

**ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA LUẬT**

HOÀNG NAM HẢI

**PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT THU NHẬP CỦA NGƯỜI
CÓ CHỨC VỤ, QUYỀN HẠN Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

Chuyên ngành: Lý luận và lịch sử nhà nước và pháp luật

Mã số: 60 38 01

TÓM TẮT LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

Người hướng dẫn khoa học: PGS.TS.Vũ Công Giao

Hà Nội – 2015

**Công trình được hoàn thành
tại Khoa Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội**

Cán bộ hướng dẫn khoa học: PGS.TS. Vũ Công Giao

Phản biện 1:

Phản biện 2:

**Luận văn được bảo vệ tại Hội đồng chấm luận văn, họp
tại Khoa Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội
Vào hồi giờ, ngày tháng năm 2015.**

**Có thể tìm hiểu luận văn
Tại Trung tâm tư liệu – Thư viện Đại học Quốc gia Hà Nội
Trung Tâm Tư liệu – Đại học Quốc gia Hà Nội**

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Trong những năm qua, với quyết tâm, nỗ lực của toàn Đảng, toàn dân và của cả hệ thống chính trị, công tác PCTN ở nước ta đã có những chuyển biến cả về nhận thức, hành động và đã đạt được những kết quả bước đầu.

Tuy nhiên, Hội nghị lần thứ 5 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI về việc tiếp tục thực hiện Nghị quyết Hội nghị lần thứ 5 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác PCTN, lãng phí đồng thời đánh giá: “....*công tác PCTN, lãng phí vẫn chưa đạt yêu cầu và mục tiêu đề ra là ngăn chặn, từng bước đẩy lùi tham nhũng, lãng phí. Tham nhũng, lãng phí vẫn còn nghiêm trọng, với những biểu hiện tinh vi, phức tạp, xảy ra trên nhiều lĩnh vực, nhiều cấp, nhiều ngành..., gây bức xúc trong xã hội và là thách thức lớn đối với sự lãnh đạo của Đảng, sự quản lý của Nhà nước*”.

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến tình trạng trên, trong đó bao gồm việc thiếu những cơ chế, biện pháp hiệu quả, đồng bộ để theo dõi những biến động về tài sản, đặc biệt là chưa có cơ chế giám sát, phát hiện, xác minh và xử lý các khoản thu nhập có nguồn gốc bất hợp pháp của người có chức vụ, quyền hạn. Thấy được bất cập đó, cũng trong Hội nghị lần thứ 5, Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI đã nêu ra một định hướng mới để ngăn chặn, đẩy lùi tham nhũng, đó là “...*nguyên cứu ban hành quy định về kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn*”[07].

Liên quan đến vấn đề trên, Điều 53 Luật PCTN năm 2005 đã quy định: “Chính phủ trình Quốc hội ban hành văn bản quy phạm pháp luật về kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn”, tuy nhiên, Chính phủ vẫn chưa ban hành bất kỳ văn bản pháp quy hay xây dựng bất kỳ dự án luật nào trình Quốc hội về kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn.

Trong hệ thống pháp luật Việt Nam hiện hành chưa có văn bản nào quy định cụ thể về cơ chế kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn. Trong khi đó, thực tiễn trong và ngoài nước cho thấy, kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn chủ yếu hướng vào các biện pháp như minh bạch tài sản, thu nhập của

người có chức vụ, quyền hạn, tăng cường phương thức thanh toán không tiền mặt kết hợp với sử dụng công cụ thuế thu nhập cá nhân và thu hồi tài sản tham nhũng...

Pháp luật về kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn có ý nghĩa rất quan trọng trong công tác PCTN nhưng cũng đòi hỏi phải có những nghiên cứu chuyên sâu. Vì vậy, việc nghiên cứu đề tài này có tính cấp thiết.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Ở nước ta từ trước đến nay đã nhiều công trình khoa học của nhiều tác giả nghiên cứu về các quy định của Luật PCTN, tiêu biểu trong đó là:

- Cuốn *“Bàn về giải pháp PCTN ở Việt Nam hiện nay”* do GS.TS Trương Long Giang làm chủ biên, Nxb Chính trị Quốc gia, 2013.

- Cuốn *“Một số kinh nghiệm quốc tế về công tác PCTN”* do Thanh tra Chính phủ ấn hành, Nxb Lao Động, 2014.

- Cuốn *“Việc công, lợi ích tư: Bảo đảm trách nhiệm giải trình thông qua công khai thu nhập, tài sản”* nằm trong Bộ tài liệu sáng kiến thu hồi tài sản thất thoát (StAR) của Ngân hàng Thế giới.

- Cuốn *“Sai lầm công, hành động tư: Áp dụng thủ tục luật dân sự để thu hồi tài sản thất thoát”* nằm trong Bộ tài liệu của Sáng kiến thu hồi tài sản thất thoát (StAR).

- Đề tài khoa học cấp Nhà nước *“Đấu tranh PCTN ở nước ta”* của Ban Nội chính Trung ương Đảng.

- Đề tài khoa học cấp Bộ: *“Những nghĩa vụ chủ yếu và vấn đề đặt ra đối với Việt Nam sau khi phê chuẩn Công ước UNCAC”* do Thanh tra Chính phủ thực hiện, 2005.

- Đề tài khoa học cấp bộ *“Kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn”* do Cục chống tham nhũng - Thanh tra Chính phủ thực hiện năm 2012.

- Luận án tiến sỹ luật học: *“Tình hình, nguyên nhân và các biện pháp đấu tranh PCTN”* của nghiên cứu sinh Trần Công Phàn (bảo vệ tại trường Đại học Luật Hà Nội - 2012).

- Luận án Tiến sỹ Luật học *“Hoàn thiện pháp luật về PCTN ở Việt Nam hiện nay”* của nghiên cứu sinh Trần Đăng Vinh (bảo vệ tại trường Đại học Luật Hà Nội - 2012).

- Luận án tiến sỹ Luật học “Tham nhũng trong Chính phủ Việt Nam: biểu hiện và cách khắc phục” của nghiên cứu sinh Lê Trung Kiên.

- Luận án tiến sỹ Luật học “Hoạt động của Viện kiểm sát nhân dân trong đấu tranh PCTN ở Việt Nam” của nghiên cứu sinh Nguyễn Hải Phong (bảo vệ tại Đại học Luật Hà Nội – 2005).

- Luận văn thạc sỹ Luật học “Hoàn thiện pháp luật về PCTN ở Việt Nam hiện nay” của Trần Anh Tuấn (bảo vệ tại Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh – 2006).

- Luận văn thạc sỹ Luật học “Pháp luật về PCTN của Singapore và bài học cho Việt Nam” của Lã Văn Huy (bảo vệ tại Khoa luật Đại học Quốc gia Hà Nội, 2013).

Nhìn chung, các công trình nghiên cứu kể trên đã đi sâu phân tích làm rõ khái niệm, bản chất tham nhũng, đặc điểm của tham nhũng, phân tích khuôn khổ pháp luật và thực trạng về PCTN và nêu ra một số phương hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật về PCTN ở Việt Nam. Tuy nhiên chưa có công trình nào phân tích một cách toàn diện các vấn đề lý luận, thực tế và đưa ra những giải pháp có tính hệ thống và cụ thể để hoàn thiện pháp luật về kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn ở nước ta.

3. Đối tượng, phạm vi nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận văn là các vấn đề lý luận về kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn ở Việt Nam hiện nay; các quy định của pháp luật về kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn trong pháp luật hiện hành và thực tiễn áp dụng các quy định này trong thời gian gần đây.

Phạm vi nghiên cứu của luận văn là pháp luật và thực tiễn thực thi pháp luật của Việt Nam về kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn trong khoảng 5 năm trở lại đây. Luận văn tập trung nghiên cứu hệ thống pháp luật Việt Nam, có đề cập đến nhưng chỉ ở mức khái quát pháp luật và kinh nghiệm của một số quốc gia trên thế giới về kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn.

4. Mục đích và nhiệm vụ của luận văn

4.1. Mục đích nghiên cứu

Luận văn này nhằm mục đích làm rõ những vấn đề lý luận về kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn; đánh giá các quy định trong pháp luật hiện hành

của Việt Nam và đối chiếu, phân tích với tình hình thực tế về kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn, từ đó chỉ ra những ưu điểm, hạn chế của chính sách, pháp luật trong lĩnh vực này và đề xuất quan điểm, giải pháp bảo đảm kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn ở Việt Nam hiện nay.

4.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Luận văn sẽ làm sáng tỏ quan niệm về kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn; hệ thống hóa các quy định của pháp luật hiện hành và phân tích tình hình thực hiện một số biện pháp liên quan đến việc kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn và đề xuất những phương hướng và giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn trong thời gian tới.

5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu đề tài

Luận văn vận dụng các phương pháp luận duy vật biện chứng, duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh và đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước Việt Nam.

Các phương pháp nghiên cứu chính để giải quyết vấn đề được sử dụng trong luận văn bao gồm: tổng hợp, thống kê, phân tích, so sánh.

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

Hầu hết các công trình nghiên cứu hiện có chỉ đề cập ở một mức độ nhất định về kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn như một biện pháp phòng ngừa tham nhũng hoặc phân tích chuyên sâu một vài quy định về vấn đề này. Luận văn góp phần làm sáng tỏ và đánh giá các quy định của pháp luật hiện hành của Việt Nam liên quan đến kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn, trên cơ sở đó gợi mở khả năng áp dụng các biện pháp khác để nâng cao hiệu quả kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn ở nước ta, bao gồm cả các biện pháp mà pháp luật hiện hành của Việt Nam chưa quy định, như xử lý các khoản thu nhập có nguồn gốc bất hợp pháp của người có chức vụ, quyền hạn, thu hồi tài sản tham nhũng không qua kết án hình sự... Vì vậy, luận văn là một nguồn tài liệu tham khảo tốt cho các cơ quan nhà nước hữu quan, đồng thời là một nguồn tài liệu tham khảo tốt cho việc giảng dạy, nghiên cứu luật công tại Khoa Luật ĐHQG Hà Nội và các cơ sở đào tạo luật khác của Việt Nam.

