|  |  |
| --- | --- |
| **BỘ TƯ PHÁP**  Số: **251**/BCTĐ-BTP | **CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**  **Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**  *Hà Nội, ngày 17 tháng 12 năm 2021* |

**BÁO CÁO THẨM ĐỊNH**

**Dự án Luật Thanh tra (sửa đổi)**

Kính gửi:

* Thanh tra Chính phủ;
* Văn phòng Chính phủ.

Bộ Tư pháp nhận được Công văn số 2093/TTCP-PC ngày 26/11/2021 của Thanh tra Chính phủ đề nghị thẩm định (lần thứ 2) đối với dự án Luật Thanh tra (sửa đổi). Thực hiện quy định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Bộ Tư pháp đã thành lập Hội đồng thẩm định và tổ chức cuộc họp của Hội đồng[[1]](#footnote-1) vào ngày 10/12/2021 để thẩm định dự án Luật. Trên cơ sở ý kiến của các thành viên Hội đồng và qua nghiên cứu hồ sơ dự án Luật, Bộ Tư pháp có ý kiến thẩm định như sau:

**I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH LUẬT**

Để thể chế hóa đầy đủ chủ trương, đường lối, chính sách mới của Đảng, Nhà nước về tổ chức và hoạt động thanh tra; khắc phục những tồn tại, bất cập hiện nay; đồng thời, nâng cao chất lượng của hoạt động thanh tra đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước trong giai đoạn tới (với tư cách là một thiết chế kiểm soát quyền lực nhà nước giúp phát hiện và xử lý vi phạm pháp luật, bảo vệ hiệu quả quyền con người, quyền công dân), Bộ Tư pháp tiếp tục nhất trí với sự cần thiết ban hành Luật như đã nêu tại Báo cáo thẩm định số 52/BCTĐ-BTP ngày 14/5/2021 về việc thẩm định đối với dự án Luật Thanh tra (sửa đổi).

Bên cạnh đó, tại Thông báo số 156/TB-VPCP ngày 10/6/2021 của Văn phòng Chính phủ về Kết luận của Phó Thủ tướng Thường trực Chính phủ Trương Hòa Bình về việc tiếp thu, giải trình, chỉnh lý dự án Luật Thanh tra (sửa đổi) giao Thanh tra Chính phủ: *chủ trì,* ***phối hợp với Bộ Tư pháp****, Văn phòng Chính phủ và các bộ, ngành, cơ quan, tổ chức liên quan khẩn trương* ***nghiên cứu, tiếp thu, giải trình đầy đủ các ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp với tinh thần thật sự trách nhiệm, khách quan để cùng phân tích, thảo luận thấu đáo đi đến thống nhất,******đồng thuận****, không để tình trạng còn nhiều ý kiến khác nhau, nhất là những vấn đề cơ bản của dự án Luật trước khi trình Chính phủ, đảm bảo chất lượng, tính khả thi của dự án Luật”;* dự án Luật cũng đã được lùi tiến độ trình Chính phủ sang tháng 12 năm 2021 và lùi thời hạn trình Quốc hội sang cho ý kiến tại kỳ họp thứ 3 (tháng 5/2022), thông qua tại Kỳ họp thứ 4 (tháng 10/2022)*[[2]](#footnote-2)*.

Qua nghiên cứu, rà soát hồ sơ Dự án Luật gửi thẩm định lần thứ hai, Bộ Tư pháp nhận thấy, cơ quan chủ trì soạn thảo đã tiếp thu, chỉnh lý nhiều nội dung theo ý kiến thẩm định nêu tại Báo cáo thẩm định số 52/BCTĐ-BTP và chỉ đạo của Phó Thủ tướng Thường trực Chính phủ Trương Hòa Bình tại Thông báo Kết luận số 156/TB-VPCP, ý kiến góp ý của Bộ Tư pháp tại Công văn số 2676/BTP-PLHSHC ngày 09/8/2021 (góp ý dự án Luật sau ý kiến thẩm định) và ý kiến của các bộ, ngành, địa phương[[3]](#footnote-3). Để tiếp tục hoàn thiện dự thảo Luật, tạo sự thống nhất, đồng thuận về một số nội dung, vấn đề của dự thảo Luật trước khi trình Chính phủ, trên cơ sở ý kiến của thành viên Hội đồng thẩm định, Bộ Tư pháp tiếp tục có ý kiến thẩm định lần thứ hai đối với dự án Luật.

**II. Ý KIẾN THẨM ĐỊNH TỪNG NỘI DUNG**

**1. Sự phù hợp của nội dung dự án Luật đối với chủ trương, đường lối của Đảng**

Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về một số vấn đề tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả đặt ra yêu cầu[[4]](#footnote-4) đối với công tác đổi mới tổ chức của hệ thống các cơ quan thanh tra gồm thành lập cơ quan thanh tra tại Tổng cục, cục thuộc Bộ, thanh tra sở, về thành lập thanh tra của một số cơ quan như Ủy ban quản lý vốn nhà nước, Bảo hiểm xã hội Việt Nam, Ban cơ yếu Chính phủ, về tổ chức và hoạt động thanh tra trong các cơ quan nhà nước, tổ chức khác. Do đó, đề nghị Thanh tra Chính phủ cân nhắc một số nhận định nêu tại Tờ trình như “*Việc thành lập cơ quan thanh tra ở một số Tổng cục, Cục thuộc Bộ không làm phát sinh thêm tổ chức, biên chế…”* (Trang 7); đồng thời cần bổ sung giải trình cụ thể về việc bảo đảm phù hợp với các quan điểm, chỉ đạo của Đảng, về đánh giá việc thay đổi, phát sinh tổ chức bộ máy, biên chế, các nguồn lực bảo đảm cho hoạt động của các tổ chức thanh tra khi thực hiện đổi mới về tổ chức theo quy định của dự án Luật.

**2. Sự phù hợp của nội dung dự án Luật với mục đích, yêu cầu, phạm vi điều chỉnh, chính sách trong đề nghị xây dựng Luật**

Bộ Tư pháp nhận thấy, các quy định tại dự thảo Luật đã có nhiều thay đổi so với các chính sách đã được thông qua tại giai đoạn Chính phủ nhất trí về đề nghị xây dựng dự án Luật[[5]](#footnote-5). Đây là những vấn đề mới, có tác động trực tiếp đến tổ chức và hoạt động của các cơ quan thanh tra và ảnh hưởng đến chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan quản lý nhà nước khác trong hệ thống chính trị. Một số quy định của dự án Luật có tác động trực tiếp tới sự thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật và việc bảo đảm nguồn lực để thực hiện trong thực tiễn. Do đó, đề nghị chủ trì soạn thảo giải trình đầy đủ, cụ thể tại dự thảo Tờ trình về những nội dung mới, có sự thay đổi so với chính sách đã được Chính phủ thông qua tại giai đoạn lập đề nghị xây dựng Luật; bổ sung đánh giá tác động đối với các chính sách mới hoặc các chính sách đã có sự thay đổi; bổ sung các đánh giá cụ thể về tác động, ảnh hưởng tới cơ cấu tổ chức bộ máy, nhân sự và nguồn lực bảo đảm thực hiện đối với việc sắp xếp, thay đổi tổ chức bộ máy của các cơ quan thanh tra; sớm hoàn thiện Đề án kiện toàn, sắp xếp lại tổ chức bