|  |  |
| --- | --- |
| QUỐC HỘI KHÓA XIV  **ỦY BAN PHÁP LUẬT**  Số: 747/BC-UBPL14 | **CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**  **Độc lập – Tự do – Hạnh phúc**  *Hà Nội, ngày 15 tháng 8 năm 2017* |

**BÁO CÁO**

**Thẩm tra dự án Luật Tố cáo (sửa đổi)**

Kính gửi: Ủy ban Thường vụ Quốc hội,

Thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2017 của Quốc hội, tại kỳ họp thứ 3 (tháng 5/2017) Quốc hội đã thảo luận, cho ý kiến về dự án Luật Tố cáo (sửa đổi) theo Tờ trình của Chính phủ và Báo cáo thẩm tra của Ủy ban Pháp luật của Quốc hội[[1]](#footnote-1). Qua thảo luận, các vị đại biểu Quốc hội đã cho nhiều ý kiến về những nội dung cụ thể và đa số đại biểu đề nghị dự án Luật này nên được xem xét, thông qua theo quy trình tại ba kỳ họp. Ngay sau kỳ họp, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã đề nghị Chính phủ khẩn trương chuẩn bị dự án Luật theo quy định tại Điều 76 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Trên cơ sở đó, Chính phủ đã tiếp thu, chỉnh lý dự thảo Luật Tố cáo (sửa đổi) và có Báo cáo số 338/BC-CP ngày 11/8/2017 hoàn thiện, tiếp thu, giải trình ý kiến đại biểu Quốc hội trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Thực hiện nhiệm vụ theo quy định của pháp luật, ngày 14/08/2017 Ủy ban Pháp luật tổ chức phiên họp toàn thể để thẩm tra dự án Luật. Tham dự phiên họp có đại diện Thường trực Hội đồng Dân tộc, Ủy ban Văn hóa, giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng, Ủy ban Các vấn đề xã hội của Quốc hội; đại diện Ban Nội chính Trung ương, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Bộ Công an. Sau khi nghe Phó Tổng Thanh tra Chính phủ thay mặt Tổng Thanh tra Chính phủ được Thủ tướng Chính phủ ủy quyền trình bày Báo cáo, các đại biểu tham dự đã thảo luận. Ủy ban Pháp luật kính trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội Báo cáo thẩm tra về dự án Luật Tố cáo (sửa đổi) theo Báo cáo tiếp thu, giải trình số 338/BC-CP của Chính phủ như sau.

**I. Ý KIẾN CHUNG**

Chính phủ, Cơ quan chủ trì soạn thảo đã nghiêm túc thực hiện chỉ đạo của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, tích cực nghiên cứu, tiếp thu nhiều ý kiến và giải trình hầu hết các ý kiến của đại biểu Quốc hội để chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo Luật[[2]](#footnote-2), với các nội dung quan trọng như về hình thức tố cáo, tố cáo nặc danh, bảo vệ người tố cáo, rút tố cáo, khen thưởng, xử lý vi phạm và nhiều nội dung khác. Ủy ban Pháp luật cơ bản tán thành nhiều nội dung trong dự thảo Luật nhằm cụ thể hóa quy định mới của Hiến pháp về quyền con người, quyền cơ bản của công dân, góp phần thực hiện có hiệu quả chủ trương của Đảng về tăng cường và nâng cao hiệu quả công tác giải quyết tố cáo trong giai đoạn hiện nay.

Bên cạnh những điểm tích cực nêu trên, nhiều ý kiến cho rằng, đây là dự án Luật quan trọng, nhạy cảm, nhân dân đặc biệt quan tâm nên cần được nghiên cứu sâu thêm để giải quyết các vấn đề thực tiễn đang đặt ra. Một số nội dung đã được chỉnh lý, hoàn thiện thêm một bước nhưng tính khả thi chưa cao, như chưa xác định được cơ quan chủ trì thực hiện; đối tượng, phạm vi, biện pháp bảo vệ người tố cáo trong dự thảo Luật là quá rộng và cũng còn khá chung chung, chồng chéo, trùng lặp với lĩnh vực khác.

Ủy ban Pháp luật đề nghị Chính phủ cần rà soát các quy định của dự thảo Luật với quy định của các văn bản pháp luật có liên quan (Bộ luật Tố tụng hình sự, Luật Phòng, chống tham nhũng, Luật Giao dịch điện tử, Luật Cán bộ, công chức, Luật Viên chức…) để bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Ngoài ra, trong dự thảo Luật có một số nội dung giao Chính phủ quy định chi tiết, đề nghị cần chuẩn bị dự thảo Nghị định trình đồng thời với dự án Luật để bảo đảm văn bản quy định chi tiết được ban hành có hiệu lực cùng thời điểm có hiệu lực của Luật.

**II. VỀ NHỮNG VẤN ĐỀ CỤ THỂ**

**1. Về hình thức tố cáo, tiếp nhận, xử lý ban đầu thông tin tố cáo (Điều 19, Điều 20)**

Dự thảo Luật được chỉnh lý theo hướng vẫn giữ quy định 02 hình thức tố cáo như dự thảo Luật trình Quốc hội là tố cáo bằng đơn và tố cáo trực tiếp, nhưng có bổ sung quy định riêng về việc tiếp nhận, xử lý tố cáo qua thư điện tử, fax, điện thoại; vào sổ theo dõi, phân loại, phục vụ cho công tác quản lý, kiểm tra, thanh tra.

Ủy ban Pháp luật nhận thấy, dự thảo Luật tuy có tiếp thu một phần ý kiến đại biểu Quốc hội nhưng còn chưa rõ ràng, vẫn chưa đáp ứng được mục đích, yêu cầu sửa đổi Luật; bởi vì, vấn đề căn bản, mấu chốt là xác định được nội dung tố cáo có căn cứ, chính xác, rõ địa chỉ, họ tên người tố cáo là điều kiện đủ để thụ lý giải quyết. Việc tố cáo qua thư điện tử, fax, điện thoại thực chất cũng chỉ là các phương thức thể hiện khác nhau của 2 hình thức tố cáo mà dự thảo Luật đã quy định là tố cáo bằng đơn và tố cáo trực tiếp. Vì vậy, đề nghị dự thảo Luật chỉnh lý theo hướng: quy định hình thức *tố cáo bằng đơn* và các *hình thức tố cáo khác theo quy định**của pháp luật*(hình thức khác có thể bao gồm thư điện tử, fax, điện thoại mà các luật khác đã quy định).

Ngoài ra, có nhiều ý kiến cho rằng, để tạo điều kiện thuận lợi cho người tố cáo và bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật (tương tự quy định của Bộ luật Dân sự, Luật Phòng, chống tham nhũng…) cần quy định 02 hình thức là *tố cáo bằng văn bản* (thay cho tố cáo bằng đơn) và *tố cáo bằng lời nói* (thay cho tố cáo trực tiếp); trong đó, hình thức *tố cáo bằng văn bản* gồm có: *đơn bằng giấy, thư điện tử hoặc bản fax*; hình thức *tố cáo bằng lời nói* gồm có: *trình bày trực tiếp tại cơ quan có thẩm quyền hoặc trình bày qua điện thoại*.

**2. Về trình tự, thủ tục giải quyết tố cáo (Điều 22, Điều 26)**

*- Về thời hạn giải quyết tố cáo (Điều 22):* Ủy ban Pháp luật cơ bản nhất trí với quy định của dự thảo Luật đã được chỉnh lý, sửa đổi theo hướng giảm thời hạn giải quyết tố cáo so với hiện hành. Quy định như vậy sẽ đáp ứng được yêu cầu về cải cách thủ tục hành chính, việc ứng dụng công nghệ thông tin trong giai đoạn hiện nay. Có ý kiến đề nghị cần tiếp tục nghiên cứu rút ngắn hơn nữa thời hạn giải quyết đối với những vụ việc rõ ràng, đơn giản trong một số thời điểm nhạy cảm (trong dịp bầu cử, bổ nhiệm, đề bạt các chức danh…) nhằm bảo vệ kịp thời quyền và lợi ích hợp pháp của người bị tố cáo và cá nhân, tổ chức có liên quan.

*- Về quy định “rút tố cáo” (Điều 26):* Ủy ban Pháp luật cơ bản nhất trí với dự thảo Luật quy định theo hướng người tố cáo có thể rút toàn bộ nội dung tố cáo hoặc một phần nội dung tố cáo. Việc rút tố cáo có thể chấm dứt trách nhiệm của người tố cáo nhưng không chấm dứt trách nhiệm bảo vệ pháp luật của người giải quyết tố cáo. Tuy nhiên, cần tiếp tục rà soát, chỉnh lý, hoàn thiện thêm khắc phục sơ hở dễ bị lạm dụng rút đơn tố cáo do bị dụ dỗ, mua chuộc.

**3. Về bảo vệ người tố cáo (Chương VI)**

Cơ quan soạn thảo đã bổ sung nhiều nội dung vào Chương VI của dự thảo Luật (từ Điều 41 đến Điều 58), quy định cụ thể về trình tự, thủ tục bảo vệ; các biện pháp bảo vệ người tố cáo, người cung cấp thông tin. Việc quy định như vậy nhằm thể chế hóa Chỉ thị số 50-CT/TW ngày 15/12/2015 của Bộ Chính trị.