Chương 1: CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ KIỂM SOÁT THU NHẬP CỦA NGƯỜI CÓ CHỨC VỤ, QUYỀN HẠN Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

1.1. Quan niệm về kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn

1.1.1. Thu nhập, thu nhập cá nhân

Từ những định nghĩa thu nhập, thu nhập cá nhân của các nhà kinh tế học và từ điển Việt Nam, tác giả luận văn cho rằng: thu nhập cá nhân là: ... *tổng các giá trị nhận được, thu được trong một khoảng thời gian nhất định (thường là 1 năm) của một cá nhân, không phân biệt nguồn phát sinh thu nhập.*

1.1.2. Người có chức vụ, quyền hạn

Theo quy định tại Điều 277 BLHS thì: “*Người có chức vụ, quyền hạn là người do bổ nhiệm, do bầu cử, do hợp đồng hoặc một hình thức khác, có hưởng lương hoặc không hưởng lương, được giao thực hiện một công vụ nhất định và có quyền hạn nhất định trong khi thực hiện công vụ*”.

1.1.3. Kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn

Từ định nghĩa kiểm soát của một số cuốn từ điển tiếng Việt, trên cơ sở phân biệt với định nghĩa về giám sát, tác giả luận văn đưa ra quan niệm về kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn trong phòng, chống tham nhũng: *là tổng thể những biện pháp, cách thức mà Nhà nước sử dụng để biết được biến động về tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn, qua đó phát hiện, ngăn chặn việc người có chức vụ, quyền hạn lợi dụng chức vụ, quyền hạn của mình để tham nhũng; áp dụng các biện pháp hình sự, hành chính, kỷ luật, dân sự để xử lý người có hành vi tham nhũng và thu hồi tài sản tham nhũng.*

1.2. Sự hình thành, vai trò, mục đích kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn

1.2. 1. Sự hình thành cơ chế kiểm soát thu nhập

Không kể một số hình thức kê khai mang tính chất sơ khai, việc kê khai tài sản và thu nhập của công chức bắt đầu xuất hiện ở Anh từ năm 1889 khi quốc gia này thông qua Luật phòng ngừa tham nhũng và phát triển mạnh sau chiến tranh thế giới

thứ hai, điển hình là Thông điệp của Tổng thống Harry S. Truman tại kỳ họp Quốc hội năm 1951.

1.2.2. Vai trò của kiểm soát thu nhập

Vai trò của việc kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn được thể hiện ở một số điểm như:

- Tăng cường tính minh bạch và niềm tin của người dân vào bộ máy hành chính công thông qua việc công khai thông tin về tài sản, thu nhập của cán bộ, công chức, viên chức.

- Giúp những người đứng đầu cơ quan quản lý nhà nước phòng ngừa xung đột lợi ích trong nội bộ cơ quan và giải quyết những vấn đề nảy sinh, qua đó tăng cường, thúc đẩy tính liêm chính của cơ quan quản lý nhà nước.

- Giám sát, phòng ngừa các hành vi sai trái của cán bộ, công chức, những người giữ chức vụ, giảm thiểu nguy cơ làm giàu bất chính.

1.2. 3. Mục đích của việc kiểm soát thu nhập

Việc kiểm soát thu nhập của người có chức vụ quyền hạn nhằm các mục đích như:

- Kiểm soát xung đột lợi ích.
- Minh bạch và trách nhiệm giải trình.
- Chứng minh tính hợp pháp của thu nhập và tài sản.
- Thể hiện quyết tâm và nhằm mục tiêu chính trị.

1.3. Pháp luật quốc tế và pháp luật của một số quốc gia về kiểm soát thu nhập

1.3.1. Kiểm soát thu nhập trong một số công ước của Liên hợp quốc

- Công ước của Liên hợp quốc về chống tham nhũng: yêu cầu “Mỗi quốc gia thành viên cần 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 cần 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).

- Công ước Liên Mỹ về chống tham nhũng: yêu cầu các quốc gia thành viên xem xét các biện pháp nhằm "...thiết lập, duy trì và củng cố các hệ thống báo cáo về thu nhập, tài sản và trách nhiệm của những người giữ các chức vụ nhất định theo quy định của pháp luật và khi phù hợp, công khai các thông tin kê khai đó".

- Công ước của Liên minh Châu Phi về PCTN cũng yêu cầu các quốc gia thành viên cam kết "...yêu cầu tất cả hoặc các công chức được bổ nhiệm giữ chức vụ phải kê khai tài sản của mình tại thời điểm nhận nhiệm vụ, trong khi làm việc và sau khi hết nhiệm kỳ công vụ" .

1.3.2. Kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn của một số quốc gia

- Đối tượng chịu sự kiểm soát: về cơ bản, các quốc gia có yêu cầu kê khai tài sản, thu nhập và kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn sẽ căn cứ trên yêu cầu thực tế để áp dụng nhằm bảo đảm hiệu quả. Có quốc gia chỉ áp dụng việc kiểm soát thu nhập đối với thành viên của nghị viện và chính phủ; cũng có quốc gia áp dụng đối với các quan chức/chính trị gia cao cấp; hoặc có quốc gia áp dụng đối với hầu hết hoặc tất cả các công chức. Có quốc gia còn yêu cầu việc kê khai tài sản, thu nhập của cả các đối tượng không phải là công chức, nhưng có liên quan đến công chức như vợ/chồng; con cái, các thành viên khác trong gia đình/họ hàng; những người cùng chung sống, nhưng không nhất thiết phải là vợ/chồng, con cái hay họ hàng của công chức

- Phạm vi và nội dung kiểm soát thu nhập: Nhìn chung, pháp luật đa số quốc gia đều yêu cầu việc kê khai cả thu nhập và tài sản. Tuy nhiên, mỗi quốc gia lại có những yêu cầu cụ thể khác nhau như kê khai toàn bộ tài sản và giá trị của các tài sản đó, hoặc đặt ra ngưỡng tối thiểu về giá trị của tài sản phải kê khai. Nhưng cũng có quốc gia chỉ yêu cầu kê khai một số loại tài sản nhất định. Đồng thời, có quốc gia còn yêu cầu kê khai cả các khoản chi tiêu có giá trị của người có chức vụ, quyền hạn và kê khai về quà tặng.

- Xác định trách nhiệm và hình thức xử lý vi phạm đối với việc kê khai tài sản, thu nhập:

Nhìn chung, pháp luật các quốc gia được tham khảo đều có quy định cụ thể đối với các hình thức vi phạm, trong đó phổ biến quy định về các hình thức vi phạm như

vi phạm về nghĩa vụ nộp bản kê khai và vi phạm liên quan đến việc cung cấp thông tin trong bản kê khai.

Việc xử lý vi phạm cũng được hầu hết các quốc gia trên quy định, trong đó phổ biến là xử lý bằng các chế tài hành chính, kỷ luật và dân sự. Cũng có một số quốc gia xử lý vi phạm trong việc kê khai tài sản, thu nhập bằng biện pháp hình sự như Hoa Kỳ Ba Lan và Anh.

- Thu hồi tài sản tham nhũng: bao gồm 02 phương thức cơ bản để thu hồi tài sản: thu hồi tài sản dựa trên truy tố hình sự và thu hồi không dựa trên kết quả truy tố hình sự, như thu hồi tài sản thông qua quyết định hành chính và thu hồi tài sản thông qua kiện dân sự. Trong các phương thức đó, thu hồi tài sản dựa trên kết quả điều tra và truy tố hình sự thường được các quốc gia lựa chọn hơn.

Chương 2: THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VÀ THỰC THI PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT THU NHẬP CỦA NGƯỜI CÓ CHỨC VỤ, QUYỀN HẠN Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

2.1. Khái quát các quy định về kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn trong pháp luật Việt Nam hiện nay

Một số quy định có liên quan đến kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn đã được đề cập trong Luật PCTN, Bộ luật hình sự, Bộ luật dân sự, Bộ luật tố tụng hình sự, Bộ luật tố tụng dân sự, Luật ngân hàng Nhà nước, Luật các tổ chức tín dụng, Luật phòng, chống rửa tiền năm 2012, Luật thuế TNCN và các văn bản dưới luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ, ngành.

Mỗi văn bản quy phạm pháp luật quy định về một mảng vấn đề trong việc kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn. Ví dụ như Luật phòng, chống tham nhũng quy định về minh bạch tài sản, thu nhập; Bộ luật hình sự quy định về xử lý trách nhiệm hình sự người có hành vi tham nhũng, việc thu hồi tài sản tham nhũng thông qua kết án hình sự; Luật cán bộ, công chức quy định về các chế tài áp dụng đối với công chức vi phạm, trong đó có những vi phạm về nghĩa vụ kê khai tài sản, thu nhập, Luật thuế thu nhập cá nhân quy định về kê khai thu nhập; Luật ngân hàng nhà nước quy định về việc hạn chế thanh toán bằng tiền mặt, trả lương qua tài khoản.... các quy định trên còn tản mạn, gây khó khăn cho việc áp dụng. Đồng thời, hệ thống pháp luật Việt Nam vẫn còn thiếu các cơ chế cho phép xử lý tài sản bất hợp pháp thông qua áp dụng các biện pháp hành chính, dân sự...

2.2. Khái quát tình hình thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn ở nước ta trong thời gian qua

Nhìn chung, thu nhập của cán bộ, công chức, viên chức nói chung, người có chức vụ, quyền hạn nói riêng không chỉ đến từ lương, mà đến từ rất nhiều nguồn thu nhập khác nhau, trong đó có những nguồn thu nhập hợp pháp, nhưng cũng không loại trừ những khoản thu nhập bất hợp pháp. Theo khảo sát của Thanh tra Chính phủ năm 2012 thì có đến 79% công chức trả lời có các khoản thu nhập khác ngoài lương và phụ cấp.

2.3. Thực hiện pháp luật về minh bạch tài sản, thu nhập ở nước ta

2.3.1. Kê khai tài sản, thu nhập

Qua công tác minh bạch tài sản, thu nhập ở nước ta thời gian qua cho thấy, công tác này đã đi vào cuộc sống, có tác động nhất định đến ý thức của người có chức vụ, quyền hạn, bước đầu hình thành cơ sở dữ liệu phục vụ xác minh về tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn.

Tuy nhiên, qua phân tích thực trạng cho thấy, minh bạch tài sản, thu nhập thời gian qua còn mang tính hình thức, chưa có tác dụng nhiều trong ngăn ngừa tham nhũng. Nguyên nhân là do: Quy định về đối tượng phải kê khai chưa rõ ràng với các đối tượng, ví dụ như trường hợp được điều động, luân chuyển, đại diện quản lý phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp.... Nội dung, phạm vi tài sản, thu nhập phải kê khai chưa bao quát được toàn bộ tài sản, thu nhập của người phải kê khai và nguồn gốc của tài sản, thu nhập đã kê khai. Quy định về xác minh chỉ mới dừng lại xác minh việc kê khai chứ chưa xác minh nội dung, nguồn gốc tài sản kê khai; chưa có biện pháp hữu hiệu để kiểm tra, xác minh nguồn gốc, số lượng, giá trị tài sản, thu nhập kê khai. Quy định về xử lý kỷ luật đối với đối tượng không kê khai hoặc kê khai chậm còn quá nhẹ, chưa đủ sức răn đe.

2.3.2. Thanh toán không dùng tiền mặt và trả lương qua tài khoản

Trong công tác PCTN, tăng cường thanh toán không dùng tiền mặt sẽ góp phần kiểm soát tốt hơn các giao dịch có giá trị lớn trên thị trường, qua đó nhằm theo dõi những giao dịch của người có chức vụ, quyền hạn nhằm góp phần kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn.

Tuy nhiên, qua nhiều năm triển khai thực hiện, các giao dịch sử dụng tiền mặt vẫn chiếm đa số, kể cả các giao dịch có giá trị lớn như chuyển nhượng quyền sử dụng đất, ô tô, xe máy... việc kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn thông qua biện pháp này hầu như không có hiệu quả. Việc trả lương qua tài khoản gần như là thay thế biện pháp trả lương, vì người nhận lương ngay sau đó đã rút số lượng lớn tiền lương ra để chi tiêu cho thuận tiện. Nguyên nhân chủ yếu là do hạ tầng cơ sở kỹ thuật của các ngân hàng nói chung phát triển chưa đồng bộ; cơ sở hạ tầng viễn thông còn hạn chế, còn tiềm ẩn nguy cơ về an ninh, bảo mật, chưa theo kịp

tốc độ phát triển của người dùng. Tính đồng bộ chưa cao trong việc phối hợp giữa ngân hàng, người hưởng lương, các tập đoàn bán lẻ, các đơn vị bán hàng, cung ứng dịch vụ...

2.3.3. Tặng quà và nộp lại quà tặng

Qua báo cáo nhiều năm của Chính phủ về công tác PCTN cho thấy, việc xử lý người nhận quà biếu, quà tặng vi phạm quy định hầu như không thực hiện được. Số trường hợp nộp lại quà tặng là cá biệt, không phản ánh đúng thực trạng hiện nay. Nguyên nhân là các quy định về tặng quà, nhận quà và nộp lại quà còn mang tính hình thức, không phù hợp với thực tế. Tâm lý e ngại bị xử lý hoặc bị dư luận xã hội đánh giá khi nộp lại quà tặng vẫn còn nên người có chức vụ, quyền hạn nộp lại quà tặng ngày càng ít.

2.4. Thuế thu nhập cá nhân của người có chức vụ, quyền hạn

Thông qua thuế TNCN, cơ quan nhà nước có thẩm quyền có thể theo dõi được thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn và kết hợp với các biện pháp khác, cơ quan nhà nước có thẩm quyền xác định được các thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn không kê khai để áp dụng các biện pháp cần thiết như yêu cầu giải trình, xác minh nhằm xử lý và thu hồi tài sản bất hợp pháp, trong đó có tài sản tham nhũng.

Tuy nhiên, Luật thuế TNCN hiện hành vẫn chưa bao quát hết được các loại thu nhập và một số quy định chưa phù hợp dẫn đến khó đánh giá thu nhập thực tế của người có chức vụ, quyền hạn nên việc căn cứ vào thuế thu nhập cá nhân để xác định thu nhập cá nhân của người có chức vụ, quyền hạn không hợp lý. Việc quản lý thu nhập của cá nhân hiện nay còn nhiều hạn chế, do đó cơ quan thuế không có khả năng kiểm soát tốt TNCN, dẫn đến có nhiều trường hợp trốn, lậu thuế.

2.5. Thu hồi tài sản tham nhũng

2.5.1. Quy định của pháp luật về thu hồi tài sản tham nhũng

Theo Luật PCTN thì “*Tài sản tham nhũng là tài sản có được từ hành vi tham nhũng, tài sản có nguồn gốc từ hành vi tham nhũng*”.

- Về biện pháp thu hồi tài sản tham nhũng, có thể khái quát trên hai phương diện pháp luật quốc tế và pháp luật quốc gia:

+ Trên phương diện pháp luật Việt Nam, các biện pháp thu hồi tài sản tham nhũng được quy định tại nhiều văn bản pháp luật khác nhau như Bộ luật tố tụng hình sự, BLHS, Bộ luật dân sự, Bộ luật tố tụng dân sự, Luật NHHN, Luật các tổ chức tín dụng; Luật kinh doanh bảo hiểm; Luật phòng, chống rửa tiền..., trong đó quy định các biện pháp phổ biến là thu hồi tài sản chứng minh được nguồn gốc có được từ tham nhũng; thông qua bồi thường thiệt hại về tài sản, áp dụng các biện pháp tư pháp, tịch thu tài sản....

+ Về thu hồi tài sản tham nhũng trong pháp luật quốc tế: UNCAC quy định: *“Việc hoàn trả tài sản theo quy định của chương này là nguyên tắc căn bản của Công ước này, và các quốc gia thành viên sẽ dành cho nhau sự hợp tác và trợ giúp tối đa trong vấn đề này”*. Trên tinh thần đó, các quốc gia thành viên của UNCAC có nghĩa vụ trả lại tài sản có nguồn gốc từ biển thủ công quỹ hoặc bất cứ tài sản nào do phạm các tội được quy định trong Công ước (Điều 57).

Hiện nay Việt Nam đã đàm phán, ký kết 42 hiệp định tương trợ tư pháp song phương về hình sự, dân sự, dẫn độ tội phạm, chuyển giao người bị kết án; tham gia 18 Điều ước quốc tế đa phương về tương trợ tư pháp, trong đó có một số điều ước có liên quan nhiều đến thu hồi tài sản tham nhũng như Công ước UNCAC; Công ước UNTOC; Hiệp định tương trợ tư pháp hình sự giữa các quốc gia Asean.

2.5.2. Tình hình thu hồi tài sản tham nhũng ở Việt Nam thời gian qua

Nhìn chung, trong khoảng 5 năm trở lại đây, việc thu hồi tài sản tham nhũng mặc dù có những tiến triển nhất định, số tài sản tham nhũng hoặc có liên quan đến tham nhũng được phát hiện, thu hồi ngày càng tăng, song tài sản tham nhũng được thu hồi so với tài sản tham nhũng phát hiện được vẫn chiếm tỷ lệ rất thấp (chỉ khoảng 15 % trong các vụ việc được cơ quan thanh tra, kiểm toán phát hiện và khoảng 35% trong các vụ án đã điều tra, truy tố, xét xử). Nguyên nhân chủ yếu là do, trong hoạt động thanh tra, kiểm toán thì các cơ quan này không có chức năng thu hồi tài sản tham nhũng, mặt khác, họ cũng không có chức năng điều tra nên việc xác định có hành vi tham nhũng hay không cũng khó thực hiện. Trong hoạt động tố tụng, các vụ án tham nhũng thường chỉ được phát hiện sau một thời gian dài và việc xử lý cũng bị kéo dài dẫn đến tài sản tham nhũng bị tẩu tán, khó thu hồi...

Chương 3: QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT THU NHẬP CỦA NGƯỜI CÓ CHỨC VỤ, QUYỀN HẠN Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

3.1. Sự cần thiết phải hoàn thiện khuôn khổ pháp luật về kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn ở Việt Nam

Luật PCTN quy định nhiều biện pháp để phòng ngừa, phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng. Nhưng thực tiễn cho thấy, biện pháp kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn là rất quan trọng, tạo hành lang pháp lý cơ bản để các cơ quan nhà nước theo dõi được biến động về tài sản của người có chức vụ, quyền hạn, qua đó tác động mạnh đến nhận thức và hành vi của người có chức vụ, quyền hạn khi thực thi công vụ; đồng thời tạo điều kiện thuận lợi cho công tác xử lý hành vi tham nhũng và thu hồi tài sản tham nhũng. Tuy nhiên, hệ thống pháp luật về kiểm soát tài sản, thu nhập hiện hành còn tản mạn, giao cho nhiều đầu mối cơ quan khác nhau thực hiện và vẫn còn có những quy định mang tính hình thức, khó thực hiện hoặc thực hiện không hiệu quả.

