

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ HOẠT ĐỘNG THANH TRA LẠI

● TRẦN TƯỜNG THỤY

TÓM TẮT:

Thanh tra lại là hoạt động thanh tra được thực hiện khi vụ việc đã có kết luận của cơ quan thanh tra nhưng phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật. Thanh tra lại được thực hiện nhằm mục đích phát hiện các sai sót trong quá trình thực hiện hoạt động thanh tra để phát hiện và xử lý hành vi vi phạm pháp luật. Bài viết phân tích các quy định pháp luật hiện hành về hoạt động thanh tra lại, với các nội dung gồm: (i) căn cứ tiến hành thanh tra lại; (ii) thẩm quyền thanh tra lại; (iii) thời hiệu và thời hạn thanh tra lại; (iv) trình tự, thủ tục thanh tra lại. Bên cạnh đó, bài viết phân tích các hạn chế của pháp luật trong việc xác định loại hình thanh tra lại cũng như đối tượng thanh tra lại. Cuối cùng, bài viết đề xuất một số kiến nghị để hoàn thiện quy định pháp luật về hoạt động thanh tra lại.

Từ khóa: thanh tra, thanh tra lại, Luật Thanh tra.

1. Khái quát về hoạt động thanh tra lại

Chế định thanh tra lại có tiền thân là chế định phúc tra được quy định tại Pháp lệnh Thanh tra năm 1990¹ và lần đầu tiên được quy định chính thức trong Luật Thanh tra năm 2010. Chế định thanh tra lại tiếp tục được kế thừa trong Luật Thanh tra năm 2022.

Xét dưới khía cạnh về kiểm soát quyền lực nhà nước, các quyết định hành chính, hành vi hành chính đều có thể được xem xét lại bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo một trình tự, thủ tục pháp luật quy định khi các quyết định, hành vi đó có căn cứ cho rằng vi phạm tính hợp pháp và chưa bảo đảm tính hợp lý, xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của đối tượng chịu tác động trực tiếp của

quyết định đó trên cơ sở các yêu cầu của khiếu nại, tố cáo, kiến nghị phản ánh hoặc qua kết quả giám sát (giám sát hoạt động của đoàn thanh tra), trong việc thanh tra trách nhiệm của cơ quan nhà nước cấp trên đối với cơ quan nhà nước cấp dưới. Trong trường hợp này, cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét lại quyết định hành chính của cơ quan ban hành quyết định và có thể là cả cơ quan cấp trên.

Do vậy, thanh tra lại có thể hiểu là việc xem xét, đánh giá, xử lý theo quy định pháp luật thanh tra của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, cá nhân mà trước đó việc xem xét, đánh giá, xử lý đã được thực hiện bởi cơ quan nhà nước trực thuộc nhưng phát hiện

có dấu hiệu vi phạm pháp luật, làm thay đổi sai lệch bản chất vụ việc².

Hiện nay, hoạt động thanh tra lại đã được quy định tương đối rõ ràng và cụ thể tại Điều 56 Luật Thanh tra năm 2022 và Chương III Nghị định số 43/2023/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Thanh tra.

Thứ nhất, căn cứ tiến hành thanh tra lại.

Việc thanh tra lại được thực hiện khi có một trong các căn cứ sau đây³:

Một là, có vi phạm nghiêm trọng về trình tự, thủ tục trong quá trình tiến hành thanh tra bao gồm: không xây dựng và gửi đề cương yêu cầu đối tượng thanh tra báo cáo; không thu thập thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung thanh tra; không kiểm tra, xác minh thông tin, tài liệu; không có báo cáo kết quả thanh tra của Đoàn thanh tra.

Hai là, có sai lầm trong việc áp dụng pháp luật khi kết luận thanh tra bao gồm: áp dụng không đúng quy phạm của pháp luật hoặc áp dụng văn bản pháp luật đã hết hiệu lực dẫn đến sai lệch về nội dung của kết luận thanh tra.

Ba là, nội dung trong kết luận thanh tra không phù hợp với những chứng cứ thu thập được trong quá trình tiến hành thanh tra dẫn đến việc đánh giá không đúng, tăng nặng, giảm nhẹ hoặc bỏ qua hành vi vi phạm pháp luật của đối tượng thanh tra hoặc kiến nghị xử lý không phù hợp với tính chất, mức độ của hành vi vi phạm đã được phát hiện.

