



Chống tham nhũng ở khu vực Đông Âu và Trung Á

QUY ĐỊNH VỀ KÊ KHAI TÀI SẢN ĐỐI VỚI CÔNG CHỨC

MỘT CÔNG CỤ ĐỂ PHÒNG NGỪA THAM NHŨNG



Biên dịch:

Vụ Hợp tác quốc tế - Thanh tra Chính phủ

Quy định về kê khai tài sản đối với công chức

Nhà Xuất bản Lao động



THANH TRA CHÍNH PHỦ

Chống tham nhũng ở khu vực Đông Âu và Trung Á

Quy định về kê khai tài sản đối với công chức

**MỘT CÔNG CỤ
ĐỂ PHÒNG NGỪA THAM NHŨNG**

“Ấn phẩm dịch này được xuất bản sau khi được OECD chấp thuận. (Các) tác giả của bản dịch hoàn toàn chịu trách nhiệm về chất lượng của bản dịch và tính nhất quán của bản dịch so với bản gốc. Trong trường hợp có cách hiểu không nhất quán giữa bản gốc và bản dịch, bản gốc của tài liệu sẽ được sử dụng làm căn cứ chính thức.”

Bản gốc của ấn phẩm do OECD xuất bản dưới tiêu đề:
Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption,
Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia
© 2011 OECD

© 2015 Thanh tra Chính phủ Việt Nam, đối với bản dịch tiếng Việt.

LỜI GIỚI THIỆU

Tham nhũng là một trong những trở ngại lớn nhất đe dọa sự ổn định xã hội và phát triển kinh tế của mỗi quốc gia. Những tác động tiêu cực của nó khiến cho việc ban hành và thực hiện các biện pháp phòng, chống tham nhũng hiệu quả nhằm thúc đẩy quản trị tốt và tạo dựng một môi trường kinh doanh cạnh tranh lành mạnh đã trở thành một trong những ưu tiên cấp thiết hàng đầu của mỗi quốc gia.

Công ước Liên hợp quốc về Chống tham nhũng dành riêng một chương để quy định về các biện pháp phòng ngừa tham nhũng, trong đó yêu cầu các quốc gia thành viên nỗ lực thực hiện các biện pháp hữu hiệu nhằm tăng cường quản trị tốt, nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình. Trong bối cảnh đó, nhiều quốc gia đã xây dựng và đưa vào vận hành các hệ thống kê khai tài sản dành cho công chức và coi đó là một công cụ mạnh mẽ để đạt được mục đích nói trên.

Là một trong những tổ chức đi đầu trong việc thiết lập và thúc đẩy các tiêu chuẩn chống tham nhũng và các nguyên tắc về quản trị tốt, thông qua việc tăng cường chia sẻ kinh nghiệm và các chương trình ở cấp độ khu vực, Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) đã phát triển và cung cấp nhiều bộ công cụ nhằm giúp các quốc gia cải thiện các nỗ lực thúc đẩy quản trị tốt và chống tham nhũng, trong đó có ấn phẩm *Quy định về kê khai tài sản đối với công chức: Một công cụ để phòng ngừa tham nhũng*. Với việc cung cấp một phân tích

mang tính hệ thống về những thông lệ đang được thực hiện trong lĩnh vực kê khai tài sản ở khu vực Đông Âu và Trung Á, cũng như một số nước ở khu vực Tây Âu và Bắc Mỹ, đồng thời đưa ra những khuyến nghị mang tính chính sách, ấn phẩm này là một tài liệu rất bổ ích đối với việc xây dựng, cải cách và đánh giá các hệ thống kê khai tài sản ở cấp độ quốc gia.

Được sự đồng ý của OECD, Vụ Hợp tác quốc tế, Thanh tra Chính phủ đã chủ trì biên dịch toàn bộ ấn phẩm này sang tiếng Việt. Đây là một trong những hoạt động tăng cường tuyên truyền và sử dụng kết quả đầu ra của hoạt động hợp tác quốc tế của Thanh tra Chính phủ. Chúng tôi tin tưởng rằng, công trình nghiên cứu này sẽ là một nguồn tài liệu hữu ích cho công tác hoàn thiện thể chế, nghiên cứu, đào tạo, thực thi pháp luật, góp phần tăng cường hiệu lực, hiệu quả công tác phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam.

Vụ Hợp tác quốc tế - Thanh tra Chính phủ xin trân trọng giới thiệu./.

LỜI NÓI ĐẦU

Tham nhũng là mối đe dọa lớn đối với nền quản trị tốt, với các tiến trình dân chủ và sự cạnh tranh kinh doanh lành mạnh. Chống tham nhũng và thúc đẩy quản trị tốt là một trong những ưu tiên chính của OECD. Để giải quyết vấn đề tham nhũng và thúc đẩy quản trị tốt, OECD đã áp dụng một cách tiếp cận đa ngành, trong đó bao gồm việc chống hối lộ đối với công chức nước ngoài, chống tham nhũng trong chính sách tài chính, quản trị khu vực công và tư, hỗ trợ phát triển và tín dụng xuất khẩu. OECD là một tổ chức dẫn đầu trong việc thiết lập và thúc đẩy các tiêu chuẩn chống tham nhũng và các nguyên tắc về quản trị tốt. Nó đảm bảo việc thực thi các tiêu chuẩn và nguyên tắc đó thông qua cơ chế đánh giá và giám sát lẫn nhau giữa các quốc gia thành viên và cung cấp cho các nhà hoạch định chính sách những phân tích và khuyến nghị. Nó cũng giúp các quốc gia không phải là thành viên của OECD cải thiện các nỗ lực thúc đẩy quản trị tốt và chống tham nhũng thông qua việc tăng cường chia sẻ kinh nghiệm và các phân tích đánh giá cũng như các chương trình ở cấp độ khu vực.

Mạng lưới chống tham nhũng khu vực Đông Á và Trung Á (ACN) là một chương trình chống tham nhũng như vậy ở cấp độ khu vực. Trong suốt thập kỷ vừa qua, ACN (www.oecd.org/corruption/acn) đã là một phương tiện chính được sử dụng để chia sẻ kinh nghiệm của OECD và thúc đẩy các chương trình chống tham nhũng trong khu vực. Trong nhiều năm qua, các quốc gia tham gia vào ACN đã đưa ra và cải cách các hệ thống kê khai tài sản của mình, và vẫn tiếp tục

phải đối mặt với nhiều thách thức nhằm đảm bảo tính hiệu quả của các hệ thống này.

Chương trình SIGMA – Chương trình hỗ trợ tăng cường quản trị và quản lý – là đồng sáng kiến của OECD và Liên minh Châu Âu do Liên minh Châu Âu tài trợ chính. SIGMA (www.sigmaxweb.org) cung cấp hỗ trợ trong nhiều lĩnh vực của quản trị và quản lý công, trong đó có lâm chính công. SIGMA hiện đang được thực hiện với các quốc gia ứng cử viên của EU, các ứng cử viên tiềm năng và các đối tác láng giềng của Châu Âu.

Báo cáo này do ACN và SIGMA cùng xây dựng. Nó cung cấp một phân tích mang tính hệ thống về những thông lệ đang được thực hiện trong lĩnh vực kê khai tài sản ở khu vực Đông Âu và Trung Á, cũng như một số nước ở khu vực Tây Âu và Bắc Mỹ, đồng thời đưa ra những khuyến nghị chính sách về một số yếu tố chủ yếu của các hệ thống kê khai tài sản. Những khuyến nghị này sẽ rất có ích đối với các chính phủ và các tổ chức quốc tế đang muốn xây dựng, cải cách và đánh giá các hệ thống kê khai tài sản ở cấp độ quốc gia.

SỰ GHI NHẬN VỀ ĐÓNG GÓP

Nghiên cứu này là kết quả của một dự án do Mạng lưới Chống tham nhũng khu vực Đông Âu và Bắc Á của OECD (ACN) và Chương trình SIGMA của OECD-EU thực hiện. Nghiên cứu được điều phối bởi Olga Savran và Inese Gaika, OECD/ACN. Francisco Cardona, OECD/SIGMA, và Janos Bertok, Giám đốc quản trị của OECD, đã cung cấp những thông tin đầu vào có giá trị. Valts Kalnins thuộc Ban cố vấn PROVIDUS của Latvia là tác giả của phần phân tích trong nghiên cứu. Laura Stefan của Viện Nghiên cứu Xã hội Ruma-ni đã thực hiện ba trong bốn nghiên cứu điển hình. Tanya Khavanska, OECD/ACN đã thực hiện nghiên cứu điển hình về U-crai-na và hỗ trợ cung cấp thí dụ về các quốc gia khác.

MỤC LỤC

Giới thiệu	15
PHẦN I. CÁC NGUYÊN TẮC VÀ KHUYẾN NGHỊ VỀ CHÍNH SÁCH ĐỐI VỚI VẤN ĐỀ KÊ KHAI TÀI SẢN CỦA CÔNG CHỨC.....	18
Tại sao lại đưa ra các hệ thống kê khai tài sản?	19
Nên lựa chọn khuôn khổ pháp lý nào?	20
Một quy định cho mọi công chức, hay những quy định khác nhau cho các nhóm khác nhau?	21
Cơ quan nào nên chịu trách nhiệm?	22
Những đối tượng nào nên bắt buộc phải kê khai tài sản? ..	24
Những thông tin nào nên được kê khai?.....	25
Các bản kê khai nên được thu như thế nào?.....	25
Các bản kê khai nên được xác minh như thế nào?	26
Cần phải có những chế tài nào để thực hiện các quy định về kê khai tài sản?.....	27
Những thông tin nào nên được công khai trước người dân và các tổ chức công khác?	28
Hệ thống kê khai nên được đánh giá như thế nào?.....	28
PHẦN II. PHÂN TÍCH NHỮNG THỰC TIỄN VỀ KÊ KHAI TÀI SẢN HIỆN NAY	30
Chương I. Bối cảnh lịch sử và các tiêu chuẩn quốc tế.....	31
1.1. Sự phát triển của vấn đề kê khai của công chức.....	31
1.2. Các tiêu chuẩn quốc tế.....	34
Tài liệu tham khảo	38
Chương 2. Mục đích của các hệ thống kê khai.....	39
Tài liệu tham khảo	47
Chương 3. Cơ sở pháp lý và sự phân công về mặt tổ chức ...	48

3.1. Cơ sở pháp lý.....	48
3.2. Sự phân công về mặt tổ chức.....	53
3.3. So sánh giữa hệ thống chung và hệ thống riêng ở các nhánh quyền lực trong bộ máy nhà nước	59
3.4. So sánh các bản kê khai có một nội dung với các bản kê khai có nhiều nội dung	61
3.5. Bảo vệ cơ quan chịu trách nhiệm đối với các hệ thống kê khai khỏi những tác động không chính đáng.....	63
3.6. Sự tham gia của cơ quan quản lý thuế trong việc giám sát tài sản	67
3.7. Sự biến động và tính bền vững của các hệ thống mới..	70
Tài liệu tham khảo	74
Chương 4. Đối tượng của các hệ thống kê khai.....	75
4.1. Các nhóm công chức thuộc diện phải kê khai	75
4.2. Các đối tượng khác.....	85
4.3. Phân biệt giữa công chức làm chính trị và công chức làm chuyên môn	88
Tài liệu tham khảo	94
Chương 5. Phạm vi và nội dung của các bản kê khai.....	95
5.1. Thu nhập.....	95
5.2. Tài sản	97
5.3. Quà tặng.....	100
5.4. Các khoản chi tiêu	101
5.5. Những lợi ích bằng tiền và không bằng tiền	102
5.6. Xác định vợ/chồng, họ hàng và những người có liên quan khác.....	103
Tài liệu tham khảo	104
Chương 6. Xử lý các bản kê khai.....	105
6.1. Khi nào các bản kê khai được nộp	106
6.2. Các hình thức kê khai	108
6.3. Thu bản kê khai	111

6.4. Xác minh bản kê khai	112
6.5. Lưu trữ	123
Tài liệu tham khảo	125
Chương 7. Trách nhiệm và chế tài.....	126
7.1. Định nghĩa vi phạm	126
7.2. Tính chất của các chế tài.....	128
7.3. Thực tiễn áp dụng	133
Tài liệu tham khảo	136
Chương 8. Công khai	137
8.1. Mức độ công khai	138
8.2. Điều kiện công khai.....	141
8.3. Hình thức công khai	144
8.4. Cung cấp thông tin cho các công chức hoặc cơ quan công quyền khác	144
8.5. Bảo vệ thông tin về công chức	146
Tài liệu tham khảo	147
Chương 9. Đánh giá các hệ thống kê khai	148
9.1. Chi phí	148
9.2. Tính hiệu quả.....	152
9.3. Các xu hướng cải cách.....	163
Tài liệu tham khảo	169
PHẦN III. CÁC NGHIÊN CỨU ĐIỂN HÌNH VỀ KÊ KHAI TÀI SẢN.....	170
Chương 10. Vấn đề kê khai tài sản ở Lit-va	171
Bối cảnh.....	171
Cơ sở pháp lý và sự phân công về mặt tổ chức	172
Đối tượng của các hệ thống kê khai	174
Chương 11. Vấn đề kê khai tài sản ở Ru-ma-ni	182
Bối cảnh.....	182
Sự phân công về mặt tổ chức.....	185

Những ai phải kê khai?	190
Kê khai gì và như thế nào?	192
Xác minh và xử lý vi phạm	193
Những tiến triển mới nhất	197
Phụ lục 11.A1. Mẫu kê khai tài sản ở Ru-ma-ni	200
Phụ lục 11.A2. Mẫu kê khai lợi ích ở Ru-ma-ni.....	205
Chương 12. Vấn đề kê khai tài sản ở Tây Ban Nha	207
Tây Ban Nha – Ca-ta-lô-nia	207
Chương 13. Vấn đề kê khai tài sản ở U-crai-na	217
Bối cảnh.....	217
Cơ sở pháp lý và sự phân công về mặt tổ chức	219
Đối tượng của các hệ thống kê khai	220
Phạm vi và nội dung kê khai	221
Xử lý các bản kê khai	223
Chế tài xử lý vi phạm	224
Công khai.....	225
Đánh giá hệ thống kê khai	226

BẢNG BIỂU

1.1. Thời gian ban hành các quy định về kê khai tài sản đối với công chức ở các quốc gia đang chuyển đổi và một số quốc gia khác	34
3.1. Các loại cơ quan chịu trách nhiệm quản lý hệ thống kê khai tài sản của công chức.....	56
3.2. Các hệ thống riêng biệt và kết hợp ở các nhánh quyền lực... ..	60
6.1. Việc nộp bản kê khai bằng bản cứng và trên hệ thống điện tử.....	109
6.2. Tác động của công nghệ mới trong việc xử lý các bản kê khai tài chính (FDF) ở Ác-hen-ti-na.....	110
6.3. Tiếp cận thông tin ngân hàng (ở một số quốc gia được lựa chọn).....	123
7.1. Sự phụ thuộc của các hệ thống kê khai đối với các chế tài xử lý.....	135
8.1. Hình thức công khai	141
9.1. Các nguồn lực tài chính của cơ quan/tổ chức thực thi (ở một số quốc gia được lựa chọn)	149
9.2. Số lượng công chức thuộc diện phải kê khai và nhân viên chịu trách nhiệm xác minh (ở những quốc gia được lựa chọn).....	151
10.1. Dữ liệu về các bản kê khai về lợi ích cá nhân đã được công khai	180
10.2. Dữ liệu về các bản kê khai tài sản và thu nhập đã được công khai	180
11.1. Ngân sách của NIA tính bằng đồng Euro.....	187

GIỚI THIỆU

Mục đích của nghiên cứu

Nhiều quốc gia trên thế giới đã đưa ra các hệ thống kê khai tài sản đối với công chức nhằm mục đích phòng ngừa hoặc chống tham nhũng. Nhiều quốc gia tin rằng kê khai tài sản có thể là một công cụ mạnh mẽ để đạt được mục đích này; tuy nhiên, chưa thấy được nhiều tác động của những hệ thống này đối với các cấp độ của tham nhũng trên thực tế. Mục đích của nghiên cứu này là nhằm đưa ra một bức tranh rõ ràng hơn thông qua việc cung cấp một phân tích về thực tiễn hiện nay trong lĩnh vực kê khai tài sản của công chức, cụ thể là ở những nước xã hội chủ nghĩa cũ ở khu vực Đông Âu và Trung Á, và ở một số quốc gia thành viên của OECD ở khu vực Tây Âu và Bắc Mỹ.

Nghiên cứu bắt đầu bằng những khuyến nghị về chính sách dành cho các chính phủ quốc gia và các tổ chức quốc tế đang thực hiện việc xây dựng, cải cách và đánh giá đối với các hệ thống này ở cấp độ quốc gia. Một phân tích tiếp theo đó và những nghiên cứu điển hình ở phần kết thúc của nghiên cứu sẽ cung cấp cơ sở cho các khuyến nghị đã đưa ra. Những yếu tố chủ yếu của các hệ thống sẽ được rà soát lại, cũng như bối cảnh lịch sử và các mục tiêu đã dẫn các chính phủ đến quyết định thiết lập nên các hệ thống này. Xa hơn nữa, phân tích sẽ nghiên cứu về khung pháp lý của các hệ thống cũng như sự phân công về mặt tổ chức để quản lý chúng. Phân tích này sẽ đánh giá các nhóm công chức và những cá nhân có nghĩa vụ phải nộp bản kê khai, cũng như các thông tin cụ thể cần kê khai. Các quy trình thủ tục để xử lý và xác minh các thông tin đã được kê khai và các chế tài xử lý vi phạm sẽ được lưu tâm. Các cách tiếp cận đối với vấn đề công khai thông tin trong các bản kê khai cũng sẽ được đánh giá. Những vấn đề về tính

hiệu quả của chi phí hoặc lợi ích tổng thể của các hệ thống này cũng sẽ được phân tích. Bốn thí dụ điển hình của Lít-va, Ru-ma-ni, Tây Ban Nha và U-crai-na và một số quốc gia khác sẽ được trình bày.

Phương pháp

Trọng tâm của nghiên cứu này là các quốc gia ở khu vực Đông Âu và Trung Á. Tuy nhiên, để phân tích về kinh nghiệm của các quốc gia này trong bối cảnh quốc tế rộng hơn và để xác định được các xu thế và đưa ra khuyến nghị phù hợp với bối cảnh toàn cầu, thông tin về các quốc gia và khu vực khác cũng đã được nghiên cứu, bao gồm – như đã đề cập ở trên – một số quốc gia thành viên của OECD ở khu vực Tây Âu và Bắc Mỹ. Phạm vi bao trùm rộng và sự tham chiếu đến một số khu vực/quốc gia không mang ý nghĩa gợi ý về chính trị.

Nghiên cứu được thực hiện trên cơ sở hai nguồn thông tin chính: thu thập dữ liệu ban đầu từ các quốc gia khu vực Đông Âu và Bắc Á, và rà soát các nguồn tài liệu sẵn có. Để thu thập dữ liệu quốc gia, Ban thư ký ACN, cùng với SIGMA, đã thiết kế một bảng hỏi và đề nghị các công chức ở các cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm về vấn đề kê khai tài sản trả lời nó. Bảng hỏi này gồm những thông tin liên quan đến mục đích của hệ thống kê khai, cơ sở pháp lý và sự phân công về mặt tổ chức, nhóm công chức, loại thông tin phải kê khai, thủ tục kê khai, xác minh bản kê khai, chế tài xử lý vi phạm, sự tiếp cận của người dân, và sự đánh giá về hệ thống. Bảng hỏi đã được 20 quốc gia trả lời – An-ba-ni, A-déc-bai-zan, Bê-la-rút, Bốt-x-nia và Hét-zơ-gô-vi-na, Bun-ga-ri, Croát-tia, Êt-xtô-nia, Giooc-gia, Ka-zắc-xtan, Lát-va, Kô-sô-vô, Kur-rút-xtan, Lít-va, Cộng hòa Nam Tư cũ, Mông-tê-nê-grô, Ru-ma-ni, Slô-ve-nia, Tây Ban Nha (Ca-ta-lô-nia), Tát-di-kít-xtan, và U-crai-na. Những phân tích và các bảng so sánh giữa các hệ thống hướng tới bao trùm 20 quốc gia; tuy nhiên, điều này không phải trong trường hợp nào cũng thực hiện được do

sự đầy đủ và tính chính xác của dữ liệu trong nhiều trường hợp có sự khác nhau. Dữ liệu được cung cấp trong các bảng biểu là do người viết tổng hợp dựa trên câu trả lời đối với bảng hỏi. Các dữ liệu sẵn có về các quốc gia và khu vực cũng được bổ sung để so sánh.

Việc rà soát các nguồn tài liệu sẵn có bao gồm các cuốn sách, các nghiên cứu so sánh và đánh giá về các hệ thống quốc gia do các tổ chức quốc tế, chủ yếu là OECD, Nhóm các quốc gia chống tham nhũng thuộc Hội đồng Châu Âu (GRECO) và Ngân hàng Thế giới thực hiện. Các nguồn trực tuyến cũng như bản văn của các quy định pháp luật của một số quốc gia cụ thể cũng đã được nghiên cứu.

Nghiên cứu cũng được hưởng lợi từ các ý kiến thảo luận tại 2 hội thảo cấp chuyên gia: một do OECD và OSCE tổ chức ở Ben-grát, Séc-bia từ ngày 15-16/10/2009; và một do OECD tổ chức vào ngày 30/3/2010 tại Pa-ri, Pháp. Các quốc gia và chuyên gia tham gia vào dự án này cũng cung cấp bình luận của mình bằng văn bản để hoàn thiện dự thảo cuối cùng. Một nỗ lực đặc biệt cũng đã được thực hiện để điều phối nghiên cứu này thông qua một nghiên cứu về kê khai tài sản do Ngân hàng Thế giới thực hiện trong khuôn khổ Sáng kiến StAR.

Các thông tin trong nghiên cứu này chỉ là ở cấp độ quốc gia, trừ khi có sự ghi chú khác; các quy định và thông lệ khác nhau có thể được áp dụng ở các cấp độ dưới quốc gia. Trong một số trường hợp, sự tham chiếu đến các nguồn thông tin được bổ sung bằng các đường dẫn internet. Tất cả các đường dẫn ở phần chú thích đều tính đến thời điểm tháng 11/2009, trừ khi có sự ghi chú khác.

Phần I

CÁC NGUYÊN TẮC VÀ KHUYẾN NGHỊ VỀ CHÍNH SÁCH ĐỐI VỚI VẤN ĐỀ KÊ KHAI TÀI SẢN CỦA CÔNG CHỨC

“Các nguyên tắc và khuyến nghị về chính sách đối với vấn đề kê khai tài sản của công chức” trình bày các khuyến nghị đối với việc thiết kế, thực hiện và cải cách các hệ thống kê khai tài sản, có thể được sử dụng trên phạm vi toàn cầu. Những khuyến nghị này được dựa trên những phân tích về thực tiễn ở các quốc gia Đông Âu và Trung Á và một số quốc gia thành viên của OECD ở Tây Âu và Bắc Mỹ. Chúng đưa ra gợi ý về cách thức để tăng tính hiệu quả của việc kê khai tài sản thông qua việc nâng cao tính minh bạch và chống tham nhũng trong nền hành chính công. Những khuyến nghị này sẽ rất có ích đối với những chính phủ và tổ chức quốc tế đang muốn xây dựng, cải cách và đánh giá các hệ thống kê khai tài sản ở cấp độ quốc gia.

Nghiên cứu này bao trùm nhiều quốc gia với sự đa dạng về truyền thống văn hóa và pháp lý, điều kiện kinh tế và xã hội cũng như bối cảnh chính trị trong nước. Mặc dù việc phân tích các hệ thống kê khai tài sản ở các quốc gia này cung cấp một cơ sở để xác định các xu thế và vấn đề chính sách, nhưng không đủ để xây dựng một bộ khuyến nghị mang tính đồng bộ mà có thể áp dụng chung cho tất cả các quốc gia. Thay vào đó, nghiên cứu sẽ đưa ra các nguyên tắc và khuyến nghị mang tính chính sách, đồng thời xác định những khía cạnh nhất định của các hệ thống kê khai tài sản mà các quốc gia cần lưu ý khi thiết kế hệ thống kê khai riêng của mình.

Tại sao lại đưa ra các hệ thống kê khai tài sản?

Mỗi quốc gia - bao gồm cả chính phủ và xã hội dân sự của nó - và cộng đồng quốc tế nên xác định được những vấn đề cụ thể mà mình cần giải quyết thông qua một hệ thống kê khai tài sản. Các quốc gia cần tổ chức thảo luận một cách toàn diện và có sự tham gia của mọi thành phần trước khi đưa ra hoặc sửa đổi cơ bản hệ thống kê khai tài sản đối với công chức, nhằm xác định *những mục đích mà mình muốn đạt được*. Những mục đích chính của hệ thống kê khai tài sản có thể bao gồm:

- *Nâng cao tính minh bạch và niềm tin của người dân vào nền hành chính công*, thông qua việc công khai thông tin về tài sản của các chính trị gia và công chức mà trong đó thể hiện một điều rằng họ không có gì để che giấu;
- *Giúp những người đứng đầu của các cơ quan công quyền ngăn ngừa xung đột lợi ích giữa các nhân viên của mình* và giải quyết những tình huống như vậy khi chúng phát sinh, nhằm mục đích tăng cường liêm chính trong tổ chức;
- *Giám sát sự biến động về tài sản của các chính trị gia và công chức*, nhằm mục đích ngăn chặn họ thực hiện các hành vi sai trái và bảo vệ họ khỏi việc bị tố cáo sai sự thật, và giúp làm rõ phạm vi đầy đủ của hành vi làm giàu bất hợp pháp hoặc các hành vi phi pháp khác thông qua việc cung cấp chứng cứ bổ sung.

Cần phải xem xét các *điều kiện tiền đề và cơ hội*, bao gồm cả các nhân tố hỗ trợ (những nhà quản lý chịu trách nhiệm, những công chức trung thực, truyền thông chủ động), các khung pháp lý hiện có (hệ thống thu thuế, đăng ký tài sản và các loại hình đăng ký khác, thực thi pháp luật hiệu quả), và những hạn chế (thiếu công quỹ, thiếu ý chí chính trị để chống tham nhũng và kỷ luật hành chính công kém), và quyết định một khuôn khổ mang tính khả thi tối ưu, ở cả khía cạnh pháp lý, tài chính, nhân sự và các điều kiện khác cần có cho một hệ thống kê khai.

Không quá kỳ vọng vào các hệ thống kê khai tài sản. Kê khai tài sản là một trong những công cụ có thể giúp phòng ngừa tham nhũng, nhưng một mình nó thì không thể làm được gì, nhất là ở những quốc gia mà nền dân chủ chưa chín muồi, tham nhũng tràn lan, các hệ thống thuế quan hoạt động yếu và công tác thực thi pháp luật kém. Tuy nhiên, một hệ thống kê khai tài sản được thiết kế tốt và phù hợp có thể là một yếu tố quan trọng trong toàn bộ hệ thống liêm chính và chống tham nhũng của một quốc gia.

Khi vận động cho sự ra đời hoặc tăng cường hơn nữa các hệ thống kê khai của công chức, nên *tránh việc thúc đẩy đưa ra các giải pháp phù hợp với mọi đối tượng và quá chi tiết về mặt kỹ thuật*, mà thay vào đó, nên để các bên có liên quan ở trong nước tham gia vào việc thúc đẩy các mục tiêu chính sách và xác định nhu cầu cải cách của quốc gia, xác định những giải pháp có thể thực hiện được ở bối cảnh cụ thể và ủng hộ tính bền vững của các cải cách.

Nên lựa chọn khuôn khổ pháp lý nào?

Không có giải pháp riêng hoặc giải pháp mang tính pháp lý nào là tốt nhất đối với vấn đề kê khai tài sản của công chức. Các quốc gia nên xem xét truyền thống pháp lý và những kinh nghiệm đã có của mình, đánh giá những vấn đề của hiện tại nhằm quyết định xem cách tiếp cận nào là phù hợp để có được sự ủng hộ của các chính trị gia, công chức và công chúng.

Đa số các quốc gia đều đặt nguyên tắc kê khai tài sản vào trong *luật gốc* của mình, nhưng việc lựa chọn sẽ thực hiện hành vi pháp lý nào nên được thực hiện trên cơ sở xem xét bối cảnh toàn cục của quốc gia. Những nguyên tắc về công khai tài sản nên được đặt trong một luật khác, thí dụ như luật công vụ, các quy định về xung đột lợi ích của quốc hội, v.v...; hoặc có thể có một đạo luật đặc biệt về kê khai tài sản. Điều quan trọng là đảm bảo được rằng những nguyên tắc chủ chốt phải được thiết lập trong luật gốc, vì:

- Con đường dẫn đến việc thông qua một luật gốc có thể cho phép sự tham gia *phản biện của người dân* nhằm có được sự đồng thuận và đảm bảo sự chấp nhận của xã hội đối với *yêu cầu mang tính pháp lý* của việc công khai;
- Luật gốc có thể hạn chế các quyền cá nhân của công dân khi họ đang thực hiện vai trò của một công chức.

Một khuôn khổ pháp lý rộng hơn, thí dụ luật thuế và hình sự, cần phải được xem xét khi thiết kế các hệ thống kê khai tài sản.

Một quy định cho mọi công chức, hay những quy định khác nhau cho các nhóm khác nhau?

Một vấn đề vẫn đang được tranh cãi là liệu một hệ thống kê khai có thể được áp dụng đối với tất cả các nhánh quyền lực, bao gồm cả lập pháp, hành pháp và tư pháp, và mọi cấp bậc, từ bộ trưởng đến công chức bình thường hay không. Khi nhận thức được rằng trong thực tế, có sự khác nhau giữa các nhóm công chức, với cấp độ trách nhiệm và quyền lực cũng như tiềm năng liên quan đến xung đột lợi ích và tham nhũng khác nhau, các quốc gia nên xem xét những *quy định riêng biệt về kê khai tài sản cho các nhóm công chức khác nhau và công chức ở các ngành khác nhau*.

- Các lợi ích và tài sản của *cán bộ được bầu*, thí dụ như các nghị sĩ, nên là đối tượng của một bản kê khai riêng và bản kê khai đó sẽ được công khai rộng rãi trước người dân; chúng nên được cân nhắc trong bối cảnh của vị trí có được do

bầu cử và khả năng thực thi các chế tài đối với chúng. Điều này có thể đạt được thông qua quy chế tự kiểm soát tập thể, thí dụ như thông qua một ủy ban đặc biệt của quốc hội.

- *Các công chức hành pháp cấp cao*, bao gồm các bộ trưởng và những người được bổ nhiệm giữ các vị trí chính trị - và các cấp bậc cao nhất trong *ngành tư pháp và công tố* - có thể cần có những quy định đặc biệt, và bản kê khai của họ cũng cần được công khai trước công chúng.

Ngăn ngừa xung đột lợi ích giữa các nhân viên trong một tổ chức công là *trách nhiệm của những người quản lý*, thí dụ như các bộ trưởng và những người đứng đầu cơ quan. Do đó, mỗi tổ chức công có thể có các hệ thống nội bộ riêng của mình dựa trên các nguyên tắc chung, trong đó có thể bao gồm hoặc không bao gồm yêu cầu *công chức bậc thấp và bậc trung* phải kê khai tài sản. Ngay cả khi những công chức ở bậc thấp hoặc trung không phải nộp bản kê khai tài sản thì cũng cần có một cơ chế giám sát.

Cơ quan nào nên chịu trách nhiệm?

Không có giải pháp nào về mặt tổ chức có thể được khuyến nghị như là một giải pháp tốt hơn các giải pháp khác. Sự phân công về mặt tổ chức dựa chủ yếu vào mô hình hệ thống – một giải pháp cho mọi công chức hay có các giải pháp riêng cho từng nhóm công chức – và có thể thay đổi:

- *Các ủy ban thường trực của quốc hội* cung cấp cơ chế tự kiểm soát tập thể đối với các thành viên; tuy nhiên, việc thực thi sẽ phụ thuộc vào sự liêm khiết của các nghị sĩ và phản ứng của các cử tri.

- Trong bối cảnh đó, việc kê khai tài sản của các thẩm phán có thể được quản lý bởi *một cơ quan đặc biệt trong ngành tư pháp*.

- Vận hành hệ thống ở mỗi tổ chức công đối với các công chức của nó nhằm thể hiện trách nhiệm của người quản lý trong việc ngăn chặn xung đột lợi ích trong tổ chức của mình.

- *Một cơ quan chuyên ngành được trao quyền tự chủ đầy đủ*, nhất là ở những nơi mà người quản lý không thể hiện được vai trò trong ngăn ngừa xung đột lợi ích.

Ở những quốc gia mà nguyên tắc trách nhiệm giải trình xã hội và những chính sách có liên quan đã được thẩm thấu vào toàn bộ khu vực công, và những nhà quản lý của tổ chức công đã đạt được một mức độ chuyên nghiệp nhất định, thì *mỗi tổ chức công có thể tự thu và đánh giá các bản kê khai của mình* – vì họ có kiến thức đối với lĩnh vực của mình và am hiểu về công chức cấp dưới, và có tư cách pháp lý mạnh mẽ hơn, chẳng hạn như, trong việc áp dụng các chế tài.

Khả năng có được một cơ chế tự kiểm soát hiệu quả đối với các nghị sĩ vẫn thường bị nghi ngờ (thí dụ, bởi các ủy ban chuyên trách của quốc hội). Do đó, cơ chế tự giám sát cần được hỗ trợ bởi tính minh bạch thực sự của các bản kê khai, cùng với việc tổ chức các cuộc bầu cử tự do và công bằng một cách dân chủ.

Ở những quốc gia nơi mà việc kê khai của công chức và các chính sách về xung đột lợi ích còn là vấn đề khá mới mẻ thì *các cơ quan chuyên trách* sẽ có lợi thế. Những cơ quan này có thể tập trung vào việc tích lũy kiến thức chuyên môn mới một cách có hệ thống và cung cấp hỗ trợ cho khu vực công. Tuy nhiên, các cơ quan này – thường là nằm trong ngành hành pháp – có thể thiếu tư cách pháp lý khi thực thi các yêu cầu về kê khai tài sản đối với các ngành khác, thí dụ như đối với các nghị sĩ.

Ở những quốc gia có sự quản lý tập trung đối với các hệ thống kê khai, các tổ chức chịu trách nhiệm cần phải *được bảo vệ một cách phù hợp khỏi những tác động về mặt chính trị hoặc những tác động trái pháp luật khác*. Theo đó, họ cần được đối xử theo các tiêu chuẩn được áp dụng đối với bất kỳ cơ quan chống tham nhũng hoặc cơ quan có chức năng kiểm soát nào trong khu vực công.

Cơ quan quản lý thuế, cùng với các cơ quan kiểm soát tài chính và cơ quan đăng ký công cộng khác, nên được tham gia khi mà việc giám sát tài sản là một trong những mục đích của hệ thống kê khai.

Những đối tượng nào nên bắt buộc phải kê khai tài sản?

Không có tiêu chuẩn chung về quy định đối tượng công chức nào *nên bắt buộc phải nộp bản kê khai*. Các quốc gia nên thảo luận kỹ lưỡng, cân đối chi phí và lợi ích của việc mở rộng (sẽ nhiều gánh nặng và tốn kém hơn) hay thu hẹp phạm vi đối tượng. Không có bằng chứng thuyết phục về việc nếu mở rộng tối đa phạm vi bắt buộc kê khai thì sẽ dẫn tới hiệu quả phòng ngừa tham nhũng cao hơn.

- Như đã nói ở trên, cần lưu tâm thích đáng đến việc thiết lập các nghĩa vụ một cách riêng biệt phù hợp với cấp bậc và trách nhiệm của công chức. Trong khi *nghĩa vụ đối với các nghị sĩ và quan chức cao cấp* cần tương đối nặng, thì nghĩa vụ đối với những công chức bình thường, đặc biệt là *công chức bậc thấp và bậc trung*, có thể nhẹ.

- Nghĩa vụ phải công khai tài sản không cần phải được kết nối một cách chính thức đến cấp bậc của một công chức, nhưng thay vào đó thì nó nên được kết nối đến phạm vi của *quyền ra quyết định và quyền quản lý của công chức và các rủi ro* liên quan đến xung đột lợi ích và lạm dụng chức quyền. Nghĩa vụ này cũng nên bao trùm cả các thực thể tư nhân và cá nhân được trao quyền để cung cấp dịch vụ công.

- Cần thấy rằng các công chức tham nhũng thường che giấu tài sản của mình dưới tên của họ hàng, vợ/chồng và các cá nhân khác. Do đó, cần giám sát không chỉ tài sản của công chức, mà còn cả tài sản của *họ hàng gần hoặc thành viên trong gia đình* công chức đó. Điều này có thể làm được thông qua hệ thống kê khai tài sản của công chức hoặc thông qua hệ thống thuế, hoặc bằng cách sử dụng các cơ quan thực thi pháp luật. Tuy nhiên, liên quan đến họ hàng và thành viên trong gia đình thì cần phải có yêu cầu về sự tôn trọng đối với quyền riêng tư của cá nhân.

Phạm vi bao trùm của các hệ thống kê khai không nên mang lại gánh nặng cho số lượng lớn những người không phải là công chức, nhất là nếu những thông tin được kê khai sẽ được công khai trước người dân do mối quan ngại ngày càng lớn về sự bảo vệ đối với quyền riêng tư.

Những thông tin nào nên được kê khai?

Phạm vi thông tin phải kê khai phụ thuộc vào mục đích của việc kê khai. Kiểm soát xung đột lợi ích đòi hỏi phải kê khai thông tin về những lợi ích tiềm ẩn nguy cơ ảnh hưởng đến việc thực thi công vụ, chứ không nhất thiết phải là một bức tranh toàn cảnh về tất cả thu nhập, tài sản, công việc bên ngoài cũng như các hoạt động khác. Mặt khác, việc kiểm soát tài sản một cách hợp lý chỉ có thể thực hiện được khi mà thông tin được kê khai phản ánh một cách trung thực tất cả các nguồn thu nhập và tài sản chính cũng như những biến động từ đó mà ra.

Các bản kê khai nên được thu như thế nào?

Khi xác định thời gian cho việc nộp bản kê khai, cần xem xét nhiều yếu tố: mục đích của việc kê khai, những nguồn lực sẵn có, phạm vi đối tượng công chức thuộc diện kê khai, thời gian để có thể có đủ những thông tin cần thiết theo yêu cầu của bản kê khai, v.v... Nói chung, cần cẩn thận để đảm bảo rằng *những thông tin được kê khai được cập nhật thường xuyên một cách hợp lý khi cần thiết* sao cho những dữ liệu được cung cấp phù hợp với mục đích ban đầu mà hệ thống kê khai đã đặt ra.

Nếu tính toán kỹ về các nguồn lực và sự phổ biến của việc sử dụng internet ở một số quốc gia cụ thể, *việc nộp và xử lý bản kê khai nên dần dần được thực hiện bằng con đường điện tử*. Khả năng sử dụng các hệ thống tự động hóa để xử lý thông tin được kê khai là một trong số những lợi ích mà việc làm này đem lại.

Ở những nơi mà nhận thức về mục đích và việc sử dụng hệ thống kê khai chưa phát triển rộng rãi trong bộ máy nhà nước, thì một *hệ thống thu thập thông tin tập trung* có vẻ sẽ thuận lợi hơn cho việc xử lý một cách đồng bộ tất cả các bản kê khai và giúp nâng cao nghiệp vụ chuyên môn khi xử lý các dữ liệu được kê khai. *Các hệ thống được phân cấp* sẽ có tác dụng hỗ trợ cho hoạt động giám sát của các cơ quan cấp trên

của các đối tượng thuộc diện kê khai, nếu cơ chế kiểm soát nội bộ và nhận thức về trách nhiệm của người quản lý trong việc ngăn ngừa tham nhũng được xác định rõ.

Các bản kê khai nên được xác minh như thế nào?

Hầu hết các hệ thống kê khai tài sản đều chịu tác động tích cực của một loại quy trình xác minh nào đó, đặc biệt là *nếu số lượng công chức thuộc diện kê khai là lớn và mức độ tham nhũng được cảm nhận là cao*, trong khi niềm tin của người dân vào chính phủ thấp và xã hội dân sự yếu.

Cụ thể là, việc xác minh được khuyến nghị thực hiện *nhằm duy trì tính toàn vẹn* của thông tin trong hệ thống (thí dụ, để loại trừ việc tích lũy dữ liệu sai một cách hệ thống) hoặc để giải quyết những lo ngại của người dân về lối sống của một số công chức liên quan đến những thông tin được kê khai.

Cho dù việc lựa chọn các bản kê khai để xác minh được thực hiện một cách *ngẫu nhiên, dựa trên yếu tố rủi ro* hay được thực hiện bằng một phương pháp khác, thì cũng nên có sự cân đối giữa việc xác minh mang tính chất hệ thống dựa trên những tiêu chí cứng và việc áp dụng một cách tiếp cận nhất thời dựa trên những cảnh báo cụ thể hoặc các dấu hiệu khác. Cũng nên tránh việc xác minh một khối lượng lớn các bản kê khai, bởi vì nó có thể làm phát sinh rủi ro là chi phí thực hiện có thể quá cao so với kết quả tương đối ít ỏi thu được.

Một số quốc gia có thể lựa chọn không thực hiện việc xác minh các bản kê khai vì nhiều lý do hợp lý, thí dụ như việc công khai thông tin trước công chúng đã được coi là đủ, xã hội dân sự mạnh, các phương tiện truyền thông độc lập và các cuộc bầu cử được tổ chức công bằng và tự do. Tuy nhiên, cách tiếp cận này có thể là chưa đủ để đáp ứng nhu cầu của người dân về trách nhiệm giải trình của nền hành chính.

Cần phải có những chế tài nào để thực hiện các quy định về kê khai tài sản?

Các chế tài mang tính pháp lý không phải là một yếu tố cần thiết đối với tất cả các hệ thống kê khai; nơi nào mà việc công khai trước công chúng được đảm bảo thì sự chủ động của các phương tiện truyền thông và xã hội dân sự cũng như phản ứng của họ cũng đủ để trở thành những nhân tố tạo nên kỷ luật. Trong khi đó, khi những chế tài mang tính pháp lý được sử dụng một cách thực sự thì sự công khai về việc áp dụng một chế tài trong một vụ việc cụ thể tự nó đã được coi là một biện pháp có tính răn đe. Do đó, thông tin về việc áp dụng các chế tài như vậy cũng nên được công bố công khai.

*Các chế tài là một công cụ quan trọng để thúc đẩy sự tuân thủ mang tính kỷ luật đối với yêu cầu của các hệ thống kê khai, đặc biệt là khi các hệ thống này điều chỉnh các đối tượng công chức ở một phạm vi rộng. Chế tài xử phạt đối với việc không tuân thủ các quy tắc về kê khai hoặc kê khai muộn hoặc không đầy đủ thường liên quan đến các *biện pháp kỷ luật hoặc hành chính*. Các chế tài hình sự không được sử dụng phổ biến trong các hệ thống kê khai tài sản: việc có xung đột lợi ích *tự bản thân nó* không phải là phạm tội, nhưng có thể dẫn đến tội phạm; bên cạnh đó, các chế tài hình sự đòi hỏi phải có bằng chứng vững chắc hơn là chế tài hành chính. Tuy nhiên, về nguyên tắc, chúng có thể áp dụng đối với hành vi cung cấp thông tin sai sự thật. *Chế tài xử lý đối với việc cung cấp thông tin sai sự thật* đòi hỏi phải có một cơ chế xác minh đáng tin cậy nhưng lại không có một tiêu chuẩn rõ ràng nào, vì ở cấp độ quốc gia, có nơi thì không quy định về việc xử lý, có nơi thì lại quy định chế tài hình sự.*

Chế tài xử phạt đối với công chức giữ các chức vụ chính trị qua bầu cử là một vấn đề đặc biệt nhạy cảm bởi vì các biện pháp kỷ luật và (thường là) các biện pháp khác không thể sử dụng được do các nguyên tắc của hiến pháp và vị thế đặc biệt của những công chức này. Tuy nhiên, một số chế tài hiệu quả nên được áp dụng cho các cán bộ được bầu, nếu không họ sẽ được coi là những người nằm ngoài tầm kiểm soát của luật

pháp. Phạm vi công khai các thông tin đã kê khai cũng nên đủ rộng để hỗ trợ các cử tri trong quá trình ra quyết định bầu cử của họ.

Những thông tin nào nên được công khai trước người dân và các tổ chức công khác?

Mặc dù trên thế giới hiện nay đang phát triển xu thế công khai thông tin rộng rãi hơn, nhưng để đạt được sự cân bằng giữa *việc công khai thông tin và bảo vệ quyền riêng tư* thì đây vẫn là một vấn đề gây tranh cãi. Có nhiều lý do hợp lý để công khai, ít nhất là một phần, các dữ liệu về công chức làm chính trị, chẳng hạn như các nghị sĩ. Các chính trị gia nên chuẩn bị sẵn sàng để giải trình về những thông tin đã được công khai, nếu có bất kỳ quan ngại nào từ phía truyền thông hoặc xã hội dân sự. Liên quan đến những công chức ở bậc thấp hơn, nên xác định một mức độ công khai thông tin phù hợp trên cơ sở cân đối và tính toán cẩn trọng, chẳng hạn như truyền thống, cảm nhận về tham nhũng ở một quốc gia cụ thể, những quan ngại về sự an toàn, và các mối nguy hiểm khác.

Để nâng cao hiệu quả tích cực của các hệ thống kê khai, *các nhà điều tra nên được tiếp cận các dữ liệu đã được kê khai trong quá trình điều tra các hành vi phạm tội*. Mặc dù những quan ngại về vấn đề quyền riêng tư có thể là cơ sở để từ chối cung cấp mọi thông tin cá nhân cho cấp trên trực tiếp của công chức, nhưng các quốc gia nên tăng cường việc sử dụng các bản kê khai để giám sát xung đột lợi ích, và qua đó cho phép cấp trên được tiếp cận những thông tin phù hợp. Ở những quốc gia mà cơ quan thực thi pháp luật được thành lập nhằm mục đích kiểm soát tài sản hoặc xung đột lợi ích thì việc tiếp cận những thông tin phù hợp do các tổ chức khác nắm giữ nên được đảm bảo.

Hệ thống kê khai nên được đánh giá như thế nào?

Trong tương lai gần, khó có thể trả lời chắc chắn được những câu hỏi kiểu như các bản kê khai của công chức có thể góp phần đến mức nào vào việc mức độ tham nhũng giảm đi

hay niềm tin của người dân tăng lên. Tuy nhiên, trong khuôn khổ nguồn lực cho phép, các quốc gia nên cân nhắc thực hiện việc đánh giá định kỳ đối với hoạt động của hệ thống kê khai tài sản và *xây dựng và áp dụng các chỉ số đầy đủ* để đánh giá tính hiệu quả của nó. Những chỉ số này có thể cho thấy mức độ tuân thủ đối với các yêu cầu về việc kê khai và nộp bản kê khai; loại hình và số lượng tổ tụng pháp lý, thí dụ các biện pháp kỷ luật hoặc các cuộc điều tra hình sự liên quan đến hoặc phát sinh từ những thông tin được cung cấp qua các bản kê khai; số đơn đề nghị tiếp cận các bản kê khai từ phía người dân,...

Tính hiệu quả của hệ thống kê khai phụ thuộc không chỉ vào việc đạt được những mục tiêu đã đề ra mà còn vào chi phí cho hoạt động của nó (vấn đề hiệu quả sẽ bị nghi ngờ nếu chi phí quá cao). Do đó, trong phạm vi có thể, các quốc gia nên xem xét *tìm kiếm các nguồn lực liên tục (tài chính, nhân lực) để phục vụ hoạt động của hệ thống.*

PHẦN II

PHÂN TÍCH NHỮNG THỰC TIỄN VỀ KÊ KHAI TÀI SẢN HIỆN NAY

“Phân tích những thực tiễn về kê khai tài sản hiện nay” cung cấp một phân tích mang tính hệ thống về những thực tiễn hiện nay trong lĩnh vực kê khai tài sản ở khu vực Đông Âu và Trung Á, và ở một số quốc gia thành viên của OECD ở Tây Âu và Bắc Mỹ. Phần này nghiên cứu những yếu tố chính của các hệ thống kê khai tài sản, thí dụ như các mục tiêu chính sách, khuôn khổ pháp lý và sự phân công về mặt tổ chức; các nhóm công chức thuộc diện phải kê khai, và các loại thông tin cần kê khai; thủ tục để xác minh các thông tin đã được kê khai, chế tài xử lý vi phạm, và việc công khai trước người dân. Phần này cũng bàn về tính hiệu quả trong sử dụng chi phí và tính hữu ích của các hệ thống kê khai.

PHẦN II

CHƯƠNG 1: BỐI CẢNH LỊCH SỬ VÀ CÁC TIÊU CHUẨN QUỐC TẾ

1.1. Sự phát triển của vấn đề kê khai của công chức

Ngoài một số vụ việc xảy ra sớm hơn, các hệ thống kê khai tài sản của công chức bắt đầu phát triển từ sau Chiến tranh thế giới thứ hai đến nay (Burdescu *et al.*, 2009, Figure 1, p. 29). Ở Hoa Kỳ, sự lớn mạnh dần của Chính phủ cùng với những vụ bê bối về tham nhũng thời điểm đó đã tạo động lực cho các sáng kiến nhằm tăng cường liêm chính công. Một trong những tuyên bố mang tính chính trị liên quan đến sự cần thiết phải thực hiện công khai tài chính cá nhân của một số quan chức liên bang là thông điệp của Tổng thống Truman trước Quốc hội vào năm 1951: “Với tất cả những câu hỏi được nêu ra ngày hôm nay về sự thành thật và tính trung thực của công chức, tôi nghĩ tất cả chúng ta nên chuẩn bị sẵn sàng để đưa thông tin về thu nhập cá nhân của chúng ta vào hồ sơ công vụ”¹.

Đã có nhiều nhân tố cản trở việc quy định về vấn đề kê khai tài sản của công chức ở cấp liên bang trong những năm 1950. Mãi đến năm 1965 thì Tổng thống Lyndon B. Johnson mới đưa ra yêu cầu rằng các công chức liên bang phải công

1 Thông điệp của Tổng thống Harry S. Truman trước Quốc hội, ngày 27/9/1951. Ở đây là trích dẫn từ tác phẩm của G.C. Mackenzie và M. Hafken (2002), *Bảng chứng từ các vụ bê bối: Các đạo luật về đạo đức có khiến cho chính phủ trở nên đạo đức không?*, Brookings Institution Press, trang 19.

khai thông tin về tài chính cá nhân của mình trước cơ quan công quyền (Mackenzie and Hafken, 2002, pp. 24-26). Nó đã giải quyết vụ Oa-tơ-ghét và các vụ bê bối khác trước khi Quốc hội Hoa Kỳ ban hành Luật về Đạo đức trong Chính phủ năm 1978. Đạo luật này - hiện vẫn đang còn hiệu lực - yêu cầu các công chức Chính phủ ở cấp bậc nhất định trong cả 3 nhánh quyền lực của chính phủ liên bang phải công khai tài chính.

Đầu những năm 1950, các sáng kiến về công khai tài chính công được cụ thể hóa ở Hoa Kỳ ở cấp tiểu bang. Đến năm 1969, 11 bang đã yêu cầu công khai trước công chúng (Anechiarico and Jacobs, 1996, p. 47). Vấn đề công khai tài chính đối với công chức được thực hiện một cách nghiêm túc trong những năm 1970 (Anechiarico and Jacobs, 1996, pp. 47-48). Sự mở rộng về phạm vi đối tượng phải công khai và thông tin cần công khai đã dẫn đến hàng loạt các vụ kiện được đưa ra tòa với lý do rằng việc công khai đã xâm phạm quyền riêng tư. Trong suốt những năm 1970, ở Hoa Kỳ đã có một làn sóng kiện tụng như vậy. Đến nay, kết quả của những vụ việc đó vẫn là một sự ghi nhận đối với quyền lực của các bang trong việc thực hiện quy định về công khai bắt buộc (Rohr, 1998, pp. 44-45).

Việc công khai tài sản, thu nhập và các lợi ích về tài chính của công chức ở Tây Âu được tiến hành muộn hơn. Ngoại lệ là trường hợp của Vương quốc Anh – quốc gia này thông qua Luật Phòng ngừa tham nhũng ngay từ năm 1889. Chứng cứ của lịch sử để lại cho thấy Nghị viện nói chung khá miễn cưỡng khi áp đặt những quy tắc nghiêm khắc về công khai. Một ủy ban được thành lập năm 1969 vẫn kết luận rằng không cần phải khai báo về lợi ích bởi vì đã có lòng tin vào danh dự và ý thức tự giác của từng nghị sĩ. Tuy nhiên, vào năm 1974, Hạ viện đã đưa ra Luật về Kê khai lợi ích. Thậm chí ngay cả sau năm 1974 thì câu hỏi rằng chính xác thì loại lợi ích nào cần phải kê khai hay báo cáo vẫn là một câu hỏi mở và nhiều người vẫn coi đó là vấn đề tùy thuộc vào sự quyết định cá nhân của từng nghị sĩ (Doig, 1996, pp. 42, 44).

Tiếp sau đó, trong những năm 1980, vấn đề kê khai của công chức tiếp tục lan rộng ở Tây Âu. Năm 1982, một đạo luật về kê khai đã được thông qua ở Tây Ban Nha. Cũng trong năm đó, các thành viên Nghị viện ở I-ta-ly có nghĩa vụ phải công khai về thu nhập tăng thêm cũng như tình trạng tài sản của mình. Năm 1983, một đạo luật về sự giám sát của người dân đối với tài sản của những cán bộ được bầu đã được thông qua ở Bồ Đào Nha. Chế độ công khai tài sản thuở ban đầu ở Tây Âu, và xét ở khía cạnh rộng hơn thì là chế độ hiện nay, không giống với hệ thống của Hoa Kỳ nếu xét về độ phức tạp, phạm vi đối tượng hay các cơ chế thực thi.

Cuối những năm 1980 và 1990, tiến trình dân chủ hóa lan rộng ở phần lớn các nước Trung và Đông Âu và một số nơi khác. Theo các quy định ở các nước xã hội chủ nghĩa, công chức nói chung không phải kê khai bất kỳ thu nhập hay tài sản nào. Cùng với sự phát triển ngày càng chiếm ưu thế của chương trình nghị sự chống tham nhũng toàn cầu, các quốc gia mới tiếp tục đưa ra các hệ thống kê khai tài sản và mở rộng phạm vi cũng như mức độ của các hệ thống cũ. Trong những năm 1990, nhiều nước xã hội chủ nghĩa cũ đã bắt đầu có quy định về vấn đề kê khai đối với công chức.

Bảng 1.1 cho thấy thời gian ban hành của các quy định về kê khai tài sản đối với công chức ở các nước Trung và Đông Âu và các nước thuộc Liên Bang Xô Viết cũ. Đây là những nước đã trả lời bảng hỏi của nghiên cứu này. Tất cả các quốc gia trong khu vực này đã tham gia Liên minh Châu Âu trong năm 2004 và 2007 nhưng vào năm 2000 thì họ đều đã có các hệ thống kê khai tài sản của mình. Điều này có thể được giải thích bởi lý do rằng đó là điều kiện để gia nhập EU, nhưng xu hướng này tiếp tục phát triển trong thế kỷ 21 khi mà cả những quốc gia mới đang mong muốn trở thành thành viên của EU và những nước Xô Viết cũ không có tham vọng này đều đã ban hành các quy định về kê khai tài sản.

Bảng 1.1. Thời gian ban hành các quy định về kê khai đối với công chức ở các quốc gia đang chuyển đổi và một số quốc gia khác

Thời gian	Quốc gia
1974	Vương quốc Anh
1978	Hoa Kỳ
1982	I-ta-ly, Tây Ban Nha
1992	Slô-ve-nia
1993	Bê-la-rút, U-crai-na
1994	Lát-via
1995	An-ba-ni, Ét-xtô-nia
1996	Ka-zắc-xtan, Ru-ma-ni
1998	Gioóc-gia, Lit-va
2000	Bun-ga-ri
2001	Bốt-x-nia và Hét-zê-gô-vi-na
2002	Mác-xê-đô-nia
2003	Croát-tia
2004	Ku-rư-gút-xtan, Mông-tê-nê-grô
2005	A-đéc-bai-zan, Kô-sô-vô
2006	Tát-di-kít-xtan

Lưu ý: Do các câu trả lời bảng hỏi có sự khác nhau giữa thời gian thông qua luật và thời gian bắt đầu thực thi luật nên thời gian được lựa chọn đưa vào bảng trên là thời gian thông qua luật.

1.2. Các tiêu chuẩn quốc tế

Những năm 1990 không chỉ chứng kiến sự lan tỏa của các hệ thống kê khai tài sản ở các quốc gia đang chuyển đổi mà còn chứng kiến sự xuất hiện của các tiêu chuẩn quốc tế mềm/mang tính khuyến nghị hướng đến mục tiêu này. Một trong những văn kiện quốc tế đã sớm quy định về việc kê khai tài sản của công chức là Công ước Liên châu Mỹ về Chống tham nhũng (được thông qua năm 1996). Công ước yêu cầu các quốc gia thành viên phải xem xét thiết lập, duy trì và củng cố “các hệ thống để khai báo về tài sản, thu nhập và nghĩa vụ của những người thực hiện các chức năng công vụ

ở một số vị trí nhất định theo quy định của luật và, khi thích hợp, công khai những bản kê khai đó trước người dân”². Công ước phòng chống tham nhũng của Liên minh Châu Phi (được thông qua năm 2003) yêu cầu các quốc gia thành viên cam kết sẽ “yêu cầu tất cả hoặc các công chức được bổ nhiệm phải kê khai tài sản của mình tại thời điểm nhậm chức, trong khi công tác và sau khi kết thúc nhiệm kỳ công vụ”³.

Tiêu chuẩn ra đời sớm nhất ở Châu Âu được tìm thấy trong Khuyến nghị R (2000) số 10 của Ủy ban Bộ trưởng của các nước thành viên về quy tắc ứng xử của công chức (được thông qua ngày 11/5/2000), trong đó Điều 14 quy định về vấn đề kê khai, cụ thể là: “Công chức giữ những vị trí mà vị trí đó có thể tác động đến lợi ích cá nhân của người đó thì, theo quy định của pháp luật, phải kê khai về tính chất và phạm vi của những lợi ích đó tại thời điểm được bổ nhiệm, theo định kỳ và bất cứ khi nào có sự biến động”. Cần lưu ý rằng khuyến nghị này chỉ nhấn mạnh mục đích kiểm soát xung đột lợi ích – chứ không phải là giám sát tài sản, một vấn đề mà nhiều quốc gia coi là quan trọng.

Các điều kiện được áp dụng đối với các quốc gia muốn gia nhập Liên minh Châu Âu thường không chứa đựng một yêu cầu rõ ràng về việc thiết lập một hệ thống kê khai đối với công chức (EU không có luật về vấn đề kê khai). Vị thế trong EU, được nói rõ theo nghĩa rộng, bao gồm yêu cầu “rằng quốc gia ứng cử viên đã có được sự ổn định về thể chế để đảm bảo cho nền dân chủ, pháp quyền, nhân quyền,...”⁴. Trong khi đó, các quốc gia ứng cử viên được trông đợi là sẽ đáp ứng được yêu cầu của các tiêu chuẩn quốc tế và ban hành các quy định để chống tham nhũng. Hơn nữa, một số quốc gia được yêu cầu phải thực hiện hoặc tăng cường các biện pháp nhằm kiểm

2 Điều III, Khoản 4 của Công ước Liên châu Mỹ về Chống tham nhũng www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html.

3 Khoản 1, Điều 7, Công ước của Liên minh Châu Phi về Phòng chống tham nhũng, www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_Conventions_Protocols/Convention_on_Combating_Corruption.pdf.

4 Đây là một phần của cái gọi là tiêu chí Copenhagen; xem Những kết luận của Chủ tịch, Hội đồng Châu Âu, Copenhagen, 21-22/6/1993, www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf.

soát xung đột lợi ích và xác minh tài sản của công chức - một trong những yêu cầu mà EU đòi hỏi để kiểm soát tham nhũng.

Do đó, thậm chí ngay cả khi không có cơ sở pháp lý mang tính bắt buộc và không có bằng chứng thuyết phục về tính hiệu quả, việc kê khai tài sản của công chức đã trở thành một tiêu chuẩn trong thực tế của Liên minh Châu Âu liên quan đến các nước ứng cử viên. Như đã nêu, tất cả 10 quốc gia Trung và Đông Âu gia nhập EU trong thế kỷ 21 đã có các hệ thống như vậy từ rất lâu trước khi thực sự gia nhập EU, trong đó có những hệ thống có hiệu quả cao, nhưng cũng có hệ thống có hiệu quả thấp hơn. Hoạt động của các hệ thống kê khai ở một số quốc gia muốn trở thành thành viên của EU hiện vẫn đang đặt dưới sự giám sát của Ủy ban Châu Âu.

Ngày nay, vấn đề kê khai tài sản của công chức đã trở thành một phần của tiêu chuẩn quốc tế và được cụ thể hóa trong Công ước của Liên hợp quốc về Chống tham nhũng (được thông qua năm 2003). Điều 8 (Khoản 5) chứa đựng một tiêu chuẩn mềm, trong đó yêu cầu các quốc gia thành viên “khi thích hợp và phù hợp với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật nước mình, mỗi quốc gia thành viên nỗ lực thiết lập các biện pháp và cơ chế yêu cầu công chức báo cáo cơ quan có thẩm quyền về các vấn đề có liên quan trong đó có những hoạt động công việc, các khoản đầu tư bên ngoài hay tài sản hoặc quà tặng giá trị lớn, những thứ mà có thể gây xung đột lợi ích khi họ thực hiện công vụ”.

Công ước quay trở lại vấn đề công khai đặt trong bối cảnh thu hồi tài sản bằng cách yêu cầu rằng “Mỗi quốc gia thành viên sẽ xem xét việc thiết lập, căn cứ vào pháp luật quốc gia, hệ thống công khai tài chính hiệu quả đối với nhóm công chức nhất định, và quy định chế tài thích hợp đối với việc không chấp hành. Mỗi quốc gia thành viên sẽ xem xét tiến hành các biện pháp cần thiết để cho phép các cơ quan có thẩm quyền chia sẻ những thông tin này với các cơ quan có thẩm quyền của quốc gia thành viên khác khi cần để điều tra, đòi và thu hồi những tài sản có được do phạm những tội quy định trong Công ước này” (Điều 52, Khoản 5).

Các yêu cầu của Công ước Liên hợp quốc không ở mức cao hơn nghĩa vụ phải xem xét. Theo ngôn ngữ của cuốn Hướng dẫn lập pháp để thực thi Công ước của Liên hợp quốc về Chống tham nhũng (UN, 2006, đoạn 12, trang 4), thì một điều rõ ràng là Công ước thúc giục các quốc gia thành viên xem xét thông qua các hệ thống kê khai và cố gắng để xác định xem những hệ thống đó có tương thích với hệ thống pháp luật quốc gia của mình hay không.

Hướng dẫn kỹ thuật về việc thực thi Công ước của Liên hợp quốc về Chống tham nhũng (UN, 2009, pp. 25-26) tiếp tục đưa ra các khuyến nghị, trong đó bao gồm:

- Việc công khai bao trùm tất cả các loại thu nhập và tài sản chủ yếu của công chức (tất cả công chức hoặc công chức ở một cấp bậc hoặc lĩnh vực nhất định và/hoặc họ hàng của họ);
- Các hình thức công khai cho phép thực hiện việc so sánh giữa các năm về tình hình tài chính của công chức;
- Các thủ tục công khai ngăn chặn được các khả năng mà công chức có thể che giấu tài sản của mình thông qua các cách thức khác hoặc, trong phạm vi có thể, những tài sản được nắm giữ bởi những người mà quốc gia thành viên không thể tiếp cận (thí dụ như được giữ ở nước ngoài hoặc bởi một người không phải là công dân của quốc gia thành viên đó);
- Một hệ thống đáng tin cậy để kiểm soát thu nhập và tài sản của cả thể nhân và pháp nhân – chẳng hạn như trong hệ thống quản lý thuế - để tiếp cận được với thể nhân hoặc pháp nhân có liên hệ với công chức;
- Công chức có nghĩa vụ phải chứng minh nguồn gốc thu nhập của mình;
- Trong phạm vi có thể, ngăn chặn việc công chức kê khai những tài sản không tồn tại mà có thể được sử dụng sau này để biện minh cho sự giàu có nếu không giải thích được;
- Các cơ quan giám sát có đủ quyền hạn, chuyên môn, năng lực kỹ thuật và thẩm quyền pháp lý để thực hiện việc giám sát hiệu quả;

- Có các hình phạt mang tính răn đe để xử lý những vi phạm đối với các yêu cầu này.

Tài liệu tham khảo

Anechiarico, F. và J.B. Jacobs (1996), Hướng tới liêm chính hoàn hảo: Việc kiểm soát tham nhũng có thể khiến cho chính phủ kém hiệu quả như thế nào, Nhà xuất bản Đại học Chicago.

Burdescu, R., G.J. Reid, S. Gilman và S. Trapnell (2009), Thu hồi tài sản bị đánh cắp – Khai tài sản và thu nhập: Các công cụ và đánh đổi, Ngân hàng Thế giới, Cơ quan Phòng chống Ma túy và Tội phạm của Liên hợp quốc.

Mackenzie, G.C. và M. Hafken (2002), Bằng chứng từ các vụ bê bối: Liệu các đạo luật về đạo đức có khiến cho chính phủ trở thành có đạo đức không?, Nhà xuất bản Brookings Institution.

Rohr, J.A. (1998), Đạo đức công vụ và việc thực hiện Hiến pháp, Nhà xuất bản Đại học Kansas.

Liên hợp quốc (UN) (2006), Hướng dẫn Lập pháp để thực thi Công ước của Liên hợp quốc về Chống tham nhũng:

www.unodc.org/pdf/corruption/CoC_LegislativeGuide.pdf.

Liên hợp quốc N (2009), Hướng dẫn kỹ thuật về việc thực thi Công ước của Liên hợp quốc về Chống tham nhũng (được tiếp cận ngày 30/6/2010):

www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf.

PHẦN II

CHƯƠNG 2: MỤC ĐÍCH CỦA CÁC HỆ THỐNG KÊ KHAI

Kiểm soát xung đột lợi ích – Công ước Chống tham nhũng tham chiếu cụ thể đến khả năng xảy ra xung đột lợi ích và coi đó là điểm mấu chốt để thực hiện việc thu thập thông tin cần kê khai. Điều này phản ánh thực tế rằng kiểm soát xung đột lợi ích là mục đích phổ biến nhất khi áp dụng hệ thống kê khai đối với công chức. Ai đó có thể nói rằng việc ngăn ngừa xung đột lợi ích có vẻ chú trọng một cách hạn hẹp vào việc liệu một lợi ích nào đó có thể can thiệp vào quá trình thực thi công vụ hay không. Đồng thời, cũng có nhiều ý kiến quan ngại về trách nhiệm giải trình trước người dân, dẫn đến một khả năng phổ biến hơn là phải đánh giá các hoạt động của một công chức, bao gồm cả động cơ cá nhân mà người đó có thể có.

Hộp 2.1. Xung đột lợi ích

Theo hướng dẫn của OECD, xung đột lợi ích “liên quan đến một xung đột giữa nhiệm vụ công và lợi ích cá nhân của một công chức, trong đó công chức có những lợi ích mà tự bản thân anh ta có thể có được và lợi ích đó có thể tác động một cách không đúng đắn đến việc thực thi chức trách và nhiệm vụ của công chức đó” (OECD, 2003, p. 24).

Sự tồn tại của xung đột lợi ích tự bản thân nó không có hàm ý rằng công chức đó có tham nhũng. Thay vào đó, nó mang ý nghĩa rằng một công chức đã tự đặt mình vào giữa một bên là nhiệm vụ công và một bên là lợi ích tư, chẳng hạn như, khi người đó phải quyết định về việc trao một hợp đồng mua sắm công cho một công ty do chính mình hoặc họ hàng thân thích của mình làm chủ. Công chức đó vẫn có thể quyết định bảo vệ lợi ích công mà bỏ đi lợi ích tư, tuy nhiên, vẫn còn tồn tại một nguy cơ nghiêm trọng là công chức đó có thể đầu hàng trước cám dỗ và gây thiệt hại cho lợi ích công. Hơn nữa, hành động trong một tình huống xung đột lợi ích có thể khiến cho lòng tin của người dân vào hoạt động công vụ bị xói mòn.

Sự phân biệt phổ biến giữa xung đột lợi ích có thể có và xung đột lợi ích hiển nhiên là ở chỗ nó chỉ “có vẻ như là lợi ích cá nhân của một công chức có thể tác động một cách không đúng đắn đến việc thực hiện nhiệm vụ công của người đó, nhưng điều đó không xảy ra”, cũng như phân biệt với xung đột lợi ích tiềm tàng ở chỗ “công chức có một lợi ích cá nhân mà lợi ích đó có thể tạo thành xung đột lợi ích nếu các tình huống liên quan có thể sẽ thay đổi trong tương lai” (OECD, 2003, p. 58).

Điều 7 (Khoản 4) của Công ước Liên hợp quốc về Chống tham nhũng yêu cầu các quốc gia thành viên, trên cơ sở các nguyên tắc cơ bản của pháp luật trong nước, nỗ lực thông qua, duy trì và củng cố các hệ thống nhằm thúc đẩy tính minh bạch và ngăn ngừa xung đột lợi ích. Tuy nhiên, việc hoạch định các chính sách cụ thể nhằm kiểm soát xung đột lợi ích nằm trong phạm vi năng lực quốc gia của họ.

Các cách tiếp cận phổ biến để xử lý vấn đề xung đột lợi ích bao gồm: (a) định nghĩa về xung đột lợi ích theo nghĩa rộng và trông đợi các công chức công nhận nó và tiết chế hành động của mình trong những tình huống cụ thể; (b) định nghĩa về một loạt các tình huống cụ thể phù hợp với quá trình thực thi công vụ của công chức (thí dụ như cấm một số việc làm bên ngoài hoặc xác định những đối tượng mà một công chức không được phép ra quyết định); và (c) công khai về xung đột lợi ích trước người dân và dự đoán rằng sự giám sát của người dân sẽ buộc các công chức phải hành động vì lợi ích công thay vì lợi ích cá nhân (cách tiếp cận này được sử dụng nhiều trong các trường hợp liên quan đến các nghị sĩ hoặc các công chức chính trị khác). Trong khi một số quốc gia chỉ áp dụng một trong số các cách tiếp cận nói trên thì một số quốc gia khác lại áp dụng tất cả các cách tiếp cận này.

Minh bạch và trách nhiệm giải trình trước người dân – Cùng với việc phòng ngừa xung đột lợi ích thì những quan ngại lớn hơn về tính minh bạch, trách nhiệm giải trình trước người dân, lòng tin và sự liêm chính là những mục đích được nói đến nhiều nhất khi sử dụng các hệ thống kê khai. Những mục đích này không mâu thuẫn với nhau; chúng phản ánh ưu tiên về chính trị đối với hệ thống này hay hệ thống khác. Về khía cạnh lịch sử, quyền kiến nghị đối với chính phủ đã được mở rộng sang một quyền rộng hơn là được biết về những thông tin do chính phủ nắm giữ. Khi những nội dung trong bản kê khai của công chức được công khai trước người dân thì công cụ này đã mở rộng phạm vi bao trùm của quyền được biết (hoặc quyền tự do thông tin, như nó vẫn thường được gọi) về những dữ liệu cá nhân của các công chức chính phủ.

Việc phòng ngừa xung đột lợi ích có lẽ phần nào được nhấn mạnh nhiều hơn ở, chẳng hạn như, Vương quốc Anh, với “sự miễn cưỡng phải quy định về việc kê khai thu nhập và tài sản của cá nhân và gia đình cũng như việc công bố công khai về các bản kê khai đó”. Vương quốc Anh không có quy định chung về kê khai tài sản và thu nhập, và lý do cho vấn đề này là để tránh sự xâm phạm đời tư mà những quy định này mang lại. Cách tiếp cận của quốc gia này được dựa trên quan

điểm là mỗi cán bộ nắm giữ vị trí công vụ cần kê khai bất kỳ lợi ích bằng tiền hoặc không phải bằng tiền nào mà có thể khiến người khác có cơ sở để nghĩ rằng lợi ích đó ảnh hưởng đến hoạt động công vụ của người đó. Tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của cá nhân là những vấn đề chủ chốt trong hệ thống của Anh” (Villoria-Mendieta, 2005, p. 18).

Ở Hoa Kỳ, trách nhiệm giải trình và tính liêm chính là những vấn đề có vẻ được phân nào chú trọng nhiều hơn. Ở Trung và Đông Âu, nhu cầu về sự tăng cường tính minh bạch tự bản thân nó đã là một nhân tố mang tính thúc đẩy (bên cạnh điều kiện để trở thành thành viên của EU) đằng sau sự phát triển của các hệ thống kê khai đối với công chức.

Hộp 2.2. Thực tiễn về kê khai ở Hoa Kỳ - Một cách tiếp cận đa tầng

Ở Hoa Kỳ, vấn đề công khai lần đầu tiên được đưa ra vào năm 1965 và đã phát triển trở thành một hệ thống với sự ra đời của Đạo luật về Công khai của Chính phủ vào năm 1976, Đạo luật về Đạo đức trong Chính phủ năm 1978 và Đạo luật về Cải cách đạo đức năm 1989.

Hệ thống công khai của Hoa Kỳ là một hệ thống quản lý về đạo đức công vụ mang tính tập trung hóa mạnh mẽ và dựa trên sự tuân thủ, trong đó mục đích chính là đảm bảo tính minh bạch và ngăn ngừa xung đột lợi ích. Mục đích đó được củng cố bằng việc thiết lập nên hệ thống, trong đó chức năng đảm bảo sự tuân thủ trong việc kê khai và xác định xung đột lợi ích được tách khỏi mục đích xác minh và phát hiện tội phạm.

Hoa Kỳ là một điển hình thú vị xét trên nhiều khía cạnh, và vấn đề này đã được tìm hiểu qua nhiều nghiên cứu và ấn phẩm. Hộp này tập trung vào 2 đặc điểm độc đáo: *cách tiếp cận đa tầng của hệ thống của Hoa Kỳ* và *tác động của việc người dân được tiếp cận thông tin được chứa đựng trong hệ thống kê khai này*.

Hộp 2.2. Thực tiễn về kê khai ở Hoa Kỳ - Một cách tiếp cận đa tầng (tiếp)

Cách tiếp cận đa tầng:

Một hệ thống gồm các yêu cầu về công khai tài chính có phạm vi điều chỉnh bao trùm từ cấp liên bang xuống đến cấp tiểu bang (ngoại trừ 3 tiểu bang, còn lại tất cả các bang đều đã có hệ thống kê khai tài sản riêng của mình) và các công chức cấp địa phương (thí dụ ở Thành phố Niu-Yoóc). Ngoài ra, các nhánh quyền lực trong chính quyền đều có các hệ thống riêng biệt, trong đó chú trọng đến những người nắm giữ các chức vụ ở cấp cao. Do đó, trong ngành hành pháp, các dịch vụ về giáo dục và hướng dẫn về các bộ quy tắc ứng xử cũng như những quy định cấm của pháp luật đều được cung cấp bởi Cơ quan Đạo đức Chính phủ (OGE) và các công chức phụ trách về lĩnh vực đạo đức công vụ trong các cơ quan được phân công. Đối với ngành lập pháp, vấn đề này được thực hiện bởi Ủy ban về Các tiêu chuẩn ứng xử công vụ của Hạ viện và Ủy ban về Đạo đức của Thượng viện Hoa Kỳ. Đối với ngành tư pháp, Ủy ban về Quy tắc ứng xử cho các cơ quan tư pháp thực hiện việc giám sát sự tuân thủ đối với các tiêu chuẩn về đạo đức.

Tác động của việc người dân được tiếp cận thông tin trong các bản kê khai:

Hệ thống của Hoa Kỳ giám sát các bản kê khai tài sản được công khai cũng như những bản kê khai thuộc diện được bảo mật. Ở cấp liên bang, ứng cử viên vào những vị trí do bầu cử, cán bộ được bầu và các công chức cấp cao được bổ nhiệm phải nộp bản báo cáo kê khai tài chính cá nhân và báo cáo này sẽ được *công khai rộng rãi*. Yêu cầu báo cáo tương tự cũng được áp dụng đối với các đại diện được bầu trong ngành lập pháp và các thẩm phán cấp liên bang. Trong ngành hành pháp, cũng có một *yêu cầu kê khai tài chính* đối với công chức ở cấp thấp hơn làm việc ở những vị trí cần ra quyết định và *những bản kê khai này không được công khai*. Hàng năm, có hơn 20000 công chức trong ngành hành pháp và nhiều ngàn công chức trong ngành lập pháp đã nộp báo cáo kê khai. Ngoài ra, còn có khoảng 280 ngàn báo cáo kê khai tài chính được giữ bí mật (OECD, 2000).

Hộp 2.2. Thực tiễn về kê khai ở Hoa Kỳ - Một cách tiếp cận đa tầng (tiếp)

Sự tiếp cận của người dân đối với các thông tin được kê khai không những góp phần tăng cường tính minh bạch nói chung của hệ thống mà còn là một chất xúc tác để cải cách hệ thống. Thí dụ, Trung tâm Liêm chính công- một tổ chức phi chính phủ- đã giám sát các yêu cầu về công khai theo quy định của pháp luật tiểu bang kể từ năm 1999 và đã xây dựng được hệ thống xếp loại riêng của mình dựa trên một cuộc khảo sát đo lường mức độ tiếp cận của người dân đối với những thông tin về việc làm, các khoản đầu tư, tài chính cá nhân, sở hữu bất động sản và các hoạt động bên ngoài công việc lập pháp của những nhà làm luật. Thứ hạng thấp của bang Lu-zi-a-na do Trung tâm này xếp hạng đã là động lực thúc Thống đốc Bobby Jindal triển khai mạnh mẽ gói cải cách đạo đức ngay sau khi nhậm chức vào tháng 1 năm 2008: Ông này đã ký một dự luật vào ngày 3/3/2008 và luật mới này có hiệu lực kể từ tháng 01/2009. Luật yêu cầu tất cả các nhà làm luật phải báo cáo về các lợi ích tài chính bên ngoài công việc của mình – và đây cũng là lần đầu tiên ở bang Lu-zi-a-na, công khai trở thành vấn đề bắt buộc. Kết quả của sáng kiến này của Thống đốc Jindal là bang Lu-zi-a-na đã vượt lên đứng ở tốp đầu trong bảng xếp hạng của Trung tâm, đứng đầu trong số hơn 50 bang.

Một mục đích khác nữa là *xác minh tính hợp pháp của thu nhập và tài sản*, thường được nêu rõ ra hoặc ít nhất là được ngụ ý nói đến. Các tiêu chuẩn quốc tế không kết nối trực tiếp vấn đề kê khai với nhu cầu giám sát tài sản của công chức. Trái ngược với việc phòng ngừa xung đột lợi ích và nâng cao trách nhiệm giải trình, các tiểu bang thường hướng tới mục đích là kiểm soát ở mức độ nào đó thu nhập và tài sản của tất cả chứ không chỉ là một số công dân. Tuy vậy, ở một số quốc gia, người ta thừa nhận rằng việc kê khai của công chức nên được coi là một công cụ đặc biệt để giám sát sự giàu có. Lý do căn bản của ý kiến này là công chức nên phải chịu sự giám sát chặt chẽ hơn những người khác.

Hồng Kông là lãnh thổ đầu tiên sử dụng việc công khai tài chính làm công cụ để giám sát sự giàu có (Messick, 2009, p. 13). Mặc dù không phổ biến lắm nhưng một số quốc gia

khác cũng chú trọng đến việc giám sát tài sản, Thí dụ, ở An-ba-ni, Luật về Kê khai và Kiểm toán Tài sản, Các Nghĩa vụ Tài chính của Những Cán bộ được bầu và Một số Nhóm Công chức khác nêu rõ mục đích là “đề định ra các quy tắc dành cho việc kê khai và kiểm toán tài sản, tính hợp pháp của các nguồn lực được tạo ra, các nghĩa vụ về tài chính đối với những cán bộ được bầu, người làm việc cho các cơ quan công quyền, gia đình họ và những người có liên quan đến họ”⁵.

Xét trên khía cạnh thực thi, việc giám sát tính hợp pháp của tài sản và thu nhập có vẻ như khó khăn hơn là kiểm soát xung đột lợi ích, kể cả về phương diện kỹ thuật và pháp lý. Mặt khác, việc kiểm soát hiệu quả xung đột lợi ích phần lớn phụ thuộc vào hiểu biết đúng đắn về văn đề và văn hóa của những người làm trong khu vực công, và nếu chỉ thực hiện nó thông qua các biện pháp pháp lý cứng rắn thì cũng là một điều gần như không thể.

Những cân nhắc về khía cạnh chính trị và việc thiếu các mục tiêu chính sách – Rất nhiều phân tích đã cho thấy rằng việc xây dựng và phát triển các hệ thống kê khai (như nhiều quy định của pháp luật liên quan đến đạo đức công vụ) thường chỉ chủ yếu được thực hiện nhằm mục đích đạt được một số lợi ích chính trị - tăng lòng tin vào chính phủ sắp thành lập, bảo vệ cơ hội tái cử cho một đảng chính trị có nhiều bê bối, hoặc làm hài lòng các nhà tài trợ quốc tế. Thí dụ, người ta đã phân tích một cách chi tiết về việc tại sao các tổng thống mới đắc cử của Hoa Kỳ cứ cố gắng đề nhắc đi nhắc lại và nhấn mạnh về sự vượt trội về đạo đức của họ so với chính quyền cũ bằng cách đưa ra những quy tắc đạo đức mới – mà thường là nặng nề hơn trước – nhưng lại nói rất ít về tác động mong đợi của những thay đổi đó.

Ở Trung và Đông Âu, động cơ mạnh mẽ của nhiều quốc gia là trở thành thành viên của EU và điều đó đã thúc giục họ thông qua nhiều đạo luật về phòng, chống tham nhũng. Việc đưa ra một hệ thống quy định về kê khai tài sản có thể là một

5 Điều 1 của Luật về Kê khai và Kiểm toán Tài sản, Các Nghĩa vụ Tài chính của Những Cán bộ được bầu và Một số Nhóm Công chức khác của An-ba-ni. Cần lưu ý rằng kiểm soát xung đột lợi ích cũng là một mục đích quan trọng của toàn bộ hệ thống của An-ba-ni.

cách dễ dàng để họ thể hiện quyết tâm làm điều gì đó đối với vấn đề tham nhũng. Trong thực tế, gánh nặng của việc làm này được giảm nhẹ đi rất nhiều bởi Ủy ban Châu Âu không yêu cầu phải có bằng chứng rõ ràng về tính hiệu quả của bất kỳ giải pháp cụ thể nào liên quan đến vấn đề kê khai của công chức. Do đó, hầu hết các nỗ lực nhằm thể hiện mình – thậm chí ngay cả khi đa số chúng là mang tính hình thức – của các quốc gia nhằm củng cố hệ thống của mình đều được tính là tiến triển.

Ở các khu vực khác trên thế giới cũng vậy, áp lực từ các tổ chức và các nhà tài trợ quốc tế (thí dụ từ phía Hội đồng Châu Âu, USAID và Ngân hàng Thế giới) đã dẫn đến sự ra đời của các biện pháp phòng chống tham nhũng và hệ thống kê khai tài sản của công chức. Thông thường, việc tuân thủ các tiêu chuẩn quốc tế hay yêu cầu của các nhà tài trợ quốc tế là những mục đích không được nói ra của các hệ thống kê khai, nhưng nó có thể là một phần quan trọng hoặc một động cơ mang tính quyết định để thông qua các hệ thống đó.

Điều này không phải để nói rằng các hệ thống được đưa ra vì những lý do này hoặc những lý do mang tính chính trị tương tự khác là không hiệu quả hay là vô giá trị. Thực ra, các biện pháp phòng, chống tham nhũng có thể là rất quan trọng ngay cả khi hiệu quả của nó hầu như chỉ mang tính hình thức. Tuy nhiên, việc nhấn mạnh vào ý nghĩa mang tính biểu trưng của nó và việc thiếu các mục tiêu chính sách thường dẫn đến việc thiếu tính toán đến chi phí và tác động tiêu cực cũng như sự thiếu cân trọng khi xác định nhu cầu đối với việc thiết lập một hệ thống thực thi có hiệu quả thực sự. Nhiều quốc gia cảm thấy khó để xác định được chi phí để vận hành các hệ thống kê khai, một số khác thì phải trải qua tình trạng không tuân thủ tràn lan, ít nhất là trong vòng 1 năm kể từ khi hệ thống được đưa ra.

Tất cả những vấn đề được nói đến ở trên đều để nhấn mạnh tầm quan trọng của các cuộc thảo luận về chính sách đúng đắn khi ban hành hoặc sửa đổi các hệ thống kê khai. Trong khi các nhân tố mang tính quốc tế có thể đóng một vai

trò quan trọng với tư cách như là một chất xúc tác cho sự thay đổi, thì họ cũng cần được tham gia vào các cuộc thảo luận về chính sách cùng với các đối tác trong nước, trong đó bao gồm các chính trị gia, các cơ quan của chính phủ, các tổ chức phi chính phủ và phương tiện truyền thông.

Tài liệu tham khảo

Mackenzie, G.C. và M. Hafken (2002), Bằng chứng về các vụ bê bối: Liệu các đạo luật về đạo đức có làm cho chính phủ trở nên có đạo đức không? Brookings Institution Press, Chương 3: “Xây dựng thành trì”, 1961-2000”.

Messick, R. (2009), “Kê khai thu nhập và tài sản: Những vấn đề cần xem xét khi xây dựng một chế độ công khai”, U4 Issue, 2009:6.

OECD (2000), Tin vào chính phủ: Các biện pháp liên quan đến đạo đức ở các quốc gia OECD, OECD, Paris.

OECD (2003), Quản lý xung đột lợi ích trong dịch vụ công: Hướng dẫn của OECD và Kinh nghiệm quốc gia, OECD, Paris.

Villoria-Mendieta, M. (2005), Các chính sách và thực tiễn về xung đột lợi ích ở 9 quốc gia thành viên EU: Đánh giá tương quan, SIGMA Báo cáo số 36.

PHẦN II

CHƯƠNG 3: CƠ SỞ PHÁP LÝ VÀ SỰ PHÂN CÔNG VỀ MẶT TỔ CHỨC

3.1. Cơ sở pháp lý

Một số loại quy định có thể được coi là cơ sở pháp lý cho việc kê khai của công chức. Thường thì vấn đề kê khai tài sản được điều chỉnh bởi một luật riêng biệt hoặc được dành riêng một phần trong một luật khác để quy định, trong đó nêu rõ mục đích, phạm vi và cấu trúc của hệ thống. Điều này phụ thuộc vào việc vấn đề kê khai tài sản có phải là một phần chủ đạo trong luật chống tham nhũng hay không, hay chỉ là một trong nhiều thủ tục trong khung pháp lý về dịch vụ công. Tương tự như vậy, cơ sở pháp lý cũng có nhiều loại khác nhau, phụ thuộc vào việc vấn đề kê khai có được coi là một công cụ tổng hợp để thúc đẩy trách nhiệm giải trình của tầng lớp chính trị gia trước công chúng, hay là một công cụ phòng chống tham nhũng toàn diện hơn cho toàn bộ máy nhà nước hay không.

Mức độ của quy định (thí dụ như hiến pháp, luật hay một quy định của chính phủ) có thể là điều quan trọng nếu yêu cầu về việc công khai tài sản gặp phải khó khăn bởi lý do xâm phạm quyền riêng tư. Thường thì những quy định về kê khai đối với công chức không được đưa vào hiến pháp, mặc dù đó có thể là biện pháp mạnh mẽ nhất về phương diện pháp lý để luật hóa vấn đề này. Trong thực tế thì mặc dù có thể tìm thấy một số điều khoản liên quan đến xung đột lợi ích trong Hiến

pháp của Hoa Kỳ và các quốc gia Châu Âu và Trung Á, nhưng các quốc gia này đều không quy định trong Hiến pháp vấn đề kê khai của công chức. Cô-lôm-bia là một thí dụ hiếm hoi về việc quy định trong Hiến pháp về nghĩa vụ của công chức trong việc kê khai toàn bộ tài sản và thu nhập khi họ tuyên thệ nhậm chức, khi nghỉ hưu hoặc khi được cơ quan có thẩm quyền yêu cầu⁶.

Dưới đây là phần liệt kê tóm tắt những phương án chủ yếu được lựa chọn và những thí dụ điển hình ở cấp độ quốc gia. Các phương án lựa chọn được nhóm thành 3 nhóm chính – quy định chung dựa trên một đạo luật cốt lõi về hành chính công; quy định chuyên biệt về kê khai, xung đột lợi ích hoặc chống tham nhũng; và các quy định khác nhau dành cho các nhánh quyền lực hoặc các tổ chức khác nhau.

Quy định chung:

- *Luật công vụ và thủ tục hành chính* – Luật về thủ tục hành chính và công vụ điều chỉnh bao trùm hai lĩnh vực, nhưng cả hai đều nằm trong khuôn khổ pháp lý cốt lõi của nhà nước. Do đó, vấn đề kê khai tài sản sẽ do một trong những khuôn khổ pháp lý cốt lõi điều chỉnh nền hành chính công quy định, chứ không phải bởi một kế hoạch chống tham nhũng đặc biệt nào đó. Tùy từng quốc gia, các luật về công vụ có thể điều chỉnh các đối tượng công chức là những người nắm giữ những chức vụ phi chính trị trong nền hành chính (thường được gọi là công chức) hoặc, ở phạm vi rộng hơn, những công chức được bổ nhiệm/được bầu để giữ các vị trí trong hệ thống chính trị và/hoặc cơ quan tư pháp.

- Trong nhóm này có thể thấy có 2 loại quy định chủ yếu. Một là nghĩa vụ phải thường xuyên nộp bản kê khai tài sản theo quy định của các luật nói trên, thí dụ như trường hợp của Bê-la-rút và U-crai-na. Loại kia là nghĩa vụ phải báo cáo cho cấp trên về việc làm hoặc lợi ích cá nhân của mình, nhưng không nhất thiết phải theo mẫu của một bản kê khai thường xuyên. Thí dụ của loại này có thể kể đến là các quy

6 Điều 122 của Hiến pháp Cô-lôm-bia (1991), http://confinder.richmond.edu/admin/docs/colombia_const2.pdf.

định trong Luật Công chức liên bang (*Bundesbeamtenengesetz*) ở Đức và các đạo luật về thủ tục hành chính ở Đức, Na-uy và Thụy Điển.

- Ở loại thứ nhất, luật về công vụ có thể tham chiếu đến các quy định bổ sung ở một vài đạo luật riêng biệt về phòng, chống tham nhũng. Nhưng đặc biệt là ở loại thứ hai, bản kê khai/báo cáo không được coi là một phần trong nỗ lực phòng, chống tham nhũng mà là một trong những biện pháp bảo vệ chủ đạo được sử dụng một cách thường xuyên trong nền công vụ.

- Quy tắc ứng xử và các hướng dẫn – Nghĩa vụ phải nộp bản kê khai hoặc, thường xuyên hơn là, báo cáo cho cấp trên về lợi ích cá nhân hoặc công việc bên ngoài của mình cũng có thể được quy định trong các bộ quy tắc ứng xử/đạo đức và các hướng dẫn mà thậm chí có thể không có hiệu lực pháp lý. Ở một số quốc gia, những quy định này có thể chỉ được nhìn nhận như là để thể hiện ý chí của nghề nghiệp, thí dụ như nguyện vọng được áp dụng một số tiêu chuẩn hoặc quy trình thủ tục nào đó. Thí dụ điển hình là Hướng dẫn về Đạo đức dành cho Dịch vụ công (*Etiske retningslinjer for statstjenesten*) ở Na-uy và Hướng dẫn về Những ứng xử tốt trong Khu vực công (*God adfærd in det offentlige*) được thông qua vào năm 2007 ở Đan Mạch.

Quy định chuyên biệt:

- *Kê khai tài sản là một phần trong các đạo luật về chống tham nhũng hoặc kiểm soát xung đột lợi ích* – Cách tiếp cận này nhấn mạnh khá rõ vào tầm quan trọng của việc kê khai đối với việc phòng ngừa xung đột lợi ích và tham nhũng. Những đạo luật như thế này thường được ban hành nhiều hơn ở các quốc gia đã chuyển đổi từ chế độ xã hội chủ nghĩa⁷.

7 Thí dụ của những luật như vậy: A-zéc-bai-zan (Luật Chống tham nhũng, một đạo luật đặc biệt quy định về những thủ tục có thể được áp dụng); Êt-xtô-nia (Luật Chống tham nhũng); Ka-zác-xtan (Luật về Những nỗ lực chống tham nhũng); Lát-va (Luật về Phòng ngừa xung đột lợi ích trong các hoạt động của công chức); Lit-va (Luật Điều chỉnh Lợi ích công và tư trong hoạt động công vụ); Mông-tê-nê-grô (Luật Phòng ngừa xung đột lợi ích trong thực hiện chức năng công vụ); Séc-bia; Tây Ban Nha (Luật về Chống xung đột lợi ích đối với các thành viên Chính phủ và các quan chức cấp cao trong nền hành chính nhà nước); Tát-zi-kít-xtan (Luật Chống tham nhũng).

- *Luật chuyên biệt về kê khai* – Có những đạo luật riêng chỉ dành riêng cho việc quy định hoặc chủ yếu quy định về việc kê khai của công chức. Tương tự như loại trước, những quy định này được coi là một phần trong khung pháp lý về phòng, chống tham nhũng. Ở những nơi mà hệ thống kê khai phức tạp và dựa chủ yếu vào những quy định chi tiết và có phạm vi rộng, thì việc có một đạo luật riêng biệt có vẻ như là một sự lựa chọn hợp lý xét trên quan điểm chuyên môn về pháp lý. Ở Tây Âu thì những đạo luật chuyên biệt như thế này ít phổ biến⁸.

Những quy định riêng dành cho các nhánh quyền lực và tổ chức khác nhau:

- *Luật dành cho quốc hội và nội các* – Quy định về công khai dựa trên các quy tắc nội bộ là thực tiễn khá phổ biến trong cơ quan lập pháp và, ở một số quốc gia, trong nội các. Trong những trường hợp này thì việc quy định về nghĩa vụ công khai tài sản đối với các thành viên là sáng kiến của cơ quan lập pháp (hoặc nội các) – thường do áp lực từ phía người dân – là nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình trước công chúng của tầng lớp chính trị gia. Thường chúng được quy định dưới hình thức quy tắc hoặc thủ tục dành cho quốc hội, nhưng cũng có thể dưới các dạng thức văn bản khác. Chẳng hạn như, ở Đức, những quy định này được đưa vào Phụ lục 1 của Bộ quy tắc về thủ tục của Quốc hội. Ở Tây Ban Nha, vấn đề kê khai được quy định trong Pháp lệnh dành cho Hạ viện. Tuy nhiên, ở đây, hệ thống pháp luật tổng thể toàn diện hơn và được thiết lập trên nền tảng của nhiều luật khác.

- *Luật dành cho các cơ quan/khu vực cụ thể* - Đây là tình huống mà ở đó, có một hệ thống kê khai đặc biệt được áp dụng cho một nhóm công chức hoặc công chức làm việc trong một cơ quan hoặc lĩnh vực cụ thể. Thí dụ, các thẩm phán có hệ thống kê khai khác với các công chức khác. Điển hình

8 Thí dụ về những luật này: An-ba-ni (Luật về Kê khai và Kiểm toán tài sản, các nghĩa vụ tài chính của những người được bầu và một số công chức); Ác-mê-nia (Luật về Kê khai tài sản và Thu nhập); Bun-ga-ri (Luật về Công khai tài sản của những người nắm giữ chức vụ cao trong bộ máy nhà nước); và Bồ Đào Nha (Luật về sự giám sát của người dân đối với tài sản của các quan chức do bầu cử).

của cách tiếp cận này là thí dụ của Liên bang Nga (Luật về Tư cách của Thẩm phán ở Liên bang Nga, được sửa đổi vào tháng 12/2008).

- *Các quy tắc nội bộ* - Việc quy định về nghĩa vụ nộp bản kê khai dựa trên những quy định nội bộ của các cơ quan hành pháp không phải là một thực tiễn điển hình. Tuy nhiên, ở một số cơ quan đặc biệt, một số quy tắc được thiết lập như là một phần trong các biện pháp kiểm soát nội bộ (thí dụ, cơ quan quản lý thuế và hải quan của Kô-sô-vô). Có một lợi thế có thể thấy được ở đây là việc kê khai sẽ có thể được sử dụng phục vụ các mục đích kiểm soát đề quản lý.

Hộp 3. Các hệ thống kê khai nội bộ ở Kô-sô-vô*

Kô-sô-vô có một hệ thống kê khai tài sản quốc gia được quy định bằng luật và áp dụng đối với công chức nói chung. Ngoài ra, cơ quan quản lý thuế và hải quan có các hệ thống kê khai tài sản nội bộ dựa trên các quy định nội bộ của mình. Hệ thống thứ hai điều chỉnh nhóm công chức có nguy cơ tham nhũng cao hơn so với các nhóm khác trong hệ thống quốc gia.

Đơn vị Tiêu chuẩn nghề nghiệp (PSU) của cơ quan thuế yêu cầu tất cả cán bộ trong cơ quan này phải kê khai về mọi tài sản và lợi ích của mình và của họ hàng. Nội dung kê khai được đăng ký trong một cơ sở dữ liệu và thông tin được xác minh, mặc dù đây là một nhiệm vụ khó khăn. Khó khăn được biết đến nằm ở thực tế là luật không cho phép PSU có quyền tra hỏi về nguồn gốc của tài sản. Một khó khăn khác nữa là không có đủ thông tin về công dân và tài sản của họ - thực tế này khiến cho công chức có thể dễ dàng che giấu tài sản của mình bằng cách đăng ký chúng dưới tên của những người khác.

PSU cũng thực hiện việc đánh giá các xung đột lợi ích và, trong những trường hợp cụ thể, quyết định về việc liệu có cho phép một công chức làm thêm một việc nào đó khác hay không. Hệ thống quản lý thuế hoạt động trên cơ sở tự nguyện.

* Thông tin trong hộp này được lấy từ một nghiên cứu được tiến hành để phục vụ cuộc Đánh giá theo hàng ngang về Các hệ thống chống tham nhũng ở Kô-sô-vô trong khuôn khổ Dự án FRIDOM (Đánh giá về chức năng và xây dựng tổ chức của các Bộ), tháng 8/2009.

Các nhóm ở trên không bao trùm hết toàn bộ các biến số có thể có. Ở một số quốc gia, có những quy định đặc biệt áp dụng cho ứng cử viên vào các vị trí được bầu. Ở một số nước khác, hải quan có thể đóng một vai trò quyết định đối với cách thức hoạt động của hệ thống kê khai.

3.2. Sự phân công về mặt tổ chức

Nghiên cứu về kinh nghiệm quốc tế cho thấy có nhiều phương án lựa chọn để phân công về mặt tổ chức trong việc thu và xử lý các bản kê khai của công chức. Chúng có thể được phân chia thành 2 nhóm – phân công nội bộ/từ bên trong và phân công từ bên ngoài/tập trung hóa. Nhóm thứ hai có thể được áp dụng đối với một nhánh quyền lực cụ thể hoặc có thể bao trùm toàn bộ hệ thống nhà nước.

Có 2 loại phổ biến trong nhóm về phân công nội bộ/từ bên trong:

- *Người đứng đầu/cấp trên/công chức được ủy quyền bởi người đứng đầu.* Một trong những cách tiếp cận điển hình nhất là công chức phải nộp bản kê khai cho cấp trên của mình (hoặc cho các đơn vị chuyên trách bên trong tổ chức). Cấp trên (hoặc đơn vị chuyên trách) có thể có hoặc không có quyền hạn đặc biệt để xác minh các bản kê khai một cách độc lập. Cách tiếp cận này hữu ích nhất trong trường hợp mục đích của việc kê khai là để kiểm soát xung đột lợi ích, bởi vì cấp trên là người có sự am hiểu đầy đủ nhất về nhiệm vụ của một công chức và về việc liệu có thể có một lợi ích cá nhân nào đó tác động đến công chức đó hay không⁹. Tuy nhiên, hiệu quả sẽ kém hơn ở những hệ thống mà việc phòng ngừa xung đột lợi ích không được thực hành một cách thường xuyên trong

9 Ở Lit-va, công chức nộp bản kê khai cho người đứng đầu hoặc một đại diện được ủy quyền của người đứng đầu cơ quan quản lý cấp trung ương hoặc địa phương nơi mình làm việc, hoặc với một đơn vị (trừ nhóm công chức thuộc diện phải nộp bản kê khai cho Chủ tịch Ủy ban Đạo đức công vụ). Ở Et-xtô-nia, đối với những công chức không phải là quan chức cấp cao được quy định riêng, người lưu giữ các bản kê khai là một công chức được chỉ định bởi người đứng đầu cơ quan hoặc là một cơ quan được ủy quyền (trong một số trường hợp theo quy định của luật, một ủy ban hoặc một ban giám sát đặc biệt). Ở Liên bang Nga, công chức được mặc định là phải nộp bản kê khai cho người đứng đầu (Luật liên bang “Về Dịch vụ công của Nhà nước Liên bang Nga”) [Федеральный закон о государственной гражданской службе российской федерации], Điều 20, Khoản 1).

nền hành chính công, nơi mà những người lãnh đạo cấp trên không thực hiện một cách đầy đủ nhiệm vụ quản lý của mình.

- *Phân công trong nội bộ của các cơ quan lập pháp và nội các.* Cách tiếp cận này là phổ biến khi mà cần có sự kê khai đặc biệt từ phía các thành viên của nghị viện (hoặc các cán bộ làm việc trong quốc hội), thí dụ như trong Quốc hội Đức, Ai Len, Tây Ban Nha, Thượng viện và Hạ viện Anh. Loại phân công này được thực hiện dựa trên nguyên tắc rằng cơ quan lập pháp sẽ thực hiện công việc theo cách riêng của mình một cách độc lập, bao gồm cả việc kiểm soát và – khi cần thiết – xử lý vi phạm đối với các thành viên của mình. Ở một số ít quốc gia, các chính phủ sử dụng các hệ thống kê khai riêng biệt đối với các bộ trưởng với những phân công trong nội bộ nội các, Đan Mạch là một thí dụ.

Có rất nhiều loại phân công từ bên ngoài:

- *Các cơ quan/tổ chức chống tham nhũng (kiểm soát xung đột lợi ích) chịu trách nhiệm quản lý việc kê khai của công chức.* Một sự lựa chọn điển hình trong các khu vực là thành lập thêm các cơ quan chống tham nhũng chuyên trách để xử lý các bản kê khai của công chức. Nhiều tổ chức trong số này tuyên bố mình là cơ quan độc lập, mặc dù mức độ độc lập thực tế của chúng rất khác nhau. Nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan này cũng khác nhau, nhưng vấn đề đó không nằm trong phạm vi của nghiên cứu này. Ở những hệ thống này, việc kê khai tài sản được xem là một công cụ chống tham nhũng quan trọng và chúng được tách bạch rõ ràng đối với hệ thống quản lý tài sản dành cho người dân. Kô-sô-vô, Mông-tê-nê-grô, Séc-bia và Slô-ve-nia là thí dụ. Một cách thức ít được lựa chọn hơn là thành lập một cơ quan chuyên xử lý và kiểm tra các bản kê khai và tình hình tài sản của công chức. An-ba-ni và Ru-ma-ni là thí dụ.

- *Các cơ quan thuế.* Nếu ít nhất một trong những mục đích của việc kê khai là để giám sát tài sản thì cơ quan thuế thường là các cơ quan được lựa chọn để trao quyền thu và xử lý các bản kê khai của công chức. Lý do của lựa chọn này rất rõ ràng: nói chung, việc giám sát toàn bộ thu nhập, không chỉ

của công chức, là một trong những nhiệm vụ chính của cơ quan thuế. Ở những quốc gia mà công chức chỉ là một nhóm dân cư có nghĩa vụ phải nộp báo cáo về thuế thì cơ quan thuế đương nhiên là cơ quan thực hiện, thí dụ như ở Ác-mê-nia và Ka-zác-xtan.

- *Cơ quan công quyền (nhà nước).* Ở những quốc gia mà có các cơ quan đặc biệt chịu trách nhiệm đối với toàn bộ nền công vụ, thì những cơ quan này đôi khi được trao luôn nhiệm vụ thực hiện các hệ thống kê khai của công chức. Ở một số nước, quyền hạn này được trao cho các cơ quan thuộc ngành hành pháp; trong khi ở một số nước khác thì quyền hạn đó được trao cho cả cơ quan lập pháp và tư pháp, ít nhất là trong những vấn đề liên quan đến việc quản lý hệ thống kê khai, thí dụ như ở Giooc-gia và Ku-ru-gút-xtan.

- *Các cơ quan thuộc quốc hội.* Cũng có những trường hợp mà các cơ quan thuộc quốc hội thực hiện việc thu và/hoặc xác minh bản kê khai của không chỉ các nghị sĩ và những nhân viên làm việc trong cơ quan thuộc quốc hội mà còn của tất cả các công chức trong các nhánh quyền lực khác. Thí dụ, ở Êt-xtô-nia, công chức cấp cao nộp bản kê khai cho ủy ban thuộc quốc hội. Có rất nhiều lý do dẫn đến việc lựa chọn cách thực hiện này. Rõ ràng là, có một giả định rằng sự gắn bó mật thiết tối đa với ngành lập pháp sẽ cho phép phía đối lập có thể nhìn thấy rõ và có cơ hội để giám sát, và điều này có thể giảm thiểu nguy cơ xảy ra những sự can thiệp về mặt chính trị hoặc những can thiệp trái pháp luật khác. Ngoài ra, các thành viên nghị viện là những người được lựa chọn qua các cuộc bầu cử rộng rãi, do đó họ được người dân tin cậy hơn bất kỳ quan chức nắm giữ quyền lực nào khác.

- *Các cơ quan tư pháp.* Trong phương án này, có hai biến thể. Ở một số hệ thống, các thẩm phán nộp bản kê khai cho các cơ quan trong nội bộ ngành tư pháp mà được trao quyền thực hiện nhiệm vụ này, thí dụ như ở Đan Mạch. Điều này có thể là một cách thể hiện sự tôn trọng đối với tính độc lập của ngành tư pháp. Nhưng ở một số ít quốc gia thì các cơ quan tư pháp cũng thu cả bản kê khai của các công chức thuộc các

nhánh quyền lực khác trong bộ máy nhà nước; Tòa án Hiến pháp Bồ Đào Nha là một thí dụ. Các công chức trong ngành tư pháp luôn được trông đợi sẽ thể hiện sự trung lập và độc lập về mặt chính trị một cách đúng đắn, do đó, đây cũng là một biện pháp thử nghiệm nhằm ngăn chặn các rủi ro liên quan đến những can thiệp về chính trị hoặc những can thiệp trái pháp luật khác. Cách tiếp cận này có thể thấy ở Pháp, trong đó thành viên của Ủy ban về Minh bạch Tài chính trong Đời sống chính trị đa phần là các công chức trong ngành tư pháp.

- *Các tổ chức khác.* Ngoài những cơ quan nói trên thì các cơ quan kiểm toán tối cao (ở Bun-ga-ri và Ét-xtô-nia cũ), các cơ quan hành pháp ngoài cơ quan thuế và các tổ chức công vụ nói chung,... cũng có thể được phân công để thực hiện những nhiệm vụ này.

Nhiều quốc gia vận hành đồng thời nhiều mô hình tổ chức. Ở Ét-xtô-nia và Lit-va, một số nhóm công chức nộp bản kê khai cho các cơ quan trung ương, số còn lại nộp cho cấp trên tương ứng của mình. Đa phần điều này phản ánh nhận thức rằng việc kê khai tài sản của công chức ở các cấp được đảm bảo thực hiện ở các cấp tương ứng.

Bảng 3.1. Các loại cơ quan chịu trách nhiệm quản lý hệ thống kê khai của công chức

Tên nước	Loại tổ chức	Tên gọi
An-ba-ni	Cơ quan chuyên trách về việc kê khai và kiểm toán (đối với tất cả các nhánh quyền lực)	Thanh tra cấp cao về Kê khai và Kiểm toán tài sản
A-zéc-bai-zan	- Cơ quan chống tham nhũng chuyên trách - Cơ quan có thẩm quyền đối với các nghị sĩ - Tổ chức do người đứng đầu cơ quan quyết định	- Ủy ban Chống tham nhũng - Dành cho các nghị sĩ - cơ quan do quốc hội thành lập - Cơ quan tài chính (kế toán) do người đứng đầu các cơ quan nhà nước quyết định

Tên nước	Loại tổ chức	Tên gọi
Bê-la-rút	- Các cơ quan thuế và các công chức/bộ phận chuyên trách bên trong tổ chức công	- Bộ về Thuế và lợi nhuận - Vụ tổ chức cán bộ trong các cơ quan nhà nước - Người đứng đầu cơ quan cấp trên
Bốt-x-ni-a và Hét-zê-gô-vi-na	Ủy ban bầu cử (đối với tất cả các nhánh quyền lực)	Ủy ban Bầu cử trung ương
Bun-ga-ri	Cơ quan kiểm toán quốc gia (đối với tất cả các nhánh quyền lực)	Bộ phận đăng ký, đăng kiểm trong Cơ quan Kiểm toán quốc gia
Croát-ti-a	- Cơ quan chuyên trách (bán nghị viện- semi-parliamentary) về kiểm soát xung đột lợi ích - Tổ chức đặc biệt phụ trách việc kê khai của các chương lý và thẩm phán cấp nhà nước	- Ủy ban Phòng ngừa xung đột lợi ích (phụ trách việc kê khai của công chức) - Văn phòng Tổng Chương lý và Bộ Tư pháp phụ trách việc kê khai của các chương lý cấp nhà nước - Bộ Tư pháp phụ trách việc kê khai của các thẩm phán
É-t-x-tô-ni-a	- Cơ quan của quốc hội (đối với tất cả các nhánh quyền lực) và các công chức/bộ phận chuyên trách bên trong tổ chức công	- Ủy ban của quốc hội - Việc thu và lưu các bản kê khai do người đứng đầu cơ quan hoặc cơ quan có thẩm quyền phân công (thí dụ, cơ quan chính quyền địa phương)
Gioóc-gi-a	Cơ quan công vụ	Một đơn vị trong Cục Dịch vụ công
Ka-zắc-xtan	Các cơ quan thuế (đối với tất cả các nhánh quyền lực)	Ủy ban Thuế của Bộ Tài chính
Kô-sô-vô	Cơ quan chuyên trách về chống tham nhũng (đối với tất cả các nhánh quyền lực)	Cơ quan chống tham nhũng
Kư-rư-gút-xtan	Cơ quan công vụ trung ương (đối với tất cả các nhánh quyền lực)	Cơ quan công vụ nhà nước

Tên nước	Loại tổ chức	Tên gọi
Lát-va	Các cơ quan thuế và một cơ quan chống tham nhũng chuyên trách (đối với tất cả các nhánh quyền lực)	- Một đơn vị trong cơ qua thuế nhà nước - Cục Phòng chống tham nhũng
Lit-va	Các cơ quan thuế, tổ chức chuyên trách về đạo đức (đối với tất cả các nhánh quyền lực) và các công chức/bộ phận chuyên trách bên trong tổ chức công	- Thanh tra thuế nhà nước - Ủy ban Đạo đức công vụ - Các công chức/bộ phận chuyên trách trong mỗi cơ quan nhà nước công
Mác-xê-đô-nia	Cơ quan chống tham nhũng chuyên trách và các cơ quan thuế (đối với tất cả các nhánh quyền lực)	- Ủy ban Nhà nước về phòng ngừa tham nhũng - Cơ quan thuế công cộng
Mông-tê-nê-gô	Cơ quan kiểm soát xung đột lợi ích chuyên trách (đối với tất cả các nhánh quyền lực)	Ủy ban Phòng ngừa Xung đột lợi ích
Ru-ma-ni	Cơ quan chống tham nhũng chuyên trách (đối với tất cả các nhánh quyền lực)	Cơ quan Liêm chính quốc gia
Slô-ve-nia	Cơ quan chống tham nhũng chuyên trách (đối với tất cả các nhánh quyền lực)	Ủy ban Phòng ngừa tham nhũng
Tát-di-kít-xtan	- Cơ quan công vụ trung ương và các cơ quan thuế (đối với tất cả các nhánh quyền lực) - Các công chức/bộ phận chuyên trách bên trong tổ chức công	- Một đơn vị trong Ban Dịch vụ công Trung ương trực thuộc Tổng thống Cộng hòa - Một đơn vị trong Ủy ban Thuế - Các đơn vị về tổ chức cán bộ trong các cơ quan nhà nước
U-crai-na	Các công chức/bộ phận chuyên trách bên trong tổ chức công	Các đơn vị về tổ chức cán bộ trong các cơ quan nhà nước

3.3. So sánh giữa hệ thống chung và hệ thống riêng ở các nhánh quyền lực trong bộ máy nhà nước

Có một ấn tượng chung là các nền dân chủ mới có xu hướng thiết lập các hệ thống chung, trong đó điều chỉnh bao trùm tất cả công chức trong cả ba nhánh quyền lực – lập pháp, hành pháp và tư pháp. Chẳng hạn như, trong những hệ thống này, việc các thẩm phán và các công chức trong ngành hành pháp cùng là đối tượng điều chỉnh của một quy trình kê khai (và đôi khi được giám sát bởi các cơ quan hành pháp) không được coi là một vấn đề lớn.

Mặt khác, thường là trong những nền dân chủ lâu đời, sự phân chia rõ ràng giữa các nhánh quyền lực đã có nhiều bước phát triển theo thời gian. Thí dụ, ở Bồ Đào Nha, có một hệ thống tương đối phức tạp điều chỉnh các công chức của ngành lập pháp và hành pháp nhưng không bao gồm các thẩm phán (GRECO, 2008, pp. 7-8). Tây Ban Nha áp dụng các hệ thống riêng biệt đối với các công chức trong ngành lập pháp và các công chức chính phủ. Ai đó có thể nói rằng ở một số nền dân chủ lâu đời hơn thì các nhánh quyền lực đã xây dựng được các quy định riêng cho mình và đây được coi là một phần trong quá trình tiến hóa lâu dài.

Sự khác nhau giữa các nền dân chủ lâu năm hơn và những nền dân chủ mới hơn là không đồng nhất; một số nền dân chủ mới cũng có các hệ thống chuyên biệt. Séc-bia có các quy định dành riêng cho các công chức trong ngành tư pháp (thẩm phán và công tố viên) và các công chức khác. Hung-ga-ri có các quy định pháp lý được áp dụng riêng với các công chức chính phủ cấp cao, các thành viên quốc hội và các thẩm phán (Chính phủ Hung-ga-ri, 2007). Ngoài ra, Luật về Đạo đức trong Chính phủ Hoa Kỳ quy định về một hệ thống chung với phạm vi điều chỉnh bao trùm các công chức ở cả 3 nhánh quyền lực.

Bảng 3.2. Các hệ thống riêng biệt và kết hợp ở các nhánh quyền lực.

(Màu sắc khác nhau thể hiện các hệ thống khác nhau)

Tên nước	Lập pháp	Hành pháp	Tư pháp
Bốt-x-nia và Hét-zơ-gô-vi-na			
Đan Mạch			
Pháp			Không kê khai
Đức		Không kê khai	Không kê khai
Hung-ga-ri			
Ai Len			Không có thông tin
Na uy			Không có thông tin
Thổ Nhĩ Kỳ			Không có thông tin
Liên bang Nga			
Séc-bia			
Tây Ban Nha			Không kê khai
Thụy Điển			Không có thông tin
Vương quốc Anh			Không có thông tin

An-ba-ni, A-déc-bai-zan, Bê-la-rút, Bun-ga-ri, Êt-xtô-nia, Gioóc-gia, Ka-zắc-xtan, Kư-rư-gút-xtan, Kô-sô-vô, Lát-va, Lit-va, Mác-xê-đô-nia, Mông-tê-nê-grô, Ru-ma-ni, Slô-ve-nia, U-crai-na và Hoa Kỳ có hệ thống kê khai bao trùm cả ba nhánh quyền lực.

* Ghi chú: Phần bôi đậm mở rộng sang cả cột "Hành pháp" bởi lý do là theo quy định thì các thành viên trong Nội các của Vương quốc Anh cũng đồng thời là nghị sĩ. Tuy nhiên, có những quy định dành riêng cho công chức trong Bộ luật cấp Bộ và các quy định khác.

Một trong những lý do chính của việc những nền dân chủ lâu đời thường sử dụng các hệ thống riêng biệt là nguyên tắc phân chia quyền lực. Việc một nhánh quyền lực có quyền hạn nào đó đối với công chức của nhánh quyền lực khác được coi là điều không hợp lý. Bên cạnh đó, trong những trường hợp như vậy thì việc thực thi các chế tài xử phạt sẽ không thực hiện được, chẳng hạn như một cán bộ của ngành hành pháp

thường là không thể áp đặt các chế tài, thí dụ như bãi nhiệm, đối với một nghị sĩ. Trong một nghiên cứu về các cơ quan chống tham nhũng chuyên trách, OECD đã lưu ý rằng: “Một cơ quan kiểm soát ở trung ương chịu trách nhiệm về việc kê khai tài sản và ngăn ngừa xung đột lợi ích, với nhiệm vụ thu thập và kiểm tra thông tin về tất cả các quan chức do bầu cử và ở cấp cao, bao gồm thành viên chính phủ, quốc hội, thẩm phán và công tố viên, không thể được đặt trong chính phủ bởi vì điều này sẽ xâm phạm nguyên tắc phân chia quyền lực” (Klemenčič, Stusek and Gaika, 2007, p. 18).

3.4. So sánh các bản kê khai có một nội dung với các bản kê khai có nhiều nội dung

Nhiều quốc gia chỉ có một mẫu kê khai dành cho mọi đối tượng công chức. (Ở một số hệ thống, cũng có sự khác nhau giữa các bản kê khai, thí dụ như, có sự khác nhau giữa bản kê khai lần đầu với các bản kê khai bổ sung hàng năm¹⁰). Tuy nhiên, khi sử dụng các bản kê khai khác nhau – đôi khi quy trình nộp và xử lý bản kê khai cũng khác nhau – thì có bốn loại bản kê khai chủ yếu.

- *Bản kê khai về lợi ích và tài sản* – Cách tiếp cận này, mặc dù không phổ biến lắm, công nhận sự khác nhau về bản chất của các mục tiêu như giám sát tài sản và kiểm soát xung đột lợi ích. Thí dụ, ở Bồ Đào Nha, người có chức vụ chính trị và một số nhóm công chức khác phải nộp cả bản kê khai tài sản và kê khai lợi ích, trong đó bản kê khai lợi ích nhằm mục đích kiểm soát xung đột.

- *Bản kê khai thuế và kê khai lợi ích* – Đây là biến thể của hình thức ở trên, một cách tiếp cận đặc biệt ở những quốc gia mà chỉ có một nhóm công dân có nghĩa vụ phải kê khai về thuế. Ở đây, một số loại công chức nhất định được đưa vào nhóm những người có nghĩa vụ phải nộp bản kê khai tài sản và/hoặc thu nhập cho cơ quan thuế. Ngoài ra, công chức có nghĩa vụ phải nộp một bản kê khai riêng về lợi ích. Lý do

¹⁰ Thí dụ, ở An-ba-ni, người ta sử dụng 4 loại bản kê khai: trước khi bắt đầu làm việc, báo cáo hàng năm/dịnh kỳ, sau khi kết thúc nhiệm kỳ, và theo yêu cầu. Nguồn: phần trả lời bảng hỏi của An-ba-ni.

chính được đưa ra ở đây là việc giám sát tài sản và thu nhập của công chức cũng được thực hiện theo cùng một cách thức và trong cùng một hệ thống so với các công dân khác. Thí dụ, ở Lit-va, công chức nộp bản kê khai tài sản và thu nhập theo quy định của Luật Kê khai tài sản và thu nhập, và bản kê khai về lợi ích cá nhân được thực hiện theo quy định của Luật Điều chỉnh Lợi ích công và Lợi ích tư trong nền công vụ.

- *Các mẫu kê khai khác nhau dành cho các nhóm công chức khác nhau* – Nhóm này bao gồm tất cả các hệ thống mà ở đó mỗi nhánh quyền lực thuộc bộ máy nhà nước có một quy trình khác nhau. Tuy nhiên, ở một số quốc gia, người ta không phân biệt giữa nhánh này hay nhánh kia của hệ thống quyền lực mà phân biệt giữa các cấp bậc của công chức (hoặc phân biệt giữa công chức làm chính trị và nhóm gọi là công chức làm chuyên môn). Lý do được đưa ra là công chức ở cấp bậc cao hơn cần phải được điều chỉnh bởi những quy định nghiêm ngặt hơn. U-crai-na là một thí dụ, ở đó, bản kê khai bao gồm 6 phần. Tất cả công chức phải điền vào các phần từ 1-3 với mục kê khai về thu nhập và các nghĩa vụ về tài chính. Chỉ có công chức ở cấp bậc cao hơn mới phải kê khai ở các phần từ 4-6 với những thông tin về tài sản. Ở Ai Len cũng sử dụng các bản kê khai khác nhau dành cho các nhóm công chức khác nhau. Ở một số hệ thống, người ta sử dụng các mẫu kê khai đặc biệt dành cho các ứng cử viên vào các chức vụ công, thí dụ như ở Bê-la-rút và Gioóc-gia. Một số quốc gia (hoặc vùng hay cơ quan chính quyền ở các quốc gia đó) yêu cầu các công chức trong vùng hoặc công chức làm việc trong các cơ quan ở địa phương phải nộp các bản kê khai theo mẫu riêng, nhưng như đã nói ở trên, nghiên cứu này chỉ xem xét các hệ thống ở cấp độ quốc gia.

- *Các mẫu kê khai khác nhau dành cho công chức và những người có liên quan* – Phương án này phù hợp trong những hệ thống mà không chỉ yêu cầu công chức phải cung cấp thông tin về vợ/chồng và những người có liên quan với họ, mà còn yêu cầu những người có liên quan này phải có một bản kê khai riêng. Khi nghĩa vụ này được áp dụng với những người có liên quan và khi bản kê khai không giống với bản kê khai dành cho người nộp thuế thường xuyên thì việc có một mẫu kê khai

riêng thường là điều cần thiết vì những người có liên quan có thể kê khai những thông tin khác với những thông tin mà tự công chức kê khai. Nghĩa vụ phải kê khai thông tin về những người *có liên quan* có thể làm phát sinh những rắc rối đặc biệt liên quan đến việc bảo vệ quyền riêng tư và bảo mật thông tin – thí dụ như thông tin về những hợp đồng bí mật.

3.5. Bảo vệ cơ quan chịu trách nhiệm đối với các hệ thống kê khai khỏi những tác động không chính đáng

Một số hệ thống có quy định về biện pháp bảo vệ các cơ quan thực thi khỏi những tác động không chính đáng. Nếu việc thực hiện hệ thống kê khai đối với công chức được coi là một phần trong chính sách phòng ngừa tham nhũng, thì những cơ quan thực thi đó có thể được coi là cơ quan phòng ngừa tham nhũng theo Điều 6 của Công ước của Liên hợp quốc về Chống tham nhũng. Khoản 2 của Điều này nêu rõ: “Mỗi quốc gia thành viên sẽ dành cho cơ quan hoặc các cơ quan nêu tại khoản 1 Điều này sự độc lập cần thiết, phù hợp với nguyên tắc cơ bản của pháp luật nước mình, nhằm giúp cơ quan hoặc các cơ quan này thực hiện chức năng của mình một cách hiệu quả và không chịu bất kỳ sự ảnh hưởng trái pháp luật nào. Các phương tiện vật chất và đội ngũ cán bộ chuyên trách cũng như việc đào tạo những cán bộ này để họ có thể thực hiện chức năng của mình cần được đảm bảo.”

Rõ ràng là các cơ quan phòng ngừa tham nhũng không có được sự độc lập giống như sự độc lập thường được trao cho cơ quan tư pháp hoặc thậm chí là đơn vị chống tham nhũng chuyên trách trong cơ quan cảnh sát hoặc công tố. Một vài tham số mong muốn về tính độc lập của các cơ quan phòng ngừa bao gồm:

- Sự rõ ràng về nhiệm vụ, chức năng, thẩm quyền và quyền hạn, mối quan hệ với các cơ quan khác, các cơ chế trách nhiệm giải trình,...
- Vị trí độc lập (chứ không phải là nằm trong một cơ quan hành pháp lớn hơn) hoặc được đặt trong các cơ quan độc lập (thí dụ như cơ quan kiểm toán tối cao);

- Có sự phân công nhiệm vụ đặc biệt trong tổ chức nhằm hạn chế sự tùy tiện và tăng cường tính liêm chính, đề cao những giá trị tốt trong việc bổ nhiệm và đình chỉ/bãi nhiệm người đứng đầu của tổ chức cũng như các công chức khác;
- Có sự đảm bảo về tài chính ổn định;
- Các cơ chế trách nhiệm giải trình hiệu quả¹¹.

Nghiên cứu này không nhằm mục đích đánh giá các cơ chế bảo vệ để chống lại những tác động trái pháp luật đối với tất cả những tổ chức chịu trách nhiệm về hệ thống kê khai đã nói ở trên. Tuy nhiên, một số đặc điểm để rút kinh nghiệm sẽ được trình bày ngắn gọn.

Bổ nhiệm/bãi nhiệm người đứng đầu – Khi việc kê khai được xử lý một cách tập trung thì nhiệm vụ này thường được giao cho một cơ quan mà người đứng đầu của nó (đôi khi là một số thành viên khác nữa) là do quốc hội bổ nhiệm trực tiếp. Đây là trường hợp của một số quốc gia, trong đó có An-ba-ni, Bôtx-nia và Hét-zơ-gô-vi-na, Kô-sô-vô, (một phần) Lát-via¹², Lít-va, Mác-xê-đô-nia và Slô-ve-nia¹³. Có thể lập luận rằng việc được quốc hội bổ nhiệm trực tiếp sẽ giúp cho người dân dễ dàng giám sát hơn nhằm giảm thiểu nguy cơ về sự tác động từ một số lợi ích chính trị hạn hẹp nào đó. Lập luận này có thể đúng vững hoặc không đúng vững trong thực tế nhưng ít nhất ở đây cũng có một yếu tố nào đó về trách nhiệm giải trình trước người dân.

Một số quốc gia sử dụng hình thức cạnh tranh để tăng cường cho quy trình tuyển chọn và bổ nhiệm cán bộ (thí dụ, đối với các thành viên của Ủy ban Phòng ngừa tham nhũng

11 Sự liệt kê này được căn cứ một phần vào thông tin trong G. Klemenčič, J. Stusek and I. Gaika (2007), Các cơ quan chống tham nhũng chuyên trách: Đánh giá các mô hình, Mạng lưới chống tham nhũng cho khu vực Đông Âu và Trung Á của OECD, pp. 18-19, www.oecd.org/dataoecd/7/4/39971975.pdf.