3.2. Quan điểm về hoàn thiện pháp luật về kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn

Quan điểm về hoàn thiện pháp luật về kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn là những tư tưởng chỉ đạo, có tính nguyên tắc, nền tảng để các cơ quan nhà nước dựa vào đó nghiên cứu, xây dựng, đề xuất hoàn thiện các quy định về PCTN, bao gồm cả sửa đổi, bổ sung, hủy bỏ, ban hành mới các quy định có liên quan đến việc kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn.

Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn cần dựa trên các quan điểm sau:

- Kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn phải bảo đảm nguyên tắc tôn trọng quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân đã được Hiến pháp năm 2013 quy định như quyền sở hữu về thu nhập hợp pháp, của cải để dành, nhà ở, tư liệu sinh hoạt, tư liệu sản xuất; quyền bất khả xâm phạm về đời sống riêng tư, bí mật cá nhân và bí mật gia đình; quyền bảo vệ danh dự, uy tín của mình...

- Pháp luật về kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn phải thể chế hóa được đường lối, chính sách của Đảng về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác PCTN.

- Cơ chế kiểm soát thu nhập phải được thể chế hóa bằng pháp luật và có chế tài xử lý nghiêm đối với những trường hợp vi phạm.

- Phạm vi kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn cần phù hợp với điều kiện đất nước, tập trung vào các loại thu nhập phát sinh liên quan đến hoạt động thực thi nhiệm vụ, công vụ.

- Kiểm soát thu nhập cần tập trung vào những đối tượng có điều kiện, khả năng, có nguy cơ tham nhũng cao và có khả năng thực hiện được ngay việc kiểm soát, đáp ứng mục tiêu đề ra.

- Phải thực hiện nguyên tắc công khai, minh bạch trong kiểm soát thu nhập; công khai tại cơ quan, tổ chức, đơn vị, nơi cư trú cũng sẽ là biện pháp quan trọng góp phần kiểm soát, nhất là tạo cơ sở để phát hiện kịp thời những trường hợp không chủ động kê khai hoặc cố ý che giấu tài sản, thu nhập.

- Cần xây dựng cơ chế đồng bộ hỗ trợ cho cơ chế kiểm soát thu nhập, cụ thể như tổ chức bộ máy các cơ quan hành chính gọn nhẹ, hoạt động có hiệu quả; quy định về công chức, công vụ rõ ràng. Thủ tục giải quyết các công việc của cơ quan, tổ chức phải công khai, dân chủ, đồng thời tạo được cơ chế kiểm soát, giám sát hoạt động của cơ quan quản lý nhà nước, giám sát hoạt động, việc tuân thủ quy tắc ứng xử, quy tắc đạo đức nghề nghiệp đối với người có chức vụ, quyền hạn.

3.3. Các giải pháp hoàn thiện pháp luật về kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn

- *Giải pháp hoàn thiện pháp luật hiện hành về minh bạch tài sản, thu nhập*

+ Cần thu hẹp phạm vi đối tượng là người có chức vụ, quyền hạn chịu sự kiểm soát thu nhập trên cơ sở những vị trí chức vụ cao hơn thì phải được kiểm soát chặt chẽ hơn, đồng thời thiết lập những quy định riêng cho từng loại đối tượng chịu sự kiểm soát để bảo đảm mức độ kiểm soát phù hợp, nhằm tập trung nguồn lực hơn và phân cấp phù hợp cho việc kiểm soát các loại đối tượng trong từng thời điểm nhất định. Đồng thời, cần kiểm soát tài sản, thu nhập của cả những người thân trong gia

đình những người có chức vụ, quyền hạn nhằm bảo đảm chống được việc chuyển dịch tài sản cũng như người thân của họ lợi dụng ảnh hưởng từ chức vụ, quyền hạn để vụ lợi.

+ Cần mở rộng phạm vi thu nhập phải kê khai bao gồm toàn bộ thu nhập trong chu kỳ kê khai, đồng thời nghiên cứu kiểm soát các khoản chi tiêu của người có chức vụ, quyền hạn và người thân trong gia đình họ để qua đó làm bộc lộ các khoản thu nhập bất hợp pháp của họ.

+ Tăng cường và mở rộng căn cứ xác minh tài sản nhằm bảo đảm khi có nghi ngờ, cơ quan có thẩm quyền sẽ xác minh về nguồn gốc tài sản của người có chức vụ, quyền hạn.

- Giải pháp hoàn thiện pháp luật về thu hồi tài sản tham nhũng

Cần xây dựng pháp luật theo hướng giảm nghĩa vụ chứng minh của nhà nước trong thu hồi tài sản tham nhũng; chuyển nghĩa vụ chứng minh nguồn gốc hợp pháp của tài sản cho người bị tình nghi tham nhũng sau khi cơ quan có thẩm quyền có chứng cứ đáng tin cậy cho rằng tài sản đó do tham nhũng mà có; cho phép tịch thu tài sản không dựa trên bản án hoặc quyết định hình sự hoặc bản án, quyết định của tòa án nước ngoài; cho phép phong tỏa tài sản và thu hồi tài sản thay thế có giá trị tương đương đã bị thất thoát.

