**Một số ý kiến góp ý hoàn thiện dự án Luật Thanh tra (sửa đổi)**

Luật Thanh tra năm 2010 đã thiết lập hành lang pháp lý quan trọng trong việc hoàn thiện tổ chức và nâng cao chất lượng của hoạt động thanh tra, góp phần tăng cường hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước. Tuy nhiên, qua hơn 10 năm thực hiện, Luật Thanh tra đã bộc lộ những hạn chế, bất cập. Trên cơ sở phân tích những hạn chế của Luật Thanh tra năm 2010, bài viết đưa ra những góp ý nhằm hoàn thiện Luật Thanh tra (sửa đổi) được trình Quốc hội cho ý kiến vào kỳ họp thứ 3, tháng 5/2022.

Theo Nghị quyết số 17/2021/QH15 ngày 27/7/2021 của Quốc hội về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2022, điều chỉnh chương trình xây dựng Luật, pháp lệnh năm 2021 thì dự án Luật Thanh tra (sửa đổi) sẽ được trình Quốc hội cho ý kiến vào kỳ họp thứ 3 (tháng 5/2022); thông qua vào kỳ họp thứ 4 (tháng 10/2022).

Qua hơn 10 năm thực hiện, Luật Thanh tra cũng đã bộc lộ những hạn chế, bất cập, như: Hoạt động thanh tra chưa đáp ứng tốt yêu cầu quản lý của các bộ, ngành, địa phương, chưa thể hiện thanh tra là công cụ đắc lực của cơ quan quản lý; chưa phân biệt rõ hoạt động thanh tra theo ngành, lĩnh vực quản lý (thanh tra chuyên ngành) với thanh tra việc thực hiện chức trách, nhiệm vụ (thanh tra hành chính); giữa thanh tra với kiểm tra thường xuyên; còn có sự chồng chéo, trùng lắp về phạm vi thanh tra giữa các cơ quan thanh tra và giữa cơ quan thanh tra với cơ quan kiểm toán; quy định về trình tự, thủ tục thanh tra còn thiếu chặt chẽ, chưa phù hợp với thực tiễn; thiếu cơ chế giám sát hoạt động của đoàn thanh tra… Thực tế này làm giảm hiệu lực, hiệu quả của hoạt động thanh tra, chưa đáp ứng tốt các yêu cầu, nhiệm vụ của tình hình mới trong bối cảnh phát triển kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế, nhất là công tác phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong giai đoạn hiện nay.

Vì vậy, đề nghị sửa đổi lần này rất cần đặt ra một thiết chế để kiểm soát quyền lực nhà nước trong hoạt động thanh tra, bao gồm kiểm soát từ bên trong và bên ngoài.

**Về nguyên tắc trong hoạt động thanh tra**

Tại Điều 4 dự thảo Luật Thanh tra (sửa đổi) đã quy định một số nguyên tắc quan trọng mang tính chỉ đạo xuyên suốt trong hoạt động thanh tra. Tuy nhiên, Điều này còn chưa thể hiện được một số nguyên tắc rất quan trọng trong lĩnh vực thanh tra theo yêu cầu của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân. Trong đó, có 2 nguyên tắc quan trọng cần phải được bổ sung, đó là: nguyên tắc độc lập trong hoạt động thanh tra và nguyên tắc bảo đảm sự tham gia của Nhân dân. Bởi vì:

Một là, Thanh tra có được bảo đảm sự độc lập (trong tổ chức, hoạt động) thì mới đảm bảo được tính trung thực, khách quan và hiệu lực của hoạt động thanh tra, không bị chi phối bởi tác động của cơ quan, tổ chức có thẩm quyền.

Hai là, nhằm thể chế hóa chủ trương “Đề cao vai trò chủ thể, vị trí trung tâm của nhân dân trong chiến lược phát triển đất nước, trong toàn bộ quá trình xây dựng và bảo vệ Tổ quốc" tại Văn kiện Đại hội XIII của Đảng1 trong lĩnh vực thanh tra. Mặt khác, theo quy định của pháp luật hiện hành, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam có chức năng giám sát, Thanh tra Chính phủ có chức năng thanh tra, đều có cùng mục đích là phát hiện những sơ hở, thiếu sót trong cơ chế quản lý, chính sách, pháp luật để kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền biện pháp khắc phục, xử lý vi phạm và thực hiện đúng quy định của nhà nước. Việc phối hợp công tác hai bên còn tạo nên sức mạnh cộng hưởng giữa thanh tra của cơ quan nhà nước và hoạt động giám sát của Nhân dân.

**Vì vậy, đề nghị bổ sung 2 nguyên tắc này vào Điều 4 của dự thảo Luật Thanh tra (sửa đổi), cụ thể như sau:**

Điều 4. Nguyên tắc hoạt động thanh tra

Hoạt động thanh tra phải bảo đảm các nguyên tắc sau:

1. Tuân thủ pháp luật; độc lập, dân chủ, công khai, khách quan, kịp thời, chính xác.

2. Không làm cản trở hoạt động bình thường của đối tượng thanh tra và cơ quan, tổ chức, cá nhân khác.

3. Không trùng lặp về phạm vi, đối tượng, nội dung giữa các cơ quan thanh tra, giữa cơ quan thanh tra với cơ quan kiểm toán nhà nước và các cơ quan có chức năng thanh tra, kiểm tra, giám sát khác.

4. Bảo đảm sự tham gia và giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội và Nhân dân.

Về các cơ chế kiểm soát và giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước trong hoạt động thanh tra

Dự thảo Luật còn thiếu và cần thiết phải được bổ sung một số quy định về cơ chế kiểm soát quan trọng sau:

+ Bổ sung các quy định về thẩm quyền và thủ tục thanh tra của Thanh tra Chính phủ, Thanh tra bộ, ngành đối với hoạt động hành chính của các cơ quan thực hiện chức năng lập pháp, tư pháp (cơ quan của Quốc hội, Tòa án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân).

+ Bổ sung cơ chế thực hiện hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội, giám sát của cơ quan dân cử đối với hoạt động thanh tra nói chung, giám sát việc thực hiện Kết luận thanh tra nói riêng; kiểm soát tư pháp đối với các khiếu kiện liên quan đến Kết luận, quyết định về thanh tra, hành vi hành chính của cơ quan thanh tra, cơ quan quản lý nhà nước trong thực hiện Kết luận thanh tra.

**Về cơ chế giám sát của Nhân dân**

Theo quy định tại khoản 6 Điều 98 và khoản 2 Điều 99 của Hiến pháp năm 2013, Thủ tướng Chính phủ và các Bộ trưởng có trách nhiệm Thực hiện chế độ báo cáo trước Nhân dân thông qua các phương tiện thông tin đại chúng về những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền giải quyết của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng. Hiện dự thảo Luật Thanh tra chưa cụ thể hóa được trách nhiệm này, đây là việc cần thiết để tăng tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các chủ thể này trước Nhân dân, góp phần củng cố, nâng cao niềm tin của Nhân dân đối với cơ quan quản lý nhà nước, đặc biệt trong điều kiện phát triển công nghệ thông tin, mạng xã hội như hiện nay.

Vì vậy, đề nghị bổ sung quy định trách nhiệm và hình thức Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước công khai báo cáo trước nhân dân thông qua phương tiện thông tin đại chúng về Kết luận Thanh tra và việc thực hiện Kết luận thanh tra, nhất là đối với các vụ việc có tác động lớn đến phát triển kinh tế - xã hội, trật tự, an toàn xã hội, quyền và lợi ích chính đáng của đông đảo Nhân dân.

Tại các Hội nghị của Hội đồng nhân dân và cuộc họp của Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân phải báo cáo về công tác thanh tra và thực hiện Kết luận thanh tra các vụ việc tại địa phương cho Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội cùng cấp (thực hiện quy định tại Điều 116 Hiến pháp năm 2013 và Điều 15 Luật tổ chức Chính quyền địa phương). Cụ thể:

- Tại Điều 45 Chương IV về định hướng thanh tra hằng năm, bổ sung một căn cứ nữa khi xây dựng kế hoạch thanh tra, đó là: căn cứ vào phát hiện, kiến nghị của nhân dân, các vụ việc tố cáo, khiếu nại bức xúc của công dân về đất đai, tham nhũng, tiêu cực ở địa phương, cơ sở; về kiến nghị của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên của Mặt trận, của dư luận xã hội và của các phương tiện thông tin đại chúng.

- Tại khoản 2 Điều 46 về hình thức thanh tra đột xuất, bổ sung trường hợp “theo đề nghị của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp”.

- Tại Điều 57 bổ sung việc thu thập thông tin, tài liệu thông qua Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội cùng cấp, thông qua dư luận xã hội và các cơ quan thông tin đại chúng để có thêm thông tin, tài liệu phục vụ cho công tác thanh tra.

- Tại Điều 90 bổ sung vai trò giám sát của Nhân dân, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội, Ban thanh tra nhân dân đối với hoạt động của Đoàn thanh tra khi thanh tra vụ việc tại địa phương, trong cơ quan, doanh nghiệp. Khi phát hiện có sai phạm trong quá trình thanh tra của Đoàn thanh tra thì kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xem xét xử lý và thông báo kết quả xử lý cho chủ thể đã kiến nghị biết.

- Tại Chương VI về phối hợp hoạt động thanh tra, bổ sung một điều quy định: “Thanh tra Chính phủ, Thanh tra tỉnh, Thanh tra huyện xây dựng Quy chế phối hợp công tác với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp để thực hiện các nội dung về quyền và trách nhiệm của mỗi bên theo quy định của Luật này”.

**Về tổ chức cơ quan thanh tra**

Đồng ý với dự kiến trong Dự thảo Luật về việc tổ chức thanh tra ở Tổng cục, Cục trực thuộc Bộ và tương đương do Chính phủ quyết định, tùy vào quy mô, tính chất của Tổng cục, Cục... nhưng đề nghị cần quy định chặt chẽ về điều kiện thành lập, tránh tràn lan, tùy tiện. Dự thảo luật cần đưa ra tiêu chí cụ thể để rõ Tổng cục, Cục nào thì được thành lập cơ quan thanh tra. Mặt khác, Ban soạn thảo cũng cần phải giải trình rõ việc thành lập cơ quan thanh tra Tổng cục, Cục thuộc Bộ có làm phình bộ máy thanh tra, tăng biên chế không.

Về chức năng kiểm tra của Thanh tra Tổng cục, Cục: Theo quy định của nhiều văn bản pháp luật, ngoài Luật Thanh tra 2010, các cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành và trong một số hoạt động của Thanh tra Bộ, Thanh tra Sở khi thanh tra chuyên ngành có thể tiến hành các hoạt động về bản chất chỉ là hoạt động kiểm tra. Tuy nhiên hoạt động này chưa được ghi nhận trong Luật Thanh tra và có nhiều ý kiến khác nhau về sự cần thiết điều chỉnh nội dung này trong dự thảo Luật. Vì vậy, nhiều ý kiến đề nghị, nếu thành lập Thanh tra Tổng cục, Cục thì hoạt động kiểm tra này đương nhiên sẽ tồn tại, tiếp tục thực hiện, nếu không được quy định thì sẽ dẫn đến tình trạng tùy tiện, thiếu quản lý. Do đó, đề nghị bổ sung quy định về chức năng kiểm tra cho Thanh tra Tổng cục, Cục.

**Về trình tự, thủ tục thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành**

Dự thảo Luật hiện hành quy định áp dụng chung trình tự, thủ tục cho cả 2 loại hình là thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành là chưa phù hợp. Bởi vì, thanh tra chuyên ngành chủ yếu phát hiện và xử lý vi phạm với đối tượng là tổ chức, cá nhân, doanh nghiệp trong từng lĩnh vực quản lý kinh tế - xã hội, đảm bảo trật tự quản lý; còn thanh tra hành chính hướng vào việc chấn chỉnh cơ chế quản lý và đảm bảo thực hiện công vụ, sự chấp hành pháp luật trong các cơ quan nhà nước và đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức. Việc không có quy định riêng về trình tự, thủ tục thanh tra chuyên ngành trong dự thảo Luật là chưa hợp lý, không logic với quy định về các mục giải thích từ ngữ, nhiệm vụ quyền hạn của cơ quan thanh tra Bộ, thanh tra Sở, thanh tra Tổng cục, Cục thuộc Bộ. Vì vậy, đề nghị trong dự thảo Luật Thanh tra cần quy định khung trình tự, thủ tục thanh tra chuyên ngành, trên cơ sở đó, những ngành đặc thù có trình tự, thủ tục thanh tra riêng. Có như vậy mới phân biệt rõ ràng giữa thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành và phù hợp với tính chất của hai loại hình thanh tra này.

**Về Kết luận thanh tra**

Điều 85. Ban hành Kết luận thanh tra quy định:

"1. Người ra quyết định thanh tra ký ban hành Kết luận thanh tra và chịu trách nhiệm về kết luận, kiến nghị của mình. Nếu thấy vụ việc phức tạp hoặc theo yêu cầu của Thủ trưởng cơ quan quản lý cùng cấp thì Người ra quyết định thanh tra báo cáo, xin ý kiến Thủ trưởng cơ quan quản lý trước khi ký Kết luận thanh tra.

Kết luận thanh tra phải được ký trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày có ý kiến đồng ý của Thủ trưởng cơ quan quản lý cùng cấp".

Dự thảo Luật vừa buộc người ra quyết định thanh tra ký ban hành Kết luận thanh tra và chịu trách nhiệm về kết luận, kiến nghị của mình, nhưng lại để cho một chủ thể khác (Thủ trưởng cơ quan) can thiệp vào quá trình ký quyết định đó là không phù hợp. Vì vậy, không nên quy định về “Xin ý kiến” Thủ trưởng cơ quan quản lý trước khi ký Kết luận thanh tra để bảo đảm tính độc lập và chịu trách nhiệm trong hoạt động thanh tra.

- Khoản 2 Điều 85 quy định: “Người ra quyết định thanh tra có thể ban hành kết luận bổ sung, sửa đổi, thay thế một phần hoặc toàn bộ Kết luận thanh tra khi có căn cứ cho thấy Kết luận thanh tra không bảo đảm đầy đủ, chính xác, khách quan, làm ảnh hưởng đến lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

Trình tự, thủ tục ban hành, công khai Kết luận bổ sung, sửa đổi, thay thế Kết luận thanh tra được thực hiện như trình tự thủ tục ban hành, công khai Kết luận thanh tra”.

Quy định mới này trong dự thảo Luật có mặt tích cực là tạo điều kiện cho người ký ban hành kết luận thanh tra khắc phục các sai sót trong quá trình thanh tra. Tuy nhiên, mục đích này không đạt được nếu dự thảo Luật không quy định cụ thể căn cứ, điều kiện, trình tự, thủ tục, bổ sung, sửa đổi, thay thế một phần hoặc toàn bộ Kết luận thanh tra, bởi nếu thiếu đi các quy định trên thì sẽ tạo ra sự tùy tiện. Hậu quả của một Kết luận thanh tra đã ban hành sẽ ảnh hưởng rất lớn đến nhiều đối tượng nên nếu phải qua một thời gian dài sau đó mới có Kết luận bổ sung, sửa đổi, thay thế Kết luận thanh tra (đã ban hành trước đó) thì rất khó xác định trách nhiệm thuộc về ai và làm thế nào để khôi phục quyền và lợi ích hợp pháp của những đối tượng đã bị thiệt hại. Hơn nữa, do kết quả thanh tra không phải là sản phẩm riêng lẻ của một cá nhân nào, mà là kết quả cuối cùng của Đoàn thanh tra sau khi dự thảo đã được xem xét, thẩm định, lấy ý kiến của nhiều chủ thể các bên liên quan, trong đó có các chủ thể là đối tượng được thanh tra, nên không thể tùy tiện bổ sung, sửa đổi, thay thế một phần hoặc toàn bộ Kết luận thanh tra mà không có căn cứ, điều kiện và trình tự, thủ tục cụ thể, theo quy định pháp luật. Vì vậy, đề nghị dự thảo Luật cần phải quy định chặt chẽ khi bổ sung, thay đổi một phần hoặc toàn bộ Kết luận thanh tra để tránh thanh tra kéo dài, gây khó khăn cho đối tượng thanh tra và đặc biệt là phát sinh tham nhũng, tiêu cực.

**Về Thanh tra nhân dân**

Tại Tờ trình số 73/TTr-CP ngày 15/3/2022 của Chính phủ, Chính phủ đã thống nhất chuyển nội dung quy định về Thanh tra nhân dân trong Luật Thanh tra hiện hành sang dự án Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở (đang được xây dựng) và trình Quốc hội thông qua cùng với dự án Luật Thanh tra (sửa đổi). Tuy nhiên, Chính phủ vẫn đưa ra 2 phương án để trình Quốc hội cho ý kiến:

Phương án 1: Không quy định về Thanh tra nhân dân trong dự thảo Luật Thanh tra (sửa đổi) và kiến nghị Quốc hội đưa nội dung Thanh tra nhân dân vào dự án Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở đang được soạn thảo.

Phương án 2: Trước mắt, quy định về Thanh tra nhân dân của Luật Thanh tra 2010 vẫn được giữ trong dự thảo Luật Thanh tra, đồng thời kiến nghị Quốc hội ban hành đạo luật riêng về hoạt động giám sát của nhân dân.

**Đề nghị Thanh tra Chính phủ, Ủy ban Thường vụ Quốc hội cần xem xét thấu đáo, cẩn trọng vì đây là vấn đề quan trọng với lý do như sau:**

Thứ nhất, thực hiện Nghị quyết hội nghị Ban Chấp hành Trung ương về đổi mới công tác quần chúng của Đảng, tăng cường mối quan hệ giữa Đảng và Nhân dân (Nghị quyết số 8B/TW- HNTW ngày 27/3/1990) Đảng chỉ rõ: “Phát huy vai trò thanh tra nhân dân để cùng với hệ thống Thanh tra nhà nước giám sát, kiểm tra việc thi hành pháp luật”.

Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng, trong mục Phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa, bảo đảm quyền làm chủ của Nhân dân đã đề ra chủ trương: “Tiếp tục cụ thể hóa, hoàn thiện thể chế thực hành dân chủ theo tinh thần Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội ( bổ sung, phát triển 2011) và Hiến pháp 2013, bảo đảm tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Thực hiện đúng đắn, hiệu quả dân chủ trực tiếp, dân chủ đại diện, đặc biệt là dân chủ ở cơ sở. Thực hiện tốt, có hiệu quả phương châm “Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, dân giám sát, dân thụ hưởng”2.

Thể chế hóa chủ trương của Đảng, từ đó đến nay Nhà nước đã ban hành Pháp lệnh về Thanh tra, Luật về Thanh tra 2004, Luật Thanh tra 2010, trong đó có cơ chế chính sách về Thanh tra nhân dân. Chính phủ cũng đã hai lần ban hành Nghị định quy định chi tiết cơ chế, chính sách cụ thể về tổ chức và hoạt động của Thanh tra nhân dân (năm 2005 và năm 2016).

Với bề dầy qua 32 năm tổ chức và hoạt động theo quy định của pháp luật và hướng dẫn, chỉ đạo của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Ban Thanh tra nhân dân ngày càng được tăng cường đổi mới nội dung, phương thức hoạt động thực chất, hiệu quả, kết quả, được Đảng, Nhà nước, xã hội đánh giá cao vai trò thanh tra, giám sát của Nhân dân trong việc thực hiện chính sách pháp luật của Nhà nước.

Thứ hai, Nghị quyết Đại hội lần thứ XIII của Đảng có ghi: “Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, dân giám sát”, việc thực hiện chính sách của Nhà nước nói chung trong lĩnh vực hành pháp và quản lý hành chính của nhà nước. Về mục đích, nội dung, hình thức hoạt động giám sát của Thanh tra nhân dân cũng mang tính tương đồng với Thanh tra Nhà nước.

Từ chủ trương, đường lối của Đảng và pháp luật Nhà nước về Thanh tra nhân dân nêu trên và qua thực tiễn tổ chức và hoạt động của Thanh tra nhân dân đối với việc thực hiện chính sách pháp luật của Nhà nước hơn 30 năm qua, đề nghị những nội dung về cơ chế, chính sách về Thanh tra nhân dân vẫn cần được giữ một cách đầy đủ trong văn bản Luật.

Thứ nhất, nếu chế định Thanh tra nhân dân được quy định tại dự án Luật thực hiện Dân chủ ở cơ sở (đang trong quá trình xây dựng) thì phải kế thừa, tiếp thu đầy đủ những quy định của chương Thanh tra nhân dân trong Luật Thanh tra năm 2010 cũng như Nghị định số 159/2016/NĐ-CP quy định chi tiết và biện pháp thi hành một số điều của Luật Thanh tra về tổ chức và hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân.

Đồng thời, Ban soạn thảo Luật Thanh tra (sửa đổi) cần phối hợp chặt chẽ với Ban Soạn thảo dự án Luật thực hiện Dân chủ ở cơ sở để những quy định về Thanh tra nhân dân đảm bảo đồng bộ.

Thứ hai, trong trường hợp Luật thực hiện dân chủ ở cơ sở không thể ban hành đồng thời với Luật Thanh tra (sửa đổi) thì đề nghị giữ nguyên quy định về Thanh tra nhân dân trong Luật Thanh tra, đồng thời kiến nghị Quốc hội ban hành đạo luật riêng về hoạt động giám sát của Nhân dân (Phương án 2 như trong Tờ trình của Chính phủ).

Có như vậy mới bảo đảm tổ chức và hoạt động của Thanh tra nhân dân vẫn tiếp tục được thực hiện trên thực tế, phù hợp với chủ trương của Đảng, pháp luật Nhà nước về cơ chế dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, dân giám sát, dân thụ hưởng.

**Chú thích:**

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội 2021, tập I, tr. 173.

2. Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội 2021, tập I, tr. 172-173.

**Đặng Thị Kim Ngân**

**ThS, Ban Dân chủ - Pháp luật, UBTW MTTQ Việt Nam**