12 Điều này chỉ áp dụng đối với cơ quan kiểm soát xung đột lợi ích. Việc quản lý định kỳ đối với hệ thống kê khai là một nhiệm vụ của Cơ quan Thuế Nhà nước, và cơ quan này không được hưởng bất kỳ sự bảo vệ nào

13 Ở một số hệ thống, việc quản lý kê khai tài sản được giao cho các cơ quan mà người đứng đầu của chúng là do tổng thống bổ nhiệm, thí dụ như trường hợp của Giooc-gia. Sau đó cơ quan này sẽ báo cáo lại với Tổng thống

Nhà nước ở Mác-xê-đô-nia, bổ nhiệm người đứng đầu của Cục Phòng chống tham nhũng Lát-va, và chủ tịch Cơ quan Liêm chính quốc gia ở Ru-ma-ni).

Một biện pháp khác để giảm sự độc quyền trong quy trình bổ nhiệm là quy định về quyền được đề cử những ứng cử viên là cá nhân hoặc tổ chức bên ngoài quốc hội, và quốc hội có thẩm quyền đối với việc bổ nhiệm. Vì thế, ở Lit-va, Tổng thống đề nghị Quốc hội bổ nhiệm 5 chức danh: Chủ tịch Ủy ban Đạo đức công vụ, Người phát ngôn của Quốc hội, Thủ tướng, Thẩm phán tòa án tối cao và Chủ tịch của Hiệp hội các cơ quan chính quyền địa phương. Ở Ru-ma-ni, Chủ tịch cơ quan Liêm chính quốc gia do Hội đồng Liêm chính quốc gia đề nghị Quốc hội bổ nhiệm (trước đó có một cuộc thi cạnh tranh để lựa chọn). Ở Slô-ve-nia, Tổng thống sẽ gửi một thư ngỏ gửi đến tất cả những người dân có quan tâm đề thông báo về việc ứng tuyển cho vị trí Chủ tịch Ủy ban Phòng ngừa tham nhũng¹⁴.

Tuy nhiên, tổ chức của cơ quan này có thể phải được thiết kế sao cho không lợi ích nào có thể tác động một cách không chính đáng đến nó. Pháp là một thí dụ: Ủy ban về Minh bạch Tài chính trong Đời sống chính trị được thành lập với các thành viên đến từ rất nhiều tổ chức khác nhau, trong đó chủ yếu là các cơ quan tư pháp.

Có thể quy định trong luật một danh mục đầy đủ các tình huống mà người đứng đầu cơ quan có thể bị cách chức¹⁵. Việc liệt kê các căn cứ rõ ràng đối với việc cách chức, cũng như

14 Sau đó Tổng thống sẽ lựa chọn 2 ứng cử viên từ trong danh sách được đề cử và trình Quốc hội phê chuẩn. Quốc hội sẽ bỏ phiếu quyết định việc bổ nhiệm Chủ tịch.

15 Thí dụ, trong trường hợp của Kô-sô-vô, giám đốc Cơ quan Chống tham nhũng có thể bị miễn nhiệm:

- a) Theo đề nghị của chính người đó;
- b) Nếu người đó bị tống giam vì hành vi hình sự;
- c) Nếu người đó thực hiện nhiệm vụ công của mình theo cách không phù hợp với địa vị của một giám đốc;
- d) Do hậu quả của việc mất một phần hoặc toàn bộ năng lực thực thi nhiệm vụ của mình;
- e) Nếu người đó vi phạm pháp luật trong quá trình thực thi nhiệm vụ.

Nguồn: phần trả lời bằng hỏi của Kô-sô-vô.

những căn cứ để bảo vệ cho vị trí của công chức, được xem như là một giải pháp để hạn chế sự tùy tiện cũng như ngăn chặn việc ai đó bị cách chức một cách tùy tiện.

Trách nhiệm giải trình – Ở những nơi mà người đứng đầu cơ quan do quốc hội bổ nhiệm, thì thường sẽ có một cơ chế để người đó báo cáo trước cơ quan lập pháp (đôi khi là báo cáo trước tổng thống hoặc chính phủ). Thí dụ, ở Slô-ve-nia, có một ủy ban thuộc Quốc hội chịu trách nhiệm giám sát hoạt động của Ủy ban Phòng ngừa tham nhũng. Ở một số nước khác thậm chí còn có các cơ chế trách nhiệm giải trình cụ thể hơn liên quan đến quốc hội. Thí dụ, ở An-ba-ni, Tổng Thanh tra và các thanh tra viên cấp cao của Cơ quan Thanh tra đối với các bản Kế khai và Kiểm toán đối với Tài sản phải nộp bản kê khai về các lợi ích cá nhân cho Quốc hội và Quốc hội sẽ tiến hành việc kiểm toán đối với các bản kê khai đó. Tổng Thanh tra cũng có thể yêu cầu Quốc hội tiến hành điều trần về những vấn đề mà mình cho là quan trọng.

Một số quốc gia có các hội đồng đặc biệt để giám sát các cơ quan chống tham nhũng, và các cơ quan này cũng sẽ xử lý các bản kê khai của công chức. Thí dụ về trường hợp này là: Hội đồng giám sát đối với Cơ quan Chống tham nhũng Kô-sô-vô và Hội đồng Liêm chính quốc gia thực hiện việc giám sát đối với Cơ quan Liêm chính quốc gia của Ru-ma-ni. Ngoài ra, luật còn quy định rằng hàng năm, chất lượng quản lý của Cơ quan Liêm chính quốc gia Ru-ma-ni phải được đánh giá bởi một cơ quan kiểm toán độc lập bên ngoài. Mỗi quan hệ giữa các cơ quan chống tham nhũng và quốc hội hay các hội đồng giám sát các cơ quan này không phải lúc nào cũng suôn sẻ, và cho thấy rằng sự kết hợp cần thiết giữa quyền tự quyết hợp lý và trách nhiệm giải trình đòi hỏi phải có sự cân bằng hợp lý, tuy rằng khó.

Trong một số trường hợp, có các quốc gia thậm chí còn chọn biện pháp đi xa hơn là gắn các cơ quan có liên quan vào quốc hội. Thí dụ, ở Ét-xtô-nia và Croat-tia, các ủy ban có trách nhiệm xử lý bản kê khai của công chức được gắn kết chặt chẽ với các cơ quan lập pháp. Ở Croat-tia, Ủy ban Phòng ngừa

Xung đột lợi ích bầu Chủ tịch trong số những cá nhân xuất sắc và những người này không được là thành viên của bất kỳ đảng phái chính trị nào – nhưng 4 trong số 7 thành viên của cơ quan này là đại biểu Quốc hội. Ở Ét-xtô-nia, một đại biểu Quốc hội sẽ là Chủ tịch của Ủy ban Quốc hội chịu trách nhiệm đối với bản kê khai của các công chức cấp cao.

Thường thì ở những quốc gia mà có các hệ thống được phân cấp (các bản kê khai được thu thập và xử lý ở ngay tại cơ quan nơi mà công chức làm việc) thì không có cơ chế bảo vệ chống lại những tác động trái pháp luật. Điều này cũng đúng với những quốc gia nơi mà cơ quan quản lý thuế chịu trách nhiệm đối với bản kê khai của công chức (thí dụ như ở Ka-zắc-xtan, Bê-la-rút, Lát-via, Mác-xê-đô-nia và Tát-di-kít-xtan).

3.6. Sự tham gia của cơ quan quản lý thuế trong việc giám sát tài sản

Ở nhiều quốc gia, các hệ thống kê khai dành cho công chức hoạt động độc lập so với cơ chế quản lý thuế. Đồng thời, điều quan trọng cần lưu ý là, nếu việc kê khai là để phục vụ mục đích giám sát tài sản, thì chức năng của các hệ thống này sẽ trùng lặp với chức năng quản lý thuế. Trong thực tế, cơ quan quản lý thuế nên là cơ quan có thẩm quyền chính trong việc giám sát thu nhập và ngăn ngừa việc làm giàu từ những nguồn bất hợp pháp - và do đó, không phải đóng thuế. Dưới đây liệt kê những mô hình phổ biến về cách thức để có thể kết nối giữa việc thiết kế hệ thống, quy trình nộp và xử lý các bản kê khai của công chức với các hệ thống quản lý và hoàn thuế:

- *Công chức phải nộp bản kê khai thuế* - Ở một số ít hệ thống nơi mà nghĩa vụ kê khai thuế chỉ áp dụng đối với một số nhóm người cụ thể (tức là không quy định về nghĩa vụ kê khai thu nhập và tài sản đối với mọi người nhằm mục đích quản lý thuế), các công chức đó phải nộp bất kỳ bản kê khai về thuế nào mà đất nước đó sử dụng. Về nguyên tắc, có thể giám sát tài sản theo cách này mặc dù thành công của nó sẽ phụ thuộc vào tính hiệu quả của hệ thống quản lý thuế nói chung. Cách

tiếp cận này khó có thể đáp ứng được yêu cầu kiểm soát xung đột lợi ích.

- *Bản kê khai thuế của công chức phải được công khai* - Đây là biến thể của cách tiếp cận bên trên: Trách nhiệm giải trình của công chức được thúc đẩy thông qua việc yêu cầu công chức phải cung cấp bản sao của các bản kê khai thuế của họ cho cơ quan kiểm soát nào đó (chứ không phải cơ quan thuế) và trong một số trường hợp, phải công khai các bản kê khai đó trước người dân. Thí dụ, ở Ai Len, theo Đạo luật về Đạo đức, cả những nhà lập pháp và người có chức vụ đều phải xuất trình chứng nhận thanh toán thuế vào thời điểm 9 tháng sau ngày họ được bầu hoặc bổ nhiệm.

- *Dữ liệu về hoàn thuế phải được kê khai trong bản kê khai của công chức* - Ở một số quốc gia nơi mà công chức được yêu cầu phải hoàn thuế với tư cách là người đóng thuế thường xuyên, họ phải đưa dữ liệu về thuế của mình vào bản kê khai. Điều này đảm bảo tính đồng bộ về dữ liệu xuyên suốt trong hệ thống thuế và hệ thống kê khai của công chức. Ngoài ra, nó cũng giảm gánh nặng cho công chức ở chỗ người đó sẽ không phải cung cấp những thông tin giống nhau trong hai mẫu khác nhau – một mẫu dành cho cơ quan thuế, mẫu kia dành cho việc kê khai của công chức. Ét-xtô-nia là một thí dụ về việc kết hợp dữ liệu về kê khai của công chức với kê khai về việc hoàn thuế thu nhập (những thu nhập có thể đánh thuế và thu nhập lãi cổ phần phải được kê khai trên cơ sở hoàn thuế thu nhập mà công chức đã nộp cho Cơ quan Thuế trong năm trước)¹⁶.

- *Hai bản kê khai – kê khai thu nhập/tài sản cho cơ quan quản lý thuế, và kê khai về lợi ích cho một cơ quan khác* - Ở đây, công chức được yêu cầu phải nộp 2 bản kê khai – một bản kê khai về thu nhập/tài sản nộp cho cơ quan quản lý thuế và một bản kê khai về lợi ích nộp cho một cơ quan có thẩm quyền khác. Bản kê khai tài sản/thu nhập có thể giống với bản kê khai về thuế dành cho những người đóng thuế khác, hoặc bản kê khai được thiết kế đặc biệt dành riêng cho công chức.

16 Luật Chống tham nhũng, Điều 9, khoản 1, điểm 8 và 9

Nhân tố căn bản của hệ thống này là sự tách biệt rõ ràng giữa chức năng giám sát tài sản và chức năng kiểm soát xung đột lợi ích.

- *Cơ quan thuế chịu trách nhiệm thu và xử lý bản kê khai của công chức* - Ở một số trường hợp, thậm chí khi đã áp dụng những yêu cầu về kê khai đặc biệt đối với công chức (như kê khai về những lợi ích mà những người đóng thuế thông thường không cần phải kê khai), thì các bản kê khai vẫn được thu và xử lý bởi các cơ quan thuế có thẩm quyền (thường sử dụng một quy trình đặc biệt). Ít nhất đây cũng là một phần của cách tiếp cận mà Lát-va và Tát-di-kít-xtan đang áp dụng.

- *Kiểm toán thuế* - Cuối cùng thì những thủ tục nhằm xác minh bản kê khai của công chức có thể được hỗ trợ bằng một cuộc kiểm toán thuế. Những cuộc kiểm toán như vậy không phải lúc nào cũng xoay quanh những tài liệu pháp lý liên quan đến kiểm soát tài sản – có nghĩa là, trong thực tế, việc đánh giá về tài sản và thu nhập của công chức có thể không phải là một biện pháp kiểm soát hoàn hảo đối với những công chức đó. Thí dụ, ở Lit-va, luật quy định cơ quan Thanh tra Thuế Nhà nước có quyền kiểm tra những dữ liệu đã được cung cấp trong các bản kê khai¹⁷; ở Lát-va thì việc thực hiện quyền kiểm toán thuế của Cơ quan Thuế thường là trên cơ sở đề nghị của Cục Phòng, chống tham nhũng.

Ở một số quốc gia, quy định của luật không tham chiếu đến bất kỳ sự liên kết nào giữa bản kê khai của công chức và hệ thống thuế. Tuy nhiên, điều này không có nghĩa là không có quy định về việc hợp tác giữa hai đối tượng này. Cụ thể là, người ta có thể yêu cầu cung cấp dữ liệu quản lý thuế để phục vụ việc xác minh bản kê khai của công chức. Một số hệ thống phải gánh chịu hậu quả do sự thiếu hiệu quả trong việc giám sát tài sản của công chức, vừa là do việc xác minh quá tách biệt ra khỏi hệ thống quản lý thuế, vừa là do hệ thống quản lý thuế quá yếu kém.

17 Luật về “Điều chỉnh lợi ích công và tư trong hoạt động công vụ”, Điều 9.

3.7. Sự biến động và tính bền vững của các hệ thống mới

Đưa ra được một hệ thống kê khai là một nhiệm vụ phức tạp – đặc biệt là đối với những hệ thống mà người ta trông đợi là sẽ đạt được nhiều mục tiêu tham vọng, thí dụ như có thể kiểm soát tối đa xung đột lợi ích, và từ đó có thể giám sát hoàn toàn tài sản của công chức. Kinh nghiệm cho thấy rằng giai đoạn đầu thực hiện các hệ thống kê khai sẽ gặp phải vô vàn khó khăn. Điều này càng đúng ở những nước mà năng lực quản lý yếu kém và có nhiều khiếm khuyết trong thực thi pháp quyền.

Những phiên bản đầu tiên của các hệ thống kê khai thường không đạt được những mục tiêu đã đề ra và hàng loạt khiếm khuyết nhanh chóng được xác định. Những khiếm khuyết đó bao gồm việc kê khai thông tin không đầy đủ (hoặc mẫu kê khai không chuẩn), các cơ quan thực thi yếu kém, thiếu/không có chế tài xử phạt đối với việc không tuân thủ,...¹⁸ Sau đó, không quá ngạc nhiên là một đặc điểm điển hình của những nước chuyển đổi- mà đưa ra hệ thống kê khai vào những năm 1990 và sau này- là có rất nhiều nước phải sửa đổi (thường là trên phạm vi rộng).

Dưới đây chỉ là một số ít ví dụ. *Luật về Công khai lợi ích tài chính của các công chức cấp cao của Bun-ga-ri* được thông qua năm 2000 và kể từ năm 2002-2008 thì năm nào cũng được sửa đổi. Ở Lit-va, hệ thống kê khai được đưa ra vào năm 1998 và kể từ đó thì các quy định của nó đã được sửa đổi vào các năm 2000, 2004, 2005 và 2008.¹⁹

Kô-sô-vô đưa ra hệ thống kê khai của mình trong Luật Chống tham nhũng năm 2005. Các bản kê khai đầu tiên được thu vào năm 2007, và cũng trong năm đó, việc soạn thảo một luật chuyên biệt về kê khai và kiểm soát tài sản của những công chức cấp cao bắt đầu được tiến hành. Lý do được đưa ra về sự cần thiết ban hành luật mới này là “để mở rộng phạm

18 Xem thêm chủ đề tại Phần 9.2

19 Nguồn: Phần trả lời bằng hỏi của Lit-va

vi điều chỉnh của luật bằng cách tăng số lượng công chức có nghĩa vụ phải kê khai tài sản, quy định về quy trình kê khai, cho phép Cơ quan [Chống tham nhũng] có khả năng thực hiện việc kiểm soát nguồn gốc tài sản không chỉ thông qua việc kiểm soát cách thức mà thông tin được đưa vào các bản kê khai, mà còn thông qua việc xác định rõ chế tài xử phạt trong những trường hợp mà việc kê khai không được tuân thủ”.²⁰

Hệ thống của Ét-xtô-nia được sửa đổi vào thời gian nghiên cứu này đang được tiến hành (tháng 9/2009), và một dự thảo luật đã được trình lên Quốc hội. Trong phân trả lời bằng hỏi, quốc gia này đã chỉ ra sự thiếu hiệu quả của hệ thống (đôi tượng công chức phải kê khai quá rộng, thông tin mang tính hình thức²¹, sự kiểm soát mang tính hình thức,...) là nguyên nhân chính dẫn đến việc sửa đổi này. Điều này phần nào được coi là một tín hiệu cho thấy sự kém hiệu quả của các hệ thống trước đó ngay từ khi bước vào thực thi.

Hộp 3.2. Cải cách chế độ kê khai tài sản - Thí dụ của Ét-xtô-nia

Ét-xtô-nia trở thành một thí dụ điển hình ở rất nhiều khía cạnh khi nước này ban hành các chính sách về liêm chính và chống tham nhũng. Quốc gia này đã sử dụng nhiều cách tiếp cận trong việc thiết kế và cải cách hệ thống kê khai tài sản, và điều này có thể được coi là những thí dụ điển hình trong việc đánh giá mang tính tự phê bình và nỗ lực để cải thiện bản thân dựa trên những đánh giá đó.

Ét-xtô-nia trở thành một thí dụ điển hình ở rất nhiều khía cạnh khi nước này ban hành các chính sách về liêm chính và chống tham nhũng. Quốc gia này đã sử dụng nhiều cách tiếp cận trong việc thiết kế và cải cách hệ thống kê khai tài sản, và điều này có thể được coi là những thí dụ điển hình trong việc đánh giá mang tính tự phê bình và nỗ lực để cải thiện bản thân dựa trên những đánh giá đó.

20 Phần trả lời bằng hỏi của Kô-sô-vô.

21 Hình thức có nghĩa là thỏa mãn các yêu cầu về mặt hình thức nhưng không hỗ trợ được cho các mục tiêu quan trọng

**Hộp 3.2. Cải cách chế độ kê khai tài sản -
Thí dụ của Êt-xtô-nia (tiếp)**

Hệ thống kê khai tài sản của Êt-xtô-nia được thiết lập vào năm 1995, và sau khi ra đời thì nó thường xuyên được sửa đổi. Khuôn khổ pháp lý cho hoạt động của hệ thống này được xác định trong Luật Chống tham nhũng của Êt-xtô-nia và Luật Công vụ của Êt-xtô-nia. Theo Luật Chống tham nhũng, thành viên của Quốc hội (Riigikogu), Chánh án Tòa án Tối cao, Chủ tịch Ngân hàng Nhà nước và Tổng kiểm toán phải nộp bản kê khai về lợi ích kinh tế của mình cho một Ủy ban đặc biệt về các hoạt động Phòng, chống tham nhũng. (Các nhóm công chức khác được liệt kê trong Luật Chống tham nhũng là đối tượng của một hệ thống khác, trong đó bản kê khai của họ sẽ được nộp cho một công chức hoặc một cơ quan đặc biệt được giao thực hiện nhiệm vụ đó). Ủy ban này chịu trách nhiệm kiểm tra tính chính xác của các bản kê khai này. Nó cũng chịu trách nhiệm giám sát các hoạt động khác của các nghị sĩ, đặc biệt là những hoạt động liên quan đến những quy định cấm trong quá trình thực hiện công vụ của họ.

Thông tin liên quan đến việc thực thi Luật Chống tham nhũng do Ủy ban này thu thập đã được trình lên Quốc hội và công bố rộng rãi. Báo cáo đầu tiên (“Tổng quan về việc áp dụng Luật Chống tham nhũng”) đã được xây dựng và công bố vào đầu năm 2000. Bên cạnh những số liệu thống kê, đồng thời nhấn mạnh tầm quan trọng của việc thực thi các biện pháp phòng ngừa như là một ưu tiên, báo cáo này cũng nhấn mạnh những vấn đề nảy sinh trong việc áp dụng Luật. Việc xử lý các bản kê khai về lợi ích kinh tế lần đầu tiên được Cơ quan Kiểm toán Nhà nước đánh giá vào mùa hè năm 2000. Cơ quan này đã khá phê phán cơ chế này, và đi đến kết luận rằng hệ thống kiểm soát việc kê khai này không hoạt động hiệu quả.

Hộp 3.2. Cải cách chế độ kê khai tài sản - Thí dụ của Ét-xtô-nia (tiếp)

Trong vòng đánh giá thứ hai của GRECO được tiến hành vào năm 2003, một trong những khuyến nghị được đưa ra với Ét-xtô-nia là về vấn đề kê khai tài sản, trong đó thúc giục quốc gia này “ix. Đánh giá lại hệ thống kê khai tài sản và lợi ích dành cho công chức, cụ thể là liên quan đến việc tiếp cận những thông tin cần thiết cho việc kiểm soát những bản kê khai đó (đoạn 54)”. Năm 2005, một nghiên cứu đã được tiến hành nhằm đo lường hiệu quả của hệ thống kê khai tài sản. Nghiên cứu đã vạch ra những khiếm khuyết trong hệ thống, bao gồm việc có quá nhiều công chức nộp bản kê khai trong khi năng lực giám sát thực tế còn hạn chế; sự thiếu chính xác của các mẫu kê khai khi mà chỉ cần công chức kê khai về những tài sản và thu nhập có mối liên hệ trực tiếp với họ và thuộc sở hữu cá nhân của họ, chứ không phải là những tài sản mà họ đã chuyển nhượng hoặc sử dụng; một hệ thống công kênh với rất nhiều mẫu giấy tờ cần kê khai thay vì sử dụng giải pháp về công nghệ thông tin,... Tất cả những vấn đề này đều là thách thức mà hầu hết các hệ thống kê khai trên thế giới đều gặp phải. Trên cơ sở kết quả của nghiên cứu này và nhằm đáp lại những khuyến nghị mà GRECO đưa ra, việc cải cách đối với hệ thống hiện nay đã được đặt ra, Bộ Tư pháp Ét-xtô-nia đã xây dựng một dự thảo luật và đang chờ Quốc hội phê chuẩn vào năm 2009.

Luật mới này có mục đích là cải tiến một số điểm, trong đó- bên cạnh những nội dung khác- có việc giới hạn số lượng công chức thuộc diện phải kê khai xuống một con số có thể quản lý được; quy định rõ về danh mục tài sản và nghĩa vụ của công chức trong việc khai báo về những tài sản mà họ sử dụng thực tế; đưa ra cơ sở dữ liệu điện tử với những mẫu kê khai được điền trước (giống như hệ thống báo cáo thuế của Đan Mạch và Thụy Điển), trong đó dữ liệu được thu thập từ nhiều nguồn và công chức chỉ phải làm một việc đơn giản là xác minh và bổ sung thông tin còn thiếu; giới thiệu những tiêu chuẩn cao hơn về trách nhiệm giải trình và những công cụ rộng hơn để kiểm tra cả Ủy ban lẫn người đứng đầu của những cơ quan mà có công chức thuộc diện phải kê khai,...

Tài liệu tham khảo

Alves, P. D., “Những khía cạnh then chốt của vấn đề kê khai tài sản ở Bồ Đào Nha”, tham luận tại hội thảo “Vấn đề kê khai tài sản của công chức với tư cách là một công cụ chống tham nhũng” tại Ben-grát, Séc-bia, 15-16/10/2009.

Klemenčič, G., J. Stusek and I. Gaika (2007), Các cơ quan chống tham nhũng chuyên trách: Đánh giá các mô hình, Mạng lưới của OECD ở khu vực Đông Âu và Trung Á, p. 18, www.oecd.org/dataoecd/7/4/39971975.pdf.

Văn phòng Tổ chức Minh bạch Quốc tế tại Hung-ga-ri (2007), Rủi ro về tham nhũng ở Hung-ga-ri: Nghiên cứu quốc gia về Hệ thống liên chính quốc gia, Phần Một.

Yaremenko, S., “Vấn đề kê khai tài của công chức ở U-crai-na”, tham luận tại hội thảo “Vấn đề kê khai tài sản của công chức với tư cách là một công cụ chống tham nhũng” tại Ben-grát, Séc-bia, 15-16/10/2009.

GRECO (2008), “Vòng đánh giá thứ hai, Báo cáo về sự tuân thủ ở Bồ Đào Nha”, 6-10 tháng 10.

PHẦN II

CHƯƠNG 4: ĐỐI TƯỢNG CỦA CÁC HỆ THỐNG KÊ KHAI

4.1. Các nhóm công chức thuộc diện phải kê khai

Giữa các quốc gia có sự khác nhau rất lớn trong cách thức quy định về việc những nhóm công chức nào là đối tượng của các hệ thống kê khai, những nhóm người nào làm việc trong khu vực công thì được coi là công chức, và liệu những người không phải là công chức thì có thuộc đối tượng điều chỉnh của hệ thống này hay không.

Chỉ các thành viên của nghị viện/các nghị sĩ hoặc thành viên chính phủ - Phạm vi quy định hẹp nhất mà hầu hết các nước trên thế giới đều áp dụng, đó là quy định việc kê khai đối với các thành viên của nghị viện. Có nhiều lý do cho sự lựa chọn này, thí dụ như: sự cần thiết phải thúc đẩy các quy trình thông tin công khai về việc bầu cử và tăng cường trách nhiệm giải trình về chính trị. Đặc điểm của một số nước Tây Âu là giới hạn phạm vi điều chỉnh của việc kê khai trong nhóm công chức này (ngoài ra, ở một số nơi, nó bao gồm cả thành viên trong nội các). Những thí dụ đáng lưu ý là Đức (đối với các thành viên của Quốc hội), và các quốc gia Xcăng-đi-na-vi như Đan Mạch, Thụy Điển và Na Uy. Trong khối xã hội chủ nghĩa cũ trong khuôn khổ nghiên cứu này thì không có nước nào xác định phạm vi điều chỉnh hẹp như vậy.

Quan chức cấp cao/công chức làm chính trị - Có lẽ cách tiếp cận phổ biến nhất là xác định phạm vi điều chỉnh bao gồm các công chức cấp cao, trong đó có thành viên quốc hội và các

bộ trưởng cũng như một số nhóm công chức khác và những người có chức vụ về chính trị hoặc nắm giữ những vị trí điều hành cấp cao. Điều này một phần là do nhận thức rằng không chỉ các chính trị gia được bầu mà cả công chức cấp cao ở các bộ, cũng như người đứng đầu của một số cơ quan đặc biệt đều có một vai trò quan trọng trong việc xây dựng chính sách. Mặc dù trách nhiệm giải trình về chính trị của nhóm công chức ở về thứ hai không giống như trách nhiệm của cấp trên của họ- những người được bầu- nhưng có những lý do hợp lý về mặt pháp luật để chứng minh cho sự cần thiết của việc công khai các mối liên hệ công việc của mình với các bên thứ ba, thu nhập hoặc lợi ích bên ngoài,... Một trong những lợi ích mà hệ thống này đem lại là tính minh bạch được mở rộng và từ đó các nguyên tắc về trách nhiệm giải trình được củng cố. Trong khi phạm vi đối tượng công chức có nghĩa vụ phải kê khai được giới hạn thì gánh nặng về hành chính liên quan đến việc xử lý các bản kê khai cũng được hạn chế.

Bên cạnh cách tiếp cận ở trên, đây là một trong hai mô hình chủ đạo được thấy ở Tây Âu. Trong các hệ thống này, trọng tâm chính vẫn được đặt ở những công chức làm chính trị thuộc diện có nghĩa vụ phải kê khai – thành viên của cơ quan lập pháp, các bộ trưởng, thủ tướng. Nhưng ở đây, lý do căn bản được ngầm mặc định là việc kê khai không chỉ vì họ là những người ra các quyết định mang tính chính trị, mà còn vì họ là những người có vai trò quan trọng trong việc hoạch định các chính sách thực tiễn.

Cụm từ những người thực hiện thẩm quyền chính trị và hành chính cấp cao có thể hiểu đại khái là để miêu tả những công chức làm việc ở Tây Ban Nha và Bồ Đào Nha. Thí dụ, ở Bồ Đào Nha, ở cấp quốc gia, những người có nghĩa vụ kê khai bao gồm cả Tổng thống Cộng hòa, Chủ tịch Nghị viện, Thủ tướng và các thành viên chính phủ, thành viên nghị viện, đại diện ở các vùng, thành viên của Nghị viện Châu Âu, các thẩm phán của Tòa án Hiến pháp, và tất cả những người khác nắm giữ chức vụ theo quy định của Hiến pháp, các tổ chức công độc lập (Tổ chức điều phối truyền thông đại chúng, Ủy ban Bầu cử quốc gia, Ủy ban Bảo vệ dữ liệu,..). Ngoài ra, một

số nhóm công chức cấp cao trong cơ quan hành chính công và các doanh nghiệp nhà nước cũng là đối tượng được điều chỉnh (thành viên ban quản trị của các doanh nghiệp nhà nước hoặc những người được cơ quan công quyền bổ nhiệm giữ các chức vụ trong doanh nghiệp nhà nước, các tổng giám đốc và phó tổng giám đốc, thành viên ban quản trị các tổ chức công). Pháp là quốc gia áp dụng mô hình này, trong đó đối tượng được điều chỉnh là hầu hết các cán bộ được bầu và một số công chức khác (Dufour, 2008). Về phạm vi điều chỉnh, Ai Len là quốc gia có thể đưa ra làm thí dụ về việc quy định một phạm vi tương đối rộng trong Luật về Đạo đức trong Công vụ năm 1995 và 2001 (gọi chung là Luật về Đạo đức). Trong thực tế, Ai Len có thể được coi là một mô hình nằm ở phần giáp ranh giữa mô hình này và mô hình sẽ được nói sau đây- ở mô hình đó, hầu hết các công chức đều là đối tượng điều chỉnh.

Mặc dù (như đã nói ở trên) không có một nước xã hội chủ nghĩa cũ nào trong khuôn khổ nghiên cứu này quy định rằng đối tượng của các hệ thống kê khai chỉ bao gồm thành viên của quốc hội và các bộ trưởng, nhưng cũng có một số nước vận hành các hệ thống kê khai mà trong đó xác định nhóm công chức cấp cao là đối tượng phải kê khai. Đây là cách tiếp cận của, thí dụ, Ác-mê-nia, Bun-ga-ri và Kô-sô-vô.

Hầu hết/tất cả công chức - Ở một số quốc gia, nghĩa vụ kê khai được áp dụng đối với hầu hết hoặc tất cả công chức của ngành hành pháp, hoặc thậm chí đối với đa số hoặc tất cả công chức nói chung (bao gồm cả ngành tư pháp). Tuy nhiên, định nghĩa về công chức thì có sự khác nhau rất nhiều. Việc mở rộng phạm vi như vậy có thể được giải thích bởi nhiều lý do. Công chức ở các cấp bậc – chứ không chỉ những công chức làm chính trị hoặc liên quan đến chính trị - có thể bị tác động bởi những lợi ích cá nhân trong quá trình thực thi công vụ. Hơn nữa, các bản kê khai có thể được coi là một nguồn thông tin không chỉ dành cho người dân nói chung mà còn cho cả những nhà quản lý ở các cấp. Ở khía cạnh khác, các chuyên gia có vẻ hoài nghi về phạm vi áp dụng nghĩa vụ kê khai tài sản quá rộng, đồng thời lưu ý rằng “thường thì các nhà hoạch định chính sách có xu hướng là muốn với quá cao khi yêu cầu

quá nhiều công chức ở cấp thấp hơn phải kê khai” (Messick, 2009, p. 11). Hậu quả thường thấy là chi phí quản lý quá cao nếu hệ thống không được vận hành một cách hiệu quả, hoặc thiếu tính hiệu quả nếu các nguồn lực cần thiết không được cung cấp. Trong thực tế, các công chức ở cấp thấp hơn có thể có những lý lẽ chắc chắn hơn cho việc không chấp nhận việc xâm phạm đời tư của họ.

“Tất cả hoặc hầu hết các công chức” không nhất thiết phải có ý nghĩa tương đương với tất cả hoặc hầu hết những người làm việc trong khu vực công. Một lần nữa, có sự khác nhau về định nghĩa giữa các quốc gia. Một trong những cách tiếp cận có thể thấy trong pháp luật về xung đột lợi ích là việc quy định về một danh mục những vị trí công chức với một phân định nghĩa mở rộng kèm theo. Luật về Phòng ngừa Xung đột lợi ích trong các hoạt động của Công chức của Lát-ivia thì định nghĩa là: “Những người mà, trong quá trình thực hiện công vụ ở các cơ quan nhà nước ở trung ương hoặc chính quyền địa phương, theo quy định của pháp luật, có quyền ban hành những quy định mang tính hành chính, cũng như thực hiện việc giám sát, kiểm soát, tra hỏi hoặc xử phạt đối với người thuộc hoặc không thuộc quyền quản lý trực tiếp của họ, hoặc xử lý những vấn đề liên quan đến tài sản của nhà nước hoặc của chính quyền địa phương, trong đó có nguồn lực về tài chính, sẽ được coi là công chức”. Các định nghĩa về công chức nói chung có xu hướng bao trùm một tỷ lệ lớn những người làm việc trong khu vực công.

Tuy nhiên, thuật ngữ “public officials” thường không tương đương với thuật ngữ “civil servants”. Có thể thấy thí dụ ở Et-xtô-nia, “public officials” là những quan chức cấp cao có quyền ra quyết định. Nghĩa là, họ thông qua những quyết định để ràng buộc những người khác, họ thực hiện hành động, họ tham gia vào quá trình ra quyết định liên quan đến tư nhân hóa, và họ chuyển giao hoặc cho phép việc sử dụng tài sản công²². Hầu hết những người này ở Et-xtô-nia có nghĩa vụ

22 Tuy nhiên, theo Luật về Công khai Lợi ích tài chính của các Công chức cấp cao của Bun-ga-ri, những người thuộc diện phải kê khai về tài sản, thu nhập, chi tiêu ở trong và ngoài nước là Thẩm phán Tòa pháp án Tối cao và Tòa Hành chính Tối cao (Điều 2, Khoản 5).

phải nộp bản kê khai. Trong khi đó, civil servants là những người làm việc trong các tổ chức công (được định nghĩa trong Luật Công vụ). Không phải tất cả civil servants đều là public officials (mà chỉ những người thực hiện những nhiệm vụ như đã nói ở trên).

Nhìn chung, liên quan đến phạm vi áp dụng của các hệ thống kê khai, phạm vi đối tượng điều chỉnh rộng là đặc điểm của các nước Trung và Đông Âu. Theo một nghiên cứu, trong đó đối tượng nghiên cứu là 6 nước thuộc khối thành viên “lâu đời” của EU (Pháp, Đức, Ý, Bồ Đào Nha, Tây Ban Nha, Vương quốc Anh) và 3 thành viên “trẻ” (Hung-ga-ri, Lát-via và Ba Lan), không quốc gia nào trong nhóm “lâu đời” yêu cầu công chức phải kê khai tài sản. Ở nhóm các quốc gia “trẻ” thì công chức có nghĩa vụ phải kê khai (ở Hung-ga-ri thì chỉ có những công chức cấp cao trong ngành hành pháp) (Mendieta, 2008, p. 92). Bê-la-rút là một thí dụ hơi cực đoan ở một khía cạnh nào đó: ở đây, nghĩa vụ phải nộp bản kê khai tài sản và thu nhập được xác định rõ ràng để bao trùm rộng rãi các nhóm cá nhân không phải là công chức, thí dụ như những người đứng đầu các tổ chức phi chính phủ về nông nghiệp,...

Hộp 4.1. Cách tiếp cận của các quốc gia Bắc Âu đối với các chế độ kê khai tài sản

Theo nhiều khảo sát xã hội học cũng như nghiên cứu, các quốc gia Scăng-đi-na-vi, bao gồm cả Ai-xơ-len, nằm trong số những nước có tỉ lệ báo cáo/cám nhận về tham nhũng thấp nhất¹. Tính minh bạch và niềm tin của người dân đối với dịch vụ công nằm ở mức cao, và các hệ thống kê khai tài sản phụ thuộc vào những giá trị và văn hóa đã được hình thành.

Tất cả những công chức ở cấp cao nhất do bầu cử hoặc làm việc trong các cơ quan công vụ ở tất cả những nước này đều có nghĩa vụ phải kê khai theo một mẫu nào đó (Ai-xơ-len là nước cuối cùng quy định về nghĩa vụ này của các bộ trưởng và nghị sĩ vào mùa xuân năm 2009 (OECD, 2009a), và những người này sẽ phải kê khai khi bắt đầu làm việc trong khu vực công và bất kỳ khi nào có sự thay

Hộp 4.1. Cách tiếp cận của các quốc gia Bắc Âu đối với các chế độ kê khai tài sản (tiếp)

đổi về vị trí. Trọng tâm chính ở đây được đặt vào trách nhiệm giải trình của những cán bộ được bầu trong ngành lập pháp và những công chức được bổ nhiệm, điều này phản ánh những lo ngại về vấn đề đạo đức chính trị được đặt ra ở những quốc gia này. Thụy Điển là một ngoại lệ, ở đây, các công chức cấp cao trong ngành hành pháp phải chấp hành những quy tắc nghiêm ngặt hơn những quy tắc được áp dụng đối với những công chức trong ngành lập pháp; nó cũng hoàn toàn khác với hầu hết các quốc gia khác ở khu vực Tây Âu khi quy định nghĩa vụ kê khai đối với công chức trong ngành tư pháp (OECD, 2009b).

Ở cả 4 quốc gia thì nội dung kê khai về những lợi ích tài chính cá nhân là giống nhau và bao gồm những thông tin về tài sản và các khoản nợ, các khoản vay, các nguồn thu và mức độ thu nhập, trong đó có một số nước (là Ai-xơ-len, Na Uy và Thụy Điển) mở rộng danh mục này ra cả những việc làm ngoài, quà tặng và quá trình công tác. Thông tin công khai về tài sản của đa số các cán bộ được bầu và những công chức cấp cao được công bố công khai qua hình thức phổ biến nhất là trên Internet. Những thông tin thu thập được thông qua các chính sách về công khai ở những tổ chức được lựa chọn – những tổ chức được xác định là dễ xảy ra tham nhũng nhất – được sử dụng trong phạm vi nội bộ và không được công bố công khai.

Việc công khai tài sản trong hành chính công và dịch vụ công được đảm bảo thông qua các hệ thống thuế, cùng với một số công cụ bổ sung để xác minh tài sản của công chức. Ngoài ra, các nước Scăng-đi-na-vi (bao gồm Ai-xơ-len) đặc biệt lưu ý đến những lĩnh vực có nguy cơ tham nhũng, thí dụ như hải quan và quản lý thuế, các dịch vụ tài chính và mua sắm; chúng đảm bảo sự kiểm soát nghiêm ngặt hơn thông qua các cơ chế thanh tra và kiểm toán nội bộ chặt chẽ, và cung cấp cho những tổ chức này những hướng dẫn và chỉ dẫn bổ sung. Trong một số trường hợp, những tổ chức được lựa chọn cũng có những quy tắc riêng của họ về công khai tài chính – thí dụ tốt là *Cơ quan Giám sát Tài chính Đan Mạch*, trong đó, những người làm việc trong tổ chức phải cho phép truy cập vào các tài khoản cá nhân

Hộp 4.1. Cách tiếp cận của các quốc gia Bắc Âu đối với các chế độ kê khai tài sản (tiếp)

và những thông tin khác liên quan đến các nghĩa vụ về tài chính. *Cơ quan Thuế và Mua sắm công Na Uy* yêu cầu những người làm việc trong tổ chức này phải công khai về tài sản và các lợi ích tài chính cá nhân.

Cả 4 quốc gia này đều yêu cầu việc xác định và báo cáo về xung đột lợi ích theo cách này hay cách khác trong phạm vi nội bộ của mỗi cơ quan. *Luật Hành chính công* và *Luật Chính quyền địa phương của Đan Mạch* quy định căn cứ để loại bỏ một cá nhân trong bộ máy hành chính công ra khỏi quy trình ra quyết định, và người đó có trách nhiệm phải báo cáo cho cấp trên trực tiếp của mình về sự tồn tại của bất kỳ xung đột lợi ích nào². *Luật Hành chính công của Na Uy*³ hay *Luật về Thủ tục hành chính của Thụy Điển*⁴ cũng đưa ra những quy định tương tự về căn cứ để loại bỏ những cá nhân này. Trong một số trường hợp, cũng có những tổ chức khác tham gia vào quá trình này; thí dụ, *Bộ Chính quyền và Quản lý Lao động Na Uy* đóng vai trò như một người hỗ trợ cho các nhà quản lý các cấp trong lĩnh vực này; và ở Đan Mạch, sự hỗ trợ tương tự được cung cấp bởi đại diện của công đoàn.

Việc thanh tra để xác định tính chính xác của các bản kê khai về lợi ích cũng được thực hiện nhưng không thường xuyên, và mặc dù những chế tài kỷ luật để xử lý vi phạm đối với các quy định về xung đột lợi ích hay công khai tài sản hầu hết đã đều được quy định một cách chính thống nhưng hiếm khi chúng được áp dụng và việc ngăn chặn những tình huống như vậy được coi là trách nhiệm của cá nhân mỗi công chức.

Cách tiếp cận mà những quốc gia Scăng-đi-na-vi này lựa chọn đại diện cho một hệ thống quản lý đạo đức dựa trên sự liêm chính, trong đó dựa chủ yếu vào sự khuyến khích đối với những ứng xử liêm chính hơn là việc thực thi pháp luật thông qua các biện pháp mang tính chế tài và cơ chế kiểm soát nghiêm ngặt. Cách tiếp cận như thế này có thể hiệu quả ở những quốc gia mà đã hình thành được một nền văn hóa liêm chính, một lịch sử lâu dài về tự do tiếp cận thông tin và lòng tin, sự tin nhiệm của người dân đối với dịch vụ công đã đạt đến mức cao.

Hộp 4.1. Cách tiếp cận của các quốc gia Bắc Âu đối với các chế độ kê khai tài sản (tiếp)

Chú thích:

¹ Một trong số những quốc gia này đã được xếp hạng dưới 14 kể từ khi bắt đầu có Chi số Cảm nhận Tham nhũng vào năm 1995; họ hầu như đã đứng ở top 3 một cách ngoạn mục trong suốt 15 năm qua.

² Luật Hành chính công của Đan Mạch số 571, ngày 19/12/1985, Bộ Tư pháp, Copenhagen, 1987/ Chương 2 (các điều từ 3-6) – Việc bãi nhiệm và tham chiếu đến các quy định của Luật Chính quyền địa phương trong khuôn khổ Báo cáo của Vòng đánh giá thứ nhất về Đan Mạch, được GRECO thông qua vào tháng 7/2002.

³ Luật ngày 10/2/1967 liên quan đến trình tự xử lý các vụ việc liên quan đến hành chính công, sau đó được sửa đổi bởi Luật ngày 1/8/2003# 86 (tên ngắn: Luật Hành chính công)/ Chương 2 (các điều 6-10) – Về việc bãi nhiệm.

⁴ Luật về Thủ tục hành chính của Thụy Điển, 1986/Bãi nhiệm (Các điều 11-12).

Các thẩm phán – Các công chức trong ngành tư pháp, bao gồm các thẩm phán và trong một số trường hợp còn có cả các công tố viên, là một nhóm công chức đặc biệt, những người có thể tạo nên một phần của ngành tư pháp. Ở nhiều quốc gia nơi mà các hệ thống kê khai được áp dụng với nhiều nhóm công chức thì các thẩm phán cũng được áp dụng như những người khác. Tuy nhiên, một đặc điểm khác biệt của nhiều nước châu Âu- chủ yếu là Tây Âu- là các thẩm phán ở cấp tòa án tối cao được miễn nghĩa vụ kê khai. Theo một nghiên cứu gần đây đối với 21 quốc gia thành viên của EU, 11 quốc gia không quy định về việc các thẩm phán của tòa án tối cao phải báo cáo về các lợi ích (Úc, Bỉ, Bun-ga-ri, Cộng hòa Séc, Đan Mạch²³, Pháp, Đức, Ai Len, Lút-xăm-bua, Bồ Đào Nha và Tây Ban Nha) (Demmke *et al.*, 2007, p. 75). Lưu ý: vẫn có thể phải nộp bản kê khai ngay cả khi không có một cơ chế nào về kê khai. Có lẽ một trong những nhân tố có thể giải thích lý do tại sao các hệ thống kê khai không áp dụng đối với

²³ Tuy nhiên ở Đan Mạch, có một yêu cầu rằng hàng năm, các thẩm phán phải báo cáo về những việc làm bên ngoài trước ngày 01 tháng 02.

những đối tượng này là sự tôn trọng đặc biệt đối với sự độc lập của nền tư pháp, cùng với thực tế là các thẩm phán ở các quốc gia châu Âu không phải là những người được dân bầu lên.

Các nhóm công chức đặc biệt khác – Cũng cần phải nói rằng có những nhóm người đặc biệt mà có thể được coi là không phải công chức giữ các vị trí chính trị đặc trưng, cũng không phải là những công chức bình thường. Thí dụ, có những người làm cố vấn cho các quan chức chính trị và những người được những người có chức vụ tự bổ nhiệm với tư cách cá nhân. Họ cũng là đối tượng được điều chỉnh, thí dụ, ở Bốt-x-nia và Hết-zơ-gô-vi-na, Ai Len (được dùng với thuật ngữ “cố vấn đặc biệt”²⁴), và Lát-via (cố vấn của tổng thống, các cố vấn khác, trợ lý, tư vấn, cũng như người đứng đầu các văn phòng của thủ tướng, phó thủ tướng, bộ trưởng, bộ trưởng đặc biệt và bộ trưởng cấp nhà nước)²⁵. Nghị viện Anh có hệ thống Kê khai về các Lợi ích của Thư ký của các thành viên, Lợi ích của các Trợ lý nghiên cứu và Kê khai lợi ích của nhân viên làm việc cho các thành viên của Thượng viện.

Một nhóm khác cũng thuộc loại này là những người nắm giữ chức vụ trong các doanh nghiệp công. Luật của Lát-via sử dụng những định nghĩa phức tạp để bao trùm 1) thành viên hội đồng quản trị của các công ty tư bản, đại diện cho lợi ích của nhà nước hoặc chính quyền địa phương và thành viên ban điều hành trong một công ty tư bản mà ở đó nhà nước hoặc

24 “Cố vấn đặc biệt” được giải nghĩa tại Điều 19 (1) của Luật Công vụ năm 1995, là những người:

- Nắm giữ hoặc đã từng nắm giữ một chức vụ được đề cập đến tại Điều 7(1)(e) của Luật Quản lý Công vụ (Tuyển dụng và Bổ nhiệm) năm 2004, được một người có chức vụ lựa chọn với tư cách cá nhân để bổ nhiệm vào vị trí đó, chứ không phải thông qua bất kỳ quy trình tuyển dụng cạnh tranh nào; hoặc
- Được hoặc đã được tuyển dụng theo một hợp đồng dịch vụ được ký với một người có chức vụ, được người có chức vụ tuyển chọn với tư cách cá nhân để trao cho hợp đồng đó, chứ không thông qua một quy trình tuyển dụng cạnh tranh nào
- Có chức năng hoặc chức năng chính là đưa ra lời khuyên hoặc các hình thức hỗ trợ khác cho hoặc đối với người có chức vụ.

Hướng dẫn dành cho công chức (tái bản lần thứ 7), Phần 8: Định nghĩa, www.sipo.gov.ie/en/Guidelines/EthicsActs/PublicServants/Text/Name,2222,en.htm.

25 Luật về “Phòng ngừa Xung đột lợi ích trong hoạt động của công chức”, Điều 4, Khoản 1, Điểm 5

chính quyền địa phương nắm cổ phần, một cách riêng rẽ hay tính cả tổng, trên 50%; 2) thành viên hội đồng quản trị hoặc ban điều hành của các công ty tư bản nhà nước hoặc chính quyền địa phương; 3) đại diện của người nắm giữ cổ phần về vốn của nhà nước hoặc chính quyền địa phương hoặc những người được họ ủy quyền²⁶. Ở Bồ Đào Nha, thành viên các ban trong các doanh nghiệp công hoặc những người được các cơ quan công quyền bổ nhiệm để giữ chức vụ trong các doanh nghiệp cũng là đối tượng được áp dụng. Lit-va cũng quy định về nhóm người tương tự.

Phạm vi có thể tự quyết – Có một biến thể nhỏ của mô hình ở trên: có những hệ thống mà ở đó cho phép một nhân tố mang tính tùy nghi trong việc xác định phạm vi chính xác đối tượng công chức phải nộp bản kê khai. Nhân tố này thừa nhận rằng những nhà quản lý của các cơ quan công quyền có đầy đủ thẩm quyền để quyết định việc công chức nào là đối tượng để có nguy cơ và phải nộp bản kê khai.

Do đó, ở An-ba-ni và Ét-xtô-nia, ngoài danh sách cứng những công chức thuộc diện phải kê khai, người đứng đầu của tổ chức có thể tự quyết định nhóm công chức nào khác sẽ phải nộp bản kê khai. Tương tự như vậy ở Ai Len, bên cạnh một danh sách theo luật định, những người cũng có nghĩa vụ kê khai bao gồm những người nắm giữ hoặc đã nắm giữ chức vụ theo cơ chế bổ nhiệm trong một cơ quan công quyền, theo quy định do Bộ trưởng tài chính ban hành và/hoặc những người giữ, đã giữ những chức vụ nào đó do Bộ trưởng Tài chính quy định.

Mặc dù về nguyên tắc thì những công chức ở những vị trí dễ xảy ra nguy cơ mới là đối tượng phải kê khai, nhưng không thể tìm được bất kỳ thí dụ nào về việc có một quốc gia nào đó xác định phạm vi đối tượng kê khai theo một tiêu chí rõ ràng liên quan đến rủi ro. Mặc dù một số quốc gia – thí dụ, Đức – cũng có những hệ thống giám sát các tín hiệu cảnh báo về hành vi ứng xử của công chức và xác định những vị trí dễ tiềm ẩn nhiều rủi ro, nhưng kết quả của việc giám sát này

26 Luật về “Phòng ngừa Xung đột lợi ích trong hoạt động của công chức”, Điều 4, Khoản 1, Điểm 18, 19, 20.

có vẻ như không giúp xác định được những công chức thuộc nhóm có nghĩa vụ phải kê khai.

Do đó, rõ ràng là các quốc gia có sự khác biệt rất lớn trong tỷ lệ công chức có nghĩa vụ phải nộp bản kê khai và trong việc xác định tỷ lệ những người nào làm việc trong khu vực công thì được coi là công chức. Với sự khác nhau về dân số và số lượng công chức, con số chênh lệch tuyệt đối của những đối tượng thuộc diện phải kê khai không thể hiện bất kỳ đặc trưng nào của những hệ thống cụ thể. Ở đây đã đủ để nói rằng tỷ lệ này có thể là từ 2-4% công chức ở các quốc gia như Kô-sô-vô và An-ba-ni đến 80% hoặc hơn số công chức làm việc trong nền hành chính công ở Ru-ma-ni và Lát-via.

4.2. Các đối tượng khác

Một số hệ thống kê khai không chỉ áp dụng đối với các công chức mà còn áp dụng đối với những người có liên quan đến họ. Thường thì những người có liên quan này không được yêu cầu phải tự nộp bản kê khai, mà công chức phải cung cấp một số dữ liệu nhất định về họ. Phạm vi thông tin thường là hẹp hơn những thông tin của chính bản thân công chức. Một trong những lý do của việc yêu cầu các thông tin này là để ngăn chặn việc công chức che giấu tài sản và thu nhập của mình dưới tên của những người khác. Một lý do khác nữa là sự thừa nhận rằng lợi ích cá nhân của một ai đó, mà theo một cách nào đó, có mối liên hệ với công chức thường sẽ có nguy cơ tác động đến việc thực hiện chức năng công vụ của công chức giống như tác động của lợi ích cá nhân của chính công chức đó.

Dưới đây là những nhóm người phổ biến nhất mà công chức phải kê khai thông tin về họ trong bản kê khai của mình. Những nhóm này phản ánh một nguyên tắc quan trọng, đó là kê khai thông tin về những người có mối quan hệ gần gũi nhất với công chức trong đời sống riêng tư. Danh sách các nhóm được sắp xếp theo thứ tự từ phạm vi hẹp nhất đến rộng nhất:

- Vợ/chồng/người sống chung nhưng không kết hôn²⁷;
- Con, các thành viên khác trong gia đình/họ hàng²⁸;
- Những người sống trong hộ - tiêu chí này có thể áp dụng với những người sống chung trong căn hộ cùng với công chức nhưng không nhất thiết phải là họ hàng hay vợ/chồng của người đó.

Ở một số quốc gia – thí dụ như An-ba-ni, Bê-la-rút và Ka-zắc-xtan – không chỉ có công chức phải cung cấp thông tin về vợ/chồng/họ hàng của mình trong bản kê khai, mà cả những người này cũng phải nộp bản kê khai của chính họ.

Những người có liên quan được yêu cầu kê khai khi cần thiết – Một số hệ thống yêu cầu cung cấp thông tin về những

27 Thí dụ như, các bộ trưởng ở Đan Mạch được yêu cầu cung cấp thông tin về vợ/chồng/người sống chung không hôn thú của mình. Xem tại: Ministrenes personlige økonomiske interesser mv, www.stm.dk/Index/mainstart.asp/_a_1628.html.

28 Mặc dù việc yêu cầu cung cấp thông tin về vợ/chồng/người sống chung không hôn thú và họ hàng trong bản kê khai của công chức là việc làm không phổ biến ở các nước Tây Âu, nhưng vẫn có thể tìm thấy một vài ví dụ của loại hình này. Thí dụ, ở Ai Len, một số thông tin nhất định liên quan đến vợ/chồng, con cái con riêng của vợ/chồng, hoặc những người “có quan hệ” sẽ được yêu cầu cung cấp khi mà “vấn đề một người có mối quan hệ với một người khác sẽ được quyết định dựa trên những quy định dưới đây (bất kỳ căn cứ nào cho thấy là một người có quan hệ nào đó với một người khác thì cũng có nghĩa là người đó có quan hệ với người được đề cập đến lúc đầu):

- i) Một người sẽ là có quan hệ với một cá nhân nếu người đó là họ hàng của cá nhân đó;
- ii) Một người, với tư cách là người được ủy thác của một khoản ủy thác, sẽ là có quan hệ với một cá nhân khi mà cá nhân đó hoặc bất kỳ người con nào của cá nhân đó hoặc công ty mà cá nhân đó nắm quyền kiểm soát là một bên được hưởng lợi của khoản ủy thác đó;
- iii) Một người sẽ là có quan hệ với một người khác khi mà người khác đó là đối tác của người đó;
- iv) Một công ty sẽ là có quan hệ với một người khác nếu người đó kiểm soát nó hoặc nếu người đó và những người có quan hệ với người đó nắm quyền kiểm soát công ty đó;
- v) Bất kỳ hai hay nhiều hơn hai người cùng nhau hành động để thực hiện việc đảm bảo hoặc thực hiện quyền kiểm soát đối với một công ty sẽ được đối xử trong mối liên hệ với công ty đó với tư cách là những người có quan hệ với nhau và với bất kỳ người nào hành động theo chỉ đạo của họ nhằm đảm bảo hoặc thực hiện quyền kiểm soát đối với công ty đó.”

Hướng dẫn dành cho những người có chức vụ. Phụ lục 1: Định nghĩa, www.sipo.gov.ie/en/Guidelines/EthicsActs/OfficeHolders/Text/Name,2198,en.htm

người có liên quan khi có thông báo về một vi phạm có thể xảy ra hoặc khi một cuộc điều tra được tiến hành. Thí dụ, ở Slô-ve-nia, nếu sự so sánh giữa những thông tin đã được kê khai với tình hình thực tế cho thấy cơ sở hợp lý để giả định rằng người thực thi công vụ đang chuyển tài sản hoặc thu nhập của mình cho những người khác trong gia đình nhằm mục đích trốn tránh sự giám sát, thì theo đề nghị của Ủy ban Phòng ngừa Tham nhũng, một Ủy ban của Quốc hội có thể đề nghị người công chức đó cung cấp thông tin về những người trong gia đình của mình²⁹. Ở An-ba-ni, người ta có thể yêu cầu một thể nhân hoặc một pháp nhân nộp bản kê khai khi có căn cứ rõ ràng, sau khi tiến hành xác minh, rằng đó là những người liên quan đến đối tượng có nghĩa vụ phải kê khai³⁰.

Hiếm khi có lúc nào mà những người không phải là công chức cũng có nghĩa vụ phải nộp bản kê khai (ngoại trừ bản kê khai thuế thường xuyên). Nghiên cứu này đã xác định được những thí dụ như sau:

- Công chức của các đảng phái chính trị (chủ tịch các đảng chính trị hoặc các đại biểu của đảng ở Lit-va³¹, thành viên trong cơ quan điều hành cấp quốc gia hoặc khu vực (tự trị) của các đảng chính trị ở Bồ Đào Nha).
- Ứng cử viên vào các vị trí bầu cử/bổ nhiệm – trách nhiệm này có thể được áp dụng đối với ứng cử viên vào chức vụ tổng thống (thí dụ ở Bồ Đào Nha), nghị viện, các cơ quan do dân bầu ở cấp địa phương hoặc khu vực. Ở một số hệ thống mà việc kê khai được áp dụng đối với các ứng cử viên thì những người này được yêu cầu phải nộp một bản kê khai khác với bản kê khai của các công chức khác. Trong số những nước xã hội chủ nghĩa cũ mà đã nộp phần trả lời đối với bảng hỏi thì Bê-la-rút, Bốt-x-nia và Hét-zơ-gô-vi-na, Gioc-gia, Kazác-xtan, Lát-vi-a, Lit-va, Rumania và Tát-di-kít-xtan là những nước đã yêu cầu các ứng cử viên ứng cử vào các vị trí được bầu/bổ nhiệm phải nộp bản kê khai. Ở Tây Âu, Bồ Đào Nha là

29 Nguồn: Phần trả lời bảng hỏi của Slô-ve-nia

30 Nguồn: Phần trả lời bảng hỏi của An-ba-ni

31 Luật “Điều chỉnh lợi ích công và lợi ích tư trong dịch vụ công”, Điều 4, Khoản 1

đại diện cho thí dụ về việc yêu cầu ứng viên vào chức vụ tổng thống Cộng hòa phải nộp bản kê khai tài sản.

- Các nhà báo (ở Hạ viện Anh, những người được cấp thẻ nhận dạng có dán ảnh với tư cách là những phóng viên vận động hành lang được tham gia vào Triển lãm Báo chí Nghị viện hoặc làm truyền thông nghị viện cũng được yêu cầu phải kê khai một số lợi ích nhất định)³².

- Cán bộ của các tổ chức phi chính phủ - nghiên cứu này không tìm được thí dụ nào về việc tất cả những cán bộ loại này là đối tượng phải kê khai. Tuy nhiên, năm 2001, Lit-va đưa ra quy định về yêu cầu nộp bản kê khai đối với những cán bộ làm việc trong các tổ chức phi chính phủ mà có nhận tiền từ ngân sách hoặc ngân quỹ của chính phủ Lit-va hoặc chính quyền địa phương và cũng được trao một số thẩm quyền mang tính hành chính trong lĩnh vực quản lý công. Ở Lit-va, đại diện các tổ chức phi chính phủ có thể được yêu cầu nộp bản kê khai trong một số trường hợp nhất định, thí dụ như khi họ thực hiện một số chức năng nhất định mà họ được nhà nước hoặc chính quyền địa phương giao. Năm 2009 và 2010, một bản đề xuất đã được đưa ra để tranh luận ở Lit-va để thống nhất về việc yêu cầu cán bộ làm việc trong các tổ chức phi chính phủ mà được giao xử lý các khoản tiền công quỹ phải kê khai.

- Thành viên của các ủy ban mua sắm công hoặc làm việc với tư cách chuyên gia trong các quy trình mua sắm công cũng có thể được yêu cầu phải nộp một bản kê khai về lợi ích theo một mẫu nào đó, ngay cả khi bản thân họ không phải là công chức.

4.3. Phân biệt giữa công chức làm chính trị và công chức làm chuyên môn

Sự phân biệt trong cách đối xử với các công chức làm chính trị và công chức làm chuyên môn đòi hỏi phải được quan tâm đặc biệt. Như đã thấy ở trên, một số quốc gia – cụ thể là các nước Tây Âu – quy định nghĩa vụ kê khai đối với

32 Báo cáo về Lợi ích của Nhà báo, Hạ viện, www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmjournal/journal/memi01.htm.

công chức nằm trong nhóm những người được gọi là công chức làm chính trị (Nghị sĩ và thành viên nội các, những người được bổ nhiệm vào các vị trí chính trị, tức là những người được bổ nhiệm căn cứ vào một quyết định chính trị). Mặc dù ranh giới giữa công chức làm chính trị và công chức làm chuyên môn không phải lúc nào cũng phân định rạch ròi và có sự khác nhau giữa các hệ thống, nhưng những quốc gia này không mở rộng nghĩa vụ nộp bản kê khai sang đối tượng công chức bình thường.

Có những lập luận cụ thể để ủng hộ việc công chức làm chính trị phải công khai. Liên quan đến các thành viên của nghị viện, năm 2007, những lập luận này đã được Tòa án Hiến pháp Liên bang của Đức đưa ra một cách hùng hồn, khi mà có một số thành viên của Nghị viện Đức phản bác lại việc quy định trách nhiệm công khai thông tin về những hoạt động và thu nhập bên ngoài của họ:

Hành động bỏ phiếu ở các cuộc bầu cử không chỉ cần phải được thực hiện một cách tự do, không bị ép buộc hoặc phải chịu những áp lực không chính đáng, mà còn đòi hỏi rằng những cử tri đi bỏ phiếu phải được tiếp cận với những thông tin mà có thể là quan trọng đối với việc ra quyết định của họ. [...] Dân chủ nghị viện được dựa trên niềm tin của con người; niềm tin mà không có tính minh bạch - điều mà cho phép một người dân có thể theo dõi những diễn biến đang diễn ra trong nền chính trị - là điều không tưởng. [...] Các cử tri phải được biết về người mà mình sẽ lựa chọn. [...]

Những liên kết về lợi ích và sự phụ thuộc về kinh tế của các thành viên hiển nhiên là mối quan tâm đáng kể của người dân. Những hiểu biết này là quan trọng không chỉ đối với quyết định bỏ phiếu. Nó còn là sự đảm bảo cho khả năng của Nghị viện Đức và các thành viên Nghị viện, đại diện cho người dân nói chung, và niềm tin của người dân vào khả năng này và, suy cho cùng là, tin vào nền dân chủ. [...]

Các thành viên của nghị viện cũng có một lý do chính đáng đối với việc muốn biết về sự liên kết về lợi ích của các

đồng nghiệp của mình để có thể đánh giá được khi nào thì những lập luận của mình cần phải được kiểm tra cẩn thận³³.

Trong khi đó, nhiều hệ thống không có sự phân biệt giữa công chức chính trị và công chức chuyên môn hoặc công chức cấp thấp và công chức cấp cao – tất cả đều phải nộp bản kê khai. Như đã thấy ở trên, nhiều quốc gia chuyên đổi trong thực tế đã vận hành các hệ thống kê khai đồng bộ ở tất cả các nhánh của quyền lực nhà nước và áp dụng theo một cách thức đồng bộ đối với tất cả hoặc hầu hết công chức ở các cấp bậc.

Có một cách tiếp cận ở giữa hai cách tiếp cận này, đó là việc sử dụng 2 bản kê khai – một (thường là rộng hơn) là dành cho các công chức làm chính trị/cấp cao và một (thường là đơn giản hơn) dành cho công chức làm chuyên môn/cấp thấp hơn³⁴.

Có một số lý do để giải thích tại sao một hệ thống kê khai nên được áp dụng giới hạn trong nhóm công chức làm chính trị/cấp cao, hoặc tại sao lại cần yêu cầu nhóm công chức này cung cấp nhiều thông tin hơn và mức độ công khai cao hơn:

- *Nguy cơ về xung đột lợi ích cao hơn* – Các đảng phái bí mật có thể lực thường quan tâm đến việc thu hút những công chức chính trị/cấp cao hơn là những công chức cấp thấp/trung tham gia vào hoạt động của họ, do đó, nguy cơ xung đột lợi ích sẽ cao hơn (Gaugler, 2006, p. 108).
- *Nguy cơ tham nhũng cao hơn* – Liên quan đến nội dung ở trên, các công chức chính trị/cấp cao thường mở ra cơ hội lớn hơn cho những lợi ích bất hợp pháp, do đó sẽ dẫn đến nguy cơ tham nhũng cao hơn.
- *Việc đánh giá các quyết định chính trị và các ứng viên* – Đặc điểm của các quyết định chính trị khác với đặc điểm của các quyết định và hành động hành chính ở chỗ các

33 BVerfG, 2be 1/06 vom 4.7.2007, Absatz-Nr. 271, 274, 278, www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20070704_2bve000106.html.

34 Яременко, С. “Декларирование доходов публичными служащими в Украине”, tham luận tại hội thảo “Vấn đề kê khai tài sản của công chức với tư cách là một công cụ chống tham nhũng” tại Ben-grát, Séc-bia, 15-16/9/2009.

đối tượng hưởng lợi tiềm năng (hoặc những người có lợi ích bị ảnh hưởng) của các quyết định chính trị thường có phạm vi rộng hơn và phạm vi của quyền tự quyết trong quyết định chính trị cũng cao hơn. Do đó, họ có thể đánh giá một cách hợp lý nếu biết về tất cả những lợi ích quan trọng của một người có thẩm quyền ra quyết định chính trị. Hơn nữa, đối với những chức vụ do dân bầu thì điều quan trọng là cử tri phải có được thông tin nhiều nhất có thể về các ứng cử viên.

- *Yêu cầu đối với việc bảo vệ quyền riêng tư phải được đặt thấp hơn* – Thường thì lợi ích công được thừa nhận là phải được đặt cao hơn quyền riêng tư cá nhân của các công chức chính trị/cấp cao khi so sánh với các công chức cấp thấp/trung.

- *Tiết kiệm nguồn lực* – Việc giới hạn phạm vi đối tượng trong nhóm các công chức chính trị giúp giảm gánh nặng về mặt hành chính để vận hành hệ thống vì khi đó số lượng công chức sẽ ít hơn.

Trong khi đó, cũng có những căn cứ vững chắc cho việc vận hành một hệ thống toàn diện. Khả năng phá vỡ xung đột lợi ích và các nguy cơ tham nhũng nằm trong toàn hệ thống. Hơn nữa, nếu mục đích của hệ thống là đảm bảo việc giám sát tài sản, thì cấp bậc hoặc lĩnh vực công tác của công chức là không phù hợp. Bên cạnh đó, việc quản lý một hệ thống đơn lẻ với một mẫu kê khai riêng lẻ sẽ cho phép tối ưu hóa chi phí.

Có vẻ như việc giới hạn đối tượng phải kê khai trong nhóm công chức chính trị chỉ được thực hiện mạnh mẽ ở những quốc gia có hệ thống giám sát tài sản hiệu quả đối với tất cả những người đóng thuế. Ít nhất về nguyên tắc, hầu hết các cơ chế về thuế đều giả định rằng nhà nước phải có đủ năng lực để giám sát thu nhập của mọi người dân.

Đối với việc kiểm soát xung đột lợi ích, thậm chí ở cả những nơi mà công chức bậc thấp hoặc bậc trung không phải kê khai theo mẫu dành cho các công chức chính trị thì cũng cần có một cơ chế giám sát nào đó. Đây có thể là một hình thức thông báo và một hệ thống ủy quyền nào đó nơi mà công chức được yêu cầu phải thông báo cho cấp trên của mình về những xung đột lợi ích thực tế/tiềm tàng trong quá

trình thực hiện nhiệm vụ của mình hoặc theo cơ chế tạm thời. Sau đó thì việc quyết định về những nhiệm vụ công cụ thể hoặc duy trì một số việc làm bên ngoài sẽ do công chức cấp trên quyết định.

Các biên thể của hình thức này có thể được thấy ở Đức, Đan Mạch, Na Uy và Thụy Điển. Ở Đức, theo Luật về Thủ tục Hành chính, nếu có căn cứ để chứng minh có sự thiếu tin tưởng do sự thiên vị của một đại diện nào đó của cơ quan có thẩm quyền hoặc những căn cứ đó được cung cấp bởi một trong số các bên khác thì đại diện đó phải thông báo cho người đứng đầu của cơ quan đó (hoặc thông báo cho người được ủy quyền) và tránh tiếp tục tham gia vào việc đó³⁵. Liên quan đến việc làm thêm bên ngoài, ngoại trừ trường hợp ngoại lệ này, công chức được phép làm nếu có sự đồng ý của cấp trên. Công chức phải cung cấp thông tin cần thiết để cấp trên có thể quyết định chấp nhận hay không – đặc biệt là liên quan đến loại và phạm vi của công việc và tiền lương cũng như những lợi ích có giá trị bằng tiền³⁶.

Tương tự như thế ở Thụy Điển, theo Luật về Thủ tục Hành chính, trách nhiệm trước hết của công chức là phải xác định và báo cáo về xung đột lợi ích mà mình có thể có. Việc báo cáo này thường có thể được thực hiện đối với cấp trên trực tiếp của người đó; công chức không thể tự mình giải quyết vấn đề. Cơ quan phải đánh giá tình huống nếu một vấn đề liên quan đến xung đột lợi ích được đặt ra và chưa được ai khác xử lý³⁷.

Cách tiếp cận ở Na Uy và Đan Mạch có vẻ như linh hoạt hơn một chút. Ở Na Uy, tự một công chức sẽ quyết định về việc mình có đủ tư cách hay không. Nếu một bên trong một vụ việc hành chính khẩn thiết yêu cầu và việc này không tốn nhiều thời gian, hoặc nếu tự bản thân công chức thấy có đủ những căn cứ như vậy thì công chức đó sẽ báo cáo vấn đề lên

35 Luật Thủ tục hành chính (Verwaltungsverfahrensgesetz), Điều 21, Khoản 1

36 Luật Công chức liên bang (Bundesbeamtengesetz), Điều 99, Khoản 1, 5.

37 Luật thủ tục hành chính (Förvaltningslag), Điều 11, Khoản 12

cấp trên gần nhất của mình để xử lý³⁸. Liên quan đến việc làm thêm bên ngoài, những quy tắc hướng dẫn cũng quy định về việc công khai khi cần thiết nhằm mục đích thực thi công vụ. Người lãnh đạo nói chung có thể không yêu cầu tất cả những người làm việc cho mình phải cung cấp thông tin về những việc làm thêm. Tuy nhiên, có những trường hợp mà ngay cả khi không có yêu cầu từ cấp trên thì những nhân viên cấp dưới cũng phải tự động báo cáo thông tin về những việc làm bên ngoài của mình. Những tình huống này xảy ra khi có nghi ngờ về việc liệu công việc làm thêm của một người có phù hợp với lợi ích hợp pháp của người đó hay không. Một hợp đồng lao động cá nhân có thể có một điều khoản mang tính dự báo về một nghĩa vụ rằng một nhân viên phải cung cấp thông tin về việc làm thêm của mình³⁹.

Ở Đan Mạch, hướng dẫn về *Ứng xử tốt trong khu vực công* có nêu rõ rằng một người có nghĩa vụ phải thông báo cho cấp trên của họ về việc khi nào thì mình ở trong tình huống xung đột lợi ích liên quan đến một vụ việc cụ thể. Cấp trên cũng phải được thông tin khi mà một nhân viên của mình có sự nghi ngờ về việc người đó đang ở trong tình huống xung đột lợi ích, để từ đó có thể tìm ra biện pháp để giải quyết vấn đề⁴⁰.

Việc thực hiện nghĩa vụ báo cáo và các hệ thống ủy quyền có vẻ như còn phụ thuộc vào mức độ của ý thức tự giác và đạo đức công vụ trong toàn bộ nền hành chính công. Những hệ thống phân cấp dựa trên nền tảng một văn hóa đạo đức vững chắc trong dịch vụ công và những nhà quản lý có trách nhiệm của các tổ chức công không phải là đặc trưng phổ biến trong các nền kinh tế chuyên đổi, nơi mà trọng tâm chú ý được đặt vào việc kiểm soát mang tính tập trung hóa đối với toàn bộ nền hành chính công, mặc dù cũng có nhiều nỗ lực để xây dựng các cơ quan kiểu mẫu (*đôi khi được gọi là những hòn đảo liêm chính*)

38 Luật thủ tục hành chính, điều 8

39 Hướng dẫn về đạo đức cho dịch vụ công, Phần 4.2

40 God adfærd in det offentlige (Good Conduct in the Public Sector), p. 24, http://cms.ku.dk/upload/application/pdf/355e7e20/God_adfaerd.pdf.

Tài liệu tham khảo

Alves, P. D., “Những khía cạnh then chốt của vấn đề kê khai tài sản ở Bồ Đào Nha”, tham luận tại hội thảo “Vấn đề kê khai tài sản của công chức với tư cách là một công cụ chống tham nhũng” tại Ben-grát, Séc-bia, 15-16/10/2009.

Demmke, C., M. Bovens, T. Henökl, K. van Lierop, T. Moilanen, G. Pikker and A. Salminen (2007), “Điều chỉnh xung đột lợi ích đối với những người giữ chức vụ trong Liên minh Châu Âu: Một nghiên cứu so sánh về những quy tắc và tiêu chuẩn đạo đức nghề nghiệp của những người có chức vụ ở EU-27 và các tổ chức của EU”, Viện nghiên cứu Hành chính công Châu Âu phối hợp với Trường Quản trị Utrecht, Đại học Hen-sinh-ki và Đại học Va-sa.

Dufour, P. (2008), “Chính sách về Đạo đức dành cho người có chức vụ của Chính phủ Pháp”, tham luận tại Hội nghị ACN, Tbilisi, 25-27/6/2008.

Gaugler, M. (2006), Bundestagsabgeordnete zwischen Mandat und Aufsichtsrat, VDM, Saarbrücken, p. 108. Được trích từ C. Demmke, M. Bovens, T. Henökl, K. van Lierop, T. Moilanen, G. Pikker and A. Salminen (2007), “Điều chỉnh xung đột lợi ích đối với những người giữ chức vụ trong Liên minh Châu Âu: Một nghiên cứu so sánh về những quy tắc và tiêu chuẩn đạo đức nghề nghiệp của những người có chức vụ ở EU-27 và các tổ chức của EU”, Viện nghiên cứu Hành chính công Châu Âu phối hợp với Trường Quản trị Utrecht, Đại học Hen-sinh-ki và Đại học Va-sa.

Mendieta, M.V. (2008), “Các chính sách và thực tiễn về xung đột lợi ích ở 9 quốc gia thành viên EU”, Tham nhũng và Nền dân chủ, Hội đồng Xuất bản Châu Âu.

Messick, R. (2009), “Kê khai thu nhập và tài sản: Những vấn đề cần xem xét trong quá trình xây dựng một chế độ công khai” U4 Issue, Issue 2009:6.

OECD (2009a), Khảo sát về Liêm chính của OECD, OECD, Paris, Tháng 1.

OECD (2009b), Government at a Glance, OECD, Paris.

PHẦN II

CHƯƠNG 5: PHẠM VI VÀ NỘI DUNG CỦA CÁC BẢN KÊ KHAI

Mặc dù vẫn thường được gán với tên gọi là “bản kê khai tài sản” nhưng những bản kê khai của công chức thường yêu cầu cung cấp những loại thông tin khác, và trong thực tế, có nhiều hệ thống đòi hỏi những thông tin không liên quan chút nào đến tài sản.

5.1. Thu nhập

Thu nhập là một trong những loại thông tin phổ biến nhất được yêu cầu cung cấp trong bản kê khai của công chức. Lý do căn bản cho việc đưa ra yêu cầu này ít nhất là ở hai khía cạnh. Một là, thông tin về thu nhập của công chức sẽ cho thấy những lợi ích của công chức liên quan đến các bên thứ ba (vì thế mà nguồn gốc và loại thu nhập – thí dụ như lương hoặc lợi nhuận về vốn – thường được yêu cầu làm rõ) và mức độ của những lợi ích đó (vì thế mà số tiền thu nhập thường được yêu cầu làm rõ). Hai là, tỷ lệ so sánh giữa thu nhập chính thức với thu nhập ngoài lương của công chức cho phép có thể đưa ra một số đánh giá về việc liệu địa vị của công chức đó có dẫn đến việc người đó có một ưu tiên nào đó cho cá nhân đang bị nghi vấn hay không. Yêu cầu này thường phù hợp với đối tượng cán bộ được bầu, thí dụ như các nghị sĩ – những người mà nhiệm vụ của họ chủ yếu được quyết định bởi các nguyên

tắc hiến định chứ không phải là những quy định chi tiết mang tính pháp lý. Ngoài ra, trong quá trình thực hiện một cuộc điều tra hay kiểm toán trong thực tế thì thông tin về thu nhập của một cá nhân thường là điều cần thiết để quyết định xem sự giàu có của người đó có thể được giải thích bằng những nguồn thu hợp pháp hay không. Tuy nhiên, khía cạnh này có thể không phù hợp trong các hệ thống mà nguồn thu nhập hợp pháp của công chức được đặt dưới sự kiểm soát của nhà nước trong bất kỳ tình huống nào – thường là để phục vụ mục đích quản lý thuế.

Có nhiều cách để thực hiện việc kê khai về thu nhập. Cách tiếp cận nghiêm khắc nhất là yêu cầu thông tin về con số chính xác của thu nhập (tiền lương, các khoản phí, lợi ích, cổ tức, lợi nhuận thu được từ việc bán hoặc cho thuê tài sản, tiền bồi thường bảo hiểm, trúng xổ số, thừa kế, quà tặng bằng tiền,...) và xác định nguồn gốc chính xác của những thu nhập đó. Đây là một tiêu chuẩn điển hình ở nhiều nước xã hội chủ nghĩa cũ. Yêu cầu này có thể giảm nhẹ hơn bằng việc quy định một ngưỡng mà nếu vượt quá ngưỡng đó thì thu nhập sẽ phải được kê khai (thí dụ như đối với nghị sĩ trong nghị viện của Đức); yêu cầu chỉ ra thu nhập của mình nằm trong khoảng trong số những nhóm được xác định trước thay vì yêu cầu nêu ra con số chính xác; việc công khai nguồn gốc thu nhập chỉ giới hạn ở việc chỉ ra loại nguồn gốc chứ không phải là nêu đích xác nguồn gốc; hoặc chỉ yêu cầu kê khai nguồn gốc thu nhập chứ không yêu cầu cung cấp con số cụ thể. Ai Len là một thí dụ trong việc “không cần phải kê khai cụ thể về số tiền hoặc giá trị quy ra tiền của bất kỳ lợi ích nào hoặc lợi nhuận thu được từ hoạt động thương mại, nghề nghiệp, công việc, hoặc bất cứ việc làm nào” (Tiêu chuẩn trong Ủy ban Công vụ, n.d), còn trong Luật về Kê khai của Thượng viện Vương quốc Anh thì phụ cấp lãnh đạo hay các khoản tiền lương thường xuyên cũng không cần phải kê khai.

Đối với các thành viên của Nghị viện Đức, nếu lợi nhuận ròng thu được từ một nguồn đơn lẻ nào đó mà vượt quá 1000EUR một tháng hoặc 10000EUR một năm thì khoản thu nhập liên quan đến việc làm hoặc hợp đồng bên ngoài đó sẽ

phải được kê khai⁴¹. Ở Vương quốc Anh, thành viên của Hạ viện phải kê khai con số chính xác của từng khoản thanh toán, bất kể nó nhỏ hay lớn, trừ khi người đó làm việc với tư cách là thành viên của Nghị viện [khi đó thì nếu mức lương hàng năm vượt quá mức 5000 Bảng, người đó sẽ phải kê khai (tức là từ 5001 Bảng)], hoặc thu nhập có được từ đất đai hoặc bất động sản (phải báo cáo nếu lớn hơn 10% so với mức lương hiện tại mà Nghị viện trả) (Chính phủ Anh, 2009).

Một số hệ thống yêu cầu phải kê khai những thông tin rõ ràng về những lợi nhuận mà công chức nhận được từ các bên thứ ba và những lợi nhuận mà không phải lúc nào cũng có thể được coi là thu nhập, nếu hiểu một cách chặt chẽ. Những lợi nhuận đó, thí dụ như, là những ưu đãi như tiền đi du lịch do bên thứ ba chi trả (chứ không phải do chính công chức đó hoặc cơ quan của người đó thanh toán), và những sự đãi ngộ khác. Thường thì những lợi nhuận này sẽ chỉ phải kê khai khi mà chúng được cho và nhận trong mối quan hệ với chức trách nhiệm vụ của một người (những yêu cầu này có thể thấy trong nhiều hệ thống khác nhau, và chúng được quy định khác nhau, như ở Bun-ga-ri và Vương quốc Anh). Thường thì các nước đều áp dụng một ngưỡng giá trị nào đó.

5.2. Tài sản

Ở nhiều quốc gia, công chức không chỉ phải kê khai về thu nhập mà còn phải kê khai về tài sản. Đối tượng của việc kê khai có thể là nhiều loại tài sản – bất động sản, các loại động sản [xe cộ, tàu thuyền, đồ cổ có giá trị và tác phẩm nghệ thuật, động vật (thí dụ như ở Croat-tia), thậm chí cả vật liệu xây dựng (như ở Bê-la-rút)...], cổ phần và các cổ phiếu khác, các khoản vay gia hạn, các khoản tiết kiệm dưới dạng tiền gửi trong ngân hàng và bằng tiền mặt.

Cũng giống như thông tin về thu nhập của công chức, thông tin về tài sản cũng phản ánh một số lợi ích của họ. Thí dụ, việc biết rằng một nghị sĩ là chủ sở hữu của một bất động sản ở một nơi nào đó có thể giúp cho việc đánh giá về lập

41 Geschäftsordnung, Anlage 1, §1, www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/go_btg/anlage1.html.

trường của nghị sĩ đó đối với một vấn đề mà có thể liên quan theo một cách nào đó đến tình trạng của nơi đó; tương tự, việc biết về những cổ phiếu thuộc về một nghị sĩ sẽ cho phép đánh giá về những sáng kiến của nghị sĩ đó liên quan đến kinh vực này hay lĩnh vực kia của nền kinh tế. Tuy nhiên, ít nhất thì ở một số hệ thống cũng đưa ra được một căn cứ thuyết phục về việc yêu cầu công chức phải kê khai về tài sản – đó là để nhằm mục đích giám sát tài sản. Cụ thể là, những thông tin liên quan đến tài sản và thu nhập có thể được so sánh khi muốn đánh giá xem liệu những biến động về tài sản của một công chức có thể được giải thích bởi thu nhập hợp pháp mà người đó đã kê khai hay không. Trong những trường hợp đó, điều quan trọng là các bản kê khai tài sản phải tích hợp đầy đủ thông tin cần có về việc tích lũy tài sản.

Cũng giống như với thu nhập, tài sản có thể được kê khai theo nhiều hình thức. Một trong những cách thức này là xem xét xem liệu có cần chỉ ra giá trị của tài sản được kê khai hay không. (Trong trường hợp này, giá trị quan trọng hơn mục đích kiểm soát tài sản).⁴² Một biến thể khác liên quan đến giá trị, đó là việc kê khai một số loại tài sản nhất định khi mà giá trị của nó vượt quá một ngưỡng giá trị được quy định trước.

Có thể xem xét áp dụng một hình thức khác, đó là thiết lập mối tương quan giữa tài sản sở hữu và tài sản được sử dụng lâu dài (thuê dài hạn, ủy thác,...), thí dụ như một biệt thự do bên thứ ba cung cấp để làm chỗ ở lâu dài cho một công chức. (Tài sản sở hữu thì dễ khống chế hơn, trong khi tài sản được sử dụng có thể cần có biện pháp toàn diện hơn nhằm quản lý xung đột lợi ích). Lát-via là một thí dụ về một quốc gia mà ở đó công chức được yêu cầu báo cáo về bất động sản mà họ sở hữu và tài sản sở hữu lâu dài. Một hình thức ít được

42 Richard Messick lập luận mạnh mẽ rằng yêu cầu về việc kê khai các giá trị cần phải được hậu thuẫn bằng những chế tài xử phạt: “Khi luật quy định rằng giá trị của tài sản cần phải được kê khai, thì việc kê khai giảm giá trị của đất đai, nhà cửa, cổ phần và các tài sản khác mà công chức là chủ sở hữu phải được quy định thành tội phạm. Như đã lưu ý ở trên, kê khai không trung thực là hành vi phạm tội để xác minh hơn nhiều so với hành vi tham nhũng ẩn bên dưới, đặc biệt là trong trường hợp có liên quan đến hối lộ.” Trong cuốn: R. Messick (2009), “Kê khai thu nhập và tài sản: Những vấn đề cần xem xét khi xây dựng một cơ chế kê khai”, U4 Issue, 2009:6, pp. 13-14.

sử dụng hơn, đó là yêu cầu chỉ rõ nguồn gốc của các công cụ tài chính đã được sử dụng để có được những tài sản lớn. Thí dụ, luật của An-ba-ni quy định về nghĩa vụ kê khai tài sản và “nguồn gốc tạo ra chúng”).⁴³

Một số hệ thống chỉ yêu cầu cung cấp thông tin về một số loại tài sản. Mặc dù cách tiếp cận này sẽ không thể cung cấp đủ thông tin để phục vụ mục đích giám sát tài sản một cách toàn diện, nhưng nó có thể được sử dụng để kiểm soát một số nguồn phát sinh xung đột lợi ích tiềm tàng. Do đó, thành viên của Nghị viện Đức chỉ phải kê khai về việc tham gia vào các doanh nghiệp và chỉ khi nào việc tham gia đó làm phát sinh những ảnh hưởng lớn đến công việc của họ.⁴⁴ Trong khi đó, loại tài sản mà các thành viên của Hạ viện Anh phải kê khai thì lại nhiều hơn rất nhiều, thí dụ như:

- Bất kỳ đất đai hay bất động sản nào có giá trị lớn (trừ khi chúng được sử dụng với mục đích làm nơi ở của cá nhân nghị sĩ đó hoặc của vợ/chồng hay người sống chung không hôn thú với nghị sĩ đó), hoặc làm phát sinh những nguồn thu nhập lớn.

- Những lợi ích dưới dạng cổ phần đứng tên của nghị sĩ – kể cả với tư cách cá nhân hoặc cùng với hoặc thay mặt vợ/chồng/người sống chung không hôn thú hoặc con cái vị thành niên của nghị sĩ đó – của bất kỳ công ty tư nhân hay nhà nước hoặc tổ chức nào mà lớn hơn 15% trên tổng số vốn cổ phần đã phát hành của công ty hay tổ chức đó; hoặc từ 15% trở xuống trên tổng số vốn cổ phần đã phát hành của công ty nhưng có giá trị lớn hơn tiền lương hiện tại mà người đó được trả với tư cách là nghị sĩ (Chính phủ Anh, 2009).

Ít quốc gia trong Liên minh Châu Âu yêu cầu công chức phải kê khai tài sản. Theo một nghiên cứu gần đây, trong những nước EU “lâu đời” như Pháp, Đức, Ý, Bồ Đào Nha, Tây Ban Nha và Vương quốc Anh, công chức không phải kê

43 Luật về “Kê khai và kiểm toán tài sản, các nghĩa vụ tài chính của những cá nhân được bầu”, Điều 4.

44 Geschäftsordnung, Anlage 1, §1, www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/go_btg/anlage1.html.

khai tài sản, nhưng những nước EU “mới” như Hung-ga-ri, Lát-va và Ba Lan thì công chức có nghĩa vụ phải kê khai (ở Hung-ga-ri thì chỉ những công chức lãnh đạo cấp cao mới phải kê khai) (Mendieta, 2008, p. 92). Nhìn chung, tài sản là một mục điền hình trong các bản kê khai đối với công chức ở nhiều quốc gia ngoài khu vực EU.

5.3. Quà tặng

Quà tặng có thể được coi là một loại thu nhập đặc biệt. Đặc điểm của nó thường nằm ở chỗ nó mang tính chất không chính thức và không thường xuyên. Những quan ngại liên quan đến việc phải kê khai nó thường là liên quan đến mục đích kiểm soát xung đột lợi ích hơn là giám sát tài sản. Tuy nhiên, ở một số khu vực mà có truyền thống văn hóa tặng quà mạnh mẽ thì chúng cũng có thể được coi là một nguồn gốc của tài sản.

Một nghiên cứu đã chỉ ra rằng những quy định về việc kê khai quà tặng ở các nước châu Âu là rất khác nhau. Việc kê khai ở Lát-va là bắt buộc đối với mọi công chức (bao gồm cả những cán bộ được bầu và các thành viên nghị viện). Ở Ba Lan, quy định này chỉ áp dụng đối với cán bộ được bầu ở địa phương và những người được bổ nhiệm vào các vị trí chính trị, và ở Hung-ga-ri thì chỉ áp dụng đối với thành viên nghị viện. Ở Đức, Tây Ban Nha và Vương quốc Anh, công chức làm chính trị và công chức chính phủ có nghĩa vụ phải kê khai. Thành viên của nghị viện Anh phải kê khai về bất kỳ quà tặng nào có giá trị lớn hơn 1% so với lương của họ. Thành viên của nghị viện Đức thì phải công khai về thông tin này khi mà món quà có giá trị trên 5000EUR. Ở Pháp, thành viên nghị viện phải kê khai về bất kỳ quà tặng nào, với bất kỳ giá trị nào (Mendieta, 2008, p. 92).

Những quy tắc đối với việc nhận quà thường (mặc dù không phải lúc nào cũng vậy) áp dụng đối với những món quà được đưa và nhận trong mối quan hệ trực tiếp hoặc gián tiếp với việc thực hiện chức năng công vụ; đa số chúng đều phải được kê khai. Tuy nhiên, ở một số hệ thống, công chức nhận quà tặng với tư cách cá nhân thì quà tặng đó cũng vẫn

phải được kê khai (thí dụ, công chức của Lát-va phải kê khai bất kỳ quà tặng bằng tiền nào, còn công chức Lít-va thì phải kê khai về những món quà đã nhận từ những người thân thiết mà giá trị của món quà đó vượt quá 50 lần chi phí xã hội cơ bản (hay mức sống tối thiểu, xấp xỉ khoảng 38EUR) và những món quà đã nhận từ những người khác mà giá trị của nó vượt quá 5 lần chi phí xã hội cơ bản). Vì quà tặng thường (mặc dù không phải lúc nào cũng thế) có giá trị nhỏ khi quy ra tiền, nhưng luật vẫn thường quy định một ngưỡng nào đó để thực hiện việc kê khai (trong thực tế, việc thiếu một ngưỡng như vậy cho thấy sự thiếu hiệu quả của hệ thống). Vì truyền thống tặng quà ở mỗi vùng một khác, nên việc quy định về vấn đề kê khai quà tặng phải tính đến đặc thù văn hóa, thí dụ, khi mà việc nhận những món quà nhỏ là một thông lệ xã hội được chấp nhận trong mỗi quan hệ bình thường với công chức thì việc kê khai có thể chỉ điều chỉnh những món quà mang tính bất thường, thí dụ như các chuyến đi nghỉ hoặc xe hơi.

5.4. Các khoản chi tiêu

Các khoản chi tiêu của một công chức thường không phải là một mục cần có trong các bản kê khai, mặc dù về nguyên tắc thì thông tin về các khoản chi tiêu có thể được sử dụng để giám sát tài sản (OECD, 2008, p. 67). Ít nhất thì về mặt lý thuyết, một công chức có thể sử dụng khoản thu nhập bất hợp pháp của mình bằng cách tiêu nó đi theo cách mà không làm gia tăng đáng kể về tài sản của mình, và do đó không thể bị phát hiện qua các bản kê khai tài sản, nhưng có thể thấy được qua phần kê khai về chi tiêu.

Việc giám sát chi tiêu có thể trở nên đặc biệt quan trọng trong những trường hợp mà công chức có những khoản nợ lớn và họ có vẻ khó có thể thanh toán nợ nần bằng nguồn thu nhập chính thức của mình.

Hệ thống của Lát-va và Lít-va là thí dụ không phổ biến với việc yêu cầu phải kê khai một số khoản chi tiêu trong các giao dịch của công chức. Ít nhất thì ở Lát-va, thông tin này chủ yếu được sử dụng để kiểm soát xung đột lợi ích, trong đó công chức bị cấm thực hiện những nhiệm vụ công có liên quan đến các đối tác kinh doanh của họ.

5.5. Những lợi ích bằng tiền và không bằng tiền

Hình thức chủ yếu của loại lợi ích bằng tiền là các công việc, nghề nghiệp được trả lương ngoài công việc chính thức (trong quá trình làm việc, và đôi khi là trước khi tiếp nhận vị trí hoặc sau khi kết thúc nhiệm kỳ ở vị trí đó). Ở hầu hết các hệ thống mà trong đó công chức có nghĩa vụ phải công khai thu nhập thì nguồn gốc thu nhập và những công việc làm bên ngoài cũng phải được kê khai. Đôi lúc thì trong thực tế, những công việc làm bên ngoài được coi là đối tượng chính cần phải được kê khai (thí dụ như các hệ thống kê khai dành cho thẩm phán ở Đan Mạch và Na Uy)

Ngoài thu nhập, tài sản và việc làm bên ngoài, những lợi ích bằng tiền khác là: những khoản nợ, bảo lãnh giả định, các thỏa thuận chính thức và không chính thức mà hứa hẹn sẽ có thu nhập trong tương lai, các thỏa thuận bảo hiểm, kế hoạch lương hưu,... Khi những lợi ích này có giá trị lớn về tài chính thì chúng cho thấy một nguy cơ cao về xung đột lợi ích và thậm chí là tham nhũng.

Cũng có khi các công chức phải kê khai về một số tài sản và thu nhập nhất định khi mà những thu nhập và tài sản đó cho thấy một lợi ích mà có thể, hoặc có thể được cảm nhận là, sẽ ảnh hưởng đến việc thực thi công vụ của người đó (thí dụ, trong Luật về Kê khai Lợi ích của Thượng viện Anh, công chức có nghĩa vụ kê khai về một số lợi ích nhất định “tùy thuộc vào mức độ quan trọng” của chúng) (Chính phủ Anh, 2010). Tuy nhiên, đây là trường hợp điển hình của hình thức kê khai xung đột lợi ích trong từng vụ việc cụ thể, chứ không phải là một mẫu kê khai thường xuyên.

Những lợi ích không bằng tiền được định nghĩa là những lợi ích gắn với lợi nhuận về mặt tài chính dành cho công chức hoặc những người có mối quan hệ gần gũi với công chức đó. Những lợi ích điển hình của nhóm này là: tư cách thành viên hoặc những vị trí làm việc không hưởng lương, thí dụ như trong ban quản lý của các đảng chính trị hoặc các tổ chức khác... Đây có thể là một công việc mang tính chất tự nguyện hoặc những việc làm không hưởng lương để đại diện cho những người nào đó.

Một số hệ thống đưa ra yêu cầu rằng công chức phải kê khai về tất cả các lợi ích cá nhân mà có thể ảnh hưởng theo một cách nào đó đến việc thực thi công vụ của mình. Thí dụ, ở Lit-va, công chức có nghĩa vụ phải kê khai về “mọi trường hợp mà có thể dẫn đến xung đột lợi ích”. Một số hiệu lầm có thể xảy ra trong quá trình đánh giá về việc một lợi ích cụ thể có thực tế tác động đến nhiệm vụ công hay không. Cuối cùng thì những vấn đề này khó có thể được giải quyết bằng những quy định chi tiết; thay vào đó, cần phải có hướng dẫn từ cơ quan quản lý và cần phải tính đến yếu tố văn hóa cộng đồng ở từng quốc gia cụ thể.

5.6. Xác định vợ/chồng, họ hàng và những người có liên quan khác

Một số hệ thống mà không yêu cầu công chức phải kê khai thông tin về thu nhập và tài sản của vợ/chồng, họ hàng hoặc những người có liên quan khác của họ thì cũng sẽ vẫn yêu cầu công chức phải chỉ rõ những đối tượng đó. Lý do căn bản chủ yếu của yêu cầu này là để thực hiện được việc kiểm soát xung đột lợi ích bằng cách cho cấp trên và/hoặc cơ quan quản lý được biết về những cá nhân có liên quan mà có thể mang đến một lợi ích nào đó cho công chức. Trong thực tế thì thường có những nhóm người không được xác định một cách chính thức về việc có mối quan hệ với công chức mà mối quan hệ đó có thể tạo nên xung đột lợi ích. Đó cũng chính là lý do tại sao mà các công chức của Lit-va được yêu cầu phải chỉ rõ bất kỳ “ai thân thiết hoặc những ai mà công chức đó biết rằng có thể là nguyên nhân của xung đột lợi ích”.

Tài liệu tham khảo

Mendieta, M.V. (2008), “Các chính sách và thực tiễn về xung đột lợi ích ở 9 nước thành viên EU”, Tham nhũng và nền dân chủ, Nhà xuất bản Hội đồng Châu Âu.

OECD (2008), Kế hoạch hành động Chống tham nhũng Ít-xtan-bun: Tiên triên và Thách thức, www.oecd.org/dataoecd/24/42/42740427.pdf, OECD, Paris.

Các tiêu chuẩn trong Ủy ban Công vụ (n.d.), “Hướng dẫn dành cho những người có chức vụ: A. Báo cáo hàng năm về những lợi ích có thể kê khai”, www.sipo.gov.ie/en/Guidelines/EthicsActs/OfficeHolders/Text/Name,2187,en.htm.

Hạ viện Anh (2009), “Hạ viện: Quy tắc ứng xử”, www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmcode/735/73501.htm.

Thượng viện Anh (2010), “Thượng viện: Quy tắc ứng xử”, được thông qua vào ngày Thứ Hai, 02/7/2001, sửa đổi ngày 24/7/2001, Khoản 13, 16 www.publications.parliament.uk/pa/ld/ldcond/ldcond.htm

PHẦN II

CHƯƠNG 6: XỬ LÝ CÁC BẢN KÊ KHAI

Rất nhiều việc cần làm liên quan đến công tác quản lý việc kê khai của công chức. Dưới đây là một danh sách chưa đầy đủ của những việc đó:

- Hướng dẫn công chức về cách thức điền vào mẫu kê khai;
- Thu các bản kê khai;
- Kiểm soát việc nộp bản kê khai;
- Lưu giữ các bản kê khai;
- Đảm bảo sự tiếp cận của người dân đối với các bản kê khai;
- Xác minh nội dung của các bản kê khai;
- Điều tra những nghi vấn về vi phạm, thí dụ như xung đột lợi ích hoặc hoạt động tội phạm dựa trên những chứng cứ được tìm thấy trong các bản kê khai;
- Áp dụng các chế tài xử lý vi phạm.

Những nội dung này có thể được chia thành nhiều hạng mục nhỏ hơn và xác định thêm các nội dung khác. Trong khi đó, không phải tất cả các hệ thống đều được thiết kế để đảm bảo những nội dung nêu trên, chẳng hạn, một số hệ thống không đảm bảo sự tiếp cận của người dân hoặc không xác minh nội dung bản kê khai (ít nhất là một cách chủ động).

6.1. Khi nào các bản kê khai được nộp

Khung thời gian phổ biến cho việc nộp bản kê khai là khi bắt đầu tiếp nhận nhiệm vụ (ngay trước hoặc ngay sau khi tiếp nhận nhiệm vụ, ở một số hệ thống thì là ngay khi một người ứng cử vào một vị trí), sau đó là hàng năm, và cuối cùng là khi kết thúc nhiệm vụ. Khung thời gian này cho phép theo dõi về các lợi ích của một công chức từ thời điểm họ nhận nhiệm vụ và theo dõi việc cập nhật những thông tin này theo định kỳ. Đồng thời, nhằm mục đích giám sát tài sản, khung thời gian này là phù hợp nhất để báo cáo về những thay đổi về tài sản.

Nhiều quốc gia đã thiết kế những khung thời gian riêng phù hợp với mình. Dưới đây là một thí dụ điển hình của Hoa Kỳ:

- Trong vòng 30 ngày sau khi nhận chức vụ hoặc trong vòng 5 ngày kê tư khi Tổng thống giao cho Thượng viện quyền bổ nhiệm đối với một cá nhân.
- Hồ sơ kê khai nộp hàng năm trước ngày 15 tháng 5 của năm tiếp theo.
- Trong vòng 30 ngày sau khi thôi chức⁴⁵.

Ở một số hệ thống, việc kê khai được thực hiện vào một thời điểm nhất định sau khi chính thức rời khỏi chức vụ. Trong những trường hợp đó, các bản kê khai được xem như một công cụ để kiểm soát sự tuân thủ đối với những quy định về vấn đề sau khi thôi chức.

Một thời điểm khác để nộp bản kê khai là trong khi đang nắm giữ chức vụ và có sự biến động lớn về tài sản (hoặc có sự thay đổi so với những thông tin đã kê khai từ trước) hoặc có những lợi ích cá nhân mới xuất hiện (thí dụ, ở Thượng viện và Hạ viện Anh, Croat-tia, Ét-xtô-nia, Lit-va, Mác-xê-đô-nia). Lý do ở đây là thay đổi về những lợi ích cá nhân quan trọng có thể cần được kiểm soát để ngăn chặn ngay lập tức những xung đột về lợi ích, và do đó sự chậm chễ trong việc kê khai là không thỏa đáng. Việc thực hiện yêu cầu đối với việc nộp

45 Luật Đạo đức trong Chính phủ, Điều 101(a), 101(b)(1), 101(d), 101(e).

bản kê khai khi có sự thay đổi nhất định có thể sẽ khó khăn, tuy nhiên, sự tăng lên về giá trị của một tài sản, thí dụ như một bất động sản, thường không rõ ràng và cố định. Khi mà phạm vi của những lợi ích phải kê khai được quyết định trong mối liên quan với các nhiệm vụ của một chức vụ cụ thể - tức là chỉ những lợi ích có ảnh hưởng đến việc thực thi nhiệm vụ của một chức vụ nào đó - thì một bản kê khai/báo cáo mới có thể sẽ là cần thiết khi mà một công chức thay đổi vị trí công tác.

Việc yêu cầu nộp bản kê khai ở tất cả những thời điểm nói trên không phải là phổ biến. Mông-tê-nê-grô là một ngoại lệ hiếm hoi, ở đây, công chức được yêu cầu nộp bản kê khai (báo cáo):

- Trong vòng 15 ngày sau khi nhận chức vụ;
- Trong quá trình thực thi công vụ;
- Mỗi năm một lần;
- Trong trường hợp có bất kỳ thay đổi nào về thông tin chứa trong báo cáo liên quan đến sự tăng lên của tài sản với giá trị vượt quá 5000 EUR, trong vòng 15 ngày kể từ sau khi có thay đổi đó;
- Khi hết thời hạn giữ chức vụ, trong vòng 15 ngày kể từ khi thôi giữ chức vụ;
- Một năm kể từ sau khi thôi giữ chức vụ.⁴⁶

Tính chất thường xuyên trong yêu cầu về kê khai ở các hệ thống khác đòi hỏi ít hơn. Thí dụ, ở Pháp, thành viên nghị viện, các bộ trưởng và công chức phải nộp bản kê khai khi nhận chức vụ và sau khi thôi giữ chức vụ, và họ có thể lựa chọn các phương án phù hợp để báo cáo về bất kỳ thay đổi nào về tài sản. (Ngân hàng Thế giới, 2010).

Một số hệ thống yêu cầu một bản kê khai phải công khai thông tin về bất kỳ lợi ích nào có liên quan trong quá trình bầu cử hoặc trong việc thực hiện bất kỳ nhiệm vụ công nào khác. Các quy tắc của Hạ viện Anh quy định 2 quy trình – đăng ký lợi ích tài chính và kê khai về lợi ích đối với các thành viên.

46 Luật Phòng ngừa xung đột lợi ích trong thực hiện công vụ, 2008, Điều 19.

Đăng ký là nghĩa vụ phải hoàn thiện và nộp một bản khai trong đó có những thông tin trong một phạm vi nhất định về các lợi ích có thể đăng ký được. Điều này phải được thực hiện trong vòng 1 tháng sau khi được bầu vào Hạ viện, và sau đó các thành viên sẽ có nghĩa vụ phải thông báo về những thay đổi đối với những lợi ích đó trong vòng 4 tuần kể từ sau khi có sự thay đổi đó. Kê khai là việc yêu cầu bất kỳ thành viên nào phải báo cáo về “bất kỳ lợi ích bằng tiền hoặc lợi nhuận theo bất kỳ hình thức nào, cho dù là trực tiếp hay gián tiếp, mà người đó đã có, có thể có hoặc đang mong có được” trong các cuộc tranh luận, các tổ tụng, giao dịch hoặc giao tiếp (Chính phủ Anh, 2009). Việc kê khai có thể được thực hiện bằng hình thức báo cáo trực tiếp hoặc bằng văn bản, tùy từng trường hợp, từng thời điểm và vấn đề đang được xem xét. Phạm vi lợi ích phải kê khai rộng hơn phạm vi lợi ích phải đăng ký theo quy định về Đăng ký Lợi ích tài chính của các thành viên.

Theo quy định của Hạ viện Ai Len, thành viên của Hạ viện cũng có nghĩa vụ phải kê khai về những lợi ích vật chất của mình kèm theo bản kê khai hàng năm về những lợi ích đã đăng ký. Nhưng người có chức vụ và công chức khác thì có chung một quy định, tức là có chung một mẫu kê khai về lợi ích vật chất trong quá trình thực hiện nhiệm vụ công (Tiêu chuẩn trong Ủy ban Công vụ, 2002, 2010). Đây là một quy trình có căn cứ vững chắc để thực hiện việc kiểm soát xung đột lợi ích, đặc biệt là do khó có thể quy định về tình huống khi mà một nhiệm vụ hay chức năng công vụ mới nào đó có thể bị ảnh hưởng bởi một lợi ích cá nhân, và điều đó lại không được liệt kê trong bất kỳ một nhóm lợi ích nào trong các mẫu kê khai đã được chuẩn hóa tại thời điểm nộp bản kê khai.

Cuối cùng, một vài hệ thống có quy định về việc các cơ quan giám sát có thể yêu cầu công chức nộp bản kê khai khi cần thiết, thí dụ như khi có một cuộc điều tra được tiến hành. Những quy định này đã được ban hành ở An-ba-ni.

6.2. Các hình thức kê khai

Ngày càng nhiều quốc gia cho phép hoặc thậm chí yêu cầu công chức nộp bản kê khai theo mẫu điện tử, trong khi

nhieu hệ thống vẫn dùng hình thức kê khai bằng văn bản. Lợi thế của hình thức kê khai điện tử là nếu hệ thống được thiết kế phù hợp thì thông tin có thể được chuyển trực tiếp vào hệ thống cơ sở dữ liệu (hoặc nếu không trực tiếp thì một người chịu trách nhiệm xử lý các bản kê khai sẽ tự động chuyển hóa những thông tin từ các bản kê khai vào hệ thống cơ sở dữ liệu đó). Tuy nhiên, ở một số quốc gia, việc nộp bản kê khai theo hình thức điện tử chỉ đơn thuần là việc gửi một bản kê khai được gõ dưới định dạng văn bản word và việc chuyển hóa trực tiếp nội dung của nó vào hệ thống cơ sở dữ liệu là điều không thể. Một trong những khó khăn trong việc đưa ra hệ thống kê khai điện tử đó là việc thiếu, hoặc không công nhận về mặt pháp lý, chữ ký điện tử.

Bảng dưới đây cung cấp một cái nhìn tổng quát về hình thức nộp bản kê khai của công chức. Ở tất cả các quốc gia này, mẫu kê khai điện tử không phải là lựa chọn duy nhất. Cần lưu ý rằng ở một số quốc gia, mẫu kê khai điện tử luôn có sẵn nhưng chúng cần phải được in ra và điền trên giấy. Trong bảng này, cột “nộp bản kê khai theo con đường điện tử” bao hàm cả việc nhập dữ liệu trực tiếp vào cơ sở dữ liệu và gửi file điện tử.

Bảng 6.1. Việc nộp bản kê khai bằng bản cứng và trên hệ thống điện tử

	Nộp bản kê khai trên giấy	Nộp bản kê khai điện tử	Có mẫu kê khai điện tử
An-ba-ni	X		X
A-déc-bai-zan	X		
Bê-la-rút	X		
Bốt-x-nia và Hét-zơ-gô-vi-na	X	X	X
Bun-ga-ri	X	X	X
Croat-tia	X		X
Ét-xtô-nia	X	X	X
Giooc-gia	X		X
Ka-zắc-xtan	X	X	X

	Nộp bản kê khai trên giấy	Nộp bản kê khai điện tử	Có mẫu kê khai điện tử
Kô-sô-vô	X		X
Kư-rư-gút-xtan	X		
Lát-va	X	X	X
Lít-va	X	X	X
Mác-xê-đô-nia	X		X
Mông-tê-nê-grô	X	X	X
Ru-ma-ni	X		X
Slô-ve-nia	X		X
Tát-di-kít-xtan	X		
U-crai-na	X		

Do các hệ thống có sự khác nhau nên việc sử dụng công nghệ thông tin được coi là có tác động lớn đến việc xử lý các bản kê khai. Ác-hen-ti-na đã được nói đến như là một thí dụ về việc sử dụng các mẫu kê khai tài chính công điện tử và đã tạo nên những tác động rất lớn (xem bảng 6.2)

Bảng 6.2. Tác động của công nghệ mới trong việc xử lý các mẫu kê khai tài chính (FDF): Ác-hen-ti-na

	1999	2000
Mức độ tuân thủ	67%	98%
Chi phí cho mỗi FDF	70\$	8\$
Tổng số FDF được đề nghị có sự giám sát của người dân	66	823
Số FDF được yêu cầu gửi bằng bản cứng/qua mạng	66/-	263/560
Người sử dụng: báo chí/công dân	43/23	612/211
Các hồ sơ về xung đột lợi ích được mở	40	331

Nguồn: Raigorodsky, N. (2002), “Công nghệ mới có thể là một giải pháp? Các vụ việc về xung đột lợi ích ở Ác-hen-ti-na”, OECD. (Thông tin ở đây được lấy từ “Quản lý xung đột lợi ích trong dịch vụ công: Hướng dẫn của OECD và Kinh nghiệm quốc gia”, OECD, 2003, p. 89.)

6.3. Thu bản kê khai

Việc thu bản kê khai có ý nghĩa đặc biệt quan trọng nếu hệ thống kê khai đạt được mục đích của nó. Có nhiều loại thủ tục để thu các bản kê khai. Nhiều hệ thống có một quy trình chung dành cho những công chức bình thường, bên cạnh đó cũng có một số trình tự đặc biệt dành cho một số nhóm công chức nhất định, thí dụ như, những người đứng đầu cơ quan chịu trách nhiệm thu và xác minh các bản kê khai, những công chức làm công tác giám sát,... Ở phần dưới đây, trọng tâm chính được đặt ở cái được gọi là quy trình mặc định. Do đó, việc nói rằng ở Quốc gia X, công chức nộp bản kê khai cho một cơ quan trung ương thì điều đó có nghĩa là không loại trừ trường hợp có một trình tự thủ tục đặc biệt dành cho người đứng đầu của cơ quan đó, thí dụ như người đứng đầu có thể được yêu cầu nộp bản kê khai cho một ủy ban của nghị viện.

Có hai phương pháp chủ yếu được sử dụng để thu bản kê khai, và có thể được gọi là cách tiếp cận tập trung hóa và cách tiếp cận phân cấp. Một số hệ thống kết hợp cả hai – các nhóm công chức khác nhau là đối tượng của các hệ thống kê khai khác nhau, hoặc các nhóm đối tượng đồng thời nộp bản kê khai theo mẫu giống nhau cho cả 2 cấp (tập trung hóa và phân cấp), hoặc các bản kê khai được thu bởi cơ quan được phân cấp sẽ được chuyển đến cơ quan trung ương (thông qua một cơ quan trung gian). Với cách tiếp cận tập trung hóa, sẽ có một cơ quan chịu trách nhiệm thu bản kê khai từ các công chức của một số cơ quan hoặc tất cả các công chức thuộc diện kê khai. Với hệ thống được phân cấp, công chức sẽ nộp bản kê khai cho cơ quan mà họ làm việc hoặc nộp trực tiếp cho cơ quan cấp trên.

Cả hai hệ thống đều có những mặt ưu điểm và hạn chế. Mặc dù không thể kết luận được hệ thống nào sẽ cho ra những kết quả nào, nhưng có thể thấy được một số hiệu quả tiềm năng. Có vẻ như hệ thống tập trung hóa sẽ hỗ trợ cho việc phát triển một cơ chế xử lý đồng bộ đối với tất cả các bản kê khai và có thể giúp nâng cao kỹ năng nghề nghiệp trong quá trình sử dụng những thông tin đã được kê khai nhằm thực hiện việc

giám sát. Điều này có thể có tầm quan trọng đặc biệt lớn trong những hệ thống mà nhận thức về mục đích và cách thức sử dụng các bản kê khai không được đồng đều trong toàn bộ máy nhà nước. Các hệ thống được phân cấp tạo điều kiện thuận lợi cho việc sử dụng các bản kê khai vào mục đích kiểm soát do cơ quan/cán bộ cấp trên của công chức thực hiện. Tuy nhiên, ở những hệ thống mà cơ chế kiểm soát nội bộ và nhận thức về trách nhiệm quản lý để phòng ngừa tham nhũng không được lan tỏa hiệu quả thì tác động tích cực này có thể sẽ mất đi.

Với một sự thận trọng nhất định, có thể nói rằng các hệ thống phân cấp có khả năng hiệu quả hơn để đạt được mục đích kiểm soát xung đột lợi ích, bởi vì cấp trên trực tiếp có thể hiểu rõ hơn về những trách nhiệm của công chức và nhận thức rõ được những lợi ích cá nhân có thể ảnh hưởng như thế nào đến việc thực hiện nhiệm vụ công của họ. Mặt khác, các hệ thống tập trung hóa có thể hiệu quả hơn để đạt được mục đích kiểm soát tài sản bởi vì, để đạt được mục đích đó, việc kiểm toán về tình hình tài chính của một cá nhân có thể được thực hiện mà không cần quan tâm đến yếu tố là người đó đang làm việc cho tổ chức nào. Ngoài ra, việc giám sát tài sản (kiểm toán,...) là nhiệm vụ đòi hỏi phải có một số kỹ năng nhất định ở mức độ cao.

6.4. Xác minh bản kê khai

Một chức năng khác cũng có tầm quan trọng không kém, đó là việc xác minh sự đầy đủ và chính xác của bản kê khai. Lý do cơ bản cho chức năng này phần nhiều không phải là để đạt được mục đích của riêng hệ thống (đặc biệt là nếu vấn đề được xem xét là vấn đề xung đột lợi ích chứ không phải là vấn đề giám sát tài sản) mà là để duy trì tính liêm chính của hệ thống kê khai. Nếu công chức biết rằng những thông tin được đưa vào bản kê khai sẽ không bao giờ được xác minh thì sẽ có một nguy cơ là hệ thống sẽ tích lũy được một khối lượng lớn những “thông tin” vô bổ và hầu như chẳng có chút liên hệ nào với thực tế.

Lựa chọn để xác minh – Hầu hết các hệ thống kê khai đều điều chỉnh một nhóm cá nhân rất lớn nên việc xác minh tất cả

các bản kê khai trở thành một mục tiêu phi thực tế. Vì vậy, nếu việc xác minh cần phải được thực hiện thì cần phải có sự lựa chọn nào đó. Liên quan đến tiêu chí lựa chọn, có thể xem xét một số phương án sau đây:

- *Xác minh mang tính chất đương nhiên*, nghĩa là xác minh tất cả các bản kê khai của các công chức ở những vị trí nhất định mà đã được quy định trước. Thường thì đây là những công chức ở những cấp cao nhất và có số lượng tương đối nhỏ. Lợi thế rõ ràng có thể thấy được là trọng tâm đặc biệt mà nó đặt ở những công chức cấp cao, mặc dù cách tiếp cận này có thể bỏ qua những rủi ro liên quan đến công chức được coi là cấp dưới nhưng có thể đánh giá những rủi ro ở cấp cao. Những quốc gia mà có báo cáo về việc áp dụng cách tiếp cận này là An-ba-ni⁴⁷, Bốt-x-nia và Hét-zo-gô-vi-na, Croat-tia, Ét-xtô-nia, Kô-sô-vô, Lit-va, Mông-tê-nê-grô và Slô-ve-nia⁴⁸.

- *Xác minh trên cơ sở lựa chọn ngẫu nhiên* – Thường thì sẽ có một quy định về việc phải xác minh một tỉ lệ hoặc một con số nhất định nào đó các bản kê khai. Cách tiếp cận này chia đều khả năng xác minh giữa các đối tượng thuộc diện phải kê khai và về nguyên tắc nó sẽ có tác dụng răn đe, trừ khi tỷ lệ chọn để xác minh là quá thấp. Trong khi đó thì rõ ràng là sự ngẫu nhiên không phải là cách hiệu quả để phát hiện những nguy cơ liên quan đến một số công chức nhất định. Những quốc gia báo cáo về việc sử dụng phương thức này là An-ba-ni, Bê-la-rút, Ét-xtô-nia, Lát-va và Slô-ve-nia⁴⁹.

- *Xác minh dựa trên đánh giá về rủi ro* là một nguyên tắc lựa chọn mà ở đó việc kiểm tra các bản kê khai được quyết định thông qua một phân tích về rủi ro, chứ không phải là thực hiện một cách tự động theo quy trình đương nhiên. Số lượng các bản kê khai được xác minh có sự khác nhau tùy thuộc vào

47 Trả lời phiếu hỏi: Một cách khác để bắt đầu một cuộc kiểm toán toàn diện là bởi vì nhiệm vụ, có nghĩa là mọi công chức, tùy theo nhiệm vụ công/chức năng của mình, cứ mỗi 2, 3 hoặc 4 năm, phải trải qua một cuộc kiểm toán toàn diện. Thí dụ, các thành viên nghị viện cứ 4 năm phải kiểm toán 1 lần, các thẩm phán và công tố viên thì 3 năm 1 lần

48 Câu trả lời là: Xác minh mang tính chất đương nhiên (tất cả các bản kê khai hoặc một phần của chúng phải được xác minh)

49 Câu trả lời là: Một cách ngẫu nhiên

các tình huống cụ thể hoặc được quy định một cách cố định về tỷ lệ hoặc con số cụ thể. Nếu việc đánh giá rủi ro được thực hiện đầy đủ thì hệ thống sẽ có những mục tiêu rất cụ thể, mặc dù cần phải tính toán thật kỹ vì việc đánh giá một cách cẩn thận sẽ tạo ra một gánh nặng đáng kể về hành chính. Có lẽ đó chính là lý do vì sao mà cách tiếp cận này không được áp dụng phổ biến.

- *Xác minh dựa trên cơ sở những rủi ro được xác định trong những thông tin được kê khai*, thí dụ như chỉ số về những biến động lớn về tài sản, sự khác biệt rõ rệt giữa tài sản được kê khai và các nguồn thu nhập hợp pháp, hoặc những lợi ích liên quan đến các hoạt động bên ngoài cơ quan. Cách tiếp cận này tương tự như cách được đề cập đến bên trên, ngoại trừ một yếu tố là rủi ro được xác định chỉ từ một nguồn duy nhất là nội dung của bản kê khai. Đây có thể là một cách để vận hành hệ thống xác minh dựa trên rủi ro mà không làm cho nó trở nên quá tải với việc đánh giá rủi ro toàn diện đối với từng công chức. Những quốc gia có báo cáo về việc sử dụng phương thức này là An-ba-ni, Bê-la-rút, Ka-zác-xtan, Kô-sô-vô, Lát-va, Lít-va, Mác-xê-đô-nia, Slô-ve-nia và Tát-di-kít-xtan⁵⁰.

- *Xác minh dựa trên dấu hiệu vi phạm/những tài sản không giải thích được nguồn gốc*, thí dụ như dựa trên thông báo/đề nghị của một cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Ở đây, bản kê khai đã thực hiện đầy đủ vai trò của một “bằng chứng ngửa” trong những tình huống mà những sự bất thường như lỗi sống tiêu xài hoang phí của một công chức được phát hiện thông qua con đường khác. Việc sử dụng tiêu chí này có thể là một phương pháp tốt nhưng nếu sau đó các bản kê khai không được xác minh thì sẽ có nguy cơ thu thập được một đồng thông tin không sử dụng được. Lúc này, công chức có thể sẽ nghĩ rằng việc điền thông tin vào bản kê khai sẽ không phải chịu bất kỳ trách nhiệm nào trong thực tế, miễn là

50 Câu trả lời là:

- Do những khác biệt quan trọng giữa các tài sản đã được kê khai và nguồn thu nhập hợp pháp;
- Do những nhân tố rủi ro khác như những biến động lớn về tài sản, hoạt động kinh doanh cá nhân

họ không bị phát hiện trong bất kỳ tình huống vi phạm nào. Những quốc gia có báo cáo về việc sử dụng phương thức này bao gồm: An-ba-ni, Bê-la-rút, Kô-sô-vô, Ku-rur-gút-xtan, Lát-va, Mông-tê-nê-grô và Tát-di-kít-xtan. Trong nhóm này, các quốc gia bao gồm Bôtx-nia và Hét-zơ-gô-vi-na, Ét-xtô-nia, Ka-zắc-xtan, Mác-xê-đô-nia, Lít-va, Ru-ma-ni và Slô-ve-nia cũng thực hiện việc xác minh dựa trên những dấu hiệu nghi vấn về vi phạm, trong đó, ở phần câu hỏi trắc nghiệm có đưa ra phương án lựa chọn để đánh dấu: *do nộp muộn hoặc không nộp bản kê khai*⁵¹.

- *Xác minh sau khi nhận được khiếu kiện của người dân* – cách tiếp cận này tương tự như cách ở trên. Ở những hệ thống mà cho phép việc thực hiện thủ tục xác minh trên cơ sở khiếu kiện của người dân thì có thể có sự khác nhau ở tiêu chuẩn để xem xét căn cứ mà khiếu kiện đưa ra, liệu có cần phải chỉ rõ vi phạm trong đơn khiếu kiện hay không, và loại vi phạm cần phải được xử lý là gì. Thí dụ, ở Ru-ma-ni, trong đơn khiếu kiện, người dân sẽ phải chỉ rõ chứng cứ và thông tin mà từ đó cáo buộc được đưa ra, đồng thời cũng phải nêu rõ nguồn gốc của chúng nếu được yêu cầu. Ngoài ra, đơn phải ghi rõ ngày tháng và được ký tên – nghĩa là không được phép khiếu kiện nặc danh (những đơn khiếu kiện không thỏa mãn những yêu cầu kể trên thì sẽ bị loại) (Cơ quan Liêm chính quốc gia, 2009). Những quốc gia sau đây đã báo cáo về việc áp dụng cách tiếp cận này: Bôtx-nia và Hét-zơ-gô-vi-na, Croat-tia, Ét-xtô-nia, Ka-zắc-xtan, Kô-sô-vô, Lát-va, Lít-va, Mác-xê-đô-nia, Mông-tê-nê-grô, Ru-ma-ni, Slô-ve-nia, Tát-di-kít-xtan và U-crai-na⁵².

Phương pháp xác minh – Việc xác minh các bản kê khai có thể đòi hỏi phải xác định cả chiều rộng lẫn chiều sâu. Chiều rộng đòi hỏi phải xác định được những hạng mục cần phải xác minh trong bản kê khai. Chiều sâu liên quan đến mức độ của việc xác minh, thí dụ như sự tương thích của thông tin được

51 Câu trả lời là:

- *Do có sự khác biệt giữa bản kê khai với thực tế (lỗi sống).*
- *Do nộp muộn hoặc không nộp bản kê khai.*

52 Câu trả lời là: *Khi nhận được khiếu kiện*

cung cấp với tình hình thực tế so với kết quả xác minh về tính trung thực:

- Một sự kiểm tra cơ bản sẽ đánh giá sơ bộ đối với bản kê khai xem trước tiên nó có được điền đầy đủ thông tin hay không – liệu có những lỗi sai hiển nhiên hay không, chẳng hạn như sự cung cấp thông tin rõ ràng là không chính xác hoặc sự thiếu thông tin.

- *Xác minh đơn thuần*, đôi khi được gọi là kiểm tra về tính lô-gic và số học – Việc xác minh thường chỉ thực hiện đối với nội dung của bản kê khai. Trọng tâm có thể được đặt vào việc liệu những tài sản được kê khai có thể được giải thích một cách đầy đủ bằng các nguồn thu nhập hợp pháp/đã được kê khai hay không, hay là những thông tin đã kê khai có dấu hiệu của sự xung đột lợi ích hay không. Cũng có thể kiểm tra xem liệu giá trị của tài sản (nếu chúng được kê khai) có được kê khai đầy đủ hay không.

- *Kiểm toán* là thuật ngữ chung được sử dụng để chỉ việc xác minh dựa trên dữ liệu chứ không dựa trên những thông tin trong bản kê khai. Trước hết, nó liên quan đến sự so sánh giữa những thông tin được kê khai với các nguồn thông tin khác như những đăng ký về lợi ích hoặc thông tin ngân hàng. Một cuộc kiểm toán có thể cũng liên quan đến sự so sánh với tình hình thực tế của công chức, thí dụ như nơi ở thực tế, lối sống,... Trong quá trình đó, kiểm toán viên có thể yêu cầu công chức giải trình và thu thập các lời khai trực tiếp từ những người khác.

Ở An-ba-ni, các giai đoạn xác minh được phân tách rõ ràng. Xem bảng tổng quan dưới đây (Cộng hòa An-ba-bi, 2009)

Hộp 6.1. Tổng quan về những hình thức kiểm toán đối với các bản kê khai ở An-ba-ni*

- Xử lý ban đầu
 - Những lỗi về vật chất
 - Cung cấp thông tin không đúng
 - Trả lời sai
 - Kiểm tra mang tính lô-gic và số học
 - Sự chính xác trong việc đánh giá tài sản đã được kê khai
 - Sự chính xác trong các nguồn tài chính đã được kê khai
 - Sự phù hợp giữa những tài sản đã được kê khai với những nguồn thu nhập đã được kê khai
 - Sự tồn tại của xung đột lợi ích
 - Kiểm toán toàn diện
 - Xác minh tính chính xác của dữ liệu được đưa vào bản kê khai
 - Đánh giá về sự tương thích giữa tài sản được kê khai đối với nguồn gốc tạo ra chúng
 - Xác định và giải quyết các tình huống xung đột lợi ích
- * Thông tin được lấy từ phần trình bày của Cơ quan thanh tra cấp cao về Kê khai và kiểm toán tài sản ở An-ba-ni.

Có vẻ như trong thực tế, cách thức phổ biến nhất được dùng để xác minh các bản kê khai ở những nước xã hội chủ nghĩa cũ là đối chiếu những thông tin đã được kê khai với những thông tin do các cơ quan quản lý nhà nước lưu giữ. Việc đối chiếu như thế giúp xác định những sự khác biệt rõ rệt và đảm bảo sự thống nhất giữa những nguồn thông tin của các cơ quan công quyền với các bản kê khai. Hạn chế chủ yếu của nó có lẽ là việc nó sẽ không hiệu quả để chống lại những công chức tham nhũng, những người sẽ cực kỳ thận trọng trong việc đảm bảo sao cho những thông tin họ đăng ký với cơ quan nhà nước nhất quán với các bản kê khai. Trong phần mô tả dưới đây về Bun-ga-ri, có thể thấy rõ tầm quan trọng của việc đối chiếu thông tin giữa các nguồn dữ liệu được quản lý bởi cơ quan nhà nước:

Việc kiểm tra theo Điều 7 của Luật về Công khai các Lợi ích tài chính của công chức cấp cao được hỗ trợ bởi quy

định về “Xác minh đối với việc đăng ký” và quyền tiếp cận trực tiếp các cơ sở dữ liệu điện tử của Bộ Nội vụ, Bộ Nông nghiệp và Thực phẩm, Bộ Giao thông, Cục đăng ký tài sản, Cục đăng ký thương mại, Cơ quan quản lý đất đai và cơ sở dữ liệu về nhân thân công dân. Trong cơ chế kiểm tra các bản kê khai sẽ có một công đoạn là đối chiếu những thông tin đã thu thập được – những thông tin thuộc phạm vi phải kê khai, phải công khai hoặc có sự chứng nhận của các cơ quan nhà nước hoặc chính quyền địa phương, các cơ quan tư pháp hoặc các tổ chức khác. Để thực hiện việc xác minh, Chủ tịch Cơ quan Kiểm toán quốc gia Bun-ga-ri sẽ yêu cầu các cơ quan nhà nước hoặc cơ quan chính quyền địa phương, các cơ quan tư pháp hoặc các tổ chức khác cung cấp thông tin để đối chiếu trước khi chấp nhận hoặc chứng nhận cho những thông tin đã được kê khai. Trong vòng 2 tháng kể từ sau khi đồng ý với đề nghị của Cơ quan kiểm toán quốc gia, những cơ quan và tổ chức này phải cung cấp cho Cơ quan kiểm toán những thông tin được yêu cầu. Việc kiểm tra sẽ được tiến hành bằng cách đối chiếu những thông tin đã được kê khai với thông tin đã nhận được. Nếu không thấy sự khác biệt nào giữa hai nguồn thông tin thì việc kiểm tra kết thúc bằng một bản đánh giá về sự tương thích [...]. Trong trường hợp ngược lại, cuộc kiểm tra sẽ kết thúc bằng một đánh giá về sự không tương thích [...]. Chủ tịch của Cơ quan kiểm toán quốc gia sẽ cho đăng tải bản đánh giá lên website của Cơ quan kiểm toán kèm theo một danh sách của những cơ quan và tổ chức mà không thực hiện đầy đủ nghĩa vụ của mình. Trong trường hợp có những cá nhân không thực hiện việc nộp bản kê khai trong khi bản đánh giá về sự không tương thích đã được đưa ra thì Chủ tịch Ủy ban Kiểm toán quốc gia sẽ thông báo cho Giám đốc điều hành của Cơ quan Thuế quốc gia [...] và Chủ tịch Cơ quan An ninh quốc gia. Trong vòng 14 ngày kể từ sau khi kết thúc cuộc thanh tra hoặc kiểm tra, Giám đốc điều hành của Cơ quan Thuế quốc gia sẽ gửi kết quả đến cho Chủ tịch Ủy ban Kiểm toán quốc gia. Trong vòng 7 ngày kể từ khi nhận được kết quả kiểm tra của Cơ quan Thuế quốc gia, Chủ tịch Ủy ban kiểm toán quốc gia sẽ cho đăng tải chúng trên website của Cơ quan Kiểm toán.

Một số hệ thống cho phép người nộp bản kê khai được sửa thông tin trong bản kê khai. Việc sửa thông tin có thể hoặc không cần phải tuân theo một thời hạn theo luật định, thí dụ như, đối với việc bổ sung thông tin thiếu, ở Tây Ban Nha là 1 tháng và ở Ca-ta-lô-nia là 15 ngày (Oficina antifraude de Catalunya, 2009). Việc cho phép sửa thông tin là một cách để khiến cho các hệ thống trở nên thân thiện với người dùng hơn và tránh phải áp dụng chế tài xử phạt đối với những lỗi không đáng kể. Tuy nhiên, một cách tiếp cận tự do thái quá có thể làm hại đến tính hiệu quả của việc kê khai, bởi vì những công chức không trung thực sẽ quyết định đưa ra thông tin sai vì họ biết được rằng khi bị nghi ngờ thì họ chỉ cần sửa lại cho đúng mà không phải chịu trách nhiệm nào. Đây là vấn đề của Lát-vea, trong một số lần, nhiều công chức kê khai về những khoản tiết kiệm lớn bằng tiền mặt. Khi có nghi ngờ về sự tồn tại thực sự của những khoản tiết kiệm đó và có sự lo ngại rằng những thông tin đã được kê khai đó là nhằm mục đích tạo cơ sở để có thể giải thích cho sự làm giàu sau này thì những công chức đó đã sửa lại thông tin kê khai bằng cách xóa bỏ đi những thông tin bị nghi ngờ về các khoản tiết kiệm, và cơ quan thực thi pháp luật – Cơ quan Thuế quốc gia – nhìn chung đã chấp nhận sự sửa đổi đó.

Hộp 6.2. Hệ thống kê khai lợi ích cá nhân của An-ba-ni

Cơ quan Thanh tra cấp cao đối với việc kê khai và kiểm toán tài sản (HIDAA) là một cơ quan độc lập, nằm dưới quyền kiểm soát của Nghị viện, chịu trách nhiệm thực thi pháp luật về phòng ngừa xung đột lợi ích trong quá trình thực thi công vụ ở An-ba-ni. HIDAA chính thức đi vào hoạt động từ năm 2003 và mỗi năm cơ quan này nhận được khoảng 4200 bản kê khai về lợi ích cá nhân từ những cán bộ được bầu và một số công chức nhất định (con số này chiếm khoảng 4% tổng số người làm việc trong khu vực công). Ngoài con số kê khai hàng năm, Tổng Thanh tra của HIDAA có thể yêu cầu bất kỳ thể nhân hay pháp nhân nào nộp bản “kê khai theo yêu cầu” nếu thấy việc đó là cần thiết nhằm phục vụ một cuộc điều tra. Các bản kê khai cũng được nộp trước khi nhận chức vụ và sau khi thôi giữ chức vụ.

Hộp 6.2. Hệ thống kê khai lợi ích cá nhân của An-ba-ni (tiếp)

Với tổng số khoảng 45 nhân viên và ngân sách hàng năm là 92 triệu ALL, HIDAA chịu trách nhiệm xác minh bản kê khai, hướng dẫn công chức thực hiện việc kê khai và thực hiện công tác phòng ngừa nói chung. Hướng dẫn về cách thức kê khai cũng được đăng trên website và cứ đến khoảng thời gian từ tháng 1 đến tháng 3 thì vai trò hướng dẫn, tư vấn của HIDAA được phát huy cao nhất vì đây là thời điểm mà các bản kê khai được nộp.

Bên cạnh những nhóm khác thì những nhóm cán bộ sau đây phải nộp bản kê khai về lợi ích cá nhân: tổng thống, thành viên nghị viện, thủ tướng và các phó thủ tướng, các bộ trưởng và thứ trưởng, công chức quản lý ở cấp cao và cấp trung, các công tố viên, thẩm phán và nhân viên chấp hành, những cán bộ thuế và hải quan trực tiếp thực hiện việc thu thuế. Các bản kê khai cũng yêu cầu cung cấp thông tin về vợ/chồng và người sống chung không hôn thú của công chức. Trong quá trình xác minh, con cái đã thành niên mà đang có chung hộ khẩu với công chức cũng có thể được yêu cầu nộp bản kê khai về lợi ích cá nhân. Bản kê khai bao gồm những thông tin liên quan đến: bất động sản, động sản đã đăng ký, tài sản có giá trị trên 5000\$, giá trị các cổ phần, cổ phiếu và mọi sự tham gia về vốn khác, giá trị thanh khoản, các khoản tiền ở dạng tiền mặt, dạng tài khoản quay vòng, các khoản đặt cọc, trái phiếu chính phủ, các khoản nợ bằng nội tệ và ngoại tệ, các khoản nợ đối với thể nhân và pháp nhân, thu nhập cá nhân hàng năm từ lương và từ việc tham gia vào các ban quản trị, các ủy ban hoặc các hoạt động khác, thu nhập từ các chứng nhận và bằng sáng chế, và mọi lợi ích cá nhân khác. Bản kê khai cũng được công khai, mặc dù không phải trực tuyến và không bao gồm 2 trang cuối của bản kê khai là nơi chứa đựng những thông tin bí mật mà chỉ có HIDAA mới có quyền sử dụng.

Việc điều tra có thể được tiến hành:

- Khi nhận được khiếu kiện
- Một cách ngẫu nhiên
- Do có sự khác biệt quan trọng giữa các tài sản đã kê khai với các nguồn thu nhập hợp pháp

**Hộp 6.2. Hệ thống kê khai lợi ích cá nhân của An-ba-ni
(tiếp)**

- Do có sự khác biệt giữa bản kê khai với thực tế (lỗi sống)
- Do một cuộc kiểm toán toàn diện được thực hiện định kỳ đối với những vị trí chức vụ nhất định.

Để phục vụ mục đích điều tra, HIDAA có quyền tiếp cận:

- Đăng ký thuế
- Đăng ký đất đai
- Cơ sở dữ liệu của Đơn vị tình báo tài chính (FIU)
- Đăng ký xe cơ giới
- Đăng ký đất đai
- Đăng ký ngân hàng
- Đăng ký ở Trung tâm Đăng ký kinh doanh quốc gia
- Đăng ký ở Trung tâm Cấp chứng nhận và bằng sáng chế quốc gia

HIDAA sử dụng các cơ chế sau đây để xác minh bản kê khai:

- Xử lý ban đầu: Xác định lỗi, câu trả lời sai hoặc thông tin sai trong bản kê khai
- Kiểm tra về mặt lô-gic và số học nhằm mục đích xác minh:
 - Sự chính xác của đánh giá về tài sản đã kê khai
 - Sự chính xác của các nguồn tài chính được kê khai
 - Phạm vi mà trong đó các nguồn tài chính được kê khai có thể giải thích hợp lý cho việc có được tài sản
 - Sự tồn tại của xung đột lợi ích
- Kiểm toán toàn diện nhằm mục đích
 - Xác minh tính chính xác tổng thể của thông tin trong bản kê khai
 - Xác định phạm vi mà trong đó tài sản là có được một cách hợp pháp
 - Xác định và xử lý những tình huống xung đột lợi ích

Hộp 6.2. Hệ thống kê khai lợi ích cá nhân của An-ba-ni (tiếp)

Trong năm 2008, kết quả hoạt động của HIDAA được phản ánh thông qua những thông tin sau đây:

- Khoảng 4200 bản kê khai đã được nộp
- 11 công chức không nộp bản kê khai
- 11 công chức đã bị xử phạt vì việc không nộp bản kê khai, 70 bị xử lý vì nộp muộn và 2 bị xử lý vì báo cáo sai. Trong 66 trường hợp, đã xác định được vấn đề xung đột lợi ích và những vi phạm khác.

Việc lựa chọn thực hiện những biện pháp nói trên để xác minh phụ thuộc vào việc các cơ quan kiểm soát có đủ thẩm quyền đến đâu. Trong số những thẩm quyền quan trọng đó có:

- Quyền tiếp cận những tài liệu/hồ sơ của các cơ quan công quyền – cơ quan thuế, đất đai/bất động sản, đăng ký xe cộ và các loại đăng ký khác, FIU và cơ sở dữ liệu về nhân thân,... Tuy nhiên, các quốc gia có những quy định khác nhau về phạm vi tiếp cận. Slô-ve-nia là thí dụ mà trong đó cơ quan kiểm soát - Ủy ban Phòng ngừa tham nhũng – đã ký thỏa thuận với những cơ quan công quyền khác như Tổng cục Thuế thuộc Bộ Tài chính, theo đó, thông tin về công chức phải được nộp cho ủy ban một cách nhanh chóng⁵³. Mặc dù việc không thể tiếp cận thông tin của nhiều cơ quan quản lý việc đăng ký không phải là một vấn đề thường được các cơ quan thực hiện các hệ thống kê khai đề cập đến, nhưng việc thiết lập quan hệ hợp tác có thể được coi là một thí dụ về thực tiễn tốt.

- Tiếp cận thông tin của các ngân hàng (xem bảng 6.3) và các tổ chức thương mại khác. Như có thể thấy trong bảng, ở nhiều nước xã hội chủ nghĩa cũ, các cơ quan kiểm soát có thể trực tiếp tiếp cận thông tin ngân hàng của công chức, trong khi đó nhiều hệ thống không cho phép điều này và việc tiếp cận chỉ được thực hiện khi có lệnh của tòa án. Do sự đa dạng

53 Phần bổ sung vào Báo cáo về sự Tuân thủ ở Slô-ve-nia do GRECO thông qua tại Kỳ họp Đại hội đồng lần thứ 38 (Strasbourg, 9-13/6/2008), p. 6, [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2\(2006\)1_Add_Slovenia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2(2006)1_Add_Slovenia_EN.pdf).

của các hệ thống, đối với mục đích xác minh thì dữ liệu về các công cụ tài chính trong tài khoản ngân hàng của công chức rõ ràng là cũng quan trọng ít nhất là tương đương với dữ liệu từ cơ quan đăng ký thuế.

- Yêu cầu công chức đã nộp bản kê khai hoặc những người khác phải giải trình

- Yêu cầu các cơ quan khác, chẳng hạn như cơ quan quản lý thuế, thực hiện việc xác minh (thí dụ, xem phần trích dẫn của Bun-ga-ri ở trên)

- Trưng cầu ý kiến chuyên gia⁵⁴.

Bảng 6.3. Tiếp cận thông tin ngân hàng (ở một số quốc gia được lựa chọn)

Quốc gia	Theo đề nghị trực tiếp	Theo lệnh tòa án	Không được tiếp cận
An-ba-ni	X		
Bê-la-rút			X
Bun-ga-ri			X
Étx-tô-nia	X		
Giooc-gia		X	
Kư-rư-gút-xtan			X
Lát-via		X	
Lít-va	X		
Mác-xê-đô-nia	X		
Ru-ma-ni	X		
U-crai-na	X		

6.5. Lưu trữ

Trong hầu hết các hệ thống, các bản kê khai được lưu trữ trong một khoảng thời gian nào đó. Thường thì sẽ có quy

54 Thí dụ, ở Ru-ma-ni, chuyên gia có thể được trưng cầu ý kiến về việc liệu giá trị của tài sản được kê khai có đúng với thực tế không, mặc dù trong trường hợp này thì cần có sự đồng ý của người được xác minh. Nguồn: Cơ quan Liêm chính quốc gia (2009), “Xác minh Bản kê khai tài sản và áp dụng chế tài xử phạt”, tham luận tại hội thảo “Kê khai tài sản đối với công chức với tư cách là một công cụ chống tham nhũng” ở Ben-grat, Séc-bia, 15-16/10.

định về một số năm mà những bản kê khai cần được lưu trữ⁵⁵. Trong số các quốc gia được nghiên cứu trong báo cáo này thì thời hạn mà mỗi quốc gia quy định đối với việc lưu trữ bản kê khai có sự khác nhau rất nhiều – từ 4 năm ở Bốt-xnia và Hét-zơ-gô-vi-na đến 99 năm đối với một số bản kê khai ở Lit-va, trong đó khoảng thời gian từ 10 đến 15 năm cũng là phổ biến. Ở một số hệ thống, khoảng thời gian được quy định liên quan đến thời hiệu của một số tội phạm (thí dụ, ở Ka-zắc-xtan, các bản kê khai được lưu trữ trong 5 năm, và đây cũng là thời hiệu được quy định trong Luật Thuế). Một cách tiếp cận khác là xác định thời gian lưu giữ hồ sơ tương ứng với nhiệm kỳ công tác của công chức, thí dụ khoảng thời gian sau khi công chức thôi giữ vị trí. (Thí dụ, ở Ca-ta-lô-nia, dữ liệu cá nhân của công chức cấp cao sẽ bị hủy 3 tháng sau khi họ rời vị trí công tác). Cũng có trường hợp chưa xác định được thời gian lưu trữ, thí dụ như ở Croat-tia.

Việc kết thúc khoảng thời gian lưu trữ cũng có thể có nghĩa là các bản kê khai sẽ bị hủy hoặc có thể được chuyển từ nơi lưu giữ sang một kho lưu trữ nào đó. Ét-xtô-nia là thí dụ về việc sử dụng các hình thức lưu trữ khác nhau cho các nhóm công chức khác nhau. Bản kê khai của các công chức làm chính trị/công chức cấp cao được lưu trong 5 năm, sau đó sẽ được chuyển vào kho. Bản kê khai của các công chức khác cũng được lưu trong 5 năm, sau đó có thể được hủy hoặc lưu kho.

55 Theo phiếu hỏi, các hồ sơ được lưu trong 4 năm ở Bốt-xnia và Hét-zơ-gô-vi-na, 5 năm ở Ka-zắc-xtan, 6 năm ở Ku-ru-gút-xtan, 10 năm ở An-ba-ni, Bun-ga-ri, Mác-xê-đô-nia và Mông-tê-nê-grô, 15 năm ở Kô-sô-vô và Slô-ve-nia, 50 năm ở Lát-vi-a, 75 năm ở Bê-la-rút và Gioc-gia và, tùy theo cơ quan chịu trách nhiệm thu bản kê khai, có thể là 10 đến 99 năm ở Lit-va.

Tài liệu tham khảo

Cộng hòa An-ba-ni (2009), Thâm luận của Cơ quan thanh tra cấp cao về việc kê khai và kiểm toán tài sản tại hội thảo “Kê khai tài sản đối với công chức với tư cách là một công cụ chống tham nhũng” ở Ben-grat, Séc-bia, 15-16/10.

Cơ quan Liêm chính quốc gia (2009) “Xác minh bản kê khai tài sản và áp dụng chế tài xử phạt”, tham luận tại hội thảo “Kê khai tài sản đối với công chức với tư cách là một công cụ chống tham nhũng” ở Ben-grat, Séc-bia, 15-16/10.

Oficina antifrau de Catalunya (2009), “Kê khai tài sản: Một công cụ để chống tham nhũng và quản lý xung đột lợi ích”, tham luận tại hội thảo “Kê khai tài sản đối với công chức với tư cách là một công cụ chống tham nhũng” ở Ben-grat, Séc-bia, 15-16/10.

Những tiêu chuẩn trong Ủy ban về các cơ quan công quyền (2002) “Hướng dẫn về sự tuân thủ đối với các quy định trong Luật về đạo đức trong cơ quan công quyền, 1995, 2001, Những người có chức vụ (tái bản lần thứ ba)”, Điều 22, tháng 12, www.sipo.gov.ie/en/Guidelines/EthicsActs/OfficeHolders/Text/.

Những tiêu chuẩn trong Ủy ban về các cơ quan công quyền (2002) “Hướng dẫn về sự tuân thủ đối với các quy định trong Luật về đạo đức trong cơ quan công quyền, 1995, 2001, Công chức (tái bản lần thứ bảy), Điều 21, tháng 9, www.sipo.gov.ie/en/Guidelines/EthicsActs/PublicServants/Text/.

Hạ viện Vương quốc Anh (2009), “Hạ viện: Quy tắc ứng xử, Chương 2: Kê khai về Lợi ích của các thành viên”

www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmcode/735/73508.htm.

Ngân hàng Thế giới (2010), “Các cơ chế trách nhiệm giải trình xã hội: Pháp”, <https://www.agidata.org/pam/Profile.aspx?c=69&cc=1>.

PHẦN II

CHƯƠNG 7: TRÁCH NHIỆM VÀ CHẾ TÀI

7.1. Định nghĩa vi phạm

Việc không hoàn thành các nghĩa vụ liên quan đến việc kê khai có thể rơi vào một trong hai nhóm rộng. Một nhóm liên quan đến trách nhiệm phải nộp bản kê khai; nhóm kia quan tâm đến những thông tin được cung cấp trong bản kê khai:

- Vi phạm liên quan đến trách nhiệm nộp bản kê khai:

Không nộp bản kê khai;

Nộp bản kê khai chậm.

- Vi phạm liên quan đến những thông tin được cung cấp trong bản kê khai:

Không khai đầy đủ những thông tin cần thiết;

Vô tình kê khai không đúng;

Cố tình kê khai không đúng.

Hầu hết các quốc gia có hệ thống kê khai được thiết kế hợp lý với sự hỗ trợ của hệ thống các chế tài pháp lý (trong thực tế thì không phải mọi hệ thống đều được như vậy) thì đều định nghĩa hành vi vi phạm theo hướng bao quát được tất cả những nội dung đã nêu ở trên. Theo một nghiên cứu do Ngân hàng Thế giới và Cơ quan Phòng chống ma túy và tội phạm của Liên hợp quốc tiến hành, “60-90% trong số 74 quốc gia được nghiên cứu đã quy định cụ thể về một số hình thức chế tài để xử phạt những vi phạm liên quan đến việc kê khai. Hơn 80% quốc gia có quy định xử phạt đối với những vi phạm liên quan đến việc nộp bản kê khai, 65-70% trong số các hệ thống

sẽ xử phạt việc kê khai không đúng sự thật (Burdescu *et al.*, 2009, p. 38).

11 trong số 20 quốc gia được nghiên cứu trong báo cáo này đã cho thấy có quy định về việc xử lý vi phạm, bao gồm hành vi không nộp bản kê khai, nộp muộn, kê khai không đầy đủ và kê khai không đúng sự thật. Những quốc gia này bao gồm An-ba-ni, A-đéc-bai-zan, Bê-la-rút, Croat-tia, Ét-xtô-nia. Giooc-gia, Ka-zắc-xtan, Lát-via, Mác-xê-đô-nia, Mông-tê-nê-grô và U-crai-na.

Điểm khác biệt giữa các quốc gia này là ở chỗ những hành vi vi phạm được nói đến ở trên có được quy định riêng biệt và liên quan trực tiếp đến kê khai tài sản hay không, hay là chúng được trộn lẫn với nhau – thí dụ, ở một số hệ thống, có thể không phân biệt giữa việc kê khai không đầy đủ với việc kê khai không đúng sự thật hoặc hành vi cố tình và vô tình kê khai sai sự thật thường được áp dụng như nhau.

Một số ít quốc gia, thí dụ như Bun-ga-ri, chỉ áp đặt các chế tài xử phạt đối với việc không nộp hoặc chậm nộp bản kê khai. Bôt-x-nia và Hét-zơ-gô-vi-na là một trường hợp hiếm gặp ở chỗ hệ thống kê khai của nước này không quy định về chế tài xử phạt và hệ thống này được điều chỉnh bởi Luật chống xung đột lợi ích trong các cơ quan chính phủ (trong khi cũng có một hệ thống khác được điều chỉnh bởi Luật Bầu cử và được áp dụng với cán bộ do bầu cử). Một số hệ thống khác, nơi mà việc nộp bản kê khai được thực hiện trên cơ sở tự nguyện, cũng không có quy định về xử lý vi phạm, thí dụ như đối với các thành viên của Nghị viện và các bộ trưởng trong Chính phủ ở Na Uy (Ngân hàng Thế giới, 2010).

Việc định nghĩa vi phạm liên quan đến việc quản lý các bản kê khai cũng là điều hiếm gặp. Hầu hết các quốc gia đều quy định rằng việc tiết lộ những thông tin bí mật khi không có thẩm quyền là hành vi vi phạm. Điều này là phù hợp ở những hệ thống nơi mà một phần hoặc toàn bộ thông tin được

cung cấp trong bản kê khai là thông tin bí mật. Mặt khác, việc không công bố những thông tin mà người dân có quyền tiếp cận có thể được quy định là hành vi vi phạm. Tuy nhiên, những vi phạm này thường liên quan đến việc xử lý thông tin nói chung chứ không liên quan đến hành động của công chức.

7.2. Tính chất của các chế tài

Các hệ thống pháp luật khác nhau có thể quy định nhiều loại trách nhiệm pháp lý khác nhau. Do đó, sự phân loại dưới đây và được sử dụng trong chương này (hình sự, hành chính, kỷ luật và dân sự) chỉ có thể nên được coi là những tiêu chuẩn áp dụng chung, thí dụ như ở một số nước có thể không có sự phân biệt rõ ràng giữa trách nhiệm dân sự và trách nhiệm hành chính.

Chế tài hình sự – Việc kê khai của công chức hầu hết đều được coi là một phương tiện để ngăn chặn các cá nhân tham gia vào tham nhũng hoặc các hoạt động trái pháp luật khác. Đó có thể là lý do tại sao những hành vi vi phạm liên quan đến việc kê khai hoặc nộp bản kê khai, về bản chất, là không thể được xử phạt theo luật hình sự.

Hoa Kỳ là một thí dụ khá ngoại lệ ở chỗ luật pháp của nước này (Luật về Đạo đức trong chính phủ) đã quy định một hình thức phạt tiền hoặc phạt tù không quá 1 năm, hoặc cả hai, nếu một người biết rõ và cố tình làm sai lệch thông tin mà người đó được yêu cầu phải báo cáo (phạt tiền khi một cá nhân biết rõ và cố tình làm sai lệch hồ sơ hoặc báo cáo về bất kỳ thông tin nào như vậy)⁵⁶.

Tuy nhiên, theo một nghiên cứu được thực hiện trước đây, trách nhiệm hình sự đối với việc vi phạm liên quan đến việc kê khai của công chức cũng được quy định ở một số ít quốc gia châu Âu. Ở Ý, các thành viên chính phủ có thể bị truy cứu trách nhiệm hình sự đối với việc không nộp bản kê

56 Luật về Đạo đức trong Chính phủ, Điều 104(a)(2).

khai về lợi ích của mình và việc cung cấp sai thông tin trong bản kê khai. Ở Ba Lan và Vương quốc Anh, các chế tài hình sự có thể được áp dụng đối với một số nhóm công chức⁵⁷.

Căn cứ vào kết quả của nghiên cứu này, có thể thấy rằng các quốc gia ở Trung và Đông Âu cũng như các nước Xô Viết cũ thường không hình sự hóa những hành vi vi phạm cụ thể liên quan đến trách nhiệm của công chức trong việc kê khai và nộp bản kê khai. Tuy nhiên, một số ít quốc gia, chẳng hạn như Giooc-gia, có báo cáo rằng họ có quy định trách nhiệm hình sự đối với việc cung cấp thông tin không đầy đủ hoặc thông tin sai trong các bản kê khai. Một số quốc gia khác thì hình sự hóa hành vi cố tình cung cấp thông tin sai cho cơ quan có thẩm quyền, và về mặt kỹ thuật thì hành vi vi phạm này cũng bao trùm cả trách nhiệm nộp bản kê khai của công chức. Có thể sẽ cần sự giám sát chặt chẽ hơn để xem những quy định này được thực thi như thế nào đối với những công chức mà đã nộp bản kê khai không đúng sự thật.

Chế tài hành chính – Loại chế tài này có thể là loại hình phổ biến nhất. Các chế tài có thể được đưa vào trong các đạo luật điều chỉnh việc kê khai, hoặc những vi phạm về hành chính có thể được luật hóa trong các đạo luật riêng biệt. Hình thức chế tài hành chính phổ biến nhất là phạt tiền.

Các chế tài kỷ luật – Kỷ luật là hình thức chế tài phổ biến được áp dụng đối với những công chức làm việc trong dịch vụ công (nhóm này thường không bao gồm những công chức làm chính trị hoặc những cán bộ do bầu cử) Những vi phạm về kỷ luật thường được luật hóa trong một đạo luật riêng, thí

57 “Ở Ba Lan, các công chức địa phương có thể bị xử phạt đến 3 năm tù nếu kê khai không trung thực về lợi ích. Ở Vương quốc Anh, chế tài hình sự có thể được áp dụng để xử lý hành vi không kê khai lợi ích của các thành viên nghị viện Scot-len, Quốc hội xứ Wales và Quốc hội Bắc Ai Len. Những chế tài này tiếp tục được áp dụng, trong một giai đoạn chuyển đổi, đối với hành vi không kê khai về lợi ích bằng tiền của các thành viên của các cơ quan chính quyền địa phương.” – M.V. Mendieta (2008), “Các chính sách và thực tiễn về xung đột lợi ích ở 9 quốc gia thành viên EU”, Tham nhũng và Dân chủ, Nhà xuất bản Hội đồng Châu Âu, pp. 98-99.

dụ như luật về dịch vụ công. Tất nhiên, điều này có thể bao trùm hoặc không bao trùm những vi phạm về trách nhiệm liên quan đến kê khai. Những biện pháp xử lý kỷ luật có thể bao gồm khiển trách, hạ lương, sa thải,... Trong trường hợp có một cơ quan trung ương chịu trách nhiệm quản lý việc kê khai thì cơ quan này có thể được trao quyền đề xuất biện pháp xử lý kỷ luật để cấp trên của công chức vi phạm có thể áp dụng để xử lý công chức đó.

Trách nhiệm dân sự – Trách nhiệm dân sự thường không được áp dụng phổ biến khi mà hành vi vi phạm là không nộp bản kê khai hoặc cung cấp thông tin không chính xác. Trong hầu hết các trường hợp, khi một công chức không thực hiện trách nhiệm kê khai hoặc nộp bản kê khai, việc nó có gây thiệt hại cho lợi ích công để từ đó yêu cầu bồi thường hay không là điều không thể xác định rõ ràng. Ở Lát-via, thủ tục dân sự để xác định thiệt hại có thể được tiến hành nếu một công chức có được thu nhập theo cách không phù hợp với vị trí. Tuy nhiên, bản chất của vi phạm trong trường hợp này không phải là sự vi phạm đối với các yêu cầu về kê khai.

Ở Hoa Kỳ, Tổng Chương lý có thể khởi tố một vụ án dân sự đối với một người khi mà người đó biết rõ và cố tình làm sai lệch hồ sơ hoặc báo cáo về bất kỳ thông tin nào mà người đó được yêu cầu phải báo cáo theo Điều 102 của Luật Đạo đức trong chính phủ. Tòa án, nơi mà vụ việc được đưa ra, có thể xem xét một hình phạt mang tính dân sự đối với người đó với số tiền không quá 50000 USD.

Sa thải/đình chỉ công tác, hạ lương,... – Nhóm này bao gồm những tình huống không xử lý bằng hình thức phạt tiền mà được thực hiện thông qua một quy trình xử lý kỷ luật hay hình sự - là hậu quả trực tiếp của hành vi vi phạm. Việc không nộp bản kê khai là một vi phạm phổ biến nhất mà có thể dẫn đến hậu quả này. Thí dụ như ở Pháp, nếu không nộp bản kê khai về tài sản của cá nhân thì những cán bộ được bầu giữ

chức vụ sẽ bị đình chỉ việc thực hiện công vụ trong vòng 1 năm và việc bổ nhiệm đối với công chức sẽ không được thực hiện (Dufour, 2008). Sa thải cũng là một trong những chế tài được áp dụng ở Liên bang Nga⁵⁸.

Khi có một cơ quan/công chức chịu trách nhiệm kiểm soát việc kê khai ở trung ương, thì về nguyên tắc có ít nhất 2 phương án thực thi có thể thực hiện được. Cơ quan/công chức này có thể tự động đình chỉ hoặc sa thải một ông chức nếu công chức đó không nộp bản kê khai theo đúng một thời hạn nhất định (thường sẽ có một thời gian gia hạn sau khi có thông báo nhắc nhở). Tuy nhiên, thường thì cơ quan/công chức nói trên sẽ ra lệnh hoặc đề nghị cơ quan/cán bộ cấp trên của công chức đó đình chỉ hoặc sa thải anh/cô ta. Thí dụ về hành động này có thể thấy ở An-ba-ni: ở đây, việc đình chỉ công tác vì lý do không tuân thủ được thực hiện bởi cơ quan nơi mà công chức đó đang làm việc. Cơ quan thanh tra cấp cao chỉ đề xuất biện pháp xử lý. Một quy trình tương tự có thể thấy ở Kô-sô-vô. Một hệ thống kiểu này thoát nhìn có vẻ dễ kém hiệu quả ở những hệ thống mà cơ quan/cán bộ kiểm soát hệ thống không có đủ thẩm quyền hoặc có hệ thống pháp luật yếu kém.

Ở đây, khó có thể kể hết những hình thức chế tài có thể được quy định ở các quốc gia cụ thể. Ngoài những hình thức phổ biến mà có thể được tìm thấy ở rất nhiều hệ thống như đã nêu ở trên, còn có một số hình thức khác hiếm gặp hơn nhưng vẫn tồn tại ở một số hệ thống. Có thể đề cập đến một thí dụ, ở Lit-va, công chức nếu đã vi phạm các quy định của Luật về “Điều chỉnh lợi ích công và lợi ích cá nhân trong dịch vụ công” thì sẽ không được nhận các khoản thưởng hoặc không được đề bạt lên những chức vụ cao hơn trong vòng 1 năm kể từ khi vi phạm bị phát hiện. Nếu họ đã rời bỏ khu vực công thì họ sẽ không được phép quay lại làm việc cho khu vực này trong vòng 3 năm kể từ khi vi phạm bị phát hiện. Kô-sô-vô

58 “Luật Liên bang về Chống tham nhũng” (Федеральный закон О противодействии коррупции), Điều 8, Khoản 8.

và Slô-ve-nia áp dụng và coi hình thức hạ lương là một hậu quả trực tiếp của hành vi không tuân thủ (chứ không phải chỉ coi nó là một trong số các biện pháp xử lý hành chính hay kỷ luật).

Các biện pháp mềm/khác – Ở một số ít quốc gia không có quy định mang tính pháp lý về chế tài xử phạt hoặc không quy định cụ thể về những biện pháp xử lý vi phạm, thay vào đó, họ sử dụng các biện pháp mềm để đạt được sự tuân thủ. Thường thì cách tiếp cận này được sử dụng đối với các vị trí do bầu cử, vì về mặt hiến pháp thì việc áp dụng các loại chế tài khác là không thể thực hiện được. Do việc kiểm tra, thanh tra các bản kê khai đôi khi được coi là nhiệm vụ của các bên thứ ba, chẳng hạn như cơ quan truyền thông hoặc các tổ chức phi chính phủ, nên việc xử lý được giới hạn ở việc người dân sẽ phản ứng như thế nào khi biết về vi phạm đó. Một thí dụ về hình thức xử lý này là hình thức cảnh cáo, thông cáo, đăng tin về hành vi vi phạm hoặc lời xin lỗi từ người vi phạm.

Thí dụ, ở Thụy Điển, nếu một thành viên của nghị viện không báo cáo thông tin cho cơ quan quản lý thì việc đó sẽ được công bố ở phiên họp toàn thể (*kammarsammanträde*)⁵⁹. Ở Hạ viện Anh, một thành viên không thực hiện nghĩa vụ kê khai lợi ích thì người đó sẽ phải xin lỗi trước Hạ viện (Chính phủ Vương quốc Anh, 2009). Nếu vi phạm các quy tắc ứng xử, một thành viên của Nghị viện Đức có thể bị cảnh cáo (nếu vi phạm là lỗi nhỏ hoặc do lơ đãng, ví dụ như trễ hạn nộp bản kê khai), bị thông báo công khai về vi phạm, hoặc bị phạt hành chính⁶⁰. Các biện pháp mềm là một phương án được lựa chọn bởi một số quốc gia như Bun-ga-ri, Croat-tia, Kô-sô-vô, Mông-tê-nê-grô và Lít-va.

59 Luật về Đăng ký Cam kết và Lợi ích kinh tế của các thành viên nghị viện [Lag (1996:810) om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen].

60 Quy tắc ứng xử dành cho các thành viên của Nghị viện Đức (Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages). Điều 8.

7.3. Thực tiễn áp dụng

Ở các giai đoạn đầu khi mà các bản kê khai dành cho công chức mới được đưa ra, nhiều quốc gia đã phải đối mặt với tình trạng thiếu tuân thủ đối với các nghĩa vụ trong việc kê khai hay nộp bản kê khai, cùng với một tỉ lệ lớn các mẫu được kê khai không chính xác. Lát-via và Kô-sô-vô nằm trong số rất nhiều các thí dụ đã được đưa ra. Năm 1997, khi các bản kê khai của các công chức Lát-via lần đầu tiên được xác minh một cách nghiêm túc, kết quả cho thấy 19 trên 100 thành viên nghị viện đã bỏ sót thông tin hoặc cung cấp thông tin sai trong bản kê khai⁶¹. Ở Kô-sô-vô, năm 2007 là thời điểm công chức cấp cao bắt đầu phải kê khai tài sản. Việc thực hiện quy định về kê khai đã gặp nhiều khó khăn khi thực hiện, bởi vì chỉ có 67,07% công chức cấp cao nộp bản kê khai theo đúng thời hạn được pháp luật quy định. Sau đó, thời hạn mới được đưa ra, và đến lúc đó thì 94,4% công chức cấp cao đã nộp. Năm 2007, tỉ lệ bản kê khai bị điền sai là 49%⁶², đến năm 2008 thì tỉ lệ này giảm xuống 37,4%.

Theo thời gian, đa số các quốc gia đều đã đạt được tỉ lệ tuân thủ cao. Trong số các quốc gia được nghiên cứu trong báo cáo này, không quốc gia nào có tỉ lệ không tuân thủ trên 10% và đa số đều có tỉ lệ không tuân thủ thấp hơn nhiều so với con số này⁶³. Vì vậy, sự thiếu hiểu biết trên diện rộng đối với nghĩa vụ nộp bản kê khai có thể được coi là đặc điểm mang tính hiện tượng của năm đầu tiên khi các hệ thống bắt đầu được vận hành.

61 Văn phòng Tổng Chương lý - A. Ivanovskis, một công tố viên của Cục Bảo vệ Nhà nước và Quyền công dân: Báo cáo kết quả xác minh về sự phù hợp trong hoạt động của các thành viên Nghị viện Cộng hòa Lát-via khóa 6 đối với các yêu cầu của Luật Phòng ngừa tham nhũng (LR Ģenerālprokuratūra. Ivanovskis, A., Personu un valsts tiesību aizsardzības departamenta prokurors. Pārskats par pārbaudes rezultātiem par LR 6. Saeimas deputātu rīcības atbilstību Korupcijas novēršanas likuma prasībām.)

62 Báo cáo hàng năm của Cơ quan Chống tham nhũng Kô-sô-vô, 01/01-31/12/2007, pp. 15-16

63 Một số câu trả lời trong phiếu hỏi không cung cấp thông tin rõ ràng, đầy đủ về điểm này

Thậm chí ngay cả những năm sau đó thì vẫn còn có sự lo ngại về việc các công chức sẽ chấp hành quy định về thời hạn nộp bản kê khai nghiêm túc đến mức nào và việc cung cấp thông tin trong các bản kê khai sẽ chính xác như thế nào. Ở đây, việc luật hóa một tỉ lệ công chức là đối tượng phải chịu các hình thức xử phạt sẽ là một chỉ số hữu ích. Một điều chắc chắn là chỉ số này không chỉ phản ánh mức độ tuân thủ và tính chính xác của các bản kê khai, mà còn phản ánh hoạt động của các cơ quan kiểm soát cũng như sự sẵn có của các chế tài xử lý trong hệ thống pháp luật. Do đó, việc một quốc gia có ít quy định về chế tài xử lý không có nghĩa là công chức ở đó tuân thủ các quy định một cách nghiêm túc – mà ngược lại, đó có thể là một dấu hiệu của việc thực thi pháp luật kém.

Ở một số quốc gia, việc vận hành các hệ thống kê khai của công chức được đi kèm với rất nhiều quy định về chế tài xử lý. Trong số những quốc gia được nghiên cứu trong báo cáo này, Ét-xtô-nia là một thí dụ điển hình. Năm 2007, 30245 công chức đã nộp bản kê khai. Cũng trong năm đó, 454 người đã bị xử lý vì không nộp, 1209 bị xử lý vì nộp muộn và 1022 bị xử lý vì vi phạm các yêu cầu về kê khai.

Tỷ lệ công chức bị xử lý cao gián tiếp chỉ ra rằng việc vận hành hệ thống có thể cần rất nhiều chi phí. Bảng dưới đây tóm tắt về những thông tin có sẵn về số người đã bị xử lý vì một số hình thức vi phạm, được thể hiện thông qua các con số tuyệt đối và tỷ lệ % được tính trên tổng số công chức thuộc diện phải kê khai (bảng này chỉ liệt kê những quốc gia đã cung cấp đủ thông tin và những thông tin đó có thể so sánh được với nhau). Rõ ràng là sự lệ thuộc của các hệ thống vào các hình thức xử lý của các quốc gia có sự khác nhau rất nhiều.

Bảng 7.1. Sự phụ thuộc của các hệ thống kê khai đối với các chế tài xử lý (Năm 2008, trừ khi có sự chú thích khác, một số quốc gia được lựa chọn)

Quốc gia	Đối tượng phải kê khai	Đã bị xử lý vì không nộp	Đã bị xử lý vì nộp muộn	Đã bị xử lý vì kê khai không đúng sự thật	Đã bị xử lý vì các vi phạm khác	% đã bị xử lý liên quan đến tất cả các hình thức
An-ba-ni	Khoảng 4200	11	70	2	66	3.5
Bốt-xnia và Hết-zơ-gô-vi-na	Khoảng 3300 ¹	32				0.97
Bun-ga-ri	7073	55				0.8
Ét-xtô-nia (2007)	Khoảng 30000	454	1209	Thiếu dữ liệu	1022	9.0
Giooc-gia (2007)	2000	121 ²				6.0
Ka-zắc-xtan	Khoảng 470000	295				0.06
Kô-sô-vô (2009)	800	14 ³				1.75
Kư-rư-gút-xtan	Khoảng 1400	12 ⁴				0.9
Lát-via	70800		224	33	21	0.39
Mác-xê-đô-nia	Khoảng 3000	33				1.1

Ghi chú:

1. Chỉ trong hệ thống dành cho các cán bộ do bầu cử thuộc diện điều chỉnh của Luật Bầu cử.

2, 3, 4. Con số này là đối tượng không nộp bản kê khai chứ không phải là những đối tượng đã bị xử lý.

Tài liệu tham khảo

Burdescu, R., G.J. Reid, S. Gilman and S. Trapnell (2009), Thu hồi tài sản bị đánh cắp – Kê khai tài sản và thu nhập: Công cụ và Đánh đổi, Ngân hàng Thế giới, Cơ quan Phòng chống Ma túy và Tội phạm của Liên hợp quốc.

Dufour, P. (2008), “Chính sách của Chính phủ Pháp đối với những người có chức vụ”, Hội nghị ACN, Tbilisi, 25-27/6.

Hạ viện Anh (2009), “Hạ viện: Quy tắc ứng xử, Thủ tục khiếu nại”, Điều 108, www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmcode/735/73511.htm.

Ngân hàng Thế giới (2010), “Các cơ chế trách nhiệm giải trình xã hội: Na Uy”, <https://www.agidata.org/pam/Profile.aspx?c=153&cc=1>.

PHẦN II

CHƯƠNG 8: CÔNG KHAI

Trong nghiên cứu này, thuật ngữ “công khai rộng rãi” (“public disclosure”) được sử dụng khi thông tin được cung cấp cho những người dân bình thường, còn thuật ngữ “công khai” (“disclosure”) được áp dụng trong những trường hợp mà thông tin chỉ được cung cấp cho các cơ quan có thẩm quyền. Vấn đề về tính chấp nhận được của việc công khai vẫn còn đang là vấn đề gây tranh cãi; tuy nhiên, xu thế công khai thông tin về công chức đang ngày càng mở rộng. Ở đây không có ý định nghiên cứu về tất cả các mối quan tâm về mặt pháp lý liên quan đến việc công khai rộng rãi thông tin về tài sản và thu nhập của một cá nhân. Có thể nói rằng các nước Tây Âu và các nước xã hội chủ nghĩa cũ áp dụng rất nhiều cách tiếp cận khác nhau đối với vấn đề này.

Xin chỉ ra một thí dụ, một báo cáo trước đây của SIGMA đã đề cập đến một sự quan ngại rất lớn về quyền riêng tư cá nhân ở Vương quốc Anh, nơi mà – theo một đoạn trích dẫn trong báo cáo trên – có một “sự miễn cưỡng trong việc yêu cầu phải kê khai về thu nhập và tài sản của cá nhân và gia đình người đó, đồng thời công khai cả những bản kê khai đó. Vương quốc Anh không có quy định chung đối với việc kê khai thu nhập và tài sản, và lý do cho việc này là để tránh sự xâm phạm về quyền riêng tư mà những quy định đó có thể tạo nên” (OECD/SIGMA, 2007). Sự miễn cưỡng đó không phải chỉ riêng quốc gia này mới có.

Tuy nhiên, cũng có nhiều thí dụ về việc công khai cực kỳ rộng rãi, như ở Na Uy – nơi mà thu nhập chung và tài sản của tất cả những người đóng thuế, chứ không phải chỉ của công chức, đều được công khai và có thể tìm kiếm trên mạng⁶⁴.

8.1. Mức độ công khai

Công khai rộng rãi toàn bộ, nghĩa là mọi thông tin được cung cấp trong bản kê khai đều được công khai rộng rãi để người dân có thể giám sát. Đây là đặc điểm thường thấy ở những hệ thống đăng ký/kê khai có phạm vi thông tin tương đối hạn chế và chỉ giới hạn trong nhóm các công chức cấp cao. Một thí dụ của nhóm này là bản đăng ký về việc làm và lợi ích kinh tế của các thành viên nghị viện và các bộ trưởng ở Đan Mạch⁶⁵. Một số quốc gia khác cũng công khai rộng rãi toàn bộ thông tin, thí dụ như Bốt-xnia và Hét-zơ-gô-vi-na công khai thông tin của những cán bộ do bầu cử⁶⁶, Mông-tê-nê-grô⁶⁷ và Ru-ma-ni. Ở nghị viện Anh cũng vậy, Quy định về Đăng ký Lợi ích tài chính của các thành viên (cũng như lợi ích của thành viên Ban thư ký và Trợ lý nghiên cứu) và Đăng ký Lợi ích của các thành viên Thượng viện (cũng như lợi ích của nhân viên của họ) đều được công khai trước người dân.

Công khai hạn chế - Có rất nhiều cuộc tranh luận ở nhiều quốc gia về việc vấn đề công khai thu nhập và tài sản có thể ảnh hưởng như thế nào đến quyền riêng tư. Trong hầu hết các trường hợp, vấn đề là phải cân bằng được giữa việc công khai với bảo vệ quyền riêng tư. Ở Đức, các cuộc tranh cãi kết thúc khi có phán quyết của Tòa án Hiến pháp liên bang. Không có tiêu chuẩn quốc tế nào quy định về nghĩa vụ phải đảm bảo công khai các thông tin đã được kê khai, và có lẽ sẽ không bao

64 Danh mục thuế 2008 (Skattelister 2008), <http://skattelister.aftenposten.no/skattelister/start.htm>.

65 Quy định về Đăng ký về những sự tham gia mang tính tự nguyện và Lợi ích kinh tế của các thành viên nghị viện (Regler om frivillig registrering af folketingsmedlemmernes hverv og øko-nomiske interesser), www.ft.dk/Folketinget/Medlemmer/findMedlem/6Hverv.aspx.

66 Việc kê khai được điều chỉnh bởi Luật Bầu cử.

67 Luật về Phòng ngừa xung đột lợi ích trong thực thi công vụ, Điều 21.

giờ có một tiêu chuẩn chung để có sự cân bằng tuyệt đối giữa việc công khai với quyền riêng tư. Do đó, tập quán pháp lý và xã hội của mỗi quốc gia vẫn là một nhân tố then chốt trong việc quyết định một chính sách phù hợp nhất.

Ở các quốc gia mà bản kê khai có phạm vi thông tin rộng, việc công khai trước người dân thường hạn chế - tức là có những loại thông tin nằm trong phạm vi không phải kê khai. Đây là thí dụ về trường hợp của Lát-va và Êt-xtô-nia, nơi mà thông tin được kê khai nhưng không có mã số nhận dạng và địa chỉ cá nhân hoặc thông tin liên quan đến họ hàng gần gũi cũng như họ hàng của vợ/chồng. Những giới hạn công khai tương tự cũng có thể được tìm thấy ở An-ba-ni, Bôt-xnia và Hét-zơ-gô-vi-na, Bun-ga-ri, Croat-tia, Giooc-gia, Ku-ru-gút-xtan, Lít-va và Mác-xê-đô-nia. Nhiều trường hợp trong số này, pháp luật về bảo vệ thông tin cá nhân quyết định giới hạn công khai.

Thí dụ về hình thức này được thấy ở Tây Âu. Thí dụ, thông tin về thu nhập do các thành viên Nghị viện Đức kê khai chỉ được công khai theo một hình thức đơn giản (chỉ công khai theo hình thức chọn một trong ba mức độ đã được xác định trước, thay vì công khai con số chính xác). Ở Bồ Đào Nha, người dân có quyền tiếp cận tự do đối với các bản kê khai tài sản, nhưng sự tiếp cận đó có thể được giới hạn đối với những người có động cơ phù hợp (thí dụ như quyền và lợi ích của bên thứ ba) trên cơ sở quyết định của Tòa án⁶⁸.

Một cách khác để giới hạn việc kê khai là xác định những nhóm công chức mà thông tin của họ sẽ không được công khai trước người dân, như trường hợp của các công chức làm việc trong dịch vụ an ninh ở Lát-va và công chức ở Mác-xê-đô-nia. Hoa Kỳ cũng quy định về danh mục nhóm những công chức mà bản kê khai của họ không phải công khai⁶⁹. Hoặc có thể quy định về nhóm những công chức mà bản kê khai của

68 “Những khía cạnh chủ yếu của hệ thống kê khai tài sản ở Bồ Đào Nha”, tham luận tại hội thảo “Kê khai tài sản dành cho công chức với tư cách là một công cụ chống tham nhũng” tại Ben-grat, Séc-bia, 15-16/10/2009. Cần lưu ý rằng ở Bồ Đào Nha cũng có hệ thống kê khai lợi ích, trong đó áp dụng những nguyên tắc riêng.

69 Luật về Đạo đức trong Chính phủ, điều 105(a).

họ cần phải được công khai. Ét-xtô-nia, Lít-va và U-crai-na có quy định này đối với một số nhóm công chức cấp cao. Đối với công chức ở Lít-va, thông tin của họ có thể được công khai trên cơ sở một quyết định của Chủ tịch Ủy ban Đạo đức công vụ. Ở những quốc gia được nghiên cứu trong báo cáo này, có vẻ như việc công khai thông tin cá nhân của những người liên quan đến công chức (ví dụ như họ hàng, ...) hầu như không được quy định⁷⁰.

Tiếp cận kết quả xác minh – Việc công khai kết quả xác minh/kiểm toán đối với tài sản và thu nhập của công chức là một vấn đề ít khi được bàn đến. Thoạt nhìn, có vẻ hợp lý rằng những kết quả đó phải được công khai nếu như bản kê khai ban đầu (mà sau đó được xác minh) chứa đựng những thông tin như vậy đã được công khai để người dân giám sát. Tuy nhiên, thí dụ của Lát-va cho thấy rằng việc làm đó là không nhất thiết. Mặc dù thông tin về thu nhập và tài sản trong các bản kê khai của công chức có thể được tự do tiếp cận trên mạng, nhưng khi có nghi ngờ thì việc kiểm toán vẫn sẽ được thực hiện theo quy định về trình tự kiểm toán như đối với bất kỳ một người đóng thuế nào. Theo quy định của luật thuế, kết quả của những cuộc kiểm toán này được bảo mật và người dân có thể sẽ chỉ được tiếp cận với bản kê khai của công chức với thông tin không đầy đủ. Không có thêm thông tin về việc những quốc gia khác đã giải quyết những vấn đề kiểu này như thế nào. Tuy nhiên, điều này vẫn là một chi tiết phù hợp để xem xét khi đánh giá về tính minh bạch của bất kỳ hệ thống kê khai nào dành cho công chức.

Thông tin bị giới hạn – Một số quốc gia vẫn bám sát nguyên tắc về bảo mật. Thí dụ, chế độ tiếp cận thông tin hạn chế được áp dụng đối với những thông tin đã được kê khai ở Bê-la-rút, Ka-zắc-xtan và Kô-sô-vô. Ở Slô-ve-nia cũng vậy, luật quy định rằng những thông tin thu được trong quá trình giám sát tình hình tài chính của người thực thi công vụ và

70 Trên phạm vi toàn cầu thì tình huống này có vẻ khác. Theo một nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới và UNODC, trong đó đối tượng nghiên cứu là 74 quốc gia được lựa chọn từ tất cả các khu vực trên thế giới, bản kê khai tài sản của vợ/chồng và con cái được công khai ở 40% số quốc gia; bản kê khai của công chức được công khai ở 51% số quốc gia; của các nghị sĩ là 51%; của các bộ trưởng là 56%; và của những người đứng đầu nhà nước là 63%. Xem Burdescu et al., 2009, p. 43.

các thông tin khác do Ủy ban Phòng ngừa tham nhũng quyết định phải được xử lý theo chế độ mật. Thí dụ về cách tiếp cận này có thể thấy ở Tây Âu. Ở Pháp, bản kê khai của các bộ trưởng, thành viên nghị viện và công chức không được công khai (Ngân hàng Thế giới, 2010).

8.2. Điều kiện công khai

Chủ động công khai – Trong nhiều trường hợp mà thông tin đã kê khai được công khai đến người dân thì nó sẽ được công khai theo cả hình thức trên giấy, thí dụ như theo dạng bản tin chính thức, hoặc trên Internet - một hình thức ngày càng trở nên phổ biến. Theo đó, việc tiếp cận những thông tin này không phải chịu sự ràng buộc của bất kỳ điều kiện nào (Bảng 8.1 cho thấy một cái nhìn tổng quan về các hình thức công khai, thông tin được thu thập qua các phiếu hỏi)

Bảng 8.1. Các hình thức công khai

	Công khai dạng văn bản giấy	Công khai theo con đường điện tử	Tiếp cận hồ sơ cá nhân theo yêu cầu
An-ba-ni			X
A-déc-bai-zan	Không công khai		
Bê-la-rút		Không công khai (trừ đối tượng là ứng cử viên vào các vị trí phải qua bầu cử)	
Bồ-x-nia và Hết-zơ-gô-vi-na	X*		X*
Bun-ga-ri		X	
Croat-tia		Thiếu dữ liệu	
Ét-xtô-nia		X (một số công chức cấp cao)	
Giooc-gia		X	
Ka-zăc-xtan	Không công khai (thông tin về các công chức cao cấp và các ứng cử viên vào các vị trí phải qua bầu cử có thể được công khai với một số điều kiện nhất định)		

Kô-sô-vô	Không công khai	
Kư-rư-gút-xtan		
Lát-via		
Lít-va	X (đối với một số công chức cấp cao và chính trị gia)	X (đối với một số công chức cấp cao và chính trị gia)
Mác-xê-đô-nia	X (trừ những người làm trong cơ quan công mà không phải là công chức)	
Mông-tê-nê-grô	X	
Ru-ma-ni	X	X
Slô-ve-nia	Không công khai	
Tát-di-kít-xtan	Không công khai	
U-crai-na	X (đối với một số công chức cấp cao)	

* Bốt-x-ni-a và Hét-zơ-gô-vi-na vận hành 2 hệ thống kê khai, mỗi hệ thống có một mẫu công khai riêng. Mẫu công khai trên mạng internet cũng được sử dụng ở nhiều nước Tây Âu - Đan Mạch, Đức, Vương quốc Anh,...

Theo yêu cầu của công dân/truyền thông - Ở một số quốc gia, những thông tin này chỉ được cung cấp khi có yêu cầu. Việc tiếp cận thông tin theo yêu cầu có thể được thực hiện vô điều kiện hoặc chịu ràng buộc của một số điều kiện cụ thể. Một số điều kiện có thể điều chỉnh trình tự tiếp cận thông tin, thí dụ như yêu cầu phải nhận diện người đề nghị để có thể biết rõ ai là người hưởng lợi khi có được thông tin, và nghĩa vụ phải nộp một khoản lệ phí để thu hồi chi phí hành chính. Một số điều kiện khác được đặt ra nhằm giới hạn việc sử dụng thông tin trong phạm vi nhất định, thí dụ như yêu cầu phải đăng tải thông tin có được một cách đầy đủ hoặc cấm sử dụng thông tin vào những mục đích cụ thể nào đó, thí dụ như mục đích thương mại (ở Hoa Kỳ) hoặc lấy làm chứng cứ tại tòa án (An-ba-ni). Hầu hết các điều kiện thuộc loại này được áp dụng để bảo vệ những lợi ích hợp pháp của người kê khai. Tuy

nhiên, có vẻ như các hệ thống mà có quy định về việc công khai bản kê khai của công chức thì đều có xu hướng là không áp dụng các điều kiện khi thực hiện việc công khai.

- Việc kiểm tra hoặc sao chép các bản kê khai để cung cấp cho bất kỳ ai có yêu cầu đã được chấp thuận.

- Có thể sẽ phải trả một khoản lệ phí để thu hồi chi phí tái sản xuất hoặc thư tín.

• Báo cáo có thể không được cung cấp cho bất kỳ ai, trừ khi có đơn đề nghị, trong đó nêu rõ:

- Tên, nghề nghiệp và địa chỉ của người yêu cầu;
- Tên và địa chỉ của bất kỳ cá nhân hay tổ chức nào mà người đó đại diện để yêu cầu thực hiện việc kiểm tra hoặc sao chép hồ sơ;
- Rằng người đó biết về những quy định cấm đối với việc sử dụng báo cáo kê khai;
- Đơn đề nghị cung cấp thông tin sẽ được công khai trong suốt thời gian mà bản kê khai được công khai⁷¹.

Ngoài ra, còn có các điều kiện khác được áp dụng đối với việc sử dụng các bản báo cáo – nghĩa là ngoài việc đăng thành các bản tin hoặc truyền thông đến đông đảo người dân thì không được phép sử dụng chúng vào mục đích trái phép; mục đích thương mại; để xác định hoặc thiết lập thứ bậc đối với bất kỳ cá nhân nào; hoặc sử dụng, một cách trực tiếp hoặc gián tiếp, vào việc quyên góp tiền cho các mục đích chính trị, từ thiện hoặc các mục đích khác⁷².

Một thí dụ khác về cách tiếp cận theo điều kiện đó là sự tiếp cận của các phương tiện truyền thông đại chúng đối với những thông tin đã được kê khai bởi các thẩm phán của Liên bang Nga. Tất cả các phương tiện truyền thông của Nga có thể yêu cầu thông tin về thu nhập và tài sản của các thẩm phán. Những thông tin này chỉ có thể được cung cấp nếu đơn đề nghị

71 Luật về Đạo đức trong Chính phủ, điều 105(b).

72 Luật về Đạo đức trong Chính phủ, điều 105(c).

chỉ rõ được mục đích của việc đăng tải thông tin cũng như nói rõ rằng những thông tin sẽ phải được đăng tải đầy đủ và ở trong số nào của ấn phẩm (hoặc sẽ được đăng tải trong vòng chậm nhất là 7 ngày). Ngoài ra, nếu có căn cứ để cho rằng ấn phẩm đó có thể tạo nên một áp lực đối với thẩm phán trong một vụ kiện cụ thể, hoặc có thể dẫn đến việc ảnh hưởng đến sự độc lập của thẩm phán thì đơn yêu cầu đó sẽ bị từ chối⁷³.

8.3. Hình thức công khai

Việc công khai các bản kê khai có thể thực hiện theo nhiều hình thức. Chúng có thể được đăng tải theo hình thức điện tử (có vẻ như việc đăng tải bằng văn bản giấy đang ngày càng ít đi). Ở một số quốc gia, chỉ bản kê khai của một số công chức cấp cao là được công khai trên mạng. Thêm vào đó, quyền tiếp cận có thể được cung cấp đối với những hồ sơ kê khai thực tế, bất kể là hình thức bằng giấy hay qua con đường điện tử. Dưới đây sẽ tóm tắt về các hệ thống kê khai của các quốc gia, thông tin được tổng hợp qua các phiếu hỏi.

8.4. Cung cấp thông tin cho các cơ quan công quyền hoặc các công chức khác.

Ở những hệ thống mà thông tin trong bản kê khai được công khai (toàn bộ hoặc một phần) thì việc các cơ quan công quyền tiếp cận với chúng thường không phải là vấn đề cần quan tâm. Tuy nhiên, trong những trường hợp này, điều quan trọng đối với các cơ quan này là làm sao tiếp cận được những thông tin nằm trong những phần không thuộc diện phải công khai của bản kê khai.

Về vấn đề giới hạn thông tin, quyền tiếp cận có thể được cấp cho các cơ quan có thẩm quyền trong một phạm vi rộng hơn hoặc hẹp hơn. Đây có thể là các cơ quan thực thi pháp luật, các văn phòng công tố, tòa án, cơ quan thuế,... Ít gặp hơn,

⁷³ Luật Liên bang về “Sửa đổi một số luật của Liên bang Nga sau khi Luật Chống tham nhũng Liên bang được thông qua” (Федеральный закон “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона ‘О противодействии коррупции’”), 25/12/2008, Điều 1, Khoản 12.

quyền tiếp cận cũng có thể được cấp cho các quan chức chính trị ở cấp cao, thí dụ như Thủ tướng ở Lát-via.

Quyền tiếp cận có thể chịu sự ràng buộc của một số điều kiện – thí dụ, nó chỉ có thể được cấp nhằm phục vụ mục đích điều tra vi phạm về thuế, như trường hợp ở Ka-zắc-xtan liên quan đến yêu cầu từ phía cơ quan thực thi pháp luật và tòa án⁷⁴. Quyền tiếp cận cũng có thể được cấp cho các cơ quan thực thi pháp luật với điều kiện là một vụ án hình sự đã được mở (thí dụ như ở Kur-ru-gút-xtan). Mặt khác, người yêu cầu có thể cũng sẽ cần phải đưa ra cơ sở cho đề nghị của mình (thí dụ như ở Lát-via).

Nếu các bản kê khai hoặc các phần của thông tin đã được kê khai thuộc diện được bảo mật, cấp trên của công chức thường không phải là người nằm trong nhóm những người có quyền tiếp cận thông tin (trừ những hệ thống mà cấp trên chính là người thu thập và lưu trữ thông tin). Mặc dù đây đúng là một cách để hạn chế sự ảnh hưởng đến quyền riêng tư của những người kê khai, nhưng nó sẽ làm mất đi tác dụng quản lý xung đột lợi ích của bản kê khai. Mặt khác, có vẻ như trong thực tế, khi các cơ quan điều tra tiếp cận thông tin trong bản kê khai của công chức thì gặp phải một số trở ngại.

74 Phần trả lời trong phiếu hỏi của Ka-zắc-xtan: Bản kê khai chỉ được cung cấp khi có đề nghị của các cơ quan sau đây:

1. Cơ quan thực thi pháp luật trong phạm vi chức năng của mình, liên quan đến việc thực hiện nghĩa vụ về thuế của những người đã thực hiện hành vi vi phạm hoặc phạm tội liên quan đến thuế nhằm mục đích điều tra về hành vi của họ;
2. Các tòa án trong quá trình xem xét các vụ việc nhằm quyết định nghĩa vụ về thuế của người đóng thuế hoặc trách nhiệm đối với những hành vi vi phạm hoặc phạm tội liên quan đến thuế;
3. Các nhân viên chấp hành của tòa án, trong phạm vi chức năng theo luật định của mình, khi thực thi các lệnh chấp hành đã được tòa án chấp thuận và những lệnh chấp hành trên cơ sở quyết định có hiệu lực của tòa án mà không cần có sự chấp thuận của tòa án;
4. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền chịu trách nhiệm giám sát tài chính;
5. Các cơ quan thuế và thực thi pháp luật của quốc gia khác, các tổ chức quốc tế phù hợp với các điều ước (thỏa thuận) quốc tế về hợp tác tương trợ lẫn nhau giữa các cơ quan thực thi pháp luật và cơ quan thuế mà trong đó Cộng hòa Ka-zắc-xtan là một bên ký kết cũng như những thỏa thuận mà Cộng hòa Ka-zắc-xtan đã ký kết với các tổ chức quốc tế.

8.5. Bảo vệ thông tin về công chức

Mặc dù có vẻ như việc công khai bản kê khai của công chức đang ngày càng trở thành một xu thế chung trên toàn thế giới, nhưng một số quốc gia vẫn duy trì các cơ chế mà trong đó quyền riêng tư và/hoặc an ninh của công chức được bảo vệ. Nghiên cứu này không đi sâu vào phân tích chi tiết việc những quan tâm về vấn đề quyền riêng tư sẽ được cân nhắc như thế nào trong mối tương quan với quyền tiếp cận thông tin của người dân. Tuy nhiên, những lo ngại về sự riêng tư và an ninh liên quan đến việc công khai thông tin về công chức hoặc về tài sản của họ được thể hiện qua 2 luận điểm để chống lại việc công khai. Do đó, kể cả những quốc gia mà đã cho phép việc công khai cũng đều có các biện pháp bảo vệ theo một hình thức nào đó đối với công chức. Ngoài việc giới hạn phạm vi thông tin thuộc diện phải công khai (như mô tả ở trên), có hai hình thức bảo vệ chủ yếu:

- *Sự đồng ý của công chức kê khai* – Ít nhất là về mặt hình thức, đây là một sự bảo vệ mạnh mẽ bởi thông tin không thể được công khai nếu điều đó đi ngược lại ý chí của người kê khai. Tuy nhiên, ở một số nước, mặc dù luật có thể quy định rằng việc công khai thông tin là tự nguyện trên cơ sở có sự đồng ý của người kê khai, nhưng vẫn hóa công khai có thể mạnh đến nỗi việc công khai là một yêu cầu bắt buộc *không mang tính chính thức*, nếu không, công chức có thể phải đối mặt với sự công kích của xã hội⁷⁵. Ở Et-xtô-nia, nguyên tắc này được đưa vào trong quy định rằng công chức được phép công khai nội dung bản kê khai của mình một cách rộng rãi nếu họ muốn (quy định này chỉ liên quan đến những công chức mà bản kê khai của họ không thuộc diện đương nhiên phải công khai).

- *Yêu cầu xác định người đề nghị* - Đây là cơ chế bảo vệ kém mạnh mẽ hơn, và đã được đề cập tại phần 8.2 ở trên. Mục đích của nó là nhằm thu thập thông tin về (những) người

⁷⁵ Chỉ mới đây ở Mác-xê-đô-nia, luật cho phép Ủy ban Chống tham nhũng công khai bản kê khai mà không cần phải có chữ ký của người kê khai ủy quyền cho Ủy ban để thực hiện việc đó. Xem: {COM(2008)674}, <http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2008:2695:FIN:EN:PDF>.

yêu cầu cung cấp thông tin (thí dụ như ở Hoa Kỳ). Về nguyên tắc, cơ chế này cần ngăn chặn việc lạm dụng thông tin đã thu thập được.

- *Đánh giá tạm thời* – Thường thì không có quy định về thủ tục đánh giá tạm thời về những vấn đề an ninh liên quan đến những công chức cụ thể. Có thể nêu ra một thí dụ ở đây là Đạo luật về Đạo đức trong Chính phủ Hoa Kỳ, trong đó không quy định về việc báo cáo kê khai của các cán bộ trong cơ quan tư pháp phải được cung cấp ngay lập tức và vô điều kiện nếu Hội đồng Tư pháp, trên cơ sở tham vấn ý kiến của Cục Cảnh sát Hoa Kỳ, kết luận rằng việc cung cấp những thông tin nhạy cảm và thông tin cá nhân có thể làm hại cá nhân đó hoặc một thành viên trong gia đình của cá nhân đó⁷⁶. Điều hiển nhiên là, do việc thực hiện đánh giá như thế này vốn đã có tính chất phức tạp và dễ bị mập mờ nên rất ít quốc gia ban hành những quy định kiểu này. Liên bang Nga cũng có một quy định tương tự dành cho các thẩm phán (xem phần 8.2).

Tài liệu tham khảo

Burdescu, R., G.J. Reid, S. Gilman and S. Trapnell (2009), Thu hồi tài sản bị đánh cắp – Kê khai tài sản và thu nhập: Công cụ và Đánh đổi, Ngân hàng Thế giới và UNODC.

OECD/SIGMA (2007), “Các chính sách và thực tiễn về xung đột lợi ích ở 9 nước thành viên EU: Một Đánh giá tương quan”, , Sigma Paper No. 36, 18/6, p. 18, [www.oilis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/linkto/gov-sigma\(2006\)1-rev1](http://www.oilis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/linkto/gov-sigma(2006)1-rev1).

Ngân hàng Thế giới (2010), “Các cơ chế trách nhiệm giải trình xã hội: Pháp”, <https://www.agidata.org/pam/Profile.aspx?c=69&cc=1>.

76 Điều 105(b)(3)(A).

PHẦN II

CHƯƠNG 9: ĐÁNH GIÁ CÁC HỆ THỐNG KÊ KHAI

9.1. Chi phí

Điều hiển nhiên là việc vận hành một hệ thống kê khai sẽ tạo nên một gánh nặng về mặt hành chính và sẽ làm phát sinh chi phí. Mặc dù chi phí là vấn đề thường xuyên được đề cập như là một bất lợi thể của hệ thống (Messick, 2009, p. 7), nhưng ít khi người ta nói đến việc hệ thống đó tốn kém như thế nào. Thông tin thu được từ các phiếu hỏi cho thấy rất ít quốc gia biết về chi phí vận hành một hệ thống kê khai – những chi phí cần thiết cho việc kê khai và nộp bản kê khai, hoặc những chi phí phát sinh do hoạt động của cơ quan chịu trách nhiệm quản lý hệ thống. Điều này đặc biệt đúng trong những trường hợp mà đơn vị chịu trách nhiệm về việc vận hành hệ thống kê khai trực thuộc một cơ quan lớn hơn, thí dụ như cơ quan quản lý thuế. Tình huống này dường như khẳng định thêm cho cảm nhận rằng quy định về việc công chức phải kê khai chủ yếu là để giải tỏa những quan ngại mang tính chính trị chứ không phải là dựa trên những sự tính toán về chi phí hay lợi ích.

Bảng dưới đây cho thấy thông tin về những quốc gia mà đã cung cấp dữ liệu về những nguồn lực dành riêng hoặc phần lớn là dành cho việc quản lý hệ thống kê khai mà cơ quan/tổ chức của họ được quyền sử dụng. Do sự khác nhau về quy mô dân số, khu vực công, đối tượng công chức được điều chỉnh,

cũng như mức độ phát triển khác nhau về kinh tế, nên những so sánh trực tiếp về chi phí cũng chỉ có ý nghĩa rất hạn chế. Do đó, dữ liệu về tài chính được thể hiện với tư cách là một phần trong chỉ tiêu ngân sách tổng thể. Giá trị của chúng chỉ mang tính tương đối bởi vì ở một số quốc gia, những nguồn lực này còn được sử dụng cho nhiều nhiệm vụ khác nữa.

Bảng 9.1. Các nguồn lực tài chính của cơ quan/tổ chức thực thi (ở một số quốc gia được lựa chọn)

Quốc gia (số công chức thực hiện kê khai, tương đối)	Các nguồn lực của cơ quan/tổ chức thực thi	Chi tiêu ngân sách (dự toán năm 2008)	Tỷ lệ % của các nguồn lực trong tổng chi ngân sách
An-ba-ni (4.200)	92 triệu ALL (khoảng 1.156.563 USD)	4.175.000.000 USD	0,028
Ét-x tô-nia (330) ¹	41.903 EUR (2008) (khoảng 61.378 USD, chỉ dành cho công chức cấp cao)	9.488.000.000 USD	0,0006
Giooc-gia (2.000)	359.000 GEL (2008) (khoảng 244.217 USD)	5.345.000.000 USD	0,004
Lát-va (70.800)	641.672 LVL (khoảng 1.364.969 USD)	13.410.000.000 USD	0,01
Lít-va (khoảng 11.000) ²	1.399.000 LTL (tổng ngân sách của Ủy ban đạo đức công vụ là xấp xỉ 601 694 USD; cơ quan này xử lý bản kê khai của một số nhóm công chức và điều phối việc thu bản kê khai của 150.000 công chức nữa)	16.660.000.000 USD	0,004
Ru-ma-ni (300.000)	2.600.000 EUR (tổng ngân sách của Cơ quan Liêm chính quốc gia là xấp xỉ 3.808 407 USD)	74.990.000.000 USD	0,005

Chú thích:

¹: Chỉ những cán bộ cấp cao

²: Chỉ những người nộp bản kê khai cho Ủy ban Đạo đức Công vụ

Nguồn: Dành cho chỉ tiêu ngân sách: CIA Factbook. Tỷ giá quy đổi trong năm 2008: ALL/USD - 79,546; EUR/USD - 0,6827; GEL/USD - 1,47; LVL/USD - 0,4701; LTL/USD - 2,3251

Không ngạc nhiên rằng tại sao những chi phí này lại khác nhau đến thế. Ngân sách hàng năm của Cơ quan Thanh tra Cấp cao về Kê khai và Kiểm toán tài sản của An-ba-ni xấp xỉ 92 triệu ALL (tương đương 1.156.563 USD trong năm 2008), hiển nhiên đây trở thành một trong những hệ thống có chi phí cao nhất, trong bối cảnh tổng chi tiêu dự toán cho năm 2008 của quốc gia này là 4.175 tỷ USD⁷⁷. Do đó, ngân sách cho cơ quan Thanh tra chiếm đến 0,028% tổng chi tiêu ngân sách. Ở Lát-via, chi phí này cũng khá cao (chiếm khoảng 0,01% tổng chi ngân sách), và điều này có thể phần nào được giải thích bởi lý do là phạm vi đối tượng chịu sự điều chỉnh của hệ thống này quá rộng.

Một yếu tố khác dẫn đến việc gánh nặng hành chính của một hệ thống kê khai bị tăng lên là số lượng nhân viên được tuyển dụng để làm những nhiệm vụ có liên quan. Một lần nữa, do sự khác nhau về quy mô quốc gia cũng như con số đối tượng thuộc phạm vi điều chỉnh, nên việc so sánh trực tiếp về con số không mang lại nhiều ý nghĩa. Bảng dưới đây thể hiện dữ liệu thu được từ các phiếu hỏi liên quan đến con số công chức thuộc diện phải kê khai và con số những người chịu trách nhiệm xác minh các bản kê khai. Không phải quốc gia nào cũng chỉ rõ con số ở vế sau. Do đó, cần nhìn nhận những con số này một cách cẩn thận, và cần lưu ý rằng không phải tất cả các nhân viên đều dành toàn bộ thời gian vào công việc này, và một số nước còn huy động sự tham gia của nhân viên từ các cơ quan khác. Để có thể thực hiện được việc so sánh giữa các quốc gia, các dữ liệu được tóm tắt theo tỉ lệ của những người chịu trách nhiệm tính trên 1000 công chức thuộc diện được điều chỉnh.

77 Nguồn: Báo cáo của CIA, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/al.html>.

Bảng 9.2. Số lượng công chức thuộc diện phải kê khai và nhân viên chịu trách nhiệm xác minh (ở những quốc gia được lựa chọn)

Quốc gia	Số lượng công chức phải nộp bản kê khai	Số lượng nhân viên chịu trách nhiệm xác minh bản kê khai	Số nhân viên chịu trách nhiệm tính trên 1000 công chức
An-ba-ni	Khoảng 4.200	20	2,4
Bốt-x-nia và Hết-zô-gô-vi-na	Khoảng 6.000	3	0,5
Bun-ga-ri	7.073	9	1,2
Croat-tia	1.850	5 (tổng số nhân viên của Ủy ban Phòng ngừa xung đột lợi ích)	2,7
Ét-xtô-nia	Khoảng 330 (chỉ công chức cấp cao)	2 (chỉ công chức cấp cao)	6
Giooc-gia	2.000	3	1,5
Ka-zắc-xtan	470.000	261	0,55
Kô-sô-vô	800	4	5
Kư-rư-gút-xtan	1.389	4	2,9
Lát-via	70.800	66	1,07
Mác-xê-đô-nia	Khoảng 3.000	2 (ngoài nhân viên của Cơ quan Thuế)	0,7
Mông-tê-nê-grô	2.775	10 (toàn bộ nhân viên của Ủy ban Phòng ngừa xung đột lợi ích)	3,6
Ru-ma-ni	Khoảng 300.000	57 (các thanh tra của Cơ quan Liêm chính quốc gia)	0,19
Slô-ve-nia	5.264	2	0,4

Những hệ thống mà có số lượng công chức phải kê khai nhỏ thì có xu hướng có số lượng nhân viên chịu trách nhiệm trên 1000 công chức cao hơn. Điều này có thể thấy rõ nhất trong trường hợp của Kô-sô-vô và Ét-xtô-nia (ở Ét-xtô-nia, số lượng công chức phải kê khai là khá cao, nhưng ở đây chỉ nói đến phần xử lý bản kê khai của các công chức cấp cao),

và điều này có thể dễ dàng giải thích bởi việc thiếu nguồn tài chính để đáp ứng quy mô lớn hơn.

Những hệ thống mà có số lượng công chức lớn hơn thì có sự khác nhau rất lớn về nguồn nhân lực được phân công quản lý việc kê khai. Ku-rur-gút-xtan và An-ba-ni đứng ở vị trí khá cao khi bố trí cứ 1000 công chức thì có lần lượt 2,9 và 2,4 nhân viên phụ trách. Ở Croat-tia cũng tương tự như vậy, nhưng không rõ là khối lượng công việc liên quan đến các hoạt động kê khai của Ủy ban về Phòng ngừa Xung đột lợi ích chiếm bao nhiêu phần. Một số nước, như Bốt-xnia và Hét-zơ-gô-vi-na và Slô-ve-nia, không bố trí nguồn nhân lực đáng kể chuyên trách thực hiện việc xác minh các bản kê khai (tỷ lệ này ở Mác-xê-đô-nia cũng thấp, nhưng lại có sự tham gia của Cơ quan Thuế).

Dữ liệu trong nghiên cứu này không cho thấy rõ được liệu khi con số công chức có liên quan mà cao hơn thì tính hiệu quả của hệ thống có tăng lên không. Vấn đề chi phí hệ thống – mà trong thực tế là rất đa dạng – cần phải được nghiên cứu kỹ hơn nữa. Thông tin về những chi phí này sẽ là đầu vào quan trọng cho các cuộc thảo luận nhằm quyết định phạm vi hợp lý nhất và thiết kế được các hệ thống kê khai dành cho công chức.

9.2. Tính hiệu quả

Tính tin cậy – Việc xác minh tính trung thực của các bản kê khai là điều rất quan trọng. Tuy nhiên, điều này chủ yếu quan trọng đối với việc duy trì tính liêm chính của hệ thống, mà có thể nói là nhằm tránh – trong những trường hợp cực đoan – tích tụ những lỗi sai, dẫn đến việc cho ra những dữ liệu không sử dụng được.

Thực tế cho thấy các bản kê khai thường là một công cụ tiện dụng để xác định xem một công chức có tuân thủ những quy tắc được áp dụng hay không. Ở nhiều quốc gia, chúng được coi là một quy trình hoặc thậm chí là một nguồn thông tin đầu tiên về xung đột lợi ích của công chức. Hiệu quả của việc kiểm soát xung đột lợi ích của các quốc gia có sự khác

nhau rất lớn, nhưng ít ai có thể nghi ngờ về tính hữu dụng của một loại hình kê khai nào đó dành cho công chức nhằm mục đích này.

Trong hầu như tất cả các hệ thống, một vấn đề vẫn luôn được đặt ra là trong phạm vi nào thì những thông tin mà công chức đã kê khai có thể thể hiện một cách chính xác nhất về thu nhập và tài sản của họ. Trong các phiếu hỏi đã thu thập được để phục vụ nghiên cứu này, một số quốc gia khá tự tin ở khía cạnh này, thí dụ, Bun-ga-ri đánh giá rằng “Việc thực hiện *Luật Công khai Lợi ích tài chính của công chức cấp cao* đảm bảo tối đa việc công khai về tài sản của họ”. Ở chỗ khác, các bản kê khai của công chức đã chứng tỏ là một công cụ hữu ích để phát hiện những thu nhập không đóng thuế - thậm chí ngay cả khi đây không phải là một trong những mục đích căn bản của hệ thống kê khai. Lát-via là một thí dụ mà ở đó hệ thống kê khai dành cho công chức đã giúp phát hiện hàng loạt các khoản thu nhập không đóng thuế.

Trong khi đó, một khó khăn thường thấy là công chức đăng ký tài sản của mình dưới tên của những người khác – thường là họ hàng của họ. Một số quốc gia giải quyết vấn đề này bằng cách mở rộng phạm vi đối tượng thuộc diện phải kê khai để bao trùm cả những người có liên quan này. Tuy nhiên, thường là không thể bao quát hết một cách kỹ lưỡng được những đối tượng này nhằm loại trừ được những khả năng có thể xảy ra vì phạm vi quá rộng. Vì vậy, ở những quốc gia mà chưa có những hệ thống kê khai như vậy, người ta kêu gọi việc đưa ra một bản kê khai về tài sản/thu nhập dành cho mọi người.

Một vấn đề được quan tâm là phải quy định rằng bản kê khai không chỉ phải chứa đựng những thông tin chính xác, mà còn cần phải quy định rằng tài sản của công chức phải có thể được giải thích được bằng những nguồn thu nhập hợp pháp. Nhiều hệ thống – đặc biệt là những hệ thống ở các nước chuyển đổi – phải đối mặt với vấn đề là bản kê khai không thể xác minh được, tức là những tình huống mà công chức kê khai rằng tài sản của họ là có được bằng những công cụ đã

có từ rất lâu và những nguồn đó không được ghi chép lại, thí dụ như việc bán sản phẩm trang trại hoặc bán hoa ở chợ, các tài sản được thừa kế không xác minh được, quà tặng hoặc lợi nhuận từ kinh doanh ở những quốc gia mà – thường là do sự rối loạn trong quá khứ - nguồn thu nhập là không thể kiểm tra ngược trở lại. Trong bối cảnh này, hoàn toàn có thể hiểu được tại sao, thí dụ như, Bê-la-rút – trong phần trả lời phiếu hỏi của mình – coi đây là điểm yếu do thiếu một quy định của pháp luật trong đó nêu rõ rằng việc giải thích về nguồn gốc của thu nhập là phải hợp lý.

Đã có những nỗ lực nhằm giải quyết vấn đề này thông qua việc hình sự hóa hành vi làm giàu bất hợp pháp. Tuy nhiên, phân tích này sẽ không đề cập đến rất nhiều khía cạnh của cách tiếp cận đó. Có thể nói các hệ thống có sự khác nhau rất lớn trong cách quy định về việc công chức phải giải trình về nguồn gốc tài sản⁷⁸.

Theo thông tin do các quốc gia trong khuôn khổ nghiên cứu này cung cấp, có rất ít bằng chứng về việc thông tin từ các bản kê khai có thể hỗ trợ việc điều tra tội phạm. Nhiều quốc gia có những quy định mang tính pháp lý về việc chuyển giao cho cơ quan thực thi pháp luật những thông tin chứa đựng bằng chứng về một hành vi vi phạm, hoặc chuyển giao khi có đề nghị từ phía cơ quan thực thi pháp luật. Ngoài ra, thường không có rào cản pháp lý nào đối với việc sử dụng các bản kê khai làm bằng chứng tại tòa. Tuy nhiên, rất ít bản kê khai đã được sử dụng làm bằng chứng chống lại các hành vi phạm tội tại tòa một cách thành công. Cũng có trường hợp ngoại lệ ở một số quốc gia khi mà việc trốn tránh trách nhiệm kê khai và cung cấp sai thông tin được hình sự hóa ở cả trong luật và trong thực tiễn. Có thể lấy thí dụ ở Lát-vea (tổ tụng hình sự đã được tiến hành để xử lý 12 công chức vi phạm) và Ru-ma-ni (từ tháng 4/2008, 99 hồ sơ đã được chuyển sang cơ quan công tố để xử lý vì hành vi kê khai sai sự thật).

78 Thí dụ như ở Tây Ban Nha, các quan chức cấp cao phải giải trình và chứng minh về sự khác nhau giữa các bản kê khai mà họ đã nộp. Xem Oficina antifrau de Catalunya (2009), “Kê khai tài sản: Một thành tố trong cuộc đấu tranh chống tham nhũng và kiểm soát xung đột lợi ích”, tham luận tại hội thảo “Vấn đề kê khai tài sản của công chức với tư cách là một công cụ chống tham nhũng” tại Ben-grát, Séc-bia, 15-16/10/2009.

Chưa có nhiều đánh giá mang tính hệ thống về các hệ thống kê khai dành cho công chức. Việc đo lường tham nhũng và xung đột ích gặp phải nhiều hạn chế liên quan đến tính hiệu lực và tính tin cậy. Và thậm chí ngay cả khi có thể đo lường được những thay đổi với một độ tin cậy nhất định nào đó, thì cũng khó có thể phân tách và đánh giá về sự đóng góp của các bản kê khai dành cho công chức – đặc biệt là trong bối cảnh các chính phủ thường sử dụng rất nhiều công cụ để phòng ngừa tham nhũng và kiểm soát xung đột lợi ích. Tuy nhiên, quan điểm của số đông vẫn là việc yêu cầu công chức kê khai tài sản thực sự đã làm giảm tham nhũng, hoặc ít nhất là một số dạng thức của nó.

Trong số khá ít công trình nghiên cứu về chủ đề này, có một phân tích so sánh do Ranjana Mukherjee và Omer Gokcekus tiến hành. Trong phân tích này, các tác giả tìm ra rằng những quốc gia có truyền thống pháp luật về kê khai tài sản của công chức lâu đời hơn thì có mức độ tham nhũng thấp hơn hẳn so với những nước mà truyền thống pháp luật trong lĩnh vực này non trẻ hơn; rằng ở những nước mà pháp luật về kê khai tài sản cho phép cơ quan chính quyền hoặc cơ quan chống tham nhũng thực hiện việc truy tố đối với những công chức phạm tội thì tham nhũng được cảm nhận là thấp hơn; rằng những nước mà ở đó bản kê khai của công chức được xác minh thì có mức độ tham nhũng thấp hơn so với những nước không xác minh nội dung bản kê khai; và cuối cùng, rằng những nước mà cho phép người dân có quyền tiếp cận bản kê khai của công chức thì có mức độ tham nhũng thấp hơn nhiều. Hơn thế nữa, sự kết hợp giữa việc xác minh nội dung bản kê khai với việc cho phép người dân có quyền tiếp cận bản kê khai của công chức càng làm cho mức độ tham nhũng giảm đi. (Mukherjee, 2006, pp. 326-327). Một nghiên cứu khác cũng nhấn mạnh tầm quan trọng của cơ chế giám sát và các chế tài hiệu quả để xử lý tình trạng không tuân thủ (Demmke *et al.*, 2007, p. 68).

Nếu nhìn thiên về góc độ thực thi thì có vẻ như nếu muốn việc kê khai có thể cho ra những kết quả như mong muốn thì cần phải đáp ứng nhiều điều kiện. Một trong số những điều kiện

đó là phải có được những nhà quản lý tận tâm, bởi vì việc kê khai có thể được xem chính xác như là một công cụ để họ có thể sử dụng. Richard Messick đã mô tả một trong những lợi thế của việc kê khai: “Nếu việc kê khai định kỳ cho thấy một sự tăng lên bất thường về tài sản hoặc cho thấy những khoản chi tiêu hoang phí thì người cán bộ đó có thể được yêu cầu giải trình. Ngoài ra, khi những nhà quản lý biết về những tài sản mà cán bộ của họ sở hữu – như lợi ích trong các công ty, bất động sản, v.v... – thì họ có thể xác định khi nào thì sự tham gia của công chức đó vào việc ra một quyết định có thể bị tác động bởi lợi ích cá nhân, và vì lý do đó mà lúc nào thì người đó nên bị loại ra khỏi quy trình ra quyết định” (Messick, 2009, p. 7). Để có thể tận dụng được lợi thế này, cần phải có một nhà quản lý luôn sẵn sàng “yêu cầu một sự giải thích”,... Một kết luận được đưa ra là, ngoài sự giám sát của người dân đối với nội dung của các bản kê khai thì tính hiệu quả của công cụ này hoàn toàn phụ thuộc vào mức độ liêm chính của nền hành chính.

Điều này phù hợp với nhận thức chung rằng có những giới hạn (thường là nghiêm ngặt) về việc các bản kê khai của công chức có thể đạt được những gì. Nói về tác động tương tự của việc công khai tài chính, Richard Messick (2009, p. 7) đã mô tả rằng việc kê khai này “không thể ngăn cản những người đã quyết tâm nhận hối lộ, tỵ trao cho mình những hợp đồng công ích, hoặc là bòn rút công quỹ. Điều mà nó làm được chỉ là ngăn chặn những người ít quyết tâm hơn, những người rất muốn ăn cắp công quỹ nhưng lại sợ hành vi sai trái của mình có thể sẽ bị phát hiện sau này. Nó chỉ có thể giúp những người làm công trung thực bằng cách nhắc nhở họ và những nhà quản lý của họ về thời điểm khi mà họ cần phải tránh khỏi việc tham gia vào quá trình ra một quyết định vì nó có thể ảnh hưởng đến lợi ích cá nhân của họ”. Cuối cùng, nó có thể củng cố niềm tin vào chính phủ bằng cách khẳng định lại với người dân rằng xung đột lợi ích đang được kiểm soát và các nguồn tài chính của công chức đang được giám sát”.

Nói chung, những kết luận của Richard Messick được củng cố bởi các câu trả lời đối với phiếu hỏi trong nghiên cứu này. Quay trở lại vấn đề đã được đề cập trước đó liên quan

đến việc phát hiện tội phạm, chỉ 2 trong số 14 quốc gia khẳng định rằng các bản kê khai được sử dụng làm bằng chứng về một tội phạm hình sự (hoặc ít nhất được coi là căn cứ để thông báo về một tội phạm). Một số quốc gia chỉ ra rằng thông tin được cung cấp là không đầy đủ, nhưng đây cũng là dấu hiệu cho thấy sự thiếu chắc chắn về khả năng sử dụng các bản kê khai vào mục đích phát hiện tội phạm. Các bản kê khai có vẻ phù hợp hơn cho mục đích phát hiện xung đột lợi ích, và điều này cũng được thể hiện qua các câu trả lời đối với phiếu hỏi. Nhiều quốc gia nói rằng bản kê khai đã được sử dụng làm bằng chứng về sự tồn tại của xung đột lợi ích.

Trong khi đó, có thể thấy rất nhiều quan điểm mang tính chỉ trích đối với các hệ thống kê khai, thí dụ như phần trích dẫn sau đây về hệ thống kê khai ở Hung-ga-ri “Tuy nhiên, trong thực tế, vấn đề quyền hạn thực sự trong việc giám sát và điều tra liên quan đến các bản kê khai tài sản là hết sức rõ ràng và chưa được giải quyết. Thực ra, hệ thống được nhìn nhận là kém hiệu quả đến mức nó hầu như hoàn toàn không có khả năng phòng ngừa tham nhũng”⁷⁹ Một trong số các quốc gia khi trả lời phiếu hỏi của nghiên cứu này đã mô tả hệ thống kê khai của mình là không hiệu quả, và quốc gia này đã dùng những cụm từ như *phạm vi công chức nộp bản kê khai lớn, dữ liệu hình thức (hình thức ở đây nghĩa là mang tính hình thức, theo định nghĩa về những dữ liệu có ít giá trị), kiểm soát mang tính hình thức...*

Những trở ngại đối với việc thực thi – Bên cạnh những sự lo ngại nói chung về tính hiệu quả của việc kê khai đối với công chức, có thể xác định thêm một số trở ngại cụ thể đối với việc thực hiện các hệ thống kê khai. Những trở ngại này có thể được phân thành 6 nhóm:

- *Những thiếu sót trong khung pháp lý* – Đây là những thiếu sót có thể thấy trong cả luật và những văn bản dưới luật, hoặc thậm chí là trong những quy trình, thủ tục. Việc chọn sai

⁷⁹ Phần trích dẫn được tham khảo từ Péterfalvi Attila press review, ở đây được lấy từ tài liệu của TI Hung-ga-ri (2007) “Những nguy cơ tham nhũng ở Hung-ga-ri. Phần một: Nghiên cứu cấp nhà nước về hệ thống liêm chính quốc gia”, p. 20, www.transparency.hu/files/p/en/489/5603216722.pdf

những tham số trong quá trình thiết kế hệ thống kê khai có thể dẫn đến sự thất bại trong việc thực hiện những mục tiêu đã đề ra. Phạm vi thông tin cần kê khai có thể không bao trùm được hết những dữ liệu cần thiết để kiểm soát xung đột lợi ích hoặc đạt được những mục tiêu khác. Loại thông tin được sử dụng có thể khác với thông tin được sử dụng trong các hệ thống đăng ký công cộng khác, dẫn đến sự khó khăn hay thậm chí là không thể thực hiện được việc kiểm tra xem liệu những nguồn dữ liệu có chứng thực cho nhau được không. Hay thậm chí các mẫu kê khai được thiết kế không rõ ràng, dẫn đến việc mỗi công chức có một cách hiểu khác nhau.

- Nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới và UNODC lưu ý rằng “trong khi gần 60% số các quốc gia (trong tổng số 74 quốc gia được nghiên cứu) có một cơ quan được giao nhiệm vụ xác minh hoặc rà soát các bản kê khai, thì dưới 30% quốc gia có quy định cụ thể trong luật về tiêu chí đối với trách nhiệm này.” (Burdescu *et al.*, 2009, p. 41). Danh sách những thiếu sót trong các hệ thống kê khai còn có thể tiếp tục, nhưng đã đủ để nói rằng, đặc biệt là trong giai đoạn đầu của sự phát triển, đây là những trở ngại đặc trưng.

- Ngoài ra, phạm vi đối tượng phải kê khai quá rộng (và tương ứng với nó là việc thiếu năng lực thực thi) cũng là một vấn đề thường xuyên được đề cập. Thí dụ, trong phần trả lời phiếu hỏi của mình, Ét-xtô-nia nói rằng đối tượng thuộc diện phải kê khai nằm trong phạm vi quá rộng chính là nguyên nhân của sự kém hiệu quả của hệ thống kê khai ở nước này.

- Cuối cùng, liên quan đến khuôn khổ pháp lý, việc thiếu các điều khoản quy định về chế tài là một hạn chế rất nghiêm trọng. Lấy thí dụ về Bôt-x-ô-ri-a và Hét-zơ-gô-vi-na, lo ngại của GRECO “về việc thiếu quy định về chế tài trong hệ thống pháp luật hiện hành để xử lý những sai phạm liên quan đến việc báo cáo/kê khai không đúng sự thật/sai thông tin, vì điều này chắc chắn sẽ làm giảm tính hiệu quả của hệ thống trong thực tế, và thậm chí còn giảm nhiều hơn nữa khi việc

kiểm tra đối với các bản kê khai (bao gồm cả việc kiểm tra chéo thông tin giữa Ủy ban Bầu cử và các cơ quan có thẩm quyền khác) không được tiến hành một cách hệ thống”⁸⁰

- *Thiếu sót từ phía cơ quan thực thi* – Có thể các cơ quan thực thi không có đủ quyền hạn để thực thi nhiệm vụ của mình trong việc thu thập và xác minh các bản kê khai. Thí dụ, năm 2008, Ủy ban Châu Âu nhận thấy rằng ở Séc-bia “Ban Giải quyết xung đột lợi ích [...] không có thẩm quyền đánh giá tính hiệu lực của thông tin được cung cấp trong các bản kê khai”⁸¹. Một đánh giá tương tự cũng đã được tiến hành ở Mông-tê-nê-grô, nơi mà quyền hạn của Ủy ban về Xung đột lợi ích được cho là quá hạn chế nên không đảm bảo được việc thực hiện những phân tích đúng đắn về nội dung các bản kê khai.⁸² (Luật về Phòng ngừa Xung đột lợi ích trong thực thi công vụ mới được thông qua vào tháng 12 năm 2008, nhưng Ủy ban Châu Âu vẫn nhận thấy thiếu “các cơ quan giám sát mạnh và độc lập để đánh giá các bản kê khai”⁸³). Việc không cho phép kiểm tra các bản kê khai một cách ngẫu nhiên được đề cập như là một sự hạn chế của hệ thống ở Hung-ga-ri (Văn phòng Tổ chức Minh bạch quốc tế tại Hung-ga-ri, 2007, p. 48).

- Việc thiếu các nguồn lực dành cho các cơ quan thực thi cũng tạo ra một trở ngại thường gặp khác. Thiếu nguồn lực tài chính là một vấn đề. Vấn đề thường thấy ở các hệ thống là sự tăng lên không ngừng của các bản kê khai được nộp, trong khi số lượng cán bộ được giao nhiệm vụ xử lý chúng thì không

80 Báo cáo về sự Tuân thủ ở Bốt-x-nia và Hét-zơ-gô-vi-na, được GRECO thông qua tại Kỳ họp Đại hội đồng lần thứ 41 ((Strasbourg, 16-19/02/2009), p. 8, [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2\(2008\)7_Bosnia-Herzegovina_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2(2008)7_Bosnia-Herzegovina_EN.pdf)

81 Báo cáo Tiến triển năm 2008 của Séc-bia kèm theo Báo cáo của Ủy ban Châu Âu trình lên Nghị viện và Hội đồng Châu Âu về Chiến lược mở rộng và những thách thức chủ yếu trong giai đoạn 2008-2009 {COM(2008)674}, p. 13, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key-documents/reports_nov_2008/serbia_progress_report_en.pdf.

82 Báo cáo Tiến triển năm 2008 của Mông-tê-nê-grô kèm theo Báo cáo của Ủy ban Châu Âu trình lên Nghị viện và Hội đồng Châu Âu {COM(2008) 674}, p. 12, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key-documents/reports_nov_2008/montenegro_progress_report_en.pdf

83 Báo cáo Tiến triển năm 2009 của Mông-tê-nê-grô kèm theo Báo cáo của Ủy ban Châu Âu trình lên Nghị viện và Hội đồng Châu Âu, {COM(2009) 533}, p. 12, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/mn_rapport_2009_en.pdf.

thay đổi hoặc có tăng nhưng không đủ. Thí dụ, năm 2008, báo cáo của Ủy ban Châu Âu có nêu rằng ở Bun-ga-ri, do thiếu nguồn nhân lực, nên “trong thực tế không thể thực hiện được việc kiểm toán đối với các bản kê khai về tài sản”⁸⁴. Năm 2008, Ủy ban Châu Âu đã lưu ý rằng việc thiếu cán bộ là một trở ngại đối với hiệu quả sử dụng các bản kê khai ở Séc-bia.

- Việc các cơ quan thực thi thiếu quyền tự quyết cũng có thể khiến họ dễ phải chịu những sức ép không chính đáng, đặc biệt là khi việc xác minh các bản kê khai có thể gây tổn hại đến những công chức cấp cao. Mặc dù các quốc gia ít khi nói rằng việc thiếu quyền tự quyết là một trở ngại đối với hiệu quả thực thi các hệ thống kê khai, nhưng ý định của chính phủ Slô-ve-nia trong việc giải tán cơ quan thực thi trong giai đoạn 2004-08 được báo cáo là một khó khăn lớn.

- *Thiếu sót trong quá trình xác minh* - Ở nhiều quốc gia, việc xác minh các bản kê khai một cách không đầy đủ đã làm dấy lên nhiều lo ngại. Điều này đặc biệt đúng trong các hệ thống được xây dựng dựa trên ý tưởng rằng một cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải giám sát việc kê khai của công chức chứ không phải là một bên thứ ba nào khác (truyền thông, xã hội dân sự). Năm 2008, Ủy ban Châu Âu ghi nhận nhiều hạn chế trong việc thực thi các hệ thống kê khai ở nhiều quốc gia – Croat-tia (“thiếu sự giám sát và kiểm soát đối với việc thực hiện kê khai tài sản”⁸⁵), Mác-xê-đô-nia, Mông-tê-nê-grô và Séc-bia. Mặc dù có thể thấy nhiều loại thiếu sót, hạn chế, nhưng thiếu sót trong quá trình xác minh được coi là thiếu sót lớn.

- Nhiều quốc gia ở Trung và Đông Âu đã đưa vào vận hành các hệ thống kê khai mà không ban hành kèm theo chúng các cơ chế thực thi phù hợp. Mặc dù trong những năm 1990, khá nhiều kinh nghiệm quốc tế đã được tích lũy, nhưng hầu

84 Tài liệu kèm theo Báo cáo của Ủy ban Châu Âu trình lên Nghị viện và Hội đồng Châu Âu về Tiến triển ở Bun-ga-ri trong khuôn khổ Cơ chế Hợp tác và Xác minh, Bỉ, ngày 23/7/2008, p. 16, http://ec.europa.eu/bulgaria/documents/news/230708-sec_2350.pdf.

85 Báo cáo Tiến triển năm 2008 của Croat-tia kèm theo Báo cáo của Ủy ban Châu Âu trình lên Nghị viện và Hội đồng Châu Âu về Chiến lược mở rộng và những thách thức chủ yếu trong giai đoạn 2008-2009 {COM(2008)674}, p. 54, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key-documents/reports_nov_2008/croatia_progress_report_en.pdf

như các quốc gia đều thường trải qua quá trình vừa làm vừa rút kinh nghiệm. Một nhận định từ thí dụ của Ru-ma-ni có thể minh họa cho xu hướng này: “Giai đoạn sơ khởi (từ năm 1961) là giai đoạn đầy do dự, vì các cơ chế xác minh được thực hiện không hiệu quả, việc kiểm soát những xung đột lợi ích tiềm ẩn chưa bao giờ được thực hiện một cách có hệ thống, và người dân thì không thể tiếp cận các bản kê khai đã được nộp, cho đến tận năm 2003 thì vấn đề mới được giải quyết”.

- Những vụ việc cực đoan có thể dẫn đến tình trạng là không ai – kể cả các cơ quan chính phủ hay người dân – có một hành động nào đối với các bản kê khai. Một báo cáo trước đây của OECD đã tóm tắt một cách chính xác vấn đề của những nền kinh tế chuyển đổi: “Mặc dù các hệ thống kê khai tài sản chính thức dành cho công chức đã được thiết lập, nhưng chúng còn rất nhiều khiếm khuyết. Vấn đề chính ở đây là sự thiếu kiểm soát đối với thông tin đã được cung cấp: các bản kê khai tài sản của công chức không được xác minh (thậm chí là xác minh một cách ngẫu nhiên) bởi bất kỳ một cơ quan công nào, và thông tin thì không được công khai đầy đủ để người dân có thể giám sát” (OECD, 2008, p. 66).

- *Bối cảnh thể chế chưa phát triển* - Ở một số quốc gia, các cơ quan chống tham nhũng thường đi theo xu hướng là những chiến binh cô độc, không được ủng hộ, và thậm chí có thể phải đối mặt với sự thù địch từ nhiều phía. Nếu cơ quan đó chịu trách nhiệm về vấn đề kê khai thì tình trạng có thể là thiếu sự hợp tác từ phía các cơ quan nhà nước khác, dẫn đến sự hạn chế về hiệu quả của hệ thống.

- Thậm chí ngay cả khi không có sự đối đầu, thì sự tiếp cận hạn chế đối với các nguồn cơ sở dữ liệu công cộng cũng có thể là một trở ngại. Mặc dù trong hầu hết các trường hợp thì những cán bộ phụ trách việc xác minh các bản kê khai có thể tiếp cận các cơ sở dữ liệu về đăng ký công cộng (như thuế, đất đai,...), nhưng trong một số trường hợp vẫn có những trở ngại mang tính pháp lý hoặc kỹ thuật (phần mềm không tương thích, dung lượng của cơ sở dữ liệu hạn chế). Việc không thể kết nối các cơ sở dữ liệu với nhau dẫn đến sự trì trệ nghiêm trọng của các hoạt động xác minh.

- Cuối cùng, ở những quốc gia mà hệ thống thuế không hiệu quả và có những cá nhân có thể dễ dàng trốn nộp thuế thu nhập thì khó có thể đảm bảo được việc giám sát tài sản của công chức. Tài sản thường được che giấu dưới tên của những cá nhân khác và không thể xác minh được nguồn gốc của chúng. Trong phần trả lời phiếu hỏi, một số quốc gia – thí dụ như Bê-la-rút và Lát-via – thừa nhận rằng một vấn đề thường gặp là không thể xác minh được nguồn gốc mà công chức dùng để giải thích cho sự giàu có của mình, và do đó không thể bác bỏ những giải thích vô lý của họ. Phần trả lời phiếu hỏi của Lát-via cho rằng việc thiếu quy định về kê khai thu nhập dành cho mọi người dân chính là một vấn đề chính cần khắc phục của hệ thống.

- *Thiếu sự ủng hộ và/hoặc nhận thức của công chức* – Đặc biệt là trong những giai đoạn đầu triển khai các hệ thống kê khai, khó khăn lớn nhất là làm thế nào để công chức biết về những quy định mới⁸⁶ và có được sự tôn trọng đúng đắn đối với sự cần thiết phải đáp ứng được những quy định đó. Một khía cạnh khác trong vấn đề này có thể là việc không tập huấn và hướng dẫn đầy đủ.

- Với mức độ nghiêm trọng của vấn đề, ở những hệ thống có sự phân cấp, tức là trách nhiệm kiểm soát vấn đề kê khai được rải đều trong nền hành chính, thì thiệt hại có thể lớn hơn. Ở những nơi mà vai trò kiểm soát không chỉ được giao tập trung cho một cơ quan mà còn được giao đến từng tổ chức nơi mà công chức đang làm việc hoặc giao cho các cơ quan cấp trên của tổ chức đó, thì việc thực thi có thể sẽ gặp rất nhiều khó khăn nếu nhiệm vụ này không được ưu tiên đầy đủ hoặc chức năng kiểm soát xung đột lợi ích nói chung không được hiểu hoặc được nhìn nhận là một nhiệm vụ quan trọng. Thí dụ, trong phần trả lời phiếu hỏi, Bê-la-rút đã đề cập đến thực tế là các phòng ban phụ trách về tổ chức cán bộ trong các cơ quan nhà nước không thực hiện việc xác minh các bản kê khai một cách đúng đắn, và đây được coi là một điểm yếu kém.

⁸⁶ Như đã nêu trong phần trả lời phiếu hỏi của Croat-tia: Khó khăn lớn nhất là để công chức làm quen với những nghĩa vụ cơ bản được quy định trong luật, đặc biệt là nghĩa vụ phải kê khai tài sản một cách đúng đắn

- *Thiếu sự quan tâm và/hoặc ủng hộ của người dân:*
Nếu người dân không quan tâm nhiều đến những thông tin đã được kê khai liên quan đến thu nhập, tài sản và lợi ích của công chức, thì tiềm năng của các bản kê khai trong việc tăng cường trách nhiệm giải trình xã hội của công chức vẫn chưa được khai thác hết.

- Một nghiên cứu ở Hoa Kỳ chỉ ra rằng: “phần lớn người dân có phản ứng rất dửng dưng, thờ ơ trước bản kê khai tài chính của các quan chức liên bang. Hầu hết các bản kê khai được công khai trong giai đoạn 1995-2000 (93%) không được ai hỏi đến. Chúng nằm im trong các ngăn kéo, không hề được động đến cho đến khi thời hạn lưu trữ 6 năm trôi qua và chúng được hủy.” (Mackenzie and Hafken, 2002, p. 91). Tác giả của nghiên cứu này không ủng hộ việc hủy bỏ các bản kê khai của công chức cùng một lúc, nhưng lại rất nghi ngờ về tính thiết thực của việc công khai chúng (cũng như nhiều thành tố khác trong hệ thống kê khai hiện nay của Hoa Kỳ).

9.3. Các xu hướng cải cách

Như đã nói ở trên, không có nhiều đánh giá so sánh tương quan toàn diện về hoạt động của các hệ thống kê khai dành cho công chức. Vì vậy, mặc dù các hệ thống kê khai ở các quốc gia vẫn liên tục thay đổi, nhưng khó có thể nhận biết được các xu hướng đó là một sản phẩm của các lựa chọn về chính sách chiến lược hay chỉ là sự thay đổi tạm thời hoặc điều chỉnh tăng lên. Rất hiếm có chính phủ nào tiến hành các đánh giá giống như đánh giá mà Chính phủ Hoa Kỳ đã thực hiện đối với Luật về Đạo đức trong Cơ quan chính phủ, theo đó, đề xuất được đưa ra là ngưỡng yêu cầu kê khai phải được nâng lên, phải điều chỉnh lại cách thức kê khai về giá trị, giảm những chi tiết mang tính mô tả, v.v...⁸⁷ Tuy nhiên, ngay cả khi đó thì cũng không có đánh giá nào được thực hiện để xem xem những mục tiêu của hệ thống đã được đáp ứng đến mức nào.

87 Một thí dụ của đánh giá như thế này: Luật về Đạo đức trong Cơ quan chính phủ Hoa Kỳ (2005): “Báo cáo trình Quốc hội Hoa Kỳ về việc đánh giá về quy trình công khai tài chính dành cho những người làm việc trong nhánh Hành pháp và Khuyến nghị để cải thiện quy trình đó”, Washington DC, www.usoge.gov/ethics_docs/publications/reports_plans/rpogc_fin_dis_03_05.html.

Điều có thể thấy rõ là trong năm 2009, có sự tăng lên về số lượng các quốc gia đưa ra hệ thống kê khai, trong đó phạm vi thông tin được yêu cầu phải kê khai cũng được mở rộng hơn so với năm 2000⁸⁸. Vì thế, thế kỷ 21 được chứng kiến sự mở rộng không ngừng của các hệ thống kê khai dành cho công chức, và đây hiển nhiên là một công cụ chống tham nhũng chiếm ưu thế. Ở Châu Âu cũng vậy, Liên minh Châu Âu cũng luôn chú ý tới hoạt động của các hệ thống kê khai của các nước muốn trở thành thành viên. Thế nên mặc dù nó không phải là một phần trong các điều kiện để gia nhập cộng đồng nhưng lại trở thành một yếu tố trong các điều kiện liên quan đến việc kiểm soát tham nhũng.

Những hệ thống mới được thiết lập trong thời gian gần đây thường có mong muốn đạt được cùng lúc nhiều mục tiêu, hướng tới cả kiểm soát xung đột lợi ích và giám sát tài sản. Những tiến triển này có vẻ như rất chắc chắn vì cả hai mục đích này vừa phù hợp lại vừa chính đáng. Trong khi đó, cách tiếp cận mà muốn điều chỉnh bao trùm mọi yếu tố có thể được coi là có rất ít giá trị thực tiễn khi muốn đánh giá xem việc kê khai có thể hoặc không thể đạt được điều gì. Trước đây, các quyết định đưa ra hệ thống kê khai dành cho công chức thường dựa trên những tính toán về tính biểu trưng của chúng, ít nhất là trong việc lý giải về kỹ thuật. Trong khi đó thì nhiều nguồn tư liệu lại khá nghi hoặc về tính hiệu quả của việc sử dụng các bản kê khai dành cho công chức vào các mục đích giám sát tài sản. Mặc dù các báo cáo chính sách về phòng, chống tham nhũng của chính phủ cũng như các quy định pháp luật thường bỏ qua những nhận định như vậy, nhưng những bản báo cáo kết toán của nhiều cơ quan thực thi đã củng cố thêm cho kết luận của nhiều nhà nghiên cứu. Điều này đã làm cho các quốc gia ở Trung và Đông Âu cũng như các nước thuộc Liên bang Xô Viết cũ phải xem xét về việc quy định một nghĩa vụ chung dành cho tất cả mọi người dân trong việc kê khai về thu nhập và tài sản. Đây chính là tín hiệu cho thấy sự thừa nhận rằng trong thực tế, hệ thống quy định về thuế và quản lý thuế là

⁸⁸ Để có cái nhìn tổng quan về tình hình ở các nước thuộc OECD, xem phần về Dịch vụ công, Các giá trị và Liêm chính trong ấn phẩm của OECD *Government at a Glance*, Nhóm chuyên gia về Xung đột lợi ích, ngày 5/5/2009, OECD, Paris.

phù hợp nhất để giám sát tài sản. Trong khi nhiều quốc gia vẫn đang trong quá trình xây dựng hệ thống quản lý thuế, thì quy định về việc kê khai dành cho công chức đôi khi vẫn được mong đợi sẽ đóng vai trò là một công cụ giám sát, ít nhất là dành cho nhóm đối tượng này.

Hộp 9.1. Thiết lập các hệ thống kê khai tài sản ở Trung Á

Các quốc gia chuyển đổi thường phải đối mặt với tình trạng thay đổi nhanh chóng về môi trường kinh tế, chính trị, xã hội, và quan niệm về dịch vụ công cũng thay đổi theo các giá trị xã hội. Điều này khiến cho việc có được sự ổn định về mặt tổ chức bộ máy cũng như khung pháp lý trở nên khó khăn hơn, và thường dẫn đến sự thiếu chắc chắn và thiếu lòng tin của người dân vào bộ máy hiện tại. Uy tín của dịch vụ công thấp, cộng với mức lương thấp trong khu vực công góp phần làm gia tăng thách thức trong việc xây dựng liêm chính trong nền hành chính công. Đây là vấn đề mà rất nhiều quốc gia đang gặp phải, nhưng nó thực sự là áp lực đối với các nền kinh tế đang chuyển đổi, trong đó có Trung Á.

Các hệ thống kê khai tài sản ở 3 quốc gia trong khu vực Trung Á hiện đang trải qua quá trình thiết lập và chuyển đổi. Hệ thống của Ku-rur-gút-xtan có vẻ đi trước hơn một chút so với các hệ thống khác (đợt thu và đánh giá các bản kê khai tài sản đầu tiên được tiến hành năm 2005). Ngược lại, cả Ka-zắc-xtan và Tát-di-kít-xtan vẫn chưa triển khai một cách đầy đủ các cơ chế đánh giá bản kê khai tài sản của mình*.

Ở cả 3 quốc gia, quy định về kê khai tài sản đều được đưa vào luật. Cụ thể, Luật về Dịch vụ dân sự của Ka-zắc-xtan (Điều 13), Luật về Dịch vụ dân sự của Cộng hòa Ku-rur-gút-xtan (Chương V), và Luật Hiến pháp về Chính phủ của Tát-di-kít-xtan (Điều 11), Luật về Dịch vụ dân sự của Tát-di-kít-xtan (Điều 18, 31) đều có quy định về kê khai tài sản đối với công chức. Những quy định này được hỗ trợ bởi các công cụ đặc biệt - Luật của Cộng hòa Ku-rur-gút-xtan về Kê khai thông tin về Tài sản và Thu nhập, Nghĩa vụ và Bất động sản của những người giữ chức vụ chính trị và các vị trí đặc biệt khác và của các thành viên trong gia đình của họ; và Luật về Các

Hộp 9.1. Thiết lập các hệ thống kê khai tài sản ở Trung Á (tiếp)

hoạt động Chống tham nhũng của Ka-zắc-xtan (Điều 9). Khung pháp lý của Cộng hòa Ku-rur-gút-xtan có phạm vi điều chỉnh rộng nhất, bao trùm công chức của cả 3 nhánh quyền lực nhà nước và coi họ ngang nhau; trong khi đó thì Ka-zắc-xtan chỉ yêu cầu những ứng cử viên vào nghị viện phải kê khai về thu nhập với Ủy ban Bầu cử Trung ương (Luật Bầu cử của Ka-zắc-xtan, Chương 12) và thành viên của cơ quan tư pháp, trên cơ sở kế hoạch chung dành cho công chức. Tát-di-kít-xtan không yêu cầu những công chức thuộc nhánh lập pháp và tư pháp phải kê khai tài sản và thu nhập. Cả 3 quốc gia đều yêu cầu rằng bản kê khai phải được nộp vào thời điểm bắt đầu tham gia vào dịch vụ công, và phải được cập nhật hàng năm. Ngoài ra, luật pháp của Ku-rur-gút-xtan yêu cầu công chức phải nộp bản kê khai khi hết thời gian phục vụ trong dịch vụ công, và trong một số trường hợp thì phải nộp sau một khoảng thời gian nhất định kể từ sau khi rời khỏi khu vực công. Không có thông tin về quy định này trong luật của hai quốc gia còn lại.

Trong trường hợp của Ku-rur-gút-xtan, các bản kê khai tài sản được quản lý và đánh giá bởi Cơ quan của Cộng hòa Ku-rur-gút-xtan về những vấn đề liên quan đến dịch vụ dân sự, và cơ quan này không thực hiện thanh tra nội dung của các bản kê khai mà chuyển những sai phạm hay sự không tuân thủ sang cho các cơ quan thực thi pháp luật khác để xử lý. Ở cả Ka-zắc-xtan và Tát-di-kít-xtan, chức năng thanh tra nội dung liên quan đến tài chính được chính thức giao cho cơ quan quản lý thuế, trong khi đó, việc lưu giữ các bản kê khai được phân cấp đến từng cơ quan trong khu vực công. Mặc dù đường như ở các quốc gia khu vực Trung Á có những cách thức tổ chức khác nhau liên quan đến việc xử lý các bản kê khai tài sản, nhưng ở cả 3 nước thì các bản kê khai chỉ được đánh giá đơn thuần chứ không phải chịu kiểm toán hay kiểm tra gì, và cũng không có hoạt động thanh tra; những việc này được giới hạn trong phạm vi của tổ tụng hình sự.

Hộp 9.1. Thiết lập các hệ thống kê khai tài sản ở Trung Á (tiếp)

Nội dung của các bản kê khai ở Ka-zắc-xtan và Tát-di-kít-xtan được giữ bí mật, và ít nhất là về lý thuyết thì vẫn có khả năng tiếp cận được những thông tin trong bản kê khai của thành viên chính phủ theo các đạo luật về tự do thông tin ở Tát-di-kít-xtan. Ở Kur-rư-gút-xtan, thông tin về các bản kê khai tài sản của quan chức cấp cao được công khai trên mạng và được đăng trên những bản tin truyền thông theo quy định của luật, trong khi đó, việc tiếp cận thông tin về các nhóm công chức khác có thể có được nếu có đề nghị và quyền tiếp cận sẽ được cấp trong một phạm vi giới hạn liên quan đến dữ liệu cá nhân (địa chỉ, số điện thoại,...).

Ở Tát-di-kít-xtan và Ka-zắc-xtan, chế tài xử phạt được quy định từ mức kỷ luật khiển trách đến sa thải. Các biện pháp xử phạt khác bao gồm việc công bố tên của những người vi phạm các quy định về kê khai tài sản lên các ấn phẩm truyền thông, đồng thời báo cáo về vi phạm của những người đó đến Tổng thống, Thủ tướng và người đứng đầu Nghị viện, người đứng đầu Tòa án Hiến pháp và Tòa án Tối cao của Kur-rư-gút-xtan.

Có thể thấy rõ là hiện nay, nhiều thành tố vẫn chưa được thiết lập trong hệ thống của cả 3 quốc gia; thời gian sẽ cho thấy những thay đổi và tiến triển cần đạt được để những công cụ này có thể phát huy được hiệu quả của chúng. Rõ ràng là cần phải tiến hành nhiều bước đi thiết thực hơn nữa để biến những công cụ có tính pháp lý này thành những thứ có hiệu quả đương nhiên trong thực tiễn với mục đích cuối cùng là góp phần thúc đẩy liêm chính công ở những quốc gia này.

* Theo Báo cáo Liêm chính Toàn cầu của Tát-di-kít-xtan năm 2007, thì tính đến năm 2007, Tát-di-kít-xtan không tiến hành đánh giá hoặc kiểm tra thường xuyên đối với các bản kê khai tài sản. Tương tự, ở Ka-zắc-xtan, theo phát biểu của Thủ tướng nước này vào năm 2009 thì nước này dự kiến sẽ đưa ra một cách tiếp cận tổng thể trong việc thu và kiểm tra các bản kê khai tài sản của công chức và những người làm việc trong các công ty nhà nước vào năm 2011 (Thông tấn xã “Interfax – Kazakhstan” từ 22/01/2010).

Ngay từ đầu khi mà các hệ thống kê khai đầu tiên được đưa ra thì đã có nhiều ý kiến phản đối đối với nguyên tắc công khai bản kê khai do những lo ngại đã được đề cập đến ở những phần trước liên quan đến quyền cá nhân và/hoặc sự an toàn của công chức. Đến nay, dường như việc công khai các bản kê khai để người dân giám sát đã trở thành một xu thế chủ đạo trên phạm vi toàn cầu. Nhưng những tranh cãi liên quan đến vấn đề này vẫn còn tiếp tục. Một số quốc gia không công khai thông tin trong các bản kê khai cho người dân, và các cải cách không phải lúc nào cũng hướng tới minh bạch. Thí dụ, Ấn Độ đã có nhiều năm tranh cãi về việc thông tin về tài sản của các thẩm phán có cần được công khai trước người dân hay không. Năm 2009, Chính phủ Ấn Độ đề xuất một dự luật mà có thể đảm bảo sự bí mật về tài sản cho các thẩm phán của Tòa án Tối cao và Tòa án Cấp cao (trừ khi Chánh án Tòa án tối cao của Ấn Độ có quyết định khác) (Sharma and Chauhan, 2009).

Một bước tiến khác là sự tin cậy của các cơ chế hành chính trong việc xử lý các bản kê khai đã được củng cố và nâng cao. Trước đây, ý tưởng đằng sau việc công khai các bản kê khai về tài sản, thu nhập và lợi ích có vẻ như phụ thuộc một cách mạnh mẽ vào sự giám sát của các bên thứ ba như phương tiện truyền thông hay xã hội dân sự. Mặc dù việc công khai đang là một xu hướng có tính quốc tế nhưng cả các báo cáo phân tích cũng như bản thân các hệ thống kê khai đều đang dựa vào cơ chế kiểm soát mang tính quan liêu.

Tài liệu tham khảo

Burdescu, R., G.J. Reid, S. Gilman and S. Trapnell (2009), Thu hồi tài sản bị đánh cắp – Kê khai tài sản và thu nhập: Công cụ và Đánh đổi, Ngân hàng Thế giới, Cơ quan Phòng chống Ma túy và Tội phạm của Liên hợp quốc.

Demmke, C., M. Bovens, T. Henökl, K. van Lierop, T. Moilanen, G. Pikker and A. Salminen (2007), “Điều chỉnh xung đột lợi ích đối với những người có chức vụ ở Liên minh Châu Âu: Một nghiên cứu so sánh về Các quy tắc và Tiêu chuẩn về Đạo đức nghề nghiệp dành cho những người có chức vụ trong nhóm EU-27 và các tổ chức của EU”, Viện nghiên cứu Châu Âu về Hành chính công phối hợp với Trường Quản trị Utrecht, Đại học Helsinki và Đại học Vaasa.

Mackenzie, G.C. and M. Hafken (2002), Bằng chứng từ các vụ bê bối: Liệu các luật về đạo đức có khiến cho chính phủ trở nên có đạo đức hay không?, Nhà Xuất bản Brookings Institution.

Messick, R. (2009), “Kê khai tài sản và thu nhập: Những vấn đề cần xem xét khi xây dựng chế độ kê khai”, U4, Issue 2009:6.

Mukherjee, R. and O. Gokcekus (2006), “Luật về Kê khai tài sản của công chức: Có phòng ngừa được tham nhũng?”, Báo cáo Tham nhũng Toàn cầu, pp. 326-327.

OECD (2008), Kế hoạch hành động chống tham nhũng Ít-xtan-bun: Tiến triển và Thách thức, OECD, Paris, www.oecd.org/dataoecd/24/42/42740427.pdf.

Sharma, N. and C. Chauhan (2009), “Ấn Độ ban hành Luật bảo vệ tài sản của các thẩm phán”, OneWorld South Asia, 3 tháng 8,

<http://southasia.oneworld.net/todaysheadlines/india-to-enact-law-to-protect-assets-of-judges/#>.

TI Hung-ga-ri (2007), “Những nguy cơ tham nhũng ở Hung-ga-ri. Phần một: Nghiên cứu cấp nhà nước về hệ thống liêm chính quốc gia”,

www.transparency.hu/files/p/en/489/5603216722.pdf.

PHẦN III

CÁC NGHIÊN CỨU ĐIỂN HÌNH VỀ KÊ KHAI TÀI SẢN

“Các nghiên cứu điển hình về kê khai tài sản” bao gồm bốn nghiên cứu điển hình về Lit-va, Ru-ma-ni, Tây Ban Nha và U-crai-na, bên cạnh các thí dụ và tham khảo đã được cung cấp trong phần II. Phần nghiên cứu điển hình này mô tả một cách hệ thống về vấn đề kê khai tài sản ở bốn quốc gia này dựa trên những phân tích đã được đưa ra trong phần II, và bao gồm những vấn đề như: các mục tiêu chính sách trong việc thiết lập các hệ thống kê khai tài sản, khung pháp lý và sự phân công về mặt tổ chức; các nhóm công chức thuộc diện phải kê khai, và những loại thông tin cần kê khai; thủ tục để xác minh những thông tin đã được kê khai, chế tài xử lý vi phạm, và công khai bản kê khai. Những nghiên cứu điển hình cũng bàn về nỗ lực đánh giá về hiệu quả chi phí và tính hữu ích của các hệ thống này.

PHẦN III

CHƯƠNG 10: VẤN ĐỀ KÊ KHAI TÀI SẢN Ở LÍT-VA

Bối cảnh

Xét trên khía cạnh mục đích của hệ thống kê khai thì hệ thống kê khai của Lít-va có phạm vi rộng nhất. Nó bao trùm từ vấn đề minh bạch hóa nói chung đến chống tham nhũng, giám sát tài sản, làm giàu bất hợp pháp, cũng như phòng ngừa xung đột lợi ích. Quốc gia này hiện đang vận hành một cơ chế kép nhằm đảm bảo sự minh bạch và liêm chính cho nền hành chính công của mình:

- Kê khai tài sản và thu nhập của cá nhân;
- Kê khai về lợi ích của cá nhân.

Mẫu kê khai tài sản và thu nhập của cá nhân được đưa ra vào năm 1993 và được chuyển sang định dạng điện tử vào năm 2004. Từ đó đến nay thì mẫu này đã được sửa đổi nhiều lần. Năm 2007, hệ thống này chuyển sang dùng hình thức mẫu kê khai được điền trước một phần, trong đó đã chứa đựng toàn bộ thông tin thu được từ các cơ quan có thẩm quyền – như ngân hàng, các tổ chức tín dụng, các công ty bảo hiểm, các quỹ lương hưu, các tổ chức khoa học và giáo dục,... – liên quan đến tài sản và thu nhập của từng cá nhân. Mỗi cá nhân được yêu cầu rà soát thông tin chứa trong đó và điền vào những thông tin còn thiếu. Mục đích của công cụ này là để kiểm soát tài chính và giám sát tài sản của công chức.

Song song với đó, quy định kê khai về lợi ích cá nhân được đưa ra nhằm ngăn chặn xung đột giữa lợi ích công với lợi ích cá nhân của những người được giao chức trách, nhiệm vụ công, và để đảm bảo rằng lợi ích công sẽ luôn được đặt lên trên lợi ích cá nhân. Hệ thống kê khai lợi ích cá nhân được đưa ra đầu tiên và trước hết nhằm cung cấp một công cụ hiệu quả trong cuộc đấu tranh chống tham nhũng, và được đưa ra lần đầu tiên vào năm 1996. Kể từ khi được đưa ra đến nay, hệ thống này đã được thay đổi nhiều lần; những thay đổi này được đưa vào các luật tương ứng vào các năm 1998, 2000, 2001, 2003, 2004, 2005 và cuối cùng là năm 2008, năm mà có nhiều thay đổi lớn nhất. Các mẫu kê khai, cũng như các quy tắc về việc kê khai, đã được sửa đổi 4 lần trong giai đoạn 2000 đến 2008.

Cơ sở pháp lý và sự phân công về mặt tổ chức

Cơ sở pháp lý cho hệ thống kê khai tài sản và quản lý xung đột lợi ích ở Lit-va được hình thành từ các đạo luật sau đây: các luật chính điều chỉnh việc thiết lập và tính chất của hệ thống – *Luật về Kê khai tài sản và Thu nhập của người cư trú, Luật về Điều chỉnh lợi ích công và lợi ích cá nhân trong dịch vụ công, Luật về Ủy ban Đạo đức công vụ (VTEK)*; và một số điều khoản trong các luật chung và luật đặc biệt khác, thí dụ như *Luật về Dịch vụ Công, Luật về Vận động hành lang, Luật Bầu cử vào Nghị viện, Luật Bầu cử vào Nghị viện Châu Âu, Luật về Bầu cử Tổng thống, Luật Phòng ngừa tham nhũng, Luật về Kế toán đối với việc sở hữu hợp pháp tài sản cá nhân và đối với nguồn gốc của thu nhập* và các luật khác với những quy định cụ thể điều chỉnh từng thành tố của hệ thống hoặc điều chỉnh các nguyên tắc hoạt động chung của hệ thống.

Khung thể chế tương ứng dành cho hai hình thức kê khai được phân cấp và dựa trên cơ sở chia sẻ trách nhiệm giữa các cơ quan. Nói rõ hơn, mỗi cơ quan chịu trách nhiệm về việc thu và lưu giữ ban đầu đối với bản kê khai của cán bộ của mình (trừ những nhóm quan chức cấp cao được quy định riêng), cũng như việc đánh giá ban đầu và lưu trữ các bản kê khai về tài sản, thu nhập và lợi ích cá nhân mà họ đã thu được. Đây là

nhiệm vụ thuộc phạm vi trách nhiệm của người đứng đầu các cơ quan, hoặc được giao cụ thể cho những người đó.

Cơ quan Thanh tra Thuế Nhà nước thuộc Bộ Tài chính chịu trách nhiệm xử lý các bản kê khai tài sản và thu nhập (chức năng này nằm cao hơn những chức năng đề cập ở trên và nó bao trùm toàn bộ dịch vụ công). Mặt khác, Ủy ban Đạo đức công vụ chịu trách nhiệm xử lý các bản kê khai về lợi ích, và xử lý chung các bản kê khai của các nhóm công chức theo quy định của luật (trách nhiệm này bao gồm thu, giữ và lưu trữ). Ngoài ra, Ủy ban này cũng chịu trách nhiệm xây dựng đề xuất, khuyến nghị để cải tiến và thực hiện các quy định của pháp luật về đạo đức công vụ và ứng xử của những người làm trong dịch vụ dân sự. Cơ quan này có quyền ra quyết định và nghị quyết về những vấn đề này. Nó cũng chịu trách nhiệm xây dựng các hướng dẫn mang tính phương pháp. Cuối cùng, nó chịu trách nhiệm xác minh nội dung bản kê khai và điều tra những dấu hiệu vi phạm. Ủy ban Đạo đức công vụ là cơ quan chuyên trách với nhiệm vụ chính là kiểm soát việc kê khai về các lợi ích cá nhân; ở các cơ quan khác thì chức năng này chỉ là một trong số nhiều chức năng. Ủy ban này gồm có 5 thành viên. Tổng thống Cộng hòa, người phát ngôn của nghị viện và thủ tướng – mỗi người chỉ định một người có uy tín tốt và có thời gian công tác trên 10 năm công tác để phục vụ với tư cách là thành viên của Ủy ban, làm việc theo nhiệm kỳ 5 năm. Hai người còn lại được chỉ định bởi người đứng đầu Tòa án Tối cao và chủ tịch hiệp hội chính quyền tự trị địa phương. 5 người này làm việc không quá 2 nhiệm kỳ liên tục. Nghị viện chỉ định Chủ tịch Ủy ban trong số 5 thành viên của Ủy ban. Tổng số nhân viên làm việc cho Ủy ban hiện nay là 16 người.

Tương tự, Ủy ban Bầu cử trung ương xử lý bản kê khai của các ứng cử viên vào các vị trí chính trị (ghế trong nghị viện, văn phòng tổng thống, văn phòng của các thành viên của chính phủ, chính quyền tự trị địa phương và ghế trong Nghị viện Châu Âu), bao trùm tất cả các loại thông tin (tài sản, thu nhập và lợi ích cá nhân).

Ngoài ra, có những đơn vị hoặc công chức đặc biệt được giao nhiệm vụ xử lý các bản kê khai của công chức trong

nhánh quyền lực lập pháp và tư pháp, thí dụ như Ủy ban về Đạo đức và Thủ tục của Nghị viện.

Đối tượng của các hệ thống kê khai

Một lần nữa, khi xác định đối tượng của các hệ thống kê khai, ở Lit-va, có thể nói có 2 hình thức kê khai, và theo đó, có 2 nhóm đối tượng chịu sự điều chỉnh của các chế độ kê khai.

Kê khai về lợi ích cá nhân

Những người có nghĩa vụ phải kê khai về lợi ích cá nhân bao gồm các chính trị gia cấp nhà nước, các quan chức chính phủ, công chức, những người làm trong khu vực công, thẩm phán, quân nhân chuyên nghiệp, những người phục vụ trong quân đội, những người làm việc trong các doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp thuộc sở hữu của các cơ quan thuộc chính quyền tự trị, những người làm việc trong các cơ quan xây dựng ngân sách và các tổ chức công có thẩm quyền về hành chính, những người làm việc trong các doanh nghiệp sử dụng ngân sách của nhà nước hoặc địa phương, những cá nhân có thẩm quyền trong lĩnh vực quản lý công, và chủ tịch cũng như phó chủ tịch của các đảng chính trị. Yêu cầu này cũng được áp dụng cả với những nhà quản lý của các công ty cổ phần mà trong đó nhà nước nắm giữ trên 50% vốn cổ phần (cổ phiếu) cũng như cấp phó của họ và ứng cử viên vào nghị viện, vào ghế tổng thống, đối với các thành viên của chính phủ trung ương và chính quyền địa phương, và đối với Nghị viện Châu Âu.

Người làm việc trong dịch vụ công phải nộp bản kê khai - trong vòng 1 tháng kể từ khi được bầu, được bổ nhiệm hoặc phê chuẩn vào vị trí đó - cho người đứng đầu của cơ quan công quyền hoặc cơ quan chính phủ mà người đó đang làm việc, hoặc cho đại diện có thẩm quyền của cơ quan đó. Cả công chức cũng như vợ/chồng của người đó đều phải có nghĩa vụ nộp bản kê khai. Người kê khai có thể không kê khai thông tin liên quan đến vợ/chồng của mình nếu họ không sống cùng nhau hoặc không có chung hộ khẩu.

Trong trường hợp có bất kỳ thay đổi nào liên quan đến những thông tin đã được kê khai diễn ra sau khi bản kê khai đã được nộp, người kê khai phải báo cáo về những thay đổi đó trong vòng 2 tuần tính từ ngày sự thay đổi đó diễn ra. Bản kê khai cập nhật này sẽ được đính kèm vào các bản kê khai hàng năm và trở thành phần bổ sung của bản kê khai.

Kê khai về tài sản và thu nhập

Đây là yêu cầu đối với những người được bổ nhiệm vào các chức vụ chính trị và thành viên trong gia đình họ, ứng cử viên vào các vị trí chính trị cấp nhà nước và thành viên trong gia đình họ, công chức và thành viên trong gia đình họ, công chứng viên và thành viên trong gia đình họ, thư ký tòa và thành viên trong gia đình họ, thẩm phán và thành viên trong gia đình họ, công tố viên và thành viên trong gia đình họ, các thành viên trong quân đội và dịch vụ quân sự và thành viên trong gia đình họ, người đứng đầu các cơ sở giáo dục cấp nhà nước và thành viên trong gia đình họ, các công chức khác cùng với các thành viên trong gia đình họ, các thành viên trong Nội các, thành viên của các hội đồng chính quyền địa phương, thành viên của Nghị viện Châu Âu và các thành viên trong gia đình họ.

Để đáp ứng được mục đích của việc kê khai này, các thành viên trong gia đình bao gồm vợ/chồng và con (bao gồm cả con nuôi) dưới 18 tuổi đang sống cùng người kê khai; họ chỉ phải kê khai về tài sản khi họ sinh sống lâu dài ở Lit-va.

Các bản kê khai tài sản và thu nhập phải được nộp hàng năm trước ngày 1/5. Tổng số công chức thuộc diện phải kê khai xấp xỉ 150000 người.

Phạm vi và nội dung của các bản kê khai

Hiện nay, mẫu kê khai về lợi ích cá nhân được nộp dưới dạng bản in bằng giấy và sau đó dữ liệu sẽ được Ủy ban về Đạo đức công vụ nhập vào cơ sở dữ liệu điện tử. Cơ quan này hiện đang xây dựng một mẫu kê khai.

Những thông tin sau đây cần được cung cấp trong bản kê khai và liên quan đến cả người kê khai cũng như vợ/chồng (người chung hộ khẩu/người sống chung) của người đó

- Thông tin cá nhân (tên đầy đủ, mã số nhận dạng, số an ninh xã hội, (những) nơi công tác và vị trí;
- Thông tin về các pháp nhân (các tổ chức khác) mà người đó và/hoặc vợ/chồng người đó là chủ sở hữu, đồng sở hữu hoặc đồng sáng lập;
- Thông tin về các hoạt động cá nhân của người đó hoặc vợ/chồng (người chung hộ khẩu/người sống chung) của người đó, theo quy định của Luật về Thuế thu nhập cá nhân;
- Tư cách thành viên, trách nhiệm và nghĩa vụ đối với các thực thể, các tổ chức, hiệp hội, quỹ và các tổ chức xã hội, trừ tư cách thành viên của các đảng chính trị;
- Quà tặng đã nhận được trong vòng 12 tháng nếu giá trị của chúng vượt quá 1000 LTL;
- Những dịch vụ đã được nhận miễn phí hoặc được người khác hoặc pháp nhân khác thanh toán trong vòng 12 tháng nếu giá trị của chúng vượt quá 1 000 LTL;
- Các thỏa thuận/hợp đồng do người kê khai hoặc vợ/chồng của người đó ký kết trong vòng 12 tháng;
- Các mối quan hệ thân thiết và các thành viên trong gia đình cũng như những người khác quen biết với người kê khai mà có thể dẫn đến một xung đột về lợi ích.

Các bản kê khai tài sản và thu nhập cũng có một cách tiếp cận thống nhất liên quan đến phạm vi và nội dung của các bản kê khai, với mẫu kê khai và thủ tục kê khai do Cơ quan quản lý thuế Trung ương quy định. Vì vậy, tất cả những người có nghĩa vụ kê khai đều phải cung cấp những thông tin sau đây:

- Bất động sản, bao gồm cả những kết cấu chưa hoàn thiện;
- Động sản, nếu nó thuộc loại nằm trong danh mục quy định theo luật của Cộng hòa Lit-va;
- Tiền gửi ngân hàng và các tổ chức tín dụng khác hoặc ở bất kỳ nơi nào khác, nếu tổng số tiền vượt quá 2000 LTL;

- Các khoản tiền đã vay mà chưa trả, nếu tổng số tiền vượt quá 2000 LTL;
- Các khoản tiền đã cho vay mà chưa được hoàn trả, nếu tổng số tiền vượt quá 2000 LTL;
- Các công trình nghệ thuật, đá quý, trang sức và kim loại quý, nếu giá trị của mỗi món vượt quá 2000 LTL;
- Chứng khoán, nếu giá trị của chúng vượt quá 2000 LTL.

Tài sản nằm trong diện phải kê khai bao gồm cả tài sản đặt ở Lit-va và ở nước ngoài. Tuy nhiên, tài sản được cung cấp cho một người mà người đó tham gia vào hoạt động bí mật trên cơ sở hợp tác với các cơ quan thực thi pháp luật thì không phải kê khai.

Xử lý các bản kê khai

Như đã đề cập trước đây, các bản kê khai về lợi ích cá nhân được nộp cho người đứng đầu cơ quan nơi mà công chức đang làm việc hoặc cho Ủy ban về Đạo đức công vụ, tùy từng nhóm đối tượng. Tùy từng vụ việc cụ thể, việc kiểm soát đối với quá trình xử lý và xác minh bản kê khai được thực hiện bởi các cơ quan/cá nhân sau đây:

- Ủy ban Đạo đức Công vụ
- Cơ quan Thanh tra Thuế
- Người đứng đầu hoặc đại diện được ủy quyền của cơ quan nơi mà công chức đang làm việc
- Các cơ quan thực thi pháp luật

* Có một trường hợp ngoại lệ đối với công chức và những người làm việc trong các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện các hoạt động điều hành của Cộng hòa Lit-va, hoạt động của những người này được điều chỉnh bởi Luật về Hoạt động điều hành. Họ và các thành viên trong gia đình họ phải kê khai tài sản theo một quy trình riêng và trong một giới hạn thời gian được quy định bởi chính phủ hoặc một cơ quan được chính phủ ủy quyền.

Liên quan đến chức năng này, những người đứng đầu hoặc đại diện được ủy quyền của những người đứng đầu cơ quan nơi mà công chức đang làm việc sẽ cung cấp cho cấp dưới của mình những khuyến nghị về việc thực hiện những quy định của luật về vấn đề kê khai. Và nếu có cơ sở hợp lý để tin rằng người đó không tuân theo những quy định của luật, thì người đứng đầu hoặc đại diện được ủy quyền của người đó sẽ tiến hành thanh tra các hoạt động của người đang bị nghi vấn. Việc thanh tra có thể do người đó tự tiến hành, hoặc tiến hành theo yêu cầu của Ủy ban Đạo đức công vụ.

Trong trường hợp thấy cần thiết phải kiểm tra tính chân thực của các thông tin đã được cung cấp trong các bản kê khai về lợi ích cá nhân, việc kiểm tra sẽ được tiến hành: i) bởi cơ quan Thanh tra thuế theo đề nghị của người đứng đầu cơ quan hoặc của Ủy ban Đạo đức công vụ; hoặc ii) bởi người đứng đầu của cơ quan, đại diện được ủy quyền của người đó hoặc Ủy ban Đạo đức công vụ.

Kết quả của việc xác minh được bàn giao cho Ủy ban Đạo đức công vụ, và cơ quan này có thể tiến hành thủ tục xác minh thêm hoặc các biện pháp phù hợp khác tùy thuộc vào sự hài lòng đối với kết quả. Nếu quá trình thực hiện các thủ tục xác minh cho thấy có các yếu tố cấu thành tội phạm hình sự thì bằng chứng sẽ được chuyển sang cho các cơ quan công tố và cơ quan thực thi pháp luật có liên quan.

Hệ thống xử lý các bản kê khai tài sản và thu nhập được thiết lập độc lập so với hệ thống xử lý bản kê khai về lợi ích cá nhân. Cơ quan quản lý thuế xác minh tính chính xác của các thông tin được cung cấp trong các bản kê khai về thu nhập và tài sản, đồng thời thu và lưu giữ các bản kê khai. Trước ngày 01 tháng 02 hàng năm, Cơ quan quản lý dịch vụ dân sự, trên cơ sở thông tin từ hệ thống Đăng ký của công chức, phải nộp cho cơ quan quản lý thuế trung ương một danh sách những người đã được nhận vào làm trong khu vực công trong năm đó.

Cơ quan quản lý thuế địa phương có quyền ban hành hướng dẫn mang tính bắt buộc nhằm yêu cầu một người dân phải chứng minh về nguồn gốc của tài sản đã được kê khai.

Trong trường hợp đó, nguồn gốc của tài sản đã được kê khai phải được chứng minh bằng những giấy tờ chứng nhận về các giao dịch đã được thực hiện, các văn bản có hiệu lực pháp lý khác, hoặc cam kết bằng văn bản của các bên thứ ba theo quy định của pháp luật. Những tài liệu này phải chứa đựng thông tin mà có thể cho thấy nhận dạng của người mà đã chi tiêu các khoản tiền. Những quy định như thế này cho phép việc áp dụng các cơ chế ngăn ngừa hành vi làm giàu bất chính nhằm giám sát tài sản và thường là sẽ góp phần làm nên thành công của các cuộc điều tra chống tham nhũng.

Chế tài

Các chế tài về kỷ luật và hành chính được đặt ra để xử lý vi phạm đối với các quy định về kê khai lợi ích cá nhân. Các hình thức có từ “chế tài mềm”, thí dụ như từ hình thức khiển trách trước mọi người đến hình thức hạn chế, cấm – chẳng hạn như cấm thăng chức hoặc khen thưởng trong thời gian 1 năm – đến sa thải khỏi vị trí/chức vụ và cấm tham gia vào dịch vụ dân sự trong vòng 3 năm.

Những người thuộc diện phải kê khai mà né tránh việc nộp bản kê khai, không nộp bản kê khai đúng thời hạn, không nộp bản kê khai, hoặc cung cấp thông tin không đúng thì sẽ trở thành đối tượng bị truy cứu trách nhiệm hình sự hoặc hành chính.

Công khai

Các bản kê khai về lợi ích cá nhân hàng năm sẽ được công bố công khai trên Công báo (*Valstybės žinios*) trước ngày 1/5 hàng năm. Những bản kê khai thuộc diện phải công khai bao gồm bản kê khai của Tổng thống Cộng hòa, các thành viên Nghị viện, Thủ tướng, các bộ trưởng, thứ trưởng, các thư ký của bộ, chánh án và thẩm phán của Tòa án Hiến pháp, chánh án Tòa án tối cao, Tòa Thượng thẩm và các tòa án địa phương, chánh án Tòa án Kinh tế và các tòa án quận, các phó chánh án và thẩm phán, công tố viên trưởng và các phó công tố viên trưởng, người đứng đầu các chi nhánh của Cơ quan Công tố, người đứng đầu các văn phòng công tố ở cấp quận và hạt, người đứng đầu các bộ phận của Cơ quan Kiểm toán Quốc

gia, các thống đốc, các phó thống đốc, người đứng đầu các cơ quan Chính phủ (các cơ quan, đơn vị, cơ quan cung cấp dịch vụ công, thanh tra), người đứng đầu các đơn vị, cơ quan cung cấp dịch vụ và thanh tra ở các bộ, người đứng đầu các đơn vị thuộc bộ máy hành chính nhà nước (cấp trưởng), cấp phó, chủ tịch và các phó chủ tịch Ban quản trị Ngân hàng Nhà nước Lit-va, cấp trưởng của các đơn vị trong Cục Hải quan thuộc Bộ Tài chính và các cơ quan hải quan ở địa phương, người đứng đầu của Cơ quan Thanh tra Thuế Nhà nước thuộc Bộ Tài chính và các cơ quan thanh tra thuế ở địa phương, người đứng đầu của các đơn vị của Ban Điều tra Tội phạm Kinh tế thuộc Bộ Nội vụ và người đứng đầu của các đơn vị điều tra tội phạm kinh tế của thành phố và quận, Tổng tư lệnh cảnh sát, cảnh sát trưởng và phó cảnh sát trưởng, thị trưởng, phó thị trưởng, các nhà quản lý hành chính, chủ tịch của các hội đồng thành phố và Thanh tra Nghị viện.

Bảng 10.1. Dữ liệu về các bản kê khai về lợi ích cá nhân đã được công khai

Năm	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Số người	1707	2114	2114	1509	3151	3284	3323	3567	3631	11397

Sau khi xuất trình một văn bản xác nhận về danh tính của mình, bất kỳ cá nhân nào cũng có thể được cho phép tiếp cận bản kê khai hàng năm và các bản kê khai về lợi ích cá nhân khác của những người khác, theo quy trình thủ tục được quy định bởi Ủy ban Đạo đức Công vụ. Các bản kê khai về lợi ích cá nhân của những người làm việc trong cơ quan cung cấp dịch vụ công ở cấp trung ương và địa phương có thể được công khai rộng rãi khi có quyết định của Ủy ban Đạo đức Công vụ.

Cần lưu ý rằng dữ liệu về thu nhập và tài sản hàng năm không được phép công khai, trừ khi đó là dữ liệu về thu nhập và tài sản của các chức vụ chính trị, Tổng thống Cộng hòa Lit-va, các thành viên Nghị viện, thành viên Nghị viện Châu Âu, thủ tướng, bộ trưởng, thứ trưởng, người đứng đầu Văn phòng

Thủ tướng, cố vấn của Thủ tướng, các thành viên Hội đồng thành phố, chánh án và phó chánh án các tòa án, các thẩm phán, các công tố viên trưởng và cấp phó, người đứng đầu và cấp phó của các đơn vị của cơ quan công tố, người đứng đầu và cấp phó của cơ quan thanh tra, kiểm soát, nhân viên của Cơ quan Kiểm toán quốc gia, cán bộ của Cục Hải quan thuộc Bộ Tài chính, các công chức Chính phủ trong cơ quan thuế và các nhân viên Chính phủ khác và các thành viên trong gia đình của họ - trừ nhân viên thuộc các đơn vị điều hành, bản kê khai tài sản và thu nhập của những người này được *công khai trước ngày 1/10 hàng năm* trong số báo đặc biệt của nhà nước.

Bảng 10.2. Dữ liệu về các bản kê khai tài sản và thu nhập đã được công khai

Năm	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Số người	45890	43091	41393	42379	43695	44246

Cơ quan quản lý thuế trung ương sẽ công khai các thông tin kê khai của những nhóm công chức này trong số đặc biệt của Công báo (*Valstybės žinios*).

Các công chức khác và thành viên trong gia đình họ có thể đăng thông tin về bản kê khai của họ trên số đặc biệt của Công báo. Sau khi được phê duyệt, phần trích chứa đựng những thông tin cơ bản trong bản kê khai, kèm theo văn bản đồng ý cho công khai thông tin kê khai, phải được chính những người đó nộp cho cơ quan biên tập của Công báo.

Đánh giá các hệ thống kê khai

Theo một nghiên cứu được thực hiện bởi TI Lit-va, “Nghiên cứu chẩn đoán – Bản đồ tham nhũng của Lit-va” vào năm 2008, khi được hỏi rằng các biện pháp giảm tham nhũng nào là hiệu quả nhất, thì những người được hỏi đã xếp biện pháp “kiểm tra hoàn cảnh của công chức, giám sát sự minh bạch về tài sản của gia đình người đó” ở vị trí thứ 5 (31% năm 2008, so với 29% trong năm 2004); khi đặt câu hỏi tương tự đối với công chức thì 31% chọn biện pháp nâng cao trách nhiệm giải trình của công chức và 22% chọn biện pháp thực hiện các nguyên tắc chung về kê khai thu nhập.

PHẦN III

CHƯƠNG 11: VẤN ĐỀ KÊ KHAI TÀI SẢN Ở RU-MA-NI

Bối cảnh

Quy định về kê khai tài sản và lợi ích là một phần trong chính sách phòng, chống tham nhũng. Trong số những lý do để đưa ra chế độ kê khai, các cơ quan có thẩm quyền của Ru-ma-ni liệt kê một số lý do chính như sau:

- Để thực hiện chính sách quản lý xung đột lợi ích;
- Để tăng cường lòng tin của người dân và trách nhiệm giải trình xã hội;
- Để phù hợp với yêu cầu của quốc tế;
- Là một phần trong tiến trình hợp tác EU;
- Để đảm bảo sự minh bạch trong thực thi công vụ;
- Để khắc phục sự không tương thích trong hệ thống pháp luật;
- Để nâng cao mức độ đấu tranh chống tham nhũng thông qua các biện pháp hành chính.

Hệ thống kê khai tài sản được đưa ra lần đầu tiên vào năm 1996 và dần được hoàn thiện từ đó đến nay. Ban đầu, các bản kê khai không được công khai; năm 2003, chúng được công khai, nhưng nội dung của mẫu kê khai đã được giảm đi đáng kể, và đến năm 2005 thì mẫu kê khai đã được sửa đổi một lần

nữa để công khai toàn bộ thông tin trong bản kê khai. Luật năm 2005 cũng quy định rõ rằng các bản kê khai là tài liệu công cộng. Trong suốt giai đoạn này, thường xuyên có nhiều ý kiến tranh cãi xung quanh vấn đề công khai tài sản vì đây là một vấn đề cực kỳ nhạy cảm, cùng với vấn đề về tài chính cho các đảng chính trị và công khai hoạt động của các dịch vụ về tình báo trong chủ nghĩa cộng sản. Áp lực thường xuyên từ các nhân tố bên ngoài, như Hội đồng Châu Âu và Liên minh Châu Âu, cùng với đòi hỏi ngày càng tăng của xã hội về tăng cường sự minh bạch, đã đưa vấn đề công khai tài sản và lợi ích vào chương trình nghị sự của các cơ quan chính quyền Ru-ma-ni. Giai đoạn 2005-2007 là giai đoạn tạo được động lực quan trọng nhất để có được bước tiến đáng kể, khi mà Ru-ma-ni chuẩn bị gia nhập Liên minh Châu Âu. Khi đàm phán kết thúc vào năm 2004, Báo cáo chung của ngành Tư pháp và Nội vụ đã được thông qua, trong đó liệt kê những lĩnh vực cần phải được thúc đẩy hơn nữa ở Ru-ma-ni. Mặc dù ghi nhận sự tồn tại của hệ thống kê khai tài sản và lợi ích ở nước này, nhưng Liên minh Châu Âu vẫn nhấn mạnh về sự cần thiết phải có một cơ chế hiệu quả mà trong đó có áp dụng các chế tài có tính răn đe. Bên cạnh đó, năm 2005, GRECO – “Nhóm các quốc gia chống tham nhũng” - đã khuyến nghị về việc “đưa ra một hệ thống hiệu quả để giám sát việc kê khai tài sản và lợi ích”.

Sau sự thay đổi về chính phủ vào năm 2004, năm 2005, trong một nỗ lực nhằm thể hiện quyết tâm thực hiện thỏa thuận đã đạt được với Liên minh Châu Âu, liên minh cầm quyền mới đã thông qua mẫu kê khai tài sản và lợi ích hiện nay. Quá trình thông qua mẫu kê khai này không hề suôn sẻ: các cuộc tranh cãi ở nghị viện diễn ra gay gắt, một số thành viên của nghị viện tìm mọi cách để sửa đổi phần lớn mẫu kê khai mà chính phủ đề xuất. Cuối cùng, liên minh cầm quyền nỗ lực vận động các đại biểu của mình trong nghị viện và mẫu kê khai tài sản và lợi ích được thông qua đúng như đề xuất ban đầu. Ngay lập tức sau khi mẫu kê khai mới được thông qua, các công việc bắt đầu được tiến hành để xây dựng một cơ chế xác minh hiệu quả mà có thể bao quát được toàn bộ các bản kê khai về tài sản, kê khai về lợi ích và điều chỉnh được những sự

không tương thích có thể có. Vấn đề làm giàu bất chính (hoặc không giải trình được nguồn gốc tài sản) thực sự là một vấn đề khó khăn để điều chỉnh, vì Hiến pháp Ru-ma-ni giả định rằng mọi tài sản của một người được coi là có được một cách hợp pháp. Ngoài ra, Hiến pháp cũng quy định rằng việc tịch thu tài sản chỉ có thể được thực hiện đối với tội phạm hoặc các hành vi vi phạm. Những quy định này khiến cho việc xác minh về mặt hành chính đối với tài sản và việc áp dụng các chế tài xử lý trở nên cực kỳ khó khăn. Sau khi Ru-ma-ni gia nhập Liên minh Châu Âu vào năm 2007, một cơ chế hợp tác và xác minh đã được thiết lập trong lĩnh vực cải cách tư pháp và chống tham nhũng. Bốn trụ cột đã được thiết lập, trong đó trụ cột thứ hai tập trung vào vấn đề xác minh bản kê khai tài sản: “Thiết lập một cơ quan liên chính, chịu trách nhiệm xác minh tài sản, những sự không tương thích về tài sản và những xung đột lợi ích tiềm ẩn, đồng thời đưa ra những quyết định giải quyết mà trên cơ sở của quyết định đó, các chế tài có tính răn đe có thể được áp dụng”. Kết quả là, mỗi báo cáo quốc gia mà Ủy ban Châu Âu thông qua đều có một phần đánh giá về hệ thống kê khai tài sản. Việc xây dựng một cơ chế kiểm soát đã tốn rất nhiều công sức và nghị viện đã thông qua các đạo luật cần thiết để thành lập Cơ quan Liên chính Quốc gia vào năm 2007.

Những đạo luật có liên quan nhất đến lĩnh vực này bao gồm:

- Luật số 115/1996 về việc kê khai và giám sát tài sản của công chức, quan tòa, những người làm việc trong khu vực công và những người đứng đầu.
- Luật số 78/2000 về phòng ngừa, phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng.
- Luật số 161/2003 về các biện pháp đảm bảo minh bạch trong thực thi công vụ và trong môi trường kinh doanh, phòng ngừa và xử lý tham nhũng.
- Nghị định Khẩn cấp của Chính phủ số 14/2005 về việc sửa đổi mẫu kê khai tài sản và lợi ích.

- Luật số 144/2007 về việc thành lập, tổ chức và hoạt động của Cơ quan Liêm chính Quốc gia.
- Nghị định khẩn cấp của Chính phủ số 49/2007 về việc sửa đổi và hoàn thiện Luật số 144/2007.
- Luật số 94/2008 về việc phê chuẩn Nghị định khẩn cấp của Chính phủ số 49/2007 về việc sửa đổi và hoàn thiện Luật số 144/2007.

Sự phân công về mặt tổ chức

Tháng 5 năm 2007, Luật về Cơ quan Liêm chính Quốc gia (NIA) được thông qua. NIA là một cơ quan hành chính tự quản với thẩm quyền không hạn chế về tư pháp, hành pháp và lập pháp, chịu trách nhiệm xác minh các bản kê khai tài sản, kê khai lợi ích và sự tuân thủ đối với cơ chế kê khai. Nghị viện đã rút bớt quyền hạn của NIA – như đề xuất của Chính phủ - và thậm chí ở mức độ nhẹ nhàng hơn khi Luật được thông qua thì vẫn còn rất nhiều tranh cãi. Nhiều cuộc tranh luận trên phạm vi rộng đã nổ ra xung quanh vấn đề thẩm quyền của NIA, nhiều nghị sĩ chống lại việc những tài sản không giải thích được nguồn gốc thể hiện trong các bản kê khai sẽ bị kiểm soát. Lý do được đưa ra là pháp luật về hình sự và hành chính quy định rằng việc tịch thu tài sản chỉ được thực hiện với điều kiện cung cấp được bằng chứng về việc những tài sản đó có được là do kết quả của việc thực hiện, hoặc được sử dụng trong mối liên hệ với, một tội phạm hoặc hành vi trái pháp luật, trong khi đó thì luật về NIA lại cho phép thực hiện việc tịch thu khi công chức không giải trình được về sự tăng lên đáng kể về tài sản của mình trong thời gian giữ chức vụ. Cuối cùng, luật cho phép tịch thu những tài sản không giải trình được, nhưng công cụ được trao cho các thanh tra viên của NIA để thực hiện việc xác minh thì không đủ mạnh như mong đợi ban đầu. Một cuộc tranh cãi khác – được Chính phủ dàn xếp trước khi gửi dự thảo luật cho Nghị viện – liên quan đến định nghĩa về xung đột lợi ích. Bản dự thảo ban đầu đưa ra một định nghĩa rộng hơn theo pháp luật về hành chính, trong đó đã có tính đến yếu tố rằng Bộ luật Hình sự đã có quy định

về tội phạm liên quan đến xung đột lợi ích⁸⁹. Tuy nhiên, quyết định cuối cùng được đưa ra là giới hạn định nghĩa về xung đột lợi ích theo luật hành chính xuống mức quan hệ cấp một - có phạm vi hẹp hơn so với phạm vi định nghĩa theo luật hình sự - nhưng điều chỉnh cả những lợi ích phi vật chất. Phạm vi về tính không tương thích vẫn không thay đổi và được quy định chủ yếu trong Luật số 161/2003 và trong các quy định điều chỉnh nhiều nhóm công chức.

Những bất đồng xung quanh việc thông qua đạo luật này tiếp tục diễn ra trong những tháng sau đó, khi mà NIA gặp khó khăn trong việc tiếp nhận phân bổ ngân sách và không có không gian làm việc cần thiết để dùng làm trụ sở chính. Những khó khăn chính gặp phải trong quá trình thành lập Cơ quan này là:

- Thiếu không gian làm việc;
- Thiếu ý chí chính trị để củng cố Cơ quan;
- Những khiếm khuyết trong hệ thống pháp luật;
- Thời gian tiến hành các thủ tục mua sắm công kéo dài;
- Thiếu cán bộ;
- Lương của các thanh tra viên thấp;
- Phản ứng của chính phủ trước khủng hoảng kinh tế có tác động tiêu cực đến việc tuyển dụng cán bộ mới.

Những nhiệm vụ chính của NIA là:

- Thu bản kê khai;
- Lưu giữ bản kê khai;
- Đảm bảo sự tiếp cận của người dân đối với các bản kê khai;

⁸⁹ Điều 2531 của Bộ luật Hình sự Ru-ma-ni – Xung đột lợi ích xảy ra khi công chức, trong quá trình thực thi công vụ của mình, hoàn thành một hành vi hoặc tham gia vào một quá trình ra quyết định mà từ đó làm nảy sinh một lợi ích vật chất cho bản thân người đó, vợ/chồng người đó, họ hàng từ cấp hai trở xuống của người đó, hoặc cho bất kỳ ai mà người đó có quan hệ lao động trong vòng 5 năm qua hoặc từ bất kỳ ai đem lại cho người đó hoặc nhận từ người đó những lợi ích hoặc dịch vụ khác. Quy định này không áp dụng trong trường hợp phê chuẩn hoặc thông qua luật và quy định.

- Kiểm soát việc nộp bản kê khai;
- Hướng dẫn công chức về cách thức điền vào mẫu kê khai;
- Hỗ trợ theo đề nghị của công chức;
- Xác minh nội dung của các bản kê khai;
- Nộp hồ sơ lên tòa án đề nghị được áp dụng chế tài xử lý trong trường hợp thiếu tuân thủ đối với các quy định về công khai tài sản, xung đột lợi ích;
- Thông báo cho cơ quan điều tra hình sự về những sai phạm mà có thể cấu thành tội phạm hình sự;
- Tiến hành các nghiên cứu, phân tích và tổng hợp thống kê hàng năm.

Quyền hạn của NIA là:

- Tiếp cận những hồ sơ/tài liệu của các cơ quan công;
- Có quyền yêu cầu người kê khai và những người khác giải trình;
- Có quyền trưng cầu ý kiến chuyên gia khi có ý kiến đồng ý của người được xác minh;
- Có quyền phạt hành chính đối với công chức vi phạm.

Bảng 11.1. Ngân sách của NIA tính bằng Euro

Năm	Tổng số	Nhân sự	Hàng hóa và dịch vụ	Đầu tư
2007	890.000	580.000	116.000	194.000
2008	2.600.000	1.385.000	852.000	357.000
2009	3.620.000	2.021.000	936.000	661.000

Cơ quan được thành lập vào tháng 5 năm 2007 nhưng cuối năm 2007, khi lựa chọn được phó chủ tịch (khi cạnh tranh để lựa chọn chủ tịch thì không ứng viên nào được chọn)

thì mới bắt đầu đi vào hoạt động. Sau đó, vị phó chủ tịch này vận động và được ngồi vào ghế chủ tịch. Điều đó dẫn đến việc ghế phó chủ tịch bị bỏ trống, và tình trạng này duy trì cho đến hiện nay – NIA không nỗ lực để tuyển được một phó chủ tịch thay thế do những hạn chế về ngân sách và do sự thể hiện kém của những ứng cử viên vào chức vụ này tại cuộc thi được tổ chức để chọn người vào vị trí này. Năm 2009, số lượng nhân viên của NIA đạt đến con số 116, trong đó có 57 thanh tra viên (đảm bảo thực hiện chức năng hoạt động của cơ quan) và 59 nhân viên hành chính và phục vụ.

Việc giám sát đối với NIA được thực hiện bởi Hội đồng Liêm chính quốc gia⁹⁰ do Thượng viện Ru-ma-ni bổ nhiệm. Thượng viện có thể miễn nhiệm bộ máy quản lý của NIA khi có đề nghị của Hội đồng Liêm chính. Hội đồng được quyết định thành lập trên cơ sở tuân thủ nguyên tắc có sự tham gia bình đẳng của đại diện tất cả các nhóm người thuộc phạm vi mà NIA có thể điều tra. Hội đồng hoạt động dưới quyền của Thượng viện và hoạt động của nó mang tính chất không thường trực.

Chủ tịch và phó chủ tịch của NIA được lựa chọn thông qua một cuộc thi do Hội đồng Liêm chính Quốc gia tổ chức. Họ có thể bị miễn nhiệm trong những trường hợp sau đây:

- Từ chức;
- Có sai phạm trong quản lý;
- Bị kết án phạm tội hình sự;
- Nếu bị phát hiện vi phạm các quy định của pháp luật về xung đột lợi ích, hoặc nếu bị quyết định tịch thu một phần tài sản hoặc một hàng hóa cụ thể;

⁹⁰ Hội đồng Liêm chính quốc gia được cấu thành bởi: một thành viên đại diện cho mỗi nhóm chính trị trong Thượng viện Ru-ma-ni và một đại diện cho các dân tộc thiểu số trong Hạ viện; một đại diện của Bộ Tư pháp; một đại diện của Bộ Kinh tế và Tài chính; một đại diện của Liên đoàn Hội đồng cấp hạt quốc gia; một đại diện của Hiệp hội các đô thị; một đại diện của Hiệp hội các phường xã; một đại diện của các công chức cấp cao và một đại diện của công chức do Cơ quan quốc gia về công chức lựa chọn; một đại diện do hiệp hội các quan tòa lựa chọn; một đại diện của NGO trong lĩnh vực nhân quyền, kinh tế, pháp luật và tài chính.

- Không đáp ứng được bất kỳ yêu cầu mang tính bắt buộc nào đối với vị trí được bổ nhiệm.

Ngoài việc chịu sự kiểm soát về tài chính của Tòa Kiểm toán, NIA phải chịu kiểm toán sớm từ cơ quan kiểm toán bên ngoài. Việc kiểm toán phải đưa ra được những khuyến nghị liên quan đến việc quản lý tổ chức, và phải được chủ tịch của NIA báo cáo lên Hội đồng Liêm chính. Kết quả kiểm toán có thể được coi là cơ sở để kết luận rằng việc quản lý tổ chức có được thực hiện một cách đúng đắn để thực hiện nhiệm vụ của tổ chức hay không.

Ngoài NIA, mỗi cơ quan công đều phải chỉ định một người chịu trách nhiệm thu bản kê khai của cán bộ làm việc trong cơ quan đó và làm đầu mối trong quan hệ hợp tác với NIA. Người này phải chịu trách nhiệm trực tiếp trước người đứng đầu cơ quan, và cả hai phải chịu trách nhiệm về hoạt động của hệ thống.

Nhiệm vụ của những người được chỉ định này bao gồm:

- Tiếp nhận và nhập dữ liệu của các bản kê khai tài sản và kê khai lợi ích, có biên nhận trực tiếp về việc tiếp nhận bản kê khai và hướng dẫn người kê khai khai đúng mẫu và đúng thời hạn.

- Lưu hồ sơ của các bản kê khai tài sản và kê khai lợi ích trong hồ sơ đặc biệt với tên gọi là “Hồ sơ về các bản kê khai tài sản” và “Hồ sơ về các bản kê khai lợi ích”, trong đó mẫu của các bản kê khai này do Chính phủ quy định theo đề xuất của NIA.

- Đảm bảo các bản kê khai tài sản và kê khai lợi ích được đăng tải trên website của tổ chức, nếu có, hoặc trên bảng tin, trong thời gian chậm nhất là 30 ngày kể từ khi nhận được. Bản kê khai tài sản và kê khai lợi ích sẽ được để trên website trong thời gian ít nhất 5 năm, và sau đó sẽ được lưu trữ theo quy định của pháp luật.

- Trong vòng tối đa 10 ngày kể từ khi nhận được các bản kê khai tài sản và kê khai lợi ích, gửi các bản sao có công chứng của các bản kê khai đó đến NIA, sau đó NIA sẽ đăng

chúng trên website của mình trong vòng 30 ngày kể từ khi nhận được. Thời gian đăng trên mạng của NIA được quy định trong luật.

- Đăng tải trên website, nếu có, hoặc trên bảng tin, tên và chức vụ của những người không nộp bản kê khai tài sản và kê khai lợi ích trong vòng tối đa 15 ngày kể từ ngày hết hạn nộp theo quy định của pháp luật, thông tin này sau đó sẽ được báo cáo lên NIA.

- Tư vấn về nội dung và việc áp dụng các quy định của pháp luật liên quan đến việc kê khai và xác minh tài sản, xung đột lợi ích bằng cách đưa ra ý kiến tham vấn theo yêu cầu của những người có nghĩa vụ phải nộp bản kê khai theo quy định của pháp luật.

Những ai phải kê khai?

- Tổng thống Ru-ma-ni và các cố vấn của Tổng thống và cố vấn của Nhà nước;

- Các thành viên Nghị viện;

- Các thành viên Chính phủ, các bộ trưởng, thứ trưởng và các chức vụ tương đương và các cố vấn của Nhà nước làm việc trong bộ máy của Thủ tướng;

- Thành viên của Hội đồng cấp cao của Tòa án

- Các thẩm phán, công tố viên, thư ký tòa và các vị trí tương đương, những người thực hiện trợ giúp tư pháp và những cán bộ làm việc phụ trợ chuyên trách trong các tòa án và văn phòng công tố;

- Các thẩm phán của Tòa án Hiến pháp;

- Thành viên của Tòa Kiểm toán và những người làm việc trong đó;

- Chủ tịch Hội đồng Lập pháp và người đứng đầu các bộ phận, các chánh thanh tra và phó chánh thanh tra, chủ tịch và các phó chủ tịch của Cơ quan giám sát về Bảo vệ dữ liệu cá nhân;

- Các thành viên của Hội đồng Cạnh tranh, của Hội đồng Quốc gia về Nghiên cứu Lưu trữ mật vụ, Hội đồng của Ủy ban Giám sát Bảo đảm, Hội đồng của Ủy ban Giám sát Hệ thống Lương hưu, Hội đồng Chống phân biệt đối xử, Hội đồng Nghe-Nhìn quốc gia, của các ban và các ủy ban cấp cao của Cơ quan Phát thanh và Cơ quan Truyền hình Nhà nước của Ru-ma-ni;
- Thành viên của Hội đồng Liêm chính quốc gia và chủ tịch, các phó chủ tịch của NIA;
- Tổng giám đốc và các thành viên trong ban quản trị của Cơ quan Báo chí quốc gia (ROMPRESS);
- Giám đốc và các phó giám đốc của Cơ quan Tình báo Ru-ma-ni, Cơ quan Thông tin Đối ngoại, Cơ quan Viễn thông đặc biệt và Cơ quan Bảo vệ;
 - Những người làm công tác ngoại giao và lãnh sự;
 - Các đại biểu được bầu ở cấp địa phương
 - Những người nắm giữ vị trí lãnh đạo và kiểm soát và các công chức, bao gồm cả những người có tư cách đặc biệt có phạm vi hoạt động trong các cơ quan công quyền ở cả trung ương và địa phương, hoặc trong một số trường hợp, trong cả các tổ chức công;
 - Những người nắm giữ các vị trí lãnh đạo và kiểm soát trong hệ thống giáo dục và các cơ sở y tế nhà nước;
 - Cán bộ dưới quyền của các thành viên cấp cao trong nội các và nhân viên làm việc cho văn phòng quận trưởng;
 - Thành viên của các ban quản trị, hoặc các hội đồng lãnh đạo hoặc các ủy ban giám sát – cũng như những người nắm giữ các vị trí lãnh đạo – trong các công ty nhà nước cấp quốc gia hoặc địa phương, các công ty quốc gia hoặc, trong một số trường hợp, các công ty thương mại mà cơ quan nhà nước ở cấp nhà nước hoặc cấp địa phương nắm phần lớn cổ phần;
 - Các thống đốc, phó thống đốc, thành viên ban quản trị và ban điều hành của Ngân hàng Nhà nước Ru-ma-ni, và các ngân hàng mà nhà nước có cổ phần;

- Nhân viên của các tổ chức công trong quá trình cổ phần hóa;
- Những người đang vận động để được bầu vào chức vụ Tổng thống, Phó Tổng thống Ru-ma-ni, thượng nghị sĩ, các thành viên Nghị viện Châu Âu, cố vấn quốc gia, cố vấn địa phương hoặc thị trưởng có nghĩa vụ phải công khai về tài sản và lợi ích của mình.

Theo NIA, mỗi năm có khoảng 300000 công chức phải nộp báo cáo kê khai tài sản và lợi ích, tương đương với 80% tổng số người làm việc trong khu vực công. Các bản kê khai về tài sản phải có thông tin của công chức, vợ/chồng và con chưa thành niên của người đó. Mẫu kê khai được sử dụng ở đây rất độc đáo, và có thể xem tại phần Phụ lục.

Kê khai gì và như thế nào?

Bản kê khai tài sản bao gồm thông tin về hàng hóa động sản và bất động sản, kể cả tiền trong các tài khoản ngân hàng và tiền mặt, các khoản nợ và lợi nhuận. Để xem chi tiết danh mục những nội dung cần kê khai, xem Phụ lục.

Bản kê khai được nộp hàng năm – chậm nhất là ngày 15/6 của năm tài khóa; vào thời điểm công chức nhận nhiệm vụ và khi thôi chức – trong vòng 15 ngày; và khi đăng ký tham gia tranh cử vào các vị trí do bầu cử - trong vòng 15 ngày kể từ khi được đề cử hoặc được bầu vào vị trí đó, hoặc khi bắt đầu thực hiện nhiệm vụ ở vị trí đó.

Các bản kê khai được nộp trên bản in giấy, và bản gửi đi phải là bản gốc có chữ ký của người kê khai. Bản kê khai được tiếp nhận bởi người được phân công tiếp nhận bản kê khai trong mỗi tổ chức, những người này sẽ thực hiện việc kiểm tra ban đầu và thông báo cho công chức về những lỗi sai đã được phát hiện, cho phép người kê khai được nộp lại bản kê khai mới. Sau đó, bản kê khai sẽ được chuyển đến NIA và được đăng trên website của cơ quan này (thời gian đăng trên mạng là 5 năm). Bản kê khai được công khai toàn bộ. Mẫu kê khai có sẵn ở cả hai định dạng - trên giấy và bản điện tử (có thể được tải trực tiếp từ trên mạng). Những hướng dẫn về việc

điền vào mẫu kê khai có thể tìm thấy trên website của NIA. NIA cũng cung cấp hỗ trợ pháp lý khi có đề nghị.

Để có thể kiểm soát và công khai các bản kê khai về tài sản và lợi ích, NIA đã đưa vào vận hành một hệ thống điện tử để quản lý các tài liệu đã nhận được dưới định dạng bản kê khai trên giấy. Các bản kê khai này được quét và đưa vào hệ thống quản lý dữ liệu, và hệ thống này sẽ cung cấp thông tin đến cho người dân tại địa chỉ <http://declaratii.integritate.eu/>. Thông tin cũng có thể được xem dưới định dạng pdf, và việc tìm kiếm thông tin có thể được thực hiện bằng cách sử dụng các tiêu chí: tên công chức, cơ quan, chức vụ của công chức, năm nộp bản kê khai, và loại bản kê khai (tài sản hay lợi ích). Ngoài người dân, hệ thống quản lý dữ liệu còn có thể được sử dụng bởi các thanh tra khi cần xác minh; và cũng giống như quy trình quét thông tin, dữ liệu sẽ được chiết xuất và chuyển sang một cơ sở dữ liệu riêng và việc sử dụng cơ sở dữ liệu này được giới hạn.

Một hệ thống quản lý dữ liệu tinh vi hiện đang được xây dựng để cho phép NIA có thể thực hiện việc xác minh một cách hiệu quả. Công cụ này là rất cần thiết trong bối cảnh số lượng các bản kê khai ngày càng tăng lên ở Ru-ma-ni: đến tháng 01/2010, NIA nhận được 503.000 bản kê khai về lợi ích và tài sản (185.114 bản trong năm 2007 và 317.886 bản trong năm 2008). Đến giữa năm 2010, sau khi cơ chế này được thiết lập, số lượng bản kê khai nhận được đã lên đến xấp xỉ 1,6 triệu.

Xác minh và xử lý vi phạm

Việc xác minh các bản kê khai tài sản và lợi ích, cũng như những tình huống không tương thích có thể có, có thể được tiến hành trong những trường hợp sau:

- Khi có khiếu kiện (tính đến nay đã có 921 công chức được xác minh sau khi nhận được khiếu kiện).
- Theo quyết định của chủ tịch NIA trên cơ sở thông tin nhận được, thí dụ như từ các báo cáo của các phương tiện truyền thông (đến nay, đã có 3667 công chức được xác minh theo quyết định của Chủ tịch NIA). Việc không nộp bản kê

khai hoặc nộp không đúng thời hạn sẽ là cơ sở để việc xác minh được tiến hành một cách đương nhiên – trong trường hợp này, quyết định chính thức về việc xác minh sẽ được Chủ tịch NIA đưa ra.

Như có thể thấy ở trên, số lượng các cuộc xác minh được thực hiện khi có khiếu kiện thấp hơn nhiều so với số cuộc xác minh được tiến hành theo quyết định của chủ tịch NIA. Lý do của sự khác biệt này là, theo Luật số 144/2007 về việc thành lập NIA, những người có đơn khiếu kiện phải chịu trách nhiệm theo quy định của pháp luật về hình sự nêu khiếu kiện của họ được chứng minh là không có căn cứ. Quy định này phản ánh một quy định tương tự trong Bộ luật Tố tụng hình sự, và nó có tác dụng răn đe mạnh mẽ đối với những người đang có ý định tính toán xem có nên nộp đơn khiếu kiện hay không.

Để xác minh các bản kê khai tài sản và lợi ích, cũng như những tình huống xung đột có thể có, các thanh tra viên có quyền tiếp cận những cơ sở dữ liệu sau đây:

- Đăng ký thuế;
- Cơ sở dữ liệu về chứng minh nhân dân;
- Đăng ký đất;
- Cơ sở dữ liệu của Đơn vị tình báo tài chính;
- Đăng ký phương tiện cơ giới;
- Đăng ký bất động sản;
- Các đăng ký tài sản khác.

Các tổ chức công và tư nhân phải cung cấp thông tin cho thanh tra viên trong vòng 10 ngày kể từ khi nhận được yêu cầu. Ý kiến chuyên gia cũng có thể được trưng cầu khi có sự đồng thuận của người được xác minh. Đây là một trong những điều khoản đã được Nghị viện giảm nhẹ đi; trong dự thảo luật ban đầu, các thanh tra viên có thể trưng cầu ý kiến chuyên gia mà không cần có ý kiến đồng ý của người đang bị điều tra, và khả năng không đạt được sự đồng thuận đó trong quá trình điều tra là rất cao.

NIA có thể áp dụng các biện pháp xử lý vi phạm như:

- Phạt tiền từ 100 đến 500 RON cho hành vi không nộp hoặc nộp bản kê khai không đúng thời hạn (trong trường hợp này, thủ tục để xác minh sẽ được tiến hành)
- Phạt tiền từ 100 đến 500 RON nếu không cung cấp thông tin khi các thanh tra yêu cầu.

NIA đã áp dụng hình thức phạt tiền đối với 2008 trường hợp trong năm 2009 và 2080 trường hợp trong năm 2008. Trong năm 2009, khoảng 300 thẩm phán và công tố viên, và 2 bộ trưởng đã bị phạt tiền.

Nếu thông qua xác minh, thanh tra thấy có vi phạm đối với những quy định về xung đột lợi ích hoặc công khai tài sản, hồ sơ sẽ được chuyển sang tòa án để tòa án quyết định sẽ phê chuẩn hoặc không phê chuẩn kết luận. Nếu trong quá trình xác minh tại NIA mà không tìm thấy sai phạm nào thì hồ sơ sẽ được đóng lại.

Nếu tòa án cho rằng kết luận của NIA là đúng thì tòa sẽ ra một quyết định chấp thuận kết luận và quyết định về chế tài xử phạt sẽ được áp dụng – thí dụ như tịch thu tài sản. Quyết định ban đầu này có thể được kháng nghị lên tòa án cấp cao hơn. Trên cơ sở quyết định cuối cùng của tòa án, chế tài xử phạt có thể sẽ được cơ quan có thẩm quyền thi hành – hình thức kỷ luật cao nhất là sa thải.

Đến nay, 928 hồ sơ đã được gửi sang tòa án (709 trong năm 2008 và 219 trong năm 2009), và 226 hồ sơ đã có quyết định xử lý sau cùng: NIA thành công trong 189 vụ (80,5%), không thành công 37 vụ (19,5%). Trong số 189 vụ thành công:

- Có 7 vụ mà quyết định của NIA được phê chuẩn hoàn toàn;
- Có 28 vụ mà tiền phạt được giảm từ 500 xuống 100 RON, và thủ tục xác minh được tự động tiến hành;
- Có 154 vụ mà quyết định của NIA được phê chuẩn một phần, và thủ tục xác minh được tự động tiến hành.

NIA phải thông báo cho các cơ quan điều tra hình sự khi có cơ sở chắc chắn rằng một tội phạm hình sự đã được thực hiện. NIA cũng có nghĩa vụ tương tự đối với cơ quan điều tra tài chính khi mà có dấu hiệu về việc không tuân thủ đối với các quy định về tài chính. Việc diên thiếu thông tin hoặc cung cấp thông tin không đúng trong các bản kê khai có thể được coi là hành vi vi phạm hình sự và có thể bị truy tố. NIA đã chuyển hồ sơ sang các cơ quan có thẩm quyền như sau:

- Tòa án: 6 hồ sơ liên quan đến tịch thu tài sản và 6 hồ sơ về xung đột lợi ích. Giá trị quy ra tiền của các vụ việc mà NIA đề nghị tịch thu lên đến xấp xỉ 4,2 triệu EUR, 320000 RON và 500000 USD.
- Cơ quan công tố có thẩm quyền: 150 hồ sơ (liên quan đến báo cáo sai).
- Các cơ quan kỷ luật: 91 (để áp dụng các biện pháp xử lý các vụ xung đột).

Mỗi quan ngại lớn khi mà cơ quan này được thành lập là hệ thống giám sát có thể sẽ loại NIA khỏi việc điều tra các quan chức cấp cao. Tuy nhiên, bên cạnh các công chức cấp thấp và cấp trung, NIA đã tiến hành xác minh đối với cả các thành viên của Nghị viện, người đứng đầu các cơ quan công quyền, các thị trưởng, phó thị trưởng, các cố vấn cấp hạt và cấp địa phương, và cả các thành viên của Hội đồng Liên chính Quốc gia. Khi bị điều tra, những người bị buộc tội là đã sử dụng ảnh hưởng chính trị để tác động lên các hoạt động của NIA, đều khẳng định rằng họ chỉ là nạn nhân của hệ thống. Khi vụ việc được chuyển sang tòa án hoặc các văn phòng công tố, NIA đều ban hành thông cáo báo chí nêu rõ kết quả của việc xác minh và giải thích nguyên nhân tại sao lại tiến hành các quy trình thủ tục đó. Tất cả các thông cáo báo chí đều có một tuyên bố rõ ràng về thực tế rằng kết luận của NIA có thể bị phản bác tại tòa và rằng tất cả những người đã bị điều tra đều được giả định là vô tội cho đến khi tòa án ra quyết định.

Một số vụ việc mà NIA điều tra là do các công tố viên chuyển sang, sau khi những người này, trong quá trình điều tra một hồ sơ vụ án hình sự khác, phát hiện ra rằng tài sản do

các công chức nắm giữ không được liệt kê trong các bản kê khai tài sản. Tình huống thường gặp nhất là công chức đó nắm giữ một lượng tiền mặt quá lớn tại nhà hoặc ở văn phòng. Một số vụ việc trong số đó đã được chuyển sang tòa án và tại đây, kết luận ban đầu của tòa đã khẳng định kết luận của NIA. Tuy nhiên, cho đến khi cơ quan tư pháp có kết luận cuối cùng thì số phận của những hồ sơ này vẫn chưa thể chắc chắn.

Do các quy trình thủ tục ở tòa án mất quá nhiều thời gian và các vụ việc thường xuyên được chuyển sang Tòa án Hiến pháp – khiến cho tiến triển của các vụ việc bị kéo dài hơn so với các tòa án bình thường – nên quá sớm để đánh giá hiệu lực của NIA. Nhưng nếu việc đánh giá chỉ tính đến kết quả cuối cùng thì kết quả đạt được từ trước đến nay là khá tích cực – không chỉ ở chỗ các tòa án đều khẳng định kết luận trong báo cáo của NIA, mà còn ở chỗ các cơ quan kỷ luật cũng áp dụng các chế tài kỷ luật (kể cả hình thức sa thải) mà NIA đề xuất. Việc xây dựng một hệ thống kiểm soát hiệu quả và đáng tin cậy là điều rất cần thiết để chống lại một nhận thức hiện đang rất phổ biến trong xã hội Ru-ma-ni, rằng công chức là đối tượng được miễn trừ trách nhiệm.

Những tiến triển mới nhất

Sau gần 2 năm đệ trình, một số chương thiết yếu trong luật về Cơ quan Liêm chính Quốc gia đã được Tòa án Hiến pháp tuyên bố là vi hiến vào ngày 14/4/2010. Lập luận này được đưa ra bởi luật sư Alice Draghici, nguyên là một thành viên của Hội đồng Liêm chính Quốc gia, người đã bị bãi nhiệm do đã can thiệp vào việc xác minh mà NIA tiến hành liên quan đến một trong những khách hàng của cô (lập luận này được đưa ra một cách ngẫu nhiên khi mà vụ việc được đưa ra tòa). Tòa án Hiến pháp tuyên bố rằng NIA có thẩm quyền xét xử và hành động với tư cách là một cơ quan tương đương với cơ quan tư pháp. Quyết định này là một nghịch lý, bởi vì như trong chính quyết định này, Tòa án giải thích rằng quyết định của NIA có thể bị phản bác tại tòa, và do đó quyền quyết định nằm trong tay tòa án. Đồng thời, tòa án cũng đã quyết định rằng việc công khai các bản kê khai về tài sản là vi phạm

quyền cá nhân trong cơ quan công vụ. Tòa án không giải thích việc công khai bản kê khai vi phạm quyền cá nhân như thế nào hay vi phạm đó đã được chứng minh hay chưa – cả hai tiêu chí này đều được ECHR áp dụng để quyết định trong những vụ việc tương tự.

Để phản ứng lại quyết định này và trước những ý kiến lo ngại của các đại diện của Ủy ban Châu Âu, các đại sứ và các tiếng nói bên ngoài, Chính phủ đã soạn thảo một dự luật mới và Tổng thống kêu gọi các đảng cùng tham vấn trong một nỗ lực nhằm thuyết phục họ đi theo một quy trình khẩn cấp nhằm thông qua luật mới. Dự thảo của chính phủ không có quy định về kiểm soát tài sản, và do đó NIA mất đi một trong những nhiệm vụ quan trọng nhất của nó.

Dự thảo đã được Hạ nghị viện tiếp tục hoàn thiện bằng cách tái lập các ủy ban kiểm soát tài sản thuộc Tòa Thượng thẩm, bao gồm hai thẩm phán và một công tố viên. NIA có thể thực hiện việc xác minh và gửi kết quả cho các ủy ban này, sau đó các ủy ban này sẽ có trách nhiệm thông báo với tòa án trong trường hợp có sự làm giàu không chứng minh được. Khi kết thúc quá trình xét xử, các tòa án có thể quyết định tịch thu những tài sản không giải trình được.

Thượng viện đã xóa bỏ hầu hết những điều khoản quan trọng trong dự thảo luật mới, kể cả việc thành lập ủy ban kiểm soát và bản mẫu kê khai, và dự luật đã được thông qua vào ngày 15/5/2010. Tổng thống từ chối ban hành luật và trả lại Nghị viện với một số gợi ý để hoàn thiện thêm:

- Ứng cử viên vào các vị trí do bầu cử cần được đưa lại vào danh mục những người có nghĩa vụ phải nộp bản kê khai tài sản và lợi ích;
- Thời hạn tối đa cho việc xác minh được ấn định là 1 năm, thời hạn này được cho là không đủ để xác minh một cách thấu đáo;
- Ủy ban kiểm soát nên tiếp tục được đưa vào luật vì đó là cơ chế duy nhất có thể cho phép thực hiện chế tài xử phạt trong trường hợp có sự làm giàu bất chính;

- Vẫn phải đưa vào luật quy định cho phép tiến hành các cuộc điều tra hình sự trong trường hợp kê khai sai sự thật liên quan đến các bản kê khai tài sản và lợi ích;
- Vẫn phải đưa vào những thông tin mà trước đây đã bị xóa khỏi các mẫu kê khai tài sản và lợi ích;
- Cho phép sử dụng các mẫu kê khai được điền sẵn, trừ những thông tin liên quan đến dữ liệu cá nhân;
- Bổ sung một phần mới vào mẫu kê khai lợi ích, trong đó đề nghị kê khai cả thông tin liên quan đến những hợp đồng có sử dụng tiền công quỹ mà công chức hoặc thành viên trong gia đình của người đó đã ký kết.

Hạ viện đã thực hiện đúng theo yêu cầu của Tổng thống và trình dự luật lên Thượng viện. Thượng viện xóa bỏ tất cả những phần sửa đổi này và một lần nữa thông qua bản dự thảo trước đó. Theo sau quyết định này là một làn sóng phản đối mạnh mẽ từ phía xã hội dân sự và cộng đồng quốc tế. Tổng thống sau đó đã nộp đơn kiện lên Tòa án Hiến pháp vào ngày 13/7/2010. Tòa án Hiến pháp đã chấp nhận và tuyên bố đạo luật này là vi hiến vào ngày 19/7/2010.

Báo cáo của Ủy ban Châu Âu về cơ chế hợp tác và xác minh được ban hành ngày 20/7/2010 (trong đó có một phần chính nói về hoạt động của NIA và việc kiểm soát tài sản, lợi ích và xung đột) đã chỉ trích mạnh mẽ việc thiếu ý chí chính trị trong lĩnh vực này và sự đi xuống của một cơ quan có vai trò quan trọng ở Ru-ma-ni.

Cuối cùng, Luật được trả về cho Nghị viện và đã được Nghị viện thông qua trong một phiên họp bất thường diễn ra vào tháng 8. Phiên bản được Nghị viện thông qua là bản đã đưa vào đầy đủ những vấn đề mà Tổng thống đã nêu trong đề nghị trước khi thông qua trước đó. Luật mới, Luật số 176, đã được ban hành vào ngày 1/9/2010. Tất nhiên là còn quá sớm để biết được liệu Luật mới có đưa ra thách thức nào khác với Tòa án Hiến pháp hoặc liệu Ủy ban Kiểm soát mới được thành lập có chứng tỏ hiệu quả hay có thể đóng vai trò là một bộ lọc đối với những thông tin đã tiếp nhận được từ NIA hay không.

PHỤ LỤC 11.A1

MẪU KÊ KHAI TÀI SẢN Ở RU-MA-NI

KÊ KHAI TÀI SẢN

Tôi, người ký tên dưới đây,..... hiện đang giữ chức..... tại số đăng ký thường trú, trên cơ sở nhận thức rõ về các quy định của Điều 292 Bộ luật Hình sự đối với việc kê khai không đúng sự thật, tôi kê khai rằng, cùng với các thành viên trong gia đình*, tôi sở hữu những tài sản sau đây:

I. Bất động sản

Đất đai

Lưu ý: Kê khai cả những đất đai mà mình sở hữu ở các quốc gia khác

Địa chỉ mảnh đất	Loại ¹	Năm mua	Khu vực	%	Loại sở hữu	Chủ sở hữu ²

¹ các loại: (1) đất nông nghiệp; (2) đất rừng; (3) đất trong địa phận của địa phương; (4) bề mặt nước; (5) các loại khác và đất ở địa phương khác nếu có lưu thông dân sự.

²Ghi tên của người sở hữu (chủ sở hữu, vợ/chồng/con của người đó) đối với những tài sản sở hữu toàn bộ, và nếu tài sản đồng sở hữu thì nêu số % và tên của những tài sản đồng sở hữu.

Nhà cửa

Địa chỉ mảnh đất	Loại ¹	Năm mua	Khu vực	%	Loại sở hữu	Chủ sở hữu ²

¹ các loại: (1) căn hộ; (2) nhà ở; (3) nhà tranh ở nông thôn; (4) các cơ sở kinh doanh/sản xuất.

² Ghi tên của người sở hữu (chủ sở hữu, vợ/chồng/con của người đó) đối với những tài sản sở hữu toàn bộ, và nếu tài sản đồng sở hữu thì nêu số % và tên của những tài sản đồng sở hữu.

* Gia đình ở đây nghĩa là vợ/chồng và con chưa thành niên

II. Động sản

1. Xe cơ giới/ô tô, máy kéo, máy nông nghiệp, tàu, thuyền buồm và các phương tiện vận tải khác là đối tượng phải đăng ký theo quy định của pháp luật

Loại	Nhãn hiệu	Số lượng	Năm sản xuất	Hình thức sở hữu

2. Các tài sản như kim loại quý, đồ trang sức, các tác phẩm nghệ thuật và tôn giáo, bộ sưu tập nghệ thuật và tiền xu, các đồ vật thuộc di sản văn hóa thế giới và quốc gia,... có giá trị trên 5000 EUR.

Lưu ý: Nêu rõ tất cả những tài sản thuộc sở hữu bất kể chúng đang nằm ở Ru-ma-ni vào thời điểm kê khai hay không.

Mô tả ngắn gọn	Năm sở hữu	Giá trị ước tính

III. Động sản có giá trị trên 3000 EUR và bất động sản đã chuyển quyền sở hữu trong vòng 12 tháng qua

Loại tài sản đã chuyển quyền sở hữu	Ngày chuyển quyền sở hữu	Người được chuyển quyền sở hữu tài sản	Hình thức chuyển quyền sở hữu	Giá trị

IV. Tài sản tài chính

1. Các tài khoản và ký thác ngân hàng, các quỹ đầu tư, các khoản tiết kiệm và các hình thức đầu tư nếu giá trị của chúng vượt quá 5000 EUR

Lưu ý: Nêu rõ cả những tài khoản ở các ngân hàng và tổ chức nước ngoài.

Tổ chức quản lý tài chính và địa chỉ	Hình thức*	Đồng tiền	Được mở vào năm	Cán cân thanh toán/giá trị cập nhật

* Các hình thức: (1) tài khoản tiền gửi hoặc tương đương (bao gồm cả các loại thẻ); (2) Các ký thác ngân hàng và tương đương; (3) Các quỹ đầu tư và tương đương, bao gồm cả quỹ lương hưu cá nhân và các hệ thống tiết kiệm khác

2. Địa điểm gửi, các khoản đầu tư hoặc khoản vay trực tiếp nếu giá trị thị trường của chúng vượt quá 5000 EUR

Lưu ý: Nêu rõ cả các khoản đầu tư hoặc cổ phần ở nước ngoài

Người/công ty phát hành cổ phiếu mà mình là một cổ đông hoặc là người cho vay	Loại*	Số cổ phiếu/mức độ tham gia	Tổng giá trị cập nhật

* Các loại: (1) Chứng khoán (chứng khoán nhà nước, phiếu, trái phiếu); (2) Cổ phần trong các công ty thương mại; (3) Các khoản tiền cá nhân mang cho người khác vay

3. Các khoản thu nhập ròng thu được từ tài sản mà giá trị hàng năm của chúng vượt quá 5000 EUR

Lưu ý: Nêu rõ cả những khoản ở nước ngoài

.....

V. Các khoản nợ

Các khoản nợ (bao gồm cả nợ thuế), thế chấp, đảm bảo cho lợi ích của một bên thứ ba, các tài sản cho thuê dài hạn và tương đương nếu tổng giá trị của chúng vượt quá 5000 EUR

Lưu ý: Nêu rõ cả các nghĩa vụ tài chính ở nước ngoài

Người cho vay	Năm ký hợp đồng	Đến hạn ngày	Giá trị

VI. Quà tặng, dịch vụ hoặc một lợi ích được nhận miễn phí hoặc thấp hơn nhiều so với giá trị của thị trường nhận được từ các cá nhân, tổ chức, công ty, các đơn vị tự quản, các công ty quốc gia hoặc tổ chức công của Ru-ma-ni hoặc nước ngoài, bao gồm cả học bổng, các khoản vay, các đảm bảo, chi phí giải ngân hoặc tương đương với giá trị của mỗi khoản vượt quá 300 EUR *

Người tạo ra thu nhập	Nguồn thu nhập: tên, địa chỉ	Dịch vụ được cung cấp/ vật có được từ thu nhập phát sinh	Thu nhập hàng năm
Chủ sở hữu			
...			
Vợ/chồng			

...			
Con			
...			

Lưu ý: Không cần liệt kê những quà tặng thường được nhận hoặc những đãi ngộ thường xuyên từ những người họ hàng ở cấp 1 và 2

4.1 Người có thu nhập ...			
4.2 Vợ/chồng ...			
5. Thu nhập liên quan đến lương hưu			
5.1 Người có thu nhập ...			
5.2 Vợ/chồng ...			
6. Thu nhập liên quan đến trang trại			
6.1 Người có thu nhập ...			
6.2 Vợ/chồng ...			
7. Thu nhập từ tiền thưởng và đánh bạc			
7.1 Người có thu nhập ...			
7.2 Vợ/chồng ...			
7.3 Con ...			
8. Thu nhập từ các nguồn khác			
8.1 Người có thu nhập ...			
8.2 Vợ/chồng ...			
8.3 Con ...			

Bản kê khai này là tài liệu công và tôi xin chịu trách nhiệm theo quy định của pháp luật về hình sự đối với bất kỳ sự không chính xác hoặc không đầy đủ nào về bản chất đối với các thông tin đã được kê khai.

Ngày kê khai

Chữ ký

PHỤ LỤC 11.A2 MẪU KÊ KHAI LỢI ÍCH Ở RU-MA-NI

SỐ..... NGÀY

Tôi, người ký tên dưới đây,..... hiện đang giữ chức..... tại số đăng ký thường trú, trên cơ sở nhận thức rõ về các quy định của Điều 292 Bộ luật Hình sự đối với việc kê khai không đúng sự thật, xin kê khai như sau:

1. Cổ phần tại các công ty thương mại, các công ty quốc gia, các tổ chức tín dụng, các tập đoàn kinh tế, cũng như tư cách thành viên trong các hiệp hội, các quỹ hoặc các tổ chức phi chính phủ khác:			
Tên và địa chỉ của công ty/tổ chức	Chức vụ	Số cổ phần	Tổng giá trị cổ phần
1.1			
2. Thành viên trong các ban quản trị, quản lý và kiểm soát của các công ty thương mại, các công ty nhà nước đặc biệt, các công ty quốc gia, các tổ chức tín dụng, các tập đoàn kinh tế, cũng như tư cách thành viên trong các hiệp hội, các quỹ hoặc các tổ chức phi chính phủ khác:			
Tên và địa chỉ của công ty/tổ chức	Chức vụ	Giá trị lợi ích	
2.1			
3. Thành viên trong các hiệp hội và/hoặc liên đoàn nghề nghiệp			
3.1			

4. Thành viên có hưởng lương hoặc không hưởng lương trong các ban quản trị, quản lý và kiểm soát của các đảng chính trị						
4.1						
5. Các hợp đồng đã ký kết trong thời gian nắm giữ chức vụ, bao gồm cả thỏa thuận hỗ trợ pháp lý, tư vấn và dân sự, được thanh toán bằng tiền ngân sách nhà nước, ngân sách địa phương hoặc dùng tiền từ các quỹ bên ngoài hoặc từ các công ty nhà nước (kể cả những công ty mà nhà nước nắm đa số hoặc thiếu số cổ phần):						
Bên được hưởng lợi từ hợp đồng: Họ tên, tên công ty, địa chỉ	Cơ quan ký hợp đồng: tên cơ quan, địa chỉ	Thủ tục trao hợp đồng	Loại hợp đồng	A	B	C
Người đứng tên						
Vợ/chồng						
Họ hàng cấp 1 ¹						
Các công ty thương mại, thể nhân được ủy quyền/ quan hệ gia đình/các văn phòng luật sư/NGO/ các hiệp hội và quỹ ²						

¹: Họ hàng cấp 1 bao gồm bố mẹ và con

²: Tên, tên thực thể, địa chỉ của bên được hưởng lợi từ hợp đồng, chức vụ của công chức hoặc của họ hàng của người đó

Ý nghĩa của các cột:

- A: Ngày hợp đồng được ký kết
- B: Thời hạn hợp đồng
- C: Tổng giá trị hợp đồng

- Bản kê khai này là tài liệu công và tôi xin chịu trách nhiệm theo quy định của pháp luật về hình sự đối với bất kỳ sự không chính xác hoặc không đầy đủ nào về bản chất đối với các thông tin đã được kê khai.

Ngày kê khai

Chữ ký

PHẦN III

CHƯƠNG 12: VẤN ĐỀ KÊ KHAI TÀI SẢN Ở TÂY BAN NHA

Tây Ban Nha – Ca-ta-lô-nia

Bối cảnh

Tây Ban Nha được chia thành 17 cộng đồng tự trị và 2 thành phố tự trị: Ceuta và Melilla. Mặc dù nhà nước giữ độc quyền trong những lĩnh vực như quốc tịch, xuất nhập cảnh, di cư, quyền tị nạn, quan hệ quốc tế, quốc phòng và các lực lượng vũ trang, tư pháp và những lĩnh vực khác theo quy định tại Điều 149 của Hiến pháp, nhưng các cộng đồng tự trị có thể có những thẩm quyền nhất định theo quy định trong Hiến pháp thông qua các đạo luật của họ về quyền tự chủ.

Một số đạo luật ở cấp quốc gia:

- Hiến pháp Tây Ban Nha được thông qua năm 1978, trong đó thiết lập những nguyên tắc gắn với vị trí của công chức: liêm chính, trung lập, không thiên vị, minh bạch quản lý, tính đáp ứng, trách nhiệm nghề nghiệp và phục vụ nhân dân;
- Đạo luật về xung đột trong khu vực công năm 1982;
- Đạo luật về xung đột dành cho thành viên trong chính phủ và các cán bộ hành pháp (cán bộ cấp cao) của các cơ quan nhà nước năm 1983, sửa đổi năm 1991;
- Đạo luật về xung đột dành cho các thành viên trong chính phủ và các cán bộ hành pháp của các cơ quan nhà nước năm 1995;

- Bộ luật về Quản trị tốt năm 2005 (dành cho công chức cấp cao);
- Đạo luật số 5/2006 về xung đột lợi ích dành cho các thành viên chính phủ và các cán bộ quản lý cấp cao, và các quy định hướng dẫn thực hiện các điều của Luật được thông qua vào năm 2009;
- Đạo luật cơ bản về Công vụ trong đó có bộ quy tắc ứng xử năm 2007 (phạm vi của nó rộng hơn Đạo luật đã được thông qua năm 1995);

Một số đạo luật dành cho Ca-ta-lô-nia:

- Đạo luật về tự trị của Ca-ta-lô-nia năm 1979, được sửa đổi năm 2006.
- Đạo luật về Xung đột của Ca-ta-lô-nia năm 1987.
- Đạo luật Điều chỉnh xung đột dành cho các cán bộ cấp cao của Ca-ta-lô-nia năm 2005.
- Đạo luật về Điều hành và Chính quyền năm 2008.

Như có thể thấy trong phần liệt kê ở trên, hoạt động lập pháp liên quan đến vấn đề công khai tài sản được diễn ra trong khoảng từ năm 1982 và 2009, trong đó vai trò thúc đẩy chủ đạo là Chính phủ và Quốc hội có vai trò như những cơ quan ra quyết định sau cùng. Không giống như nhiều quốc gia khác phải chịu sự chi phối của các nhà tài trợ đối với chương trình nghị sự của chính phủ, Tây Ban Nha là một thí dụ tốt về một quốc gia tự khởi xướng nhiều cải cách. Như các cơ quan có thẩm quyền của nước này tuyên bố, mục đích ban đầu của việc xây dựng pháp luật là để đảm bảo tính độc lập và sự công bằng của khu vực công, hướng thẳng đến những khả năng có thể xảy ra “sự va chạm giữa lợi ích chung và lợi ích riêng”, mặc dù sau này mục đích đó được chuyển hướng sang đáp ứng nhu cầu ngăn chặn những tình huống có thể làm phát sinh xung đột lợi ích.

Nguyên tắc “làm vị trí nào hưởng lương vị trí đó” nhằm nỗ lực ngăn chặn xung đột lợi ích được đưa ra lần đầu vào năm 1983, trong khi đó quy định về Đăng ký Lợi ích- trong

đó liệt kê những hành vi vi phạm pháp luật- được đưa ra vào năm 1991. Năm 2006, Cơ quan Xung đột lợi ích được thành lập ở cấp quốc gia.

Sự phân công về mặt tổ chức

Cơ quan Xung đột lợi ích* (CIO) là cơ quan trực thuộc Bộ Hành chính công, được thành lập năm 2006, là cơ quan cấp quốc gia chịu trách nhiệm quản lý và kiểm soát các hoạt động kê khai và các bản kê khai về hàng hóa và tài sản của công chức. Không có thông tin về sự phân bổ ngân sách và cán bộ cho cơ quan này. Nhiệm vụ chính của CIO bao gồm:

- Thu bản kê khai;
- Lưu giữ các bản kê khai theo Luật về Bảo vệ Dữ liệu;
- Đảm bảo sự tiếp cận của người dân đối với các hoạt động kê khai (nhưng không phải là đối với dữ liệu của cơ quan Đăng ký Tài sản và Hàng hóa vì đây là dữ liệu được quy định tiếp cận hạn chế);
- Kiểm soát việc nộp bản kê khai và xác minh nội dung (những phần bị bỏ sót, lỗi, những thông tin mập mờ) và sự khác biệt so với các bản kê khai đã được nộp trước đó.

Việc xác minh có thể được tiến hành mà không cần phải có đơn khiếu kiện đối với một quyết định nào đó của CIO. Trong quá trình xác minh, CIO có thể yêu cầu những công chức có liên quan giải trình về bản kê khai nếu phát hiện ra một lỗi đáng chú ý hoặc một sự không nhất quán giữa bản kê khai với bản kê khai thuế đã được nộp. Chính quyền có thể áp dụng chế tài xử lý vi phạm.

Ở Ca-ta-lô-nia, Cơ quan thanh tra đối với các dịch vụ cá nhân được thành lập vào năm 1992, chịu trách nhiệm quản lý và xác minh các bản kê khai về các hoạt động và lợi ích mà công chức nộp cho cơ quan chính quyền.

Những ai phải kê khai?

Những quy định về công khai lợi ích và các hoạt động ở Tây Ban Nha được áp dụng đối với: các thành viên của

chính phủ, các bộ trưởng, thứ trưởng, các đại diện của chính phủ trong các tổ chức công, người đứng đầu của các phái đoàn ngoại giao và trưởng đại diện của các tổ chức quốc tế, người đứng đầu các cơ quan quản lý hành chính, giám đốc của RTVE, các tổng giám đốc và giám đốc điều hành do Hội đồng Bộ trưởng bổ nhiệm, chánh án tòa án quân sự, chủ tịch và các giám đốc của Viện tín dụng chính thức, chủ tịch và các giám đốc điều hành của các tổ chức công hoặc những tổ chức mà cán bộ chính phủ chiếm vị trí chủ đạo trong ban điều hành, các thành viên nội các và các vị trí cấp phó do Hội đồng Bộ trưởng bổ nhiệm, các chủ tịch, giám đốc, quản lý của các quỹ công, CNMV, giám đốc của các tổ chức giám sát, những người có chức vụ làm việc trong bộ máy hành chính của chính phủ mà do Hội đồng Bộ trưởng bổ nhiệm.

Ở Ca-ta-lô-nia, các công chức cấp cao có nghĩa vụ phải công khai về những lợi ích và các hoạt động bao gồm: các thành viên trong chính phủ, người đứng đầu và cấp phó hoặc tương đương của các sở, ban ngành; các ủy viên do chính phủ bổ nhiệm; các tổng giám đốc, các giám đốc, các đại diện của từng vùng lãnh thổ hoặc tương đương; các tổng giám đốc các cơ quan quản lý về giám sát xã hội và giám đốc Cơ quan Y tế của Ca-ta-lô-nia; các cố vấn đặc biệt của người đứng đầu chính quyền và các thành viên trong chính quyền, tổng giám đốc của Tập đoàn phát thanh và truyền hình; chủ tịch, tổng giám đốc, giám đốc điều hành, các nhà quản lý và tương đương của các cơ quan hành chính tự quản của chính quyền; chủ tịch, tổng giám đốc, các nhà quản lý và tương đương của các thực thể và công ty tự quản của chính quyền và các chức vụ khác do chính quyền bổ nhiệm.

Ngoài bản kê khai về lợi ích và các hoạt động, các thành viên của chính quyền, người đứng đầu các ban ngành và cấp phó của họ phải nộp cả bản kê khai tài sản cho một cơ quan cụ thể thuộc chính quyền (*Departament de Governació*).

Năm 2008, trong tổng số 342346 công chức và 617372 người làm việc trong khu vực công, 409 quan chức cấp cao đã phải nộp bản kê khai. Các bản kê khai chỉ yêu cầu cung cấp

thông tin của công chức; thông tin về vợ/chồng và người thân của họ có thể được cung cấp nếu họ muốn.

Thông tin nào cần kê khai và kê khai như thế nào?

Có hai loại bản kê khai cần được nộp:

1. *Bản kê khai về các hoạt động* là bản kê khai được công khai rộng rãi. Để được tiếp cận một bản kê khai về các hoạt động của công chức thì hồ sơ cần có là: họ và tên của những người có quan tâm hoặc đại diện của họ cũng như phương thức liên lạc; các bằng chứng, lý do của việc muốn tiếp cận thông tin; ghi rõ ngày, tháng và ký tên hoặc một sự đảm bảo và tên cơ quan, tổ chức hoặc đơn vị hành chính mà đơn được gửi đến. Các bản kê khai được công khai cho các cơ quan tư pháp, cơ quan thanh tra và Cơ quan phòng chống gian lận của Ca-ta-lô-nia nếu các cơ quan này cần thông tin để phục vụ quá trình điều tra.

2. *Bản kê khai về tài sản và hàng hóa* là bản kê khai được bảo mật. Tuy nhiên, từ ngày 15/10/2009, các bản kê khai về tài sản và hàng hóa đã được công khai trên Tạp chí chính thức của Tây Ban Nha (BOE) – và hiện nay chúng được công khai trên mạng. Tên của các quan chức cấp cao, tài sản và các nghĩa vụ tài chính của họ được công khai (trừ địa chỉ của bất động sản và khối lượng của tài sản)

Bản kê khai về các hoạt động cần có những thông tin sau: tất cả các công việc, nghề nghiệp và các hoạt động làm việc được tiến hành trong vòng 2 năm trước khi họ được giao chức vụ hiện tại. Nếu những hoạt động này được thực hiện trong khu vực tư thì bản kê khai cần có cả tên công ty và mục đích, vai trò của công chức trong công ty đó. Các hợp đồng và tên của bên kia, mối quan hệ với các công ty có đặc điểm tương tự với vị trí hiện tại của công chức và bất kỳ thông tin phù hợp nào khác mà có thể giúp xác định xung đột lợi ích với hoạt động trước đó. Bản kê khai cũng cần cung cấp thông tin về bất kỳ hoạt động công vụ hoặc riêng tư nào mà công chức cấp cao đã thực hiện, bao gồm cả những hoạt động do họ tự thực hiện hoặc thông qua trung gian, và những hoạt động mà làm phát sinh thu nhập, kể cả khi thu nhập chưa được thanh toán.

Bản kê khai về tài sản và hàng hóa bao gồm thông tin về hàng hóa, các quyền và nghĩa vụ của công chức, giá trị của các cổ phần có thể đàm phán, các công ty con thuộc sở hữu toàn bộ hoặc một phần của những công ty mà công chức có cổ phần, và cả mục đích kinh doanh của các công ty đó. Nếu giá trị của các cổ phiếu vượt quá 100000 EUR thì công chức sẽ phải ký hợp đồng ủy quyền quản lý chúng cho một công ty có thẩm quyền.

Ở Tây Ban Nha, những tổ chức sau đây có thể tiếp cận cơ sở dữ liệu Đăng ký tài sản và hàng hóa: Quốc hội và Thượng viện, các ủy ban điều tra của Nghị viện, cơ quan tư pháp để tiến hành điều tra ban đầu hoặc giải quyết một phiên tòa, cơ quan công tố khi cần tiếp cận cơ sở dữ liệu để phục vụ điều tra.

Ở Ca-ta-lô-nia, các tổ chức sau đây có thể tiếp cận cơ sở dữ liệu Đăng ký tài sản và hàng hóa: Nghị viện, cơ quan tư pháp để tiến hành điều tra ban đầu hoặc giải quyết một phiên tòa, cơ quan công tố khi cần tiếp cận cơ sở dữ liệu để phục vụ điều tra, Cơ quan Thanh tra Tây Ban Nha và Ca-ta-lô-nia và giám đốc Cơ quan Phòng chống gian lận của Ca-ta-lô-nia.

Các mẫu kê khai được thông qua trong một nghị định hướng dẫn và có cả định dạng điện tử và bản in. Việc nộp bản kê khai qua con đường điện tử có thể được chấp nhận, vì công chức có thể được nhận dạng thông qua các chứng minh nhân dân điện tử. Các mẫu kê khai này yêu cầu cung cấp thông tin của công chức, vợ/chồng hoặc người cùng chung sống với họ và họ hàng cấp độ 2 của họ.

Ở Tây Ban Nha, các bản kê khai được nộp trực tiếp cho Cơ quan về Xung đột lợi ích, còn ở Ca-ta-lô-nia thì nộp cho Cơ quan thuộc Chính quyền (*Departament de Governació*), cơ quan này cũng quản lý Cục đăng ký Các hoạt động và Lợi ích thông qua Cơ quan Thanh tra về nhân sự (*Inspecció General de Serveis del Personal*).

Ở Tây Ban Nha, các bản kê khai được lưu giữ trong vòng 3 năm, hoặc 5 năm trong trường hợp có các hoạt động xung đột (thời gian 2 năm là để vấn đề được giải quyết ổn thỏa). Ở Ca-ta-lô-nia, thông tin cá nhân của các quan chức

cấp cao sẽ tự động được xóa trong vòng 3 tháng sau khi họ thôi giữ chức vụ.

Xác minh và chế tài

Việc xác minh có thể được tiến hành trong các trường hợp:

- Khi có đơn khiếu kiện;
- Tiến hành một cách đương nhiên;
- Do nộp bản kê khai muộn hoặc không nộp;
- Do có sự khác biệt giữa các tài sản đã kê khai với các nguồn thu nhập hợp pháp.

Cơ quan về Xung đột lợi ích có quyền tiếp cận bản sao của bản kê khai thuế mới nhất của các công chức cấp cao (không có quyền tiếp cận trực tiếp các tài liệu đăng ký thuế, mà khi chúng được gửi đến Cơ quan Thuế nội địa thì một bản sao của chúng chúng được gửi cho Cơ quan về Xung đột lợi ích). Thông tin đăng ký về Bất động sản là công khai, cho nên thông tin đó cũng có thể được tiếp cận bởi Cơ quan về Xung đột lợi ích. Thông tin ngân hàng không được công khai với Cơ quan về Xung đột lợi ích mà chỉ công khai với các cơ quan tư pháp và một số cơ quan được trao quyền (thí dụ, ở Ca-ta-lô-nia là Cơ quan Phòng chống gian lận).

Luật cũng quy định về việc chuyển giao bắt buộc cho cơ quan tư pháp (Văn phòng Công tố Nhà nước) khi có bằng chứng/cơ sở hợp lý rằng một tội phạm hình sự đã được thực hiện. Cơ quan về Xung đột lợi ích sẽ gia hạn thực hiện các thủ tục cho đến khi kết thúc tố tụng hình sự.

Ở Tây Ban Nha, tố tụng được thực hiện bởi Cơ quan về Xung đột lợi ích, và công chức có quyền tiếp cận hồ sơ của mình trong suốt quá trình tiến hành tố tụng. Trong quá trình đó, các biện pháp tạm thời có thể được thực hiện. Vụ án có thể được khởi tố, và các chế tài được áp dụng như sau:

- Hội đồng Bộ trưởng quyết định chế tài xử lý các thành viên Chính phủ và các bộ trưởng đối với các vi phạm nghiêm trọng;

- Bộ trưởng Hành chính công quyết định chế tài xử lý các thành viên khác trong chính phủ đối với các vi phạm lớn;
- Tổng thư ký Hành chính công quyết định chế tài xử lý đối với các vi phạm nhỏ.

	Vi phạm nghiêm trọng	Vi phạm lớn	Vi phạm nhỏ
Tây Ban Nha	<p>Bản kê khai có thông tin không đúng sự thật hoặc tài liệu giả</p> <p>Không có hợp đồng với CNMV (Ủy ban Thị trường Chứng khoán quốc gia) để giám sát các cổ phần khi mà công chức có quyền kiểm soát hoặc giám sát các công ty mà trong đó giá trị cổ phần của họ vượt quá 100000 EUR</p> <p>Không tuân thủ các quy định của pháp luật về quản lý xung đột</p>	<p>Không kê khai về các hoạt động, tài sản hoặc hàng hóa theo quy định, mặc dù đã được cảnh báo từ trước</p> <p>Cố tình không cung cấp những thông tin hoặc tài liệu cần thiết</p>	<p>Kê khai về hoạt động, tài sản hoặc hàng hóa sau khi nhận được thông báo cảnh cáo</p>
Chế tài	<p>Đăng tin trên tờ Tạp chí Chính thức của Tây Ban Nha (BOE), miễn nhiệm, yêu cầu bồi thường vì thiếu nhận thức theo quy định của pháp luật. Thông báo của cơ quan quản lý cho Văn phòng Tổng Chương lý. Không được tham gia bầu cử lại trong vòng từ 5 đến 10 năm</p>	<p>Cảnh cáo về sự không tuân thủ và thông báo cho Tạp chí Chính thức của Tây Ban Nha (BOE)</p>	
Ca-ta-lô-nia		<p>Không tuân thủ các quy định của pháp luật về quản lý xung đột</p> <p>Không cung cấp thông tin hoặc tài liệu cần thiết</p> <p>Không kê khai trong vòng 15 ngày kể từ sau khi nhận được cảnh cáo bằng văn bản</p>	<p>Chậm kê khai về các hoạt động hoặc hàng hóa và lợi ích (đến 15 ngày)</p>

Vi phạm nghiêm trọng	Vi phạm lớn	Vi phạm nhỏ
	<p>Có 2 vi phạm nhỏ trong vòng 1 năm</p> <p>Không tuân thủ nghĩa vụ phải tránh bình luận về một số vấn đề, nếu pháp luật có quy định về nghĩa vụ đó</p>	
Chế tài	<p>Đăng tin trên tờ Tạp chí Chính thức của Ca-ta-lô-nia (DOGC)</p> <p>Nội các sẽ xem xét việc tiến hành tố tụng pháp lý một cách đương nhiên</p>	Cảnh cáo bằng văn bản

Công chức sẽ có thời gian 10 ngày để phản hồi lại những cáo buộc, bằng chứng hoặc bất kỳ tài liệu nào khác. Cơ quan về Xung đột lợi ích sẽ đưa ra một nghị quyết trong đó mô tả nội dung cáo buộc, những cáo buộc đã được chứng minh và tính pháp lý của hành vi. Công chức cấp cao sẽ có thời gian 15 ngày để có ý kiến về nghị quyết. Nghị quyết này có hiệu lực thực thi và đơn khiếu nại đối với nghị quyết có thể được nộp lên tòa án hành chính. Không có số liệu thống kê về các tố tụng đã và đang được tiến hành, trong khi đó Bộ Hành chính công báo cáo với GRECO trong Báo cáo về Sự tuân thủ của Tây Ban Nha (ngày 19/10/2007) rằng cho đến thời điểm đó thì không có tố tụng nào được tiến hành.

Ở Ca-ta-lô-nia, việc điều tra và thanh tra chỉ được tiến hành khi có chỉ đạo của Bộ trưởng chính quyền Ca-ta-lô-nia.

Các lĩnh vực cần được tăng cường khác:

Theo các cơ quan có thẩm quyền, các lĩnh vực sau đây cần tiếp tục được tăng cường:

- Việc xác minh tính trung thực của các bản kê khai, một tiêu chí tiêu chuẩn đối với giá trị của hàng hóa, công khai hóa cả hai bản kê khai, việc thực hiện cần minh bạch hơn. Nếu

tính chính xác của thông tin có thể được xác minh thì bản kê khai tài sản sẽ là một công cụ để phòng ngừa và chống tham nhũng.

- Cần tăng cường tính minh bạch trong đăng ký tài sản và hàng hóa.
- Hiệu quả của hợp tác liên cơ quan, trong đó có việc chia sẻ thông tin và các chiến lược kiểm soát hiệu quả.
- Một chế độ xác minh và xử lý vi phạm liên quan đến xung đột lợi ích

PHẦN III

CHƯƠNG 13: VẤN ĐỀ KÊ KHAI TÀI SẢN Ở U-CRAI-NA

Bối cảnh

Quy định về việc công chức phải kê khai tài sản được đưa ra lần đầu tiên ở U-crai-na vào năm 1993, thông qua Điều 13 của Luật về Dịch vụ Dân sự của U-crai-na. Tuy nhiên, vẫn chưa có cơ chế nào được ban hành để áp dụng quy định đó, kể cả thông qua luật này hay các đạo luật khác. Vấn đề này tiếp tục được đưa vào một Quy định đặc biệt của Nội các và Luật Chống tham nhũng năm 1995⁹¹, và chỉ đến năm 1997 thì những khía cạnh thực tiễn của quy trình kê khai mới được đề cập đến. Trong năm đó, Bộ Tài chính đã thông qua mẫu kê khai tài sản, đánh dấu thời điểm hoạt động kê khai tài sản được triển khai trong thực tiễn ở U-crai-na. Hiện hệ thống này – được thiết kế từ giữa những năm 90 – vẫn đang được sử dụng, với một số thay đổi nhỏ.

Hệ thống kê khai tài sản dành cho công chức ở U-crai-na được xây dựng trên cơ sở mục đích về kiểm soát tài chính và giám sát tài sản. Nhận thức về những mục đích mà công cụ này có thể được sử dụng đã phát triển cùng với sự phát triển của các quá trình dân chủ diễn ra trên đất nước này, cũng như dưới áp lực của sự chuyển đổi về kinh tế - xã hội và sự tiếp

91 Nghiên cứu điển hình này được thực hiện trong bối cảnh Luật Chống tham nhũng của U-crai-na vẫn đang có hiệu lực. Mặc dù một đạo luật mới về Những nguyên tắc cơ bản để Phòng, chống tham nhũng nhằm thay thế Luật Chống tham nhũng đã được thông qua, nhưng phải đến ngày 1/1/2011 nó mới có hiệu lực thi hành.

cận rộng rãi với thông tin về kinh nghiệm của các quốc gia khác trong lĩnh vực này. Các cơ chế về kê khai tài sản (tuy vẫn chưa biết là có hiệu quả hay không) ban đầu được coi là một biện pháp phòng, chống tham nhũng, và do đó nó được đưa vào một đạo luật đặc biệt về phòng, chống tham nhũng dưới một phần có tên gọi là “Phòng ngừa tham nhũng”. Những vấn đề như trách nhiệm giải trình, minh bạch và liêm chính trong quản lý công được đưa vào trong giai đoạn sau này, khi có sự đòi hỏi phải lấy lại lòng tin của người dân vào các cơ quan nhà nước. Và để đáp lại đòi hỏi đó, Luật Chống tham nhũng năm 1997 đã được sửa đổi, theo đó, quy định về công khai thông tin trong bản kê khai tài sản của một số nhóm công chức được ban hành.

Hiện nay, hệ thống kê khai tài sản của U-crai-na đang được cải cách toàn diện, với việc chuyển đổi các mục tiêu ưu tiên và mục đích của công cụ. Dự thảo luật đề xuất sửa đổi thiết kế của hệ thống cũng như chức năng của nó hiện đang được nghị viện xem xét đề thông qua⁹².

Các vấn đề về xung đột lợi ích không được điều chỉnh trong luật của U-crai-na. Có rất nhiều quy định hiện hành trong luật có thể được hiểu là để điều chỉnh những vấn đề như thế này. Thí dụ, điều 12 của Luật về Dịch vụ Dân sự quy định một trong những điều cấm đối với công chức khi tham gia vào dịch vụ dân sự là nằm dưới sự giám sát trực tiếp hoặc lệ thuộc vào các thành viên gia đình. Điều 5 của Luật Chống tham nhũng áp đặt một loạt các quy định đặc biệt đối với công chức và những người thực hiện công vụ, trong đó có việc phải phòng ngừa tham nhũng và tránh những tình huống mà lợi ích chung và lợi ích riêng của một cá nhân có thể xung đột với nhau. Tương tự như với vấn đề công khai tài chính của công chức, vấn đề điều chỉnh xung đột lợi ích đã được đưa vào chương trình xây dựng chính sách. Dự thảo Luật về Quy tắc Đạo đức nghề nghiệp trong Hành chính công và Phòng ngừa xung đột lợi ích đã được xây dựng và đăng ký với Quốc hội, và hiện đang chờ Quốc hội xem xét, thông qua.

92 Dự thảo luật số 4472 về Các biện pháp Kiểm soát tài chính của nhà nước đối với nền hành chính công, ngày 14/5/2009.

Cơ sở pháp lý và sự phân công về mặt tổ chức

Cơ sở pháp lý của hệ thống kê khai tài sản ở U-crai-na được tạo thành bởi nhiều đạo luật điều chỉnh những vấn đề chung (như Luật về Dịch vụ Dân sự, Luật Chống tham nhũng, Luật về Dịch vụ trong các Cơ quan của chính quyền tự quản địa phương, Luật Bầu cử Đại biểu nhân dân của U-crai-na), trong đó một số vấn đề cụ thể được điều chỉnh bởi các đạo luật và văn bản dưới luật khác⁹³ (Thí dụ, Quy định của Nội các U-crai-na số 641 về việc áp dụng Điều 13 Luật về Dịch vụ dân sự của U-crai-na; Nghị định số 73/2003 của Tổng thống về Các biện pháp tăng cường kiểm soát đối với vấn đề Kê khai tài sản của những người đang thực thi công vụ; và Pháp lệnh số 58 của Bộ trưởng Tài chính về việc thông qua Mẫu kê khai Thu nhập, Các nghĩa vụ tài chính và Tài sản của Công chức và Ứng cử viên vào các chức vụ công).

U-crai-na không có một cơ quan chuyên trách giải quyết việc thu, xác minh, lưu trữ hoặc các hình thức xử lý khác đối với các bản kê khai tài sản của công chức. Và mặc dù Cục Dịch vụ công (MCSD) thường được coi là cơ quan chủ trì việc công khai tài chính của công chức và những người làm việc trong khu vực công ở các chính quyền tự quản địa phương (các công chức khác không thuộc phạm vi quản lý của cơ quan này), thì cơ quan này cũng chỉ thực hiện một số chức năng liên quan đến kiểm soát tài chính nhà nước. Trong thực tế, hệ thống hiện nay liên quan đến rất nhiều cơ quan trong những quy trình này, và các cơ quan này kiểm soát nhiều giai đoạn trong quá trình xử lý các bản kê khai và quản lý nhiều nhóm công chức khác nhau.

Cụ thể hơn là, mỗi cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm ban đầu đối với việc thu bản kê khai của cán bộ làm việc trong tổ chức của mình hoặc của những ứng cử viên vào những vị trí còn trống trong cơ quan của mình (trong hầu hết các trường hợp, các đơn vị phụ trách về nguồn nhân lực/nhân sự sẽ đảm nhận chức năng này), cũng như lưu giữ và lưu trữ các bản kê khai tài sản đã thu được. Bộ Tài chính chịu trách

93 Hiện có trên 50 đạo luật thuộc nhóm này.

nhệm xây dựng và cập nhật các mẫu kê khai tài sản; cơ quan này cũng có chức năng hướng dẫn, tư vấn (tức là hướng dẫn công chức về cách thức kê khai tài sản, xây dựng các loại hướng dẫn khác và các chỉ dẫn, chú thích,...). MCSD⁹⁴ cung cấp thêm hướng dẫn về phương pháp, tập huấn và hỗ trợ về thông tin cho công chức và những người làm việc trong các chính quyền tự quản địa phương trong những vấn đề liên quan đến kê khai tài sản và xung đột lợi ích. Cơ quan quản lý thuế nhà nước của U-crai-na, cùng với các cơ quan thực thi pháp luật, tiến hành việc xác minh các bản kê khai tài sản cùng với MCSD. Ngoài ra, MCSD chịu trách nhiệm tổng hợp thông tin về sự tuân thủ đối với các quy định về công khai tài chính từ các cơ quan khác trong một báo cáo chung, báo cáo này sau đó sẽ được gửi cho Nội các của U-crai-na.

Đối tượng của các hệ thống kê khai

Tất cả mọi công chức và ứng cử viên vào các vị trí trong dịch vụ dân sự phải kê khai tài sản theo mẫu quy định. Công chức trong chính quyền tự quản địa phương và ứng cử viên vào các vị trí đó, cũng như những nhân viên được chứng nhận làm việc trong cơ quan quản lý thuế và hải quan của U-crai-na cũng phải nộp bản kê khai tài sản⁹⁵. Tổng số người đã nộp bản kê khai tài sản trong năm 2008 gồm có 367.016 công chức, cán bộ thuế và hải quan U-crai-na⁹⁶ và 100.582 cán bộ của chính quyền tự quản địa phương⁹⁷. Tổng số 765 công chức không nộp bản kê khai, chiếm 0,21% tổng số công chức có nghĩa vụ phải kê khai. Tỷ lệ so sánh thì những năm trước có

94 Cục đánh giá kiểm soát là một trong tám cục thuộc cơ cấu của MCSD; trách nhiệm chính của nó là xử lý tất cả các vấn đề liên quan đến chống tham nhũng, bao gồm cả những vấn đề liên quan đến chức năng công khai tài chính. Người đứng đầu Cục này được chỉ định bởi người đứng đầu của MCSD; các kế hoạch công tác của Cục do lãnh đạo của MCSD phê duyệt.

95 Những quy định về kê khai tài sản đối với những đối tượng này được quy định tại Điều 13 Luật về Dịch vụ dân sự; Điều 6 Luật Chống tham nhũng; và Điều 13 Luật về Dịch vụ trong các cơ quan thuộc chính quyền tự quản địa phương.

96 Thông tin được cung cấp trong phần trả lời Phiếu hỏi của các cơ quan có thẩm quyền của U-crai-na.

97 Thông tin chính thức được lấy từ Ủy ban Thống kê Nhà nước U-crai-na từ ngày 31/12/2008.

về thấp hơn, năm 2007 là 0.08% và giảm xuống 0.05% vào năm 2006. Không thể ước tính được tổng số các ứng cử viên đã ứng cử vào những vị trí còn trống và đã nộp bản kê khai, cũng như các thành viên trong gia đình họ, do thực tế là những thông tin này được thu bởi rất nhiều cơ quan đơn lẻ và các văn phòng của họ ở cấp khu vực và không được tập trung hóa.

Ở U-crai-na, việc phân biệt công chức làm chính trị với công chức làm chuyên môn, cũng như sự phân biệt giữa công chức cấp cao và cấp thấp, được đảm bảo thông qua việc phân biệt phạm vi kê khai và mức độ công khai. Những quy định đặc biệt như vậy được áp dụng đối với công chức nhóm 1 và 2⁹⁸ (công chức cấp cao) ở khía cạnh mức độ kê khai. Đồng thời, một quy định bổ sung về công khai cũng được áp dụng đối với tổng thống U-crai-na, người phát ngôn của Quốc hội và cấp phó, người đứng đầu và cấp phó của các ủy ban chuyên trách của Quốc hội, các đại biểu Quốc hội, Thủ tướng, thành viên nội các, người đứng đầu Tòa án Hiến pháp và các ủy viên, người đứng đầu Tòa án Tối cao và các ủy viên, người đứng đầu Tòa án Đặc biệt cấp cao của U-crai-na và các ủy viên, công tố viên trưởng và cấp phó.

Pháp luật của U-crai-na yêu cầu tất cả những nhóm công chức nêu trên phải kê khai thông tin tài chính của các thành viên đã thành niên trong gia đình (vợ/chồng, bố mẹ và con chưa kết hôn) là những người cùng sống với họ, bao gồm cả người sống chung không hôn thú.

Phạm vi và nội dung kê khai

Như đã đề cập ở trên, như nhiều quốc gia khác trong và ngoài khu vực, U-crai-na có cách tiếp cận đa tầng trong nội dung và phạm vi kê khai. Theo đó, công chức cấp càng cao thì phạm vi và nội dung phải kê khai càng rộng. Ngoài những thông tin chung phải kê khai theo quy định liên quan đến thu nhập và các nghĩa vụ tài chính ở trong và ngoài nước của bản thân và của các thành viên trong gia đình, các công chức cấp

98 Dịch vụ dân sự của U-crai-na có 7 nhóm công chức, các tiêu chí phân loại được quy định trong Luật về Dịch vụ dân sự, Điều 25; mức độ công chức được tính từ nhóm thứ nhất (cao nhất) đến nhóm thứ 7 (thấp nhất).

cao, tức là những người nằm trong nhóm 1 và 2, sẽ phải kê khai thông tin về bất động sản và những động sản có giá trị, các khoản tiền gửi ngân hàng và những cổ phiếu mà họ hoặc thành viên trong gia đình họ là chủ sở hữu. Tất cả mọi công chức cũng có nghĩa vụ báo cáo bằng văn bản cho cơ quan quản lý thuế của nhà nước về việc mở một tài khoản ở một ngân hàng nước ngoài, trong đó nêu rõ số tài khoản và địa chỉ ngân hàng, trong vòng 10 ngày kể từ sau khi tài khoản được mở.

Tất cả các công chức sử dụng chung một mẫu kê khai⁹⁹, sự khác biệt nằm ở các phần mà họ phải điền vào. Trong thực tế, các phần mà từng đối tượng phải điền cụ thể như sau: công chức bình thường phải điền vào các phần từ I-III, trong khi đó thì công chức cấp cao chỉ phải điền vào các phần từ IV-VI. Ứng cử viên vào các vị trí trong dịch vụ công thực hiện theo các quy định được áp dụng cho nhóm vị trí mà họ ứng tuyển.

Một bản kê khai gồm có 6 phần:

- Phần I: thông tin chung (thông tin cá nhân của công chức và gia đình của người đó, thông tin về nghề nghiệp của công chức).
- Phần II: thông tin về thu nhập có được ở trong và ngoài nước (thu nhập nói chung, cổ tức, tiền hoa hồng, các lợi ích, hỗ trợ tài chính, hoàn bảo hiểm, thu nhập từ các hoạt động khoa học, giảng dạy và sáng tạo [tiền thù lao, học phí,...], thu nhập từ các công việc khác, lợi nhuận thu được từ chứng khoán, quyền kinh doanh và lương thực nhận).
- Phần III: thông tin về các nghĩa vụ tài chính trong và ngoài nước (nghĩa vụ tài chính liên quan đến việc thanh toán các khoản tiền định kỳ theo hợp đồng bảo hiểm, việc đóng góp vào các quỹ hưu trí tư nhân, thanh toán tín dụng, thanh toán tiền thuê nhà, hóa đơn dịch vụ công ích,...).
- Phần IV: thông tin về bất động sản (phải được cung cấp thông tin đo lường theo foot vuông đối với từng bất động sản).

99 Một mẫu kê khai tài sản thống nhất đã được Bộ Tài chính xây dựng và thông qua vào ngày 6/3/1997 và đã được sử dụng lần đầu tiên cũng trong năm này.

- Phần V: thông tin về xe cộ (kê khai cùng với tên nhân hiệu, mẫu, kích thước động cơ).
- Phần VI: thông tin về tiền gửi ngân hàng, cổ phiếu và các tài sản tài chính khác (phải kê khai giá trị chung của tất cả cổ phiếu và tài sản chứng khoán; mọi khoản đóng góp cho các quỹ, các khoản đầu tư, liên doanh liên kết; tổng giá trị tài khoản ngân hàng).

Xử lý các bản kê khai

Pháp luật của U-crai-na quy định rằng tất cả công chức phải kê khai tài sản; xu hướng chung là thực hiện nghĩa vụ kê khai khi bắt đầu bước chân vào làm việc trong khu vực công; không giống như nhiều quốc gia khác, ở U-crai-na không yêu cầu kê khai khi thôi làm việc trong khu vực công.

Khi một người nộp đơn vào một vị trí, người đó được yêu cầu nộp bản báo cáo về thông tin tài chính liên quan đến thu nhập và các nghĩa vụ về tài chính của bản thân và của các thành viên trong gia đình. Công chức trong chính quyền tự quản địa phương và ứng cử viên vào các vị trí này cũng phải nộp bản kê khai về tài sản tương tự. Các bản kê khai này được thu và giữ trong hồ sơ cá nhân của mỗi công chức. Lần kê khai đầu tiên sẽ được tiếp nối bằng các lần kê khai tài sản định kỳ hàng năm; các bản kê khai phải được nộp trước ngày 15/4 hàng năm.

Hướng dẫn chính thức về việc điền vào mẫu kê khai tài sản đã được Bộ Tài chính thông qua vào năm 2001 nhằm xử lý hàng loạt các lỗi kê khai mà công chức đã mắc phải. Các hướng dẫn bổ sung đã được MCSĐ và các cơ quan khác xây dựng. Việc kê khai được thực hiện trên mẫu kê khai bằng bản in giấy và được các đơn vị quản lý nhân sự lưu giữ; hiện ở U-crai-na vẫn chưa có mẫu kê khai điện tử.

U-crai-na hiện đang thực hiện hai hình thức xác minh – xác minh bắt buộc và xác minh đột xuất. Đối với các ứng viên vào các vị trí mà cần có sự phê chuẩn hoặc bổ nhiệm của tổng thống hoặc nội các, việc xác minh các bản kê khai là bắt buộc. Thủ tục xác minh này đã được tiến hành bởi Cục Dịch vụ Dân sự,

Bộ Nội vụ, Bộ Giáo dục và Khoa học, cơ quan thuế và dịch vụ an ninh nhà nước – đây là hoạt động liên ngành, liên quan đến phạm vi thông tin rất rộng mà các ứng viên này đã cung cấp (bên cạnh những thông tin về công khai tài chính, thông tin về việc làm trước đó, thông tin về giáo dục, hồ sơ tội phạm, ...). Việc xác minh thông tin có trong các phần về công khai tài chính được thực hiện bởi cơ quan thuế nhà nước. Kết quả xác minh cho thấy rằng có đến khoảng 60% nội dung trong các bản kê khai tài sản là không nhất quán¹⁰⁰.

Xác minh đột xuất được tiến hành bởi cơ quan thuế nhà nước và các cơ quan thực thi pháp luật, phối hợp với Cục Dịch vụ công trong quá trình kiểm tra về sự tuân thủ đối với Luật Chống tham nhũng, Luật về Dịch vụ dân sự, cũng như các quy định khác về chống tham nhũng trong dịch vụ công và trong các cơ quan của chính quyền tự quản địa phương. Loại xác minh này được thực hiện trên cơ sở lựa chọn ngẫu nhiên, trong đó tập trung vào những vị trí được coi là nhạy cảm, dễ xảy ra tham nhũng¹⁰¹ và trên cơ sở phù hợp với Kế hoạch Hành động Chiến lược của Cục Dịch vụ công của U-crai-na¹⁰².

Việc xác minh các bản kê khai tài sản cũng có thể được thực hiện khi có khiếu kiện (khiếu kiện nặc danh không được chấp nhận), hoặc trong quá trình tiến hành các cuộc điều tra mà thấy phát sinh nhu cầu cần xác minh. Không may là không có số liệu thống kê về việc tiến hành xác minh nhằm phục vụ mục đích này.

Chế tài xử lý vi phạm

Các chế tài về kỷ luật và hành chính đã được quy định nhằm xử lý những vi phạm đối với các yêu cầu về công khai

100 Thông tin chính thức về Cục Dịch vụ dân sự được cung cấp để làm thí dụ từ năm 2007.

101 Một danh mục về những vị trí như vậy đã được Cục Dịch vụ dân sự tổng hợp, trong đó xác định rõ đặc điểm của các lĩnh vực/tổ chức, cũng như các loại vị trí, và danh mục này có thể tìm thấy trực tuyến tại địa chỉ www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=66556&cat_id=57862.

102 Kế hoạch hành động chiến lược năm 2010 đã đề ra các kế hoạch kiểm tra tổng thể đối với Bộ Xây dựng và Phát triển vùng, Bộ Tư pháp, ủy ban nhà nước về quỹ dự trữ nhà nước và ở 3 khu vực hành chính (kiểm tra đột xuất), cũng như 450 cuộc thanh tra đặc biệt trong vòng 1 năm.

tài chính (Điều 9 của Luật Chống tham nhũng, Điều 30 của Luật về dịch vụ dân sự và Điều 20 của Luật về Dịch vụ trong các cơ quan chính quyền tự quản địa phương).

Nếu một cá nhân không nộp bản kê khai đúng thời hạn, một thông báo chính thức phản ánh thực tế này (cùng với bản giải trình của người đã vi phạm các quy định về kiểm soát tài chính) sẽ được đưa ra và cấp trên của công chức sẽ phải quyết định về việc có sa thải công chức đó hay không. Căn cứ để thực hiện việc sa thải cũng sẽ được đưa vào hồ sơ của công chức¹⁰³. Trong năm 2008, đã có 1 chế tài như vậy được áp dụng đối với 1 công chức.

Việc kê khai thông tin không chính xác, sai sự thật hoặc bản kê khai không đầy đủ có thể sẽ dẫn đến việc người kê khai phải chịu trách nhiệm hành chính dưới hình thức phạt tiền, hoặc có thể trở thành cơ sở để từ chối việc thăng chức hoặc giới hạn quyền được bầu vào các vị trí trong các cơ quan nhà nước.

Công khai

Những thông tin trong bản kê khai tài sản của công chức là bí mật và không được tiết lộ để sử dụng vào mục đích công khai. Chỉ những thông tin về thu nhập, công nợ, bất động sản và động sản thuộc về những đối tượng được liệt kê trong Điều 9 của Luật về Dịch vụ dân sự¹⁰⁴ và các thành viên trong gia đình họ mới được công khai hàng năm trên bản tin chính thức của các cơ quan nhà nước. Không may là trong thực tế, chỉ có một số ít cơ quan công khai những thông tin này cho người dân; việc cập nhật thông tin không được tiến hành thường xuyên, và phụ thuộc vào ý muốn của những người có liên quan trong việc công khai những thông tin đó.

103 Một tài liệu tiêu chuẩn phản ánh lịch sử công tác của một người hiện đang được lưu hành ở U-crai-na, và tài liệu này thường được yêu cầu nộp cho cơ quan tuyển dụng khi nộp đơn xin dự tuyển.

104 Tổng thống U-crai-na, người phát ngôn của Nghị viện và cấp phó của họ, người đứng đầu và cấp phó của các ủy ban chuyên trách của Nghị viện, các thành viên của Nghị viện, Thủ tướng, các thành viên Nội các, người đứng đầu Tòa án Hiến pháp và các cơ quan trực thuộc, người đứng đầu Tòa án Tối cao đặc biệt của U-crai-na và các cơ quan trực thuộc, Công tố viên trưởng của U-crai-na và cấp phó.

Đánh giá hệ thống kê khai

Hệ thống kê khai tài sản của U-crai-na phải đối mặt với những thách thức sau đây: khoảng cách giữa pháp luật và thực tiễn thực hiện ảnh hưởng đến nhiều công chức (tức là không có quy định về những lý do hợp lý trong việc không nộp bản kê khai đúng thời hạn; tình huống mà các thành viên trong gia đình công chức từ chối cung cấp thông tin cũng chưa được quy định; sự mâu thuẫn về mặt thuật ngữ trong các mẫu kê khai so với các hướng dẫn kê khai, dẫn đến những vi phạm về mặt hành chính mà lý do chỉ đơn giản là do các thuật ngữ đó bị hiểu khác đi,...). Các cơ chế hiện hành khiến cho mục đích của hệ thống kê khai tài sản ở U-crai-na bị nghi ngờ, và các công cụ kê khai tài sản hiện nay khó có thể được sử dụng như là một công cụ hữu hiệu để phòng, chống tham nhũng. Theo quan điểm của hầu hết tất cả các cơ quan chủ chốt liên quan đến quy trình này thì hệ thống này cần phải được cải cách sâu sắc.

Tuy nhiên, các cơ quan có thẩm quyền của U-crai-na trong thực tế đã rất chủ động trong việc xây dựng các quy định pháp luật mới để giải quyết những thách thức này, và họ cũng chỉ trích một cách khá công khai hệ thống hiện tại – đây là một bước tiến tích cực hướng tới thiết lập một chế độ kê khai tài sản hiệu quả.

Được đăng ký bởi Bộ Tư pháp U-crai-na
ngày 31 tháng 3 năm 1997
N 104/1908

Được thông qua bởi Sắc lệnh của
Bộ Tài chính U-crai-na từ ngày 6
tháng 3 năm 1997 # 58

BẢN KÊ KHAI

Về thu nhập, các nghĩa vụ tài chính và tài sản của công chức và những người ứng tuyển vào vị trí công chức và gia đình người đó¹

Phần I. Thông tin chung
1. _____ (họ, tên và tên gọi theo cha)
2. Nơi cư trú: _____ (mã bưu điện, vùng, khu vực, thành phố, đường, số nhà, địa chỉ căn hộ)
3. Các vị trí đã đảm nhiệm và loại công chức _____
4. Chức vụ và nhóm công chức mà người kê khai muốn dự tuyển vào _____
5. Các thành viên trong gia đình: ² _____ (Họ tên, mối quan hệ)

¹: Phần I, II,, III dành cho tất cả các nhóm công chức; phần IV, V, VI dành cho công chức thuộc nhóm thứ nhất và thứ hai.

²: Để phục vụ mục đích của bản Kê khai này, các thành viên trong gia đình bao gồm vợ/chồng, bố mẹ và những người con đang sống cùng với người kê khai và chưa kết hôn.

Phần II. Những khoản thu nhập đã nhận được (thu được) có nguồn gốc từ U-crai-na và ở nước ngoài trong năm 200-			
No.	Danh mục thu nhập	Tong thu nhập (UAH)	
		Công chức	Các thành viên trong gia đình
1	2	3	4
1	Tong thu nhập, bao gồm:		
1.1	Cổ tức, tiền hoa hồng, lợi ích		
1.2	Hỗ trợ về vật chất		
1.3	Thanh toán bảo hiểm		
1.4	Thu nhập từ các hoạt động nghiên cứu khoa học, giảng dạy, công trình sáng tạo, tiến tác quyền		
1.5	Thu nhập từ các hoạt động kinh doanh và nghề nghiệp độc lập		
1.6	Thu nhập từ việc bán quyền kinh doanh và cổ phiếu		
1.7	Lương		

Phần III. Các nghĩa vụ về tài chính, bao gồm cả những nghĩa vụ có nguồn gốc từ nước ngoài trong năm 200-					
No.	Danh mục các nghĩa vụ liên quan đến việc đóng góp (thanh toán)	Công chức		Các thành viên trong gia đình	
		Tong số tiền đã thanh toán (UAH)	Cộng cả các khoản thanh toán ở nước ngoài (UAH)	Tong số tiền đã thanh toán (UAH)	Cộng cả các khoản thanh toán ở nước ngoài (UAH)
1	2	3	4	5	6
1	Theo thỏa thuận bảo hiểm tự nguyện				
2	Theo thỏa thuận bổ sung khi nghỉ hưu				
3	Theo thỏa thuận tín dụng				
4	Theo thỏa thuận cho thuê (cho thuê lại)				
5	Việc bảo trì các tài sản đã kê khai ở phần IV, V				

Phần IV. Thông tin về các tài sản thuộc sở hữu cá nhân			
No.	Danh mục thu nhập	Công chức	
		Tổng diện tích (m ²)	Các thành viên trong gia đình Tổng diện tích (m ²)
1	2	3	4
1	Lô đất		
2	Nhà		
3	Căn hộ		
4	Nhà ở nông thôn		
5	Ga-ra		

Phần V. Thông tin về các phương tiện cơ giới thuộc sở hữu cá nhân					
No.	Danh mục	Công chức		Các thành viên trong gia đình	
		Nhân hiệu/đời	Dung tích (cm ³)	Nhân hiệu/đời	Dung tích (cm ³)
1	2	3	4	5	6
1	Phương tiện chở khách				
2	Xe tải, các phương tiện cơ giới đặc biệt và xe buýt				
3	Xe mô tô				
4	Máy kéo				
5	Các phương tiện vận tải đường thủy				

Phần VI. Thông tin về các khoản tiền gửi ngân hàng, cổ phiếu và các tài sản khác					
No.	Danh mục	Công chức		Các thành viên trong gia đình	
		Tổng số (UAH)	Cộng cả ở nước ngoài (UAH)	Tổng số (UAH)	Cộng cả ở nước ngoài (UAH)
1	2	3	4	5	6
	Giá trị trên danh nghĩa của các cổ phiếu đã mua				
	Các khoản đóng góp (cổ phần) trong vốn điều lệ của các doanh nghiệp, tổ chức				
	Tổng giá trị của các công cụ bằng tiền trong các tài khoản ngân hàng và các tổ chức tín dụng tài chính khác				

Nhận thức được về trách nhiệm của bản thân nếu điều thiếu hoặc sai thông tin liên quan đến thu nhập và các nghĩa vụ tài chính (theo Điều 9 của Luật Chống tham nhũng của U-crai-na và Điều 30, khoản 7 của Luật về Dịch vụ dân sự của U-crai-na),

Ký tên _____ Ngày _____

TỔ CHỨC HỢP TÁC VÀ PHÁT TRIỂN KINH TẾ

OECD là một diễn đàn duy nhất, nơi mà các chính phủ hợp tác với nhau để giải quyết những thách thức về kinh tế, xã hội và môi trường trong quá trình toàn cầu hóa. OECD cũng luôn đi tiên phong trong các nỗ lực nhằm hiểu và hỗ trợ các chính phủ đáp ứng những yêu cầu mới của sự phát triển cũng như các thách thức, như vấn đề quản trị doanh nghiệp, kinh tế tri thức và những thách thức liên quan đến một dân số đang già đi. Tổ chức này cung cấp một cái nhìn tổng thể, giúp cho các chính phủ có thể so sánh những kinh nghiệm về chính sách, tìm kiếm câu trả lời đối với những vấn đề chung, xác định những thực tiễn tốt và cùng nhau điều phối các chính sách trong nước và quốc tế.

Thành viên của OECD bao gồm: Úc, Áo, Bỉ, Ca-na-đa, Chi-lê, Cộng hòa Séc, Đan Mạch, Ét-xtô-nia, Phần Lan, Pháp, Đức, Hy Lạp, Hung-ga-ri, Ai-xơ-len, Ai-len, Ít-xra-en, Ý, Nhật Bản, Hàn Quốc, Lúc-xăm-bua, Mê-xi-cô, Hà Lan, Ni-u-di-lân, Na-uy, Ba Lan, Bồ Đào Nha, Cộng hòa Slô-va-kia, Tây Ban Nha, Thụy Điển, Thụy Sĩ, Thổ Nhĩ Kỳ, Vương quốc Anh và Hoa Kỳ. Ủy ban Châu Âu cũng tham gia vào công việc của OECD.

Ấn phẩm của OECD truyền bá một cách rộng rãi những kết quả thống kê mà Tổ chức này đã thu thập và nghiên cứu đối với các vấn đề về kinh tế, xã hội và môi trường, cũng như các công ước, hướng dẫn và tiêu chuẩn mà các thành viên của nó đã thống nhất.

OECD PUBLISHING, 2, rue André-Pascal,
75775 PARIS CEDEX 16 (28 2010 01 1 P)

ISBN 978-92-64-09527-4 – No. 57743 2011

Chống tham nhũng ở khu vực Đông Âu và Trung Á

Vấn đề kê khai tài sản đối với công chức

MỘT CÔNG CỤ ĐỂ PHÒNG NGỪA THAM NHŨNG

Nhiều quốc gia đã đưa ra các hệ thống kê khai tài sản dành cho công chức nhằm mục đích phòng ngừa tham nhũng. Giữa các hệ thống của các quốc gia có sự khác nhau rất lớn và tác động của chúng đối với việc giảm thiểu tham nhũng vẫn chưa được thấy rõ.

Nghiên cứu này cung cấp một phân tích mang tính hệ thống về những thực tiễn đang diễn ra trong quá trình vận hành các hệ thống kê khai tài sản ở khu vực Đông Âu và Trung Á và ở một số quốc gia thuộc OECD ở Tây Âu và Bắc Mỹ. Nghiên cứu này xem xét 1) những thành tố chính của các hệ thống kê khai tài sản, như các mục tiêu chính sách, khung pháp lý và sự phân công về tổ chức; 2) các nhóm công chức có nghĩa vụ phải kê khai, và các loại thông tin cần kê khai; và 3) trình tự thủ tục để xác minh những thông tin đã được kê khai, chế tài xử lý vi phạm, và vấn đề công khai. Nghiên cứu này cũng bàn về tính hiệu quả về chi phí và sự hữu ích của các hệ thống kê khai. Nó bao gồm các nghiên cứu điển hình về Lit-va, Ru-ma-ni, Tây Ban Nha và U-crai-na, và nhiều thí dụ và dẫn chiếu đến các quốc gia khác.

Nghiên cứu này đưa ra các khuyến nghị về chính sách liên quan đến những thành tố chính của các hệ thống kê khai tài sản. Những khuyến nghị này sẽ rất hữu ích cho các chính phủ cũng như các tổ chức quốc tế tham gia vào quá trình xây dựng, cải cách và đánh giá các hệ thống kê khai ở cấp độ quốc gia.

Ấn phẩm dịch này được xuất bản sau khi được OECD chấp thuận. (Các) tác giả của bản dịch hoàn toàn chịu trách nhiệm về chất lượng của bản dịch và tính nhất quán của bản dịch so với bản gốc. Trong trường hợp có cách hiểu không nhất quán giữa bản gốc và bản dịch, bản gốc của tài liệu sẽ được sử dụng làm căn cứ chính thức.

SÁCH KHÔNG BÁN