Bốn là, người tiến hành thanh tra cố ý làm sai lệch hồ sơ vụ việc là hành vi thêm, bớt, sửa đổi, đánh tráo, hủy hoặc làm hư hỏng các thông tin, tài liệu, chứng cứ của cuộc thanh tra hoặc bằng các thủ đoạn khác nhằm làm sai lệch nội dung hồ sơ vụ việc.

Năm là, cơ quan thanh tra cấp trên hoặc cơ quan có thẩm quyền khác phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật của đối tượng thanh tra nhưng chưa được phát hiện đầy đủ qua thanh tra theo nội dung ghi trong quyết định thanh tra, kế hoạch tiến hành thanh tra của Đoàn thanh tra trước đó.

Thứ hai, thẩm quyền thanh tra lại.

Thẩm quyền thanh tra lại hiện nay được trao cho 3 chủ thể gồm Tổng Thanh tra Chính phủ, Chánh Thanh tra Bộ và Chánh Thanh tra tỉnh. Theo đó, Tổng Thanh tra Chính phủ quyết định thanh tra lại vụ việc đã có kết luận của Thanh tra Bộ, cơ quan thanh tra của cơ quan thuộc Chính phủ, Thanh tra tỉnh khi phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật. Chánh Thanh tra Bộ quyết định thanh tra lại vụ việc đã có kết luận của Thanh tra Tổng cục, Thanh tra Cục và tương đương, của cơ quan khác thuộc Bộ được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành; vụ việc đã có kết luận của Thanh tra sở thuộc phạm vi quản lý nhà nước của bộ khi phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật. Chánh Thanh tra tỉnh quyết định thanh tra lại vụ việc thanh tra hành chính đã có kết luận của Thanh tra sở, Thanh tra quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương khi phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật⁴.

Thứ ba, thời hiệu và thời hạn thanh tra lại.

Thời hiệu là thời hạn do luật quy định mà khi kết thúc thời hạn đó thì phát sinh hậu quả pháp lý đối với chủ thể theo điều kiện do luật quy định⁵. Thời hiệu thanh tra lại có thể hiểu là thời hạn do Luật Thanh tra quy định để các chủ thể có thẩm quyền có thể thực hiện việc thanh tra lại, khi hết thời hạn này thì việc thanh tra lại sẽ không được thực hiện. Mặc dù vấn đề thanh tra lại đã được ghi nhận trong Luật Thanh tra năm 2010 nhưng đạo luật này không quy định cụ thể về thời hiệu thanh tra lại. Để có cơ sở pháp lý cho việc xác định thời hiệu thanh tra lại, khoản 1 Điều 50 Nghị định số 86/2011/NĐ-CP quy định thời hiệu thanh tra lại là 02 năm kể từ thời điểm ký kết luận thanh tra. Hiện nay, thời hiệu thanh tra lại đã được quy định rõ ràng trong Luật Thanh tra năm 2022 tại khoản 2 Điều 56 như sau “Thời hiệu thanh tra lại là 02 năm kể từ ngày ký ban hành kết luận thanh tra”.

Về thời hạn thanh tra lại, trước đây khoản 2

Điều 50 Nghị định số 86/2011/NĐ-CP quy định thời hạn thanh tra lại được thực hiện theo thời hạn thanh tra hành chính tại Điều 45 Luật Thanh tra năm 2010 như sau:

“Cuộc thanh tra do Thanh tra Chính phủ tiến hành không quá 60 ngày, trường hợp phức tạp thì có thể kéo dài, nhưng không quá 90 ngày. Đối với cuộc thanh tra đặc biệt phức tạp, liên quan đến nhiều lĩnh vực, nhiều địa phương thì thời hạn thanh tra có thể kéo dài, nhưng không quá 150 ngày;

Cuộc thanh tra do Thanh tra tỉnh, Thanh tra bộ tiến hành không quá 45 ngày, trường hợp phức tạp thì có thể kéo dài, nhưng không quá 70 ngày;

Cuộc thanh tra do Thanh tra huyện, Thanh tra sở tiến hành không quá 30 ngày; ở miền núi, biên giới, hải đảo, vùng sâu, vùng xa đi lại khó khăn thì thời hạn thanh tra có thể kéo dài, nhưng không quá 45 ngày”.

Hiện nay, Điều 20 Nghị định số 43/2023/NĐ-CP đã có quy định riêng dành cho thời hạn thanh tra lại như sau:

“Cuộc thanh tra do Thanh tra Chính phủ tiến hành không quá 45 ngày.

Cuộc thanh tra do Thanh tra Bộ, Thanh tra tỉnh tiến hành không quá 30 ngày”.

Như vậy, so với trước đây, thời hạn thanh tra lại theo Nghị định số 43/2023/NĐ-CP ngắn hơn so với các hoạt động thanh tra thông thường (thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành).

Thứ tư, trình tự, thủ tục thanh tra lại.

Một cuộc thanh tra lại được tiến hành theo các bước sau: (1) Ban hành quyết định thanh tra; (2) Công bố quyết định thanh tra; (3) Xây dựng và gửi đề cương yêu cầu đối tượng thanh tra báo cáo; (4) Thu thập thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung thanh tra; (5) Kiểm tra, xác minh thông tin, tài liệu; (6) Báo cáo kết quả thanh tra; (7) Xây dựng dự thảo kết luận thanh tra; (8) Ban hành kết luận thanh tra; (9) Công khai kết luận thanh tra⁶.

2. Một số hạn chế về hoạt động thanh tra lại trong Luật Thanh tra năm 2022

Lịch sử hình thành và phát triển của chế định thanh tra lại đã ghi nhận sự cần thiết, vai trò của nó trong hoạt động thanh tra như một phương thức kiểm soát quyền lực đối với hoạt động thanh tra, như một cơ chế quan trọng bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đối tượng thanh tra trong loại trừ hành vi vi phạm pháp luật của chủ thể thanh tra. Tuy nhiên, các quy định điều chỉnh đối với hoạt động thanh tra lại hiện nay đang tồn tại một số điểm bất cập đã làm ảnh hưởng đáng kể đến kết quả thanh tra⁷.

Thứ nhất, hạn chế về xác định loại hình thanh tra lại.

Luật Thanh tra năm 2022 quy định thanh tra là hoạt động xem xét, đánh giá, xử lý theo trình tự, thủ tục do pháp luật quy định của cơ quan thực hiện chức năng thanh tra đối với việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Hoạt động thanh tra bao gồm thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành⁸. Tuy nhiên, phân tích kỹ các dấu hiệu của hoạt động thanh tra lại có thể thấy thanh tra lại là hoạt động thanh tra độc lập với thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành.

Thanh tra hành chính là thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn được giao của cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc quyền quản lý của cơ quan quản lý nhà nước⁹. Như vậy, đối tượng của hoạt động thanh tra hành chính là các cơ quan, tổ chức, cá nhân có quan hệ trực thuộc hoặc thuộc quyền quản lý trực tiếp. Trong khi đó, đối tượng của thanh tra lại thường không có quan hệ về mặt trực thuộc. Trong hoạt động thanh tra lại, Tổng Thanh tra Chính phủ tiến hành thanh tra vụ việc đã được Chánh Thanh tra tỉnh kết luận nhưng phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật. Các đối tượng thuộc quyền tiến hành thanh tra của Thanh tra tỉnh bao gồm cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Ủy

ban nhân dân cấp huyện và doanh nghiệp nhà nước do Chủ tịch Ủy ban nhân dân. Các đối tượng này có quan hệ trực thuộc đối với Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chứ không có quan hệ trực thuộc đối với Thanh tra Chính phủ hay Chính phủ. Về nội dung, cơ quan có thẩm quyền thanh tra lại được tiến hành kiểm tra kết luận thanh tra của cấp dưới mà không phân biệt kết luận đó là của cuộc thanh tra hành chính hay thanh tra chuyên ngành cấp tỉnh quyết định thành lập¹⁰. Do vậy, thanh tra lại có những khác biệt với thanh tra hành chính.

Thanh tra chuyên ngành là thanh tra việc chấp hành pháp luật chuyên ngành, quy định về chuyên môn - kỹ thuật, quy tắc quản lý của cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc phạm vi quản lý theo ngành, lĩnh vực¹¹. Đối tượng của hoạt động thanh tra chuyên ngành là các cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc phạm vi quản lý theo ngành, lĩnh vực của cơ quan thanh tra. Tuy nhiên, hoạt động thanh tra lại do nhiều cơ quan thực hiện, trong đó có cả Thanh tra Chính phủ và Thanh tra tỉnh. Tuy nhiên, hai cơ quan này không có thẩm quyền thực hiện hoạt động thanh tra chuyên ngành do thanh tra chuyên ngành phải được thực hiện bởi các cơ quan quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực¹².

Như vậy, thanh tra lại là hoạt động thanh tra mang tính quyền lực nhà nước, nhưng có sự độc lập nhất định với thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành. Các quy định pháp luật hiện hành về căn cứ tiến hành hoạt động thanh tra lại, thẩm quyền thanh tra lại, thời hiệu và thời hạn thanh tra lại cũng như trình tự, thủ tục thanh tra lại có những điểm khác biệt so với các hoạt động thanh tra thông thường.

Thứ hai, hạn chế về đối tượng thanh tra lại.

Theo quy định của Luật Thanh tra năm 2022, Thanh tra Chính phủ là một trong các cơ quan thanh tra theo cấp hành chính và tham gia thực hiện các hoạt động thanh tra như: thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban

nhân dân cấp tỉnh; thanh tra việc quản lý vốn và tài sản nhà nước lại doanh nghiệp nhà nước khi được Thủ tướng Chính phủ giao; thanh tra vụ việc phức tạp, liên quan đến trách nhiệm quản lý của nhiều Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; thanh tra vụ việc khác khi được Thủ tướng Chính phủ giao¹³.

Như vậy, mặc dù Thanh tra Chính phủ là cơ quan thanh tra theo cấp hành chính cao nhất nhưng việc quy định kết luận thanh tra của cơ quan này không bị thanh tra lại là rất bất hợp lý. Một hoạt động tài phán cần có cơ chế kiểm tra lại để đảm bảo có thể khắc phục được những sai sót có thể xảy ra. Qua đó, có thể thấy rằng, việc thanh tra lại quyết định thanh tra lại vụ việc đã có kết luận của Thanh tra Chính phủ là cần thiết dù trước đó được tiến hành bởi cơ quan thanh tra này. Vì Thanh tra Chính phủ là một cơ quan đặc thù - giữ vị trí cao nhất trong hệ thống thanh tra nên cần có cơ chế đặc biệt hơn chứ không nên đặt nó thành một ngoại lệ khó được chấp nhận về mặt pháp chế¹⁴.

3. Một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật về hoạt động thanh tra lại

Một là, thanh tra lại mặc dù là thanh tra nhà nước song hoạt động thanh tra này lại có đặc thù riêng, mang tính chất kiểm tra của cấp trên đối với cấp dưới đã vượt khỏi khuôn khổ thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành. Do đó, cần xác định, đây là loại hình thanh tra riêng biệt nhằm kiểm tra lại hoạt động của thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành. Do đó, tác giả thiết nghĩ Luật Thanh tra năm 2022 cần ghi nhận loại hình thanh tra lại là một hoạt động thanh tra độc lập bên cạnh thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành thì mới có sự điều chỉnh toàn diện về các hoạt động thanh tra. Theo đó, cần bổ sung vào khoản 1 Điều 2 Luật Thanh tra năm 2022 như sau: “Hoạt động thanh tra bao gồm thanh tra hành chính, thanh tra chuyên ngành và thanh tra lại”.

Hai là, mặc dù Luật Thanh tra năm 2022 và

Nghị định số 43/2023/NĐ-CP đã có sự quy định tương đối cụ thể về đối tượng thanh tra lại, song các quy định này vẫn chưa toàn diện khi không đưa quyết định thanh tra lại vụ việc đã có kết luận của Thanh tra Chính phủ vào diện đối tượng thanh tra lại, từ đó tiềm ẩn rủi ro phát sinh các sai phạm xuất phát từ hoạt động thanh tra do Thanh tra Chính phủ tiến hành. Để khắc phục bất cập này, tác giả đề xuất đối với các hoạt động thanh tra do Thanh tra Chính phủ tiến hành sẽ được thanh tra lại khi có dấu hiệu vi phạm pháp luật trong quá trình thanh tra, kết luận thanh tra khi có ý kiến chỉ đạo của Thủ

tướng Chính phủ. Tổng Thanh tra Chính phủ ra quyết định thanh tra lại và thành lập Đoàn thanh tra có thành viên khác so với lần đầu do lãnh đạo Thanh tra Chính phủ làm Trưởng đoàn. Nếu cuộc thanh tra lần trước do Tổng Thanh tra Chính phủ làm Trưởng đoàn thì Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo lãnh đạo bộ, cơ quan ngang bộ khác có chuyên môn phù hợp với nội dung thanh tra làm Trưởng đoàn. Điều này hướng đến việc thực hiện chủ trương “không có vùng cấm” trong việc phát hiện và xử lý các vi phạm pháp luật, nhất là trong lĩnh vực thanh tra ■

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN:

¹ Điều 11, 17, 21 Pháp lệnh Thanh tra năm 1990.

² Nguyễn Thị Ngọc Xinh, “Một số kiến nghị nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong hoạt động thanh tra lại”, Tạp chí Thanh tra, số 4, năm 2020, tr. 25-26.

³ Khoản 1 Điều 56 Luật Thanh tra năm 2022, Điều 19 Nghị định số 43/2023/NĐ-CP.

⁴ Điều 18 Nghị định số 43/2023/NĐ-CP.

⁵ Khoản 1 Điều 149 Bộ luật Dân sự năm 2015.

⁶ Điều 21 Nghị định số 43/2023/NĐ-CP.

⁷ Nguyễn Thị Ngọc Xinh, (2020). Một số kiến nghị nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong hoạt động thanh tra lại. Tạp chí Thanh tra, số 4, tr. 25.

⁸ Khoản 1 Điều 2 Luật Thanh tra năm 2022.

⁹ Khoản 2 Điều 2 Luật Thanh tra năm 2022.

¹⁰ Nguyễn Nam Phương, Võ Nguyễn Nam Trung, (2019). Một số bất cập trong quy định về hoạt động thanh tra lại và kiến nghị hoàn thiện. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 19, tr. 36.

¹¹ Khoản 3 Điều 2 Luật Thanh tra năm 2022.

¹² Nguyễn Nam Phương, Võ Nguyễn Nam Trung, (2019). Một số bất cập trong quy định về hoạt động thanh tra lại và kiến nghị hoàn thiện. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 19, tr. 37.

¹³ Điểm a khoản 1 Điều 9, Điểm đ, e, g, h khoản 1 Điều 11 Luật Thanh tra năm 2022.

¹⁴ Nguyễn Nam Phương, Võ Nguyễn Nam Trung, (2019). Một số bất cập trong quy định về hoạt động thanh tra lại và kiến nghị hoàn thiện. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 19, tr. 39.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Quốc hội (2015). Bộ luật Dân sự năm 2015.
2. Quốc hội (2010). Luật Thanh tra năm 2010.
3. Quốc hội (2022). Luật Thanh tra năm 2022.
4. Hội đồng Nhà nước (1990). Pháp lệnh Thanh tra năm 1990.

5. Chính phủ (2011). Nghị định số 86/2011/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Thanh tra.
6. Chính phủ (2023). Nghị định số 43/2023/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Thanh tra.
7. Nguyễn Nam Phương, Võ Nguyễn Nam Trung (2019). Một số bất cập trong quy định về hoạt động thanh tra lại và kiến nghị hoàn thiện. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 19.
8. Nguyễn Thị Ngọc Xinh (2020). Một số kiến nghị nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong hoạt động thanh tra lại. Tạp chí Thanh tra, số 4.

Ngày nhận bài: 21/7/2023

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 4/8/2023

Ngày chấp nhận đăng bài: 21/8/2023

Thông tin tác giả:

ThS. TRẦN TƯỜNG THUY

Văn phòng Ủy ban nhân dân quận Tân Bình, Thành phố Hồ Chí Minh

IMPROVING REGULATIONS ON RE-INSPECTION

● Master. **TRAN TUONG THUY**

The People's Committee Office of Tan Binh District, Ho Chi Minh City

ABSTRACT:

Re-inspection is the act of inspection for a second time when the inspection agency has concluded a case but signs of law violations are still detected. Re-inspection aims to detect errors during the initial inspection process to detect and handle law violations. This paper analyzes current regulations on re-inspection in terms of (i) grounds for re-inspection, (ii) re-inspection authority, (iii) statute of limitations and re-inspection period, and (iv) re-inspection order and procedures. In addition, the paper analyzes the limitations of current regulations on the type of re-inspection as well as the objects of re-inspection. Based on the paper's analysis, some recommendations are proposed to improve regulations on re-inspection.

Keywords: inspection, re-inspection, the Law on Inspection.