “*Pháp luật về bảo vệ bí mật thông tin người tố cáo – Thực trạng và hướng hoàn thiện*”, Kỷ yếu Hội thảo *Pháp luật về bảo vệ dữ liệu cá nhân trong kỷ nguyên số: Kinh nghiệm quốc tế và thực tiễn tại Việt Nam hiện nay*, Trường Đại học Mở Hà Nội.
53. Nguyễn Đức Quang (2017), *Pháp luật về bảo vệ người tố cáo - thực trạng và một số kiến nghị*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 12/2017.
54. Nguyễn Thanh Quyên (2021), “*Bảo vệ người tố cáo trong các đơn vị sự nghiệp công lập*”, Tạp chí Dân chủ và pháp luật, số 3/2021.
55. Dương Văn Quý (2018), “*Quyền tố cáo trong Luật Tố cáo năm 2018*”.- Tạp chí Thanh tra . - Số 10/2018, tr. 33-35.
56. Dương Văn Quý (2019), “*Một số điểm mới về bảo vệ người tố cáo theo Luật Tố cáo năm 2018*”, Tạp chí Thanh tra số 3, tr. 18–22.
57. Trần Văn Sơn (2006), *Tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa trong hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo của các cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay*, Luận văn Tiến sĩ Luật học, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
58. Nguyễn Văn Sỹ (2015), “*Giải quyết tố cáo và bảo vệ người tố cáo nâng cao hiệu quả công tác đấu tranh phòng, chống tham nhũng*”, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, số 5/2015.
59. Nguyễn Văn Sỹ (2016), “*Một số kiến nghị tăng cường các biện pháp bảo vệ người tố cáo tham nhũng*”, Tạp chí Dân chủ & Pháp luật số 11/2016, tr. 48–54.
60. Nguyễn Văn Sỹ (2018), “*Bảo vệ người tố cáo hành vi tham nhũng ở nước ta hiện nay*”, Luận án tiến sĩ Luật học, Học viện Khoa học xã hội, Hà Nội.
61. Phạm Hồng Thái chủ biên (2017), “*Hoàn thiện pháp luật về khiếu nại, tố cáo ở nước ta hiện nay*”, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội.

62. Cao Văn Thống (2023), “*Một số bài học kinh nghiệm về giải quyết tố cáo trong nội bộ Đảng, góp phần tăng cường hiệu quả công tác phòng, chống tham nhũng, tiêu cực*”, Tạp chí Cộng sản điện tử, ngày 29/9/2023.
63. Nguyễn Thị Lê Thu (2017), “*Các quy định về bảo vệ người tố cáo tham nhũng ở Việt Nam hiện nay*”, Tạp chí Thanh tra, Số 9/2017, tr. 25 - 28.
64. Nguyễn Thị Hồng Thúy (2018), “*Quy định về bảo vệ người tố cáo ở một số quốc gia trên thế giới và kiến nghị hoàn thiện pháp luật về bảo vệ người tố cáo ở Việt Nam*”, Tạp chí Thanh tra, Số 3/2018, tr. 41 - 44.
65. Nguyễn Thế Thuần (2001), *Tăng cường hiệu quả pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân ở Việt Nam hiện nay*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
66. Đỗ Gia Thư (2017), “*Góp ý dự thảo luật tố cáo (sửa đổi) cần có cơ chế hữu hiệu bảo vệ người tố cáo*”, Tạp chí Luật sư Việt Nam số 5, tr. 26–29.
67. Lê Thị Minh Thư (2016), “*Hoạt động xây dựng pháp luật của Chính phủ với việc bảo đảm quyền con người*”, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 17/2016, tr. 10 - 17.
68. Tạ Thị Tài (2014), “*Bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong giải quyết khiếu nại, tố cáo*”, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật.
69. Ngô Mạnh Toàn (2007), *Hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam*, Luận án tiến sĩ Luật học, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
70. Lê Đức Trung (2024), *Thực hiện quyền và nghĩa vụ của người tố cáo và người bị tố cáo – thực trạng và giải pháp*, Đề tài khoa học cấp cơ sở, Viện Chiến lược Khoa học và Thanh tra.
71. Trần Thị Thanh Trà (2021), “*Quyền tố cáo của công dân theo pháp luật Việt Nam hiện nay*”, luận văn thạc sĩ, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
72. Nguyễn Quốc Văn (2017), “*Bảo vệ người tố cáo trong pháp luật Việt Nam*”, NXB Hồng Đức, Hà Nội.
73. Nguyễn Quốc Văn, Vũ Công Giao (2013), “*Bảo vệ người tố cáo trong pháp luật Việt Nam*”, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội.

74. *Tuổi Trẻ Online*; Thanh Niên, Các bài phản ánh giai đoạn 2018–2022 về cán bộ tố cáo sai phạm nhưng bị điều chuyển, bố trí công tác bất lợi. Trích nguồn chưa rõ?
75. Văn phòng thường trực về nhân quyền, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh (2015), “*Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong Hiến pháp Việt Nam*”, Hà Nội.
76. Về vai trò tố cáo như cơ chế phát hiện/giám sát và xử lý vi phạm, xem khái quát trong cách thiết kế “giải quyết tố cáo phải bảo đảm an toàn cho người tố cáo” của Luật Tố cáo 2018.
77. Viện Ngôn ngữ học (2004), “*Từ điển Tiếng Việt*”, Nxb. Đà Nẵng.
78. Võ Khánh Vinh (2009), “*Quyền con người: tiếp cận đa ngành và liên ngành khoa học xã hội*”, Nhà xuất bản Khoa học xã hội, Hà Nội.
79. Võ Khánh Vinh (2010, 2011), “*Quyền con người - tiếp cận đa ngành và liên ngành luật học (tập 1 và 2)*”, Nhà xuất bản Khoa học xã hội, Hà Nội.
80. Vụ pháp chế, Thanh tra Chính phủ (2010), “*Cơ chế bảo vệ người tố cáo*”, Đề tài khoa học cấp cơ sở.
81. Nguyễn Như Ý chủ biên (1998), “*Đại từ điển Tiếng Việt*”, Nxb. Văn hóa thông tin, Hà Nội.

B. Tài liệu tham khảo tiếng nước ngoài:

- 1 A. J. Brown et al., *Clean as a Whistle: A Five Step Guide to Better Whistleblowing Policy and Practice in Business and Government* (Brisbane: Griffith University, 2019).
- 2 A. J. Brown, *Whistleblowing in the Australian Public Sector* (Canberra: ANU Press, 2013).
- 3 Alford, C. Fred. *Whistleblowers: Broken Lives and Organizational Power*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2001.
- 4 *American Business Law Journal*, 38(1), p. 99–175.
- 5 Australian Government, Federal Register of Legislation. *Public Interest Disclosure Act 2013 (Cth)*.

- 6 Banisar, David. *Whistleblowing: International Standards and Developments*. Washington, DC: World Bank, 2011.
- 7 Cabinet Secretariat (Japan). *Whistleblower Protection Act (Act No. 122 of 2004) (English translation)*. legislation.gov.uk
- 8 Council of Europe, *Recommendation CM/Rec(2014)7 on the protection of whistleblowers*.
- 9 David B. Lewis and Wim Vandekerckhove, “Developments in Whistleblowing Research 2015–2019,” *International Journal of Management Reviews* 22, No. 1 (2020): 45–46.
- 10 David B. Lewis, *Whistleblowing Around the World* (London: Palgrave Macmillan, 2015).
- 11 David B. Lewis, *Whistleblowing at Work* (London: Routledge, 2011).
- 12 David Banisar, *Whistleblowing: International Standards and Developments* (Strasbourg: Council of Europe, 2011).
- 13 David Lewis, A. J. Brown and Richard Moberly, “Whistleblowing, Its Importance and the State of the Research,” in *Whistleblowing and Research Handbook*, ed. A. J. Brown et al. (Cheltenham: Edward Elgar, 2014), 1–34.
- 14 David Lewis, ed., *A Global Approach to Public Interest Disclosure: What Can We Learn from Existing Whistleblowing Legislation and Research?* (Cheltenham: Edward Elgar, 2010).
- 15 European Union. *Directive (EU) 2019/1937 on the protection of persons who report breaches of Union law*. Official Journal of the European Union, 2019.
- 16 Government of Canada, Department of Justice. *Public Servants Disclosure Protection Act (S.C. 2005, c. 46)*.
- 17 Government of Ireland. *Protected Disclosures Act 2014; Protected Disclosures (Amendment) Act 2022* (Irish Statute Book). irishstatutebook.ie+1
- 18 International Bar Association (IBA) Legal Policy & Research Unit and Government Accountability Project (GAP), *Are Whistleblowing Laws Working? A Global Study of Whistleblower Protection Litigation* (London/Washington, DC: IBA & GAP, 2021).

- 19 International Federation of Accountants (IFAC) and CPA Canada, *Understanding Whistleblower Protection* (New York/Toronto: IFAC & CPA Canada, 2023).
- 20 International Labour Organization, *Convention No. 111 concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation* (1958).
- 21 James Gobert and Maurice Punch, *Whistleblowers, the Public Interest, and the Public Interest Disclosure Act* (Aldershot: Ashgate, 2003).
- 22 Janet P. Near and Marcia P. Miceli, “After the Wrongdoing: What Managers Should Know About Whistleblowing,” *Business Horizons* 59, no. 1 (2016): 105–114.
- 23 Janet P. Near and Marcia P. Miceli, “Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing,” *Journal of Business Ethics* 4, no. 1 (1985): 1–16.
- 24 Kate Kenny, *Whistleblowing: Toward a New Theory* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2019).
- 25 Lewis, D. B. (Ed.). (2011). *Whistleblowing Around the World: Law, Culture and Practice*. Edward Elgar.
- 26 Manfred Nowak, *Introduction to the International Human Rights Regime* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2003), 47–52.
- 27 Marcia P. Miceli, Janet P. Near, and Terry M. Dworkin, *Whistle-Blowing in Organizations* (New York: Routledge, 2008).
- 28 Near, J. P., & Miceli, M. P. (1995). *Effective Whistle-Blowing*. *Academy of Management Review*, 20(3), 679–708.
- 29 Near, Janet P., and Miceli, Marcia P. “Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing.” *Journal of Business Ethics* 4, no. 1 (1985): 1–16.
- 30 Nowak, M. (2005). *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*. N.P. Engel.
- 31 OECD, *Committing to Effective Whistleblower Protection* (Paris: OECD Publishing, 2016).

- 32 OECD, *G20/OECD Compendium of Good Practices for Integrity in Public Procurement / Whistleblower protection elements* (tài liệu tổng hợp thực hành tốt; nhấn mạnh cơ chế chống trả thù, bảo mật, kênh báo cáo và thực thi).
- 33 OECD, *Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices*. Paris: OECD Publishing, 2011.
- 34 Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *International Covenant on Civil and Political Rights*, art. 19.
- 35 Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Human Rights: Handbook for Parliamentarians No. 26* (Geneva: OHCHR & IPU, 2016), 35–38.
- 36 Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR).
- 37 OHCHR, *International Covenant on Civil and Political Rights*, art. 25; xem thêm UN Human Rights Committee, *General Comment*.
- 38 OHCHR (2006), *Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation*. United Nations.
- 39 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Committing to Effective Whistleblower Protection* (Paris: OECD Publishing, 2016).
- 40 Oxford Learner’s Dictionaries, s.v. “accusation,” accessed January 7, 2026. [oxfordlearnersdictionaries.com](https://www.oxfordlearnersdictionaries.com)
- 41 Peter Roberts, A. J. Brown, and Jane Olsen, *Whistling While They Work: A Good-Practice Guide for Managing Internal Reporting of Wrongdoing in Public Sector Organisations* (Canberra: ANU Press, 2011).
- 42 Richard E. Moberly, “Sarbanes–Oxley and the New Protection for Whistleblowers,” *Administrative Law Review* 62, no. 1 (2012): 91–128.
- 43 Robert Alexy, *A Theory of Constitutional Rights* (Oxford: Oxford University Press, 2002), 44–48.
- 44 Robert G. Vaughn, “State Whistleblower Protection in a Global Context,” *Comparative Labor Law & Policy Journal* 36, no. 3 (2015): 553–578.

- 45 Robert G. Vaughn, *The Successes and Failures of Whistleblower Laws* (Cheltenham: Edward Elgar, 2012).
- 46 Socha, R., & Wołoch, A. (2022). Legal protection of whistleblowers – selected aspects. *Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej Im. Witelona W Legnicy*, 2, Article 43. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0015.9797>
- 47 Terry Morehead Dworkin and Elletta Sangrey Callahan, “Internal Whistleblowing: Protecting the Interests of the Employee, the Organization, and Society,” *American Business Law Journal* 29, no. 2 (1991): 267–308.
- 48 Transparency International & OECD. *Implementing Effective Whistleblower Protection*. Paris/Berlin: OECD Publishing & Transparency International, 2018.
- 49 Transparency International, *International Principles for Whistleblower Legislation* (Berlin: Transparency International, 2013).
- 50 Transparency International, *Whistleblowing in Europe: Legal Protections for Whistleblowers in the EU* (Berlin: Transparency International, 2013).
- 51 Transparency International, *Whistleblowing: An Effective Tool in the Fight against Corruption* (Berlin: TI, 2010).
- 52 U.S. Congress, *Treaty Document 109-6: United Nations Convention Against Corruption (UNCAC)*.
- 53 U.S. Office of Special Counsel (OSC). “Whistleblower Protection.
- 54 UK Government, “Whistleblowing” (Thông tin chính sách/khung bảo vệ người tố cáo theo pháp luật UK, PIDA 1998).
- 55 UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General Comment No. 12*, UN Doc. E/C.12/1999/5, para. 15.
- 56 UN OHCHR, *Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation* (New York: United Nations, 2006).
- 57 UNDP. *Protecting Whistleblowers in the Public Sector*. New York: United Nations Development Programme, 2015.

- 58 United Nations Development Programme (UNDP), *Protecting Whistleblowers in the Public Interest* (New York: UNDP, 2015).
- 59 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons*. Vienna, 2015.
- 60 United Nations, *International Covenant on Civil and Political Rights* (1966).
- 61 United Nations, *United Nations Convention against Corruption* (New York: United Nations, 2004).
- 62 UNODC, *Legislative Guide for the Implementation of the United Nations Convention against Corruption*.
- 63 UNODC, *Protecting Whistle-blowers: Practical Toolkit for Developing Whistle-blower Protection Frameworks* (Vienna: UNODC, 2025).
- 64 UNODC, *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons* (Vienna: United Nations, 2015).
- 65 UNODC. *Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption*. Vienna, 2015.
- 66 Vandekerckhove, W. (2010). *Whistleblowing and Organizational Social Responsibility*. Ashgate.
- 67 Vaughn, R. G. (2012). *The Successes and Failures of Whistleblower Laws*. Edward Elgar.
- 68 World Bank, *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank* (Washington, DC: World Bank, 1997); xem thêm World Bank, *Anticorruption* portal.
- 69 World Bank. *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight against Corruption*. Washington, DC: World Bank, 2020.
- 70 World Bank. *World Development Report 2017: Governance and the Law*. Washington, DC: World Bank, 2017.
- 71 Yehonatangivati (2015), “*A Theory of Whistleblower Rewards*”, Tạp chí của Đại học Chicago, Hoa Kỳ.