Ủy ban Pháp luật cho rằng, quy định của dự thảo Luật có phạm vi quá rộng, cả về lĩnh vực, biện pháp và đối tượng được bảo vệ, không phù hợp với điều kiện kinh tế-xã hội ở nước ta, không có tính khả thi, do đó cần rà soát về các nội dung nêu trên nhằm khắc phục tình trạng quy định chồng chéo, trùng lặp với quy định của pháp luật về dân sự, hình sự, hành chính… Đề nghị Chính phủ cần tiếp tục nghiên cứu, có đánh giá tác động toàn diện và sâu sắc hơn, có các hoạt động khảo sát thực tế, nghiên cứu kinh nghiệm nước ngoài để có quy định phù hợp hơn về trách nhiệm của cơ quan chủ trì thực hiện và các cơ quan có trách nhiệm phối hợp nhằm bảo đảm tính khả thi của Luật và tạo sự đồng thuận cao. Hơn nữa, về căn cứ để quyết định áp dụng biện pháp bảo vệ chưa rõ ràng, chưa phù hợp với thực trạng tình trạng tố cáo sai là phổ biến (chiếm tỷ lệ khoảng 60% số vụ tố cáo), do đó việc quy định trường hợp được bảo vệ và biện pháp được áp dụng cần phải rất chặt chẽ nếu không sẽ bị lạm dụng và mục đích việc bảo vệ người tố cáo không đạt được.

*- Về cơ quan có thẩm quyền bảo vệ (Điều 43):* Dự thảo Luật quy định nhiều cơ quan có thẩm quyền bảo vệ người tố cáo như cơ quan có thẩm quyền giải quyết tố cáo, cơ quan tiếp nhận, xác minh nội dung tố cáo, cơ quan công an, Ủy ban nhân dân cấp xã. Tuy nhiên, chưa rõ cơ quan nào là cơ quan chủ trì chịu trách nhiệm chính thực hiện các biện pháp bảo vệ người tố cáo, cơ quan nào là cơ quan chịu trách nhiệm phối hợp. Việc giao Ủy ban nhân dân cấp xã có trách nhiệm bảo vệ các quyền công dân của người được bảo vệ tại nơi cư trú như nội dung tại Điều 56 là chưa thật phù hợp với nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan này và tính khả thi không cao.

Đa số ý kiến Ủy ban Pháp luật đề xuất để thực hiện chủ trương của Đảng trong việc bảo vệ người tố cáo, đồng thời bảo đảm linh hoạt và phù hợp với điều kiện thực tế của nước ta thì dự thảo Luật chỉ nên quy định về nguyên tắc, yêu cầu, phạm vi, phương thức, cơ quan có trách nhiệm bảo vệ người tố cáo; còn về căn cứ, trình tự, thủ tục, áp dụng các biện pháp bảo vệ và phân công trách nhiệm cụ thể đối với từng cơ quan trong việc bảo vệ người tố cáo thì nên giao Chính phủ quy định. Cũng có ý kiến đề nghị Luật cần có thêm quy định về bảo vệ người bị tố cáo, khi chưa có kết luận đúng, sai mà đơn tố cáo đã lan truyền rộng gây ảnh hưởng đến uy tín, danh dự người bị tố cáo.

**4. Về khen thưởng và xử lý hành vi vi phạm (Chương VIII)**

*- Về khen thưởng:* Dự thảo Luật đã chỉnh lý, bổ sung một số quy định cụ thể về khen thưởng, bao gồm nguyên tắc khen thưởng người có thành tích trong việc tố cáo; hình thức khen thưởng; tiêu chuẩn khen thưởng; đề nghị khen thưởng; hồ sơ, thủ tục khen thưởng; quỹ khen thưởng và mức thưởng (từ Điều 63 đến Điều 68).

Đa số ý kiến Ủy ban Pháp luật đề nghị không quy định về khen thưởng trong dự thảo Luật vì các nội dung này đã được quy định trong Luật Thi đua, khen thưởng và các văn bản pháp luật khác. Mặt khác, nhiều quy định về nội dung này trong dự thảo Luật trùng lặp, chồng chéo, mâu thuẫn với các văn bản pháp luật có liên quan.

Một số ý kiến nhất trí việc bổ sung những nội dung trên nhằm thể chế hóa Chỉ thị số 50-CT/TW ngày 15/12/2015 của Bộ Chính trị và Nghị quyết trung ương 4 khóa 12 của BCHTW Đảng để khen thưởng, động viên kịp thời người có thành tích tố giác hành vi vi phạm pháp luật, nhất là tố giác hành vi tham nhũng. Tuy nhiên, đề nghị không quy định việc thành lập quỹ khen thưởng trong dự thảo Luật vì sẽ làm tăng tăng biên chế và bộ máy.

*- Về xử lý vi phạm:* Dự thảo Luật quy định nhiều nội dung cụ thể xử lý hành vi cố ý vi phạm của người tố cáo sai; các hành vi vi phạm của người giải quyết tố cáo (từ Điều 69 đến Điều 74).

Đa số ý kiến Ủy ban Pháp luật đề nghị không quy định nội dung này trong dự thảo Luật, vì việc xử lý vi phạm đã được quy định cụ thể trong các văn bản pháp luật hiện hành như Luật Cán bộ, công chức, Luật Xử lý vi phạm hành chính, Bộ luật Hình sự, Bộ luật Dân sự và các văn bản pháp luật có liên quan. Việc quy định cụ thể trong dự thảo Luật sẽ dẫn đến trùng lắp, chồng chéo và không bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

Có ý kiến nhất trí với quy định của dự thảo Luật về xử lý vi phạm nhằm nâng cao kỷ cương, kỷ luật trong công tác giải quyết tố cáo; xử lý nghiêm người lợi dụng quyền tố cáo, cố ý tố cáo sai sự thật và người có trách nhiệm giải quyết tố cáo cố tình bao che, né tránh trách nhiệm. Tuy nhiên, đề nghị chỉ nên quy định những nội dung mới, mang tính đặc thù trong lĩnh vực tố cáo nhằm tránh trùng lắp, mâu thuẫn, chồng chéo với các văn bản pháp luật khác. Cũng có thể quy định về các nội dung này trong các điều về quyền và nghĩa vụ của người tố cáo, người giải quyết tố cáo.

**5. Về điểm dừng trong giải quyết tố cáo**

Ủy ban Pháp luật cho rằng, dự thảo Luật quy định Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Ủy ban Thường vụ Quốc hội là cơ quan có thẩm quyền giải quyết tố cáo cao nhất nhưng chưa quy định việc chấm dứt giải quyết tiếp đối với trường hợp đã được cơ quan có thẩm quyền cao nhất giải quyết là không phù hợp. Trên thực tế nhiều vụ việc tố cáo đã được cơ quan có thẩm quyền cao nhất giải quyết, nhưng người dân vẫn tiếp tục tố cáo, dẫn đến tố cáo kéo dài, gây khó khăn, lúng túng cho các cơ quan nhà nước và gây bất ổn cho xã hội. Vì vậy, Luật cần quy định rõ điểm dừng của tố cáo gắn với điểm dừng của thẩm quyền giải quyết tố cáo.

**6. Một số nội dung khác.**

Ngoài các nội dung nêu trên, Ủy ban Pháp luật đã thảo luận, nêu nhiều ý kiến về nội dung cụ thể khác như: đề nghị làm rõ hơn khái niệm “tố cáo”, xác định rõ phạm vi điều chỉnh, phạm vi không điều chỉnh của Luật này; xác định rõ quyền tố cáo là của “cá nhân” hay “công dân”; về nghĩa vụ của người tố cáo phải gửi đơn đến đúng cơ quan có thẩm quyền giải quyết (Điều 9); về nguyên tắc xác định thẩm quyền giải quyết tố cáo (Điều 12); về tố cáo nặc danh, mạo danh (Điều 20); về giải quyết lại vụ việc tố cáo tiếp (các điểm quy định tại khoản 3 Điều 30); về thời hiệu tố cáo; quy định cụ thể hơn sự phối hợp giữa các cơ quan, tổ chức có trách nhiệm trong quá trình giải quyết tố cáo; đồng thời, cho nhiều ý kiến về mặt kỹ thuật lập pháp.

Tại buổi họp thẩm tra của Ủy ban Pháp luật, đại diện Cơ quan soạn thảo đã phát biểu tiếp thu nhiều ý kiến của Ủy ban Pháp luật.

\*

\* \*

*Kính thưa Ủy ban Thường vụ Quốc hội,*

Trên đây là Báo cáo thẩm tra về dự án Luật Tố cáo (sửa đổi), Ủy ban Pháp luật kính trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định./.

|  |  |
| --- | --- |
| ***Nơi nhận:***  - Như kính gửi;  - Lưu: HC, PL;  - Epas: 61694. | **TM. ỦY BAN PHÁP LUẬT**  **CHỦ NHIỆM**  **(Đã ký)** |

**Nguyễn Khắc Định**

1. Tờ trình số 132 /TTr-CP ngày 13/04/2017 của Chính phủ; Báo cáo thẩm tra số 539/BC-UBPL14 ngày 05/05/2017 của Ủy ban Pháp luật của Quốc hội.

   2. So với dự thảo Luật trình Quốc hội tại kỳ họp thứ 3, dự thảo Luật mới đã tiếp thu, chỉnh lý 45/64 điều và bổ sung 12 điều mới. [↑](#footnote-ref-1)
2. [↑](#footnote-ref-2)