- Giải pháp hoàn thiện pháp luật về thuế TNCN

Cần đưa thu nhập từ lãi tiền gửi tiết kiệm vào thu nhập chịu thuế; từ hoạt động khai thác nông nghiệp vào diện chịu thuế; nghiên cứu xây dựng khung giá đất sát với giá thị trường nhằm hạn chế tình trạng chôn thuế....

- Giải pháp hoàn thiện pháp luật về thanh toán không dùng tiền mặt

Nghiên cứu để mọi khoản thanh toán có giá trị lớn của người có chức vụ, quyền hạn và cơ quan nhà nước bắt buộc phải được thực hiện thông qua hệ thống ngân hàng, tổ chức tín dụng mà không sử dụng tiền mặt, từng bước tăng cường hạn chế việc sử dụng tiền mặt trong thanh toán của nền kinh tế là biện pháp quan trọng trong kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn nói chung và nhằm phòng, chống tội phạm nói riêng, trong đó có tội phạm về tham nhũng.

- Giải pháp hoàn thiện quy định về cơ quan chịu trách nhiệm kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn

Ở Việt Nam, dưới sự lãnh đạo thống nhất của Đảng, cần thiết lập một hoặc một số cơ quan nhất định chịu trách nhiệm kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn theo hướng: Cơ quan kiểm tra đảng các cấp chủ trì kiểm soát thu nhập của cán bộ trong các cơ quan Đảng, cán bộ thuộc diện cấp ủy quản lý; cơ quan thanh tra nhà nước các cấp chủ trì kiểm soát thu nhập của các cán bộ còn lại trong khối hành pháp và các tổ chức, đoàn thể./.

KẾT LUẬN

“Tệ nạn tham nhũng” đã và đang gây bức xúc trong dư luận xã hội, là rào cản lớn cho sự phát triển kinh tế của đất nước. Để phòng, chống tham nhũng có hiệu quả sẽ cần rất nhiều các biện pháp khác nhau để thực hiện. Việc hoàn thiện pháp luật về kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn sẽ tạo hành lang pháp lý quan trọng giúp cơ quan, người thực thi pháp luật có cơ sở pháp lý vững chắc trong việc theo dõi mọi biến động về tài sản của người có chức vụ, quyền hạn, đồng thời làm cơ sở cho việc áp dụng các biện pháp nhằm xử lý trách nhiệm và thu hồi tài sản tham nhũng. Với đề tài của Luận văn này, tác giả cố gắng phân tích tổng quát nhất pháp luật về kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn trong một số công ước quốc tế và pháp luật một số quốc gia; pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn ở Việt Nam như về minh bạch tài sản, thu nhập; kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn thông qua thuế TNCN, thanh toán không dùng tiền mặt; áp dụng các chế tài đủ mạnh để xử lý hành vi tham nhũng; thu hồi tài sản tham nhũng. Đánh giá những mặt được, những bất cập, hạn chế, vướng mắc của hệ thống pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn.

Đồng thời, luận văn cũng đã kiến nghị một số giải pháp cụ thể để bảo đảm thi hành cơ chế kiểm soát thu nhập của người có chức vụ quyền hạn có hiệu quả hơn, góp phần quan trọng trong công tác đấu tranh PCTN như về kiểm soát thu nhập áp dụng với những đối tượng người có chức vụ, quyền hạn, mở rộng kiểm soát thu

nhập của cả người thân của người có chức vụ, quyền hạn; cách thức kiểm soát đối với từng nhóm chủ thể khác nhau; phạm vi tài sản cần phải kiểm soát; mở rộng cơ chế thu hồi tài sản tham nhũng không qua kết án hình sự; tăng dần tỉ trọng thanh toán không dùng tiền mặt; mở rộng các khoản thu nhập phải chịu thuế TNCN; mô hình cơ quan có trách nhiệm kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn và một số kiến nghị khác.

Luận văn được hoàn thiện trong bối cảnh pháp luật Việt Nam chưa có quy định cụ thể, đầy đủ về kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn nên không tránh khỏi có những thiếu sót, hạn chế nhất định. Tác giả rất mong nhận được sự đóng góp từ quý Thầy, Cô và bạn bè để hoàn thiện thêm đề tài và cũng mong được quý thầy, cô hỗ trợ để tiếp tục nghiên cứu đề tài này ở cấp học cao hơn. Đồng thời, những góp ý cũng là đóng góp quan trọng trong điều kiện tác giả là người được giao nhiệm vụ trực tiếp giúp Ủy ban tư pháp của thẩm tra Luật PCTN và văn bản quy phạm pháp luật về kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn do Chính phủ trình Quốc hội trong thời gian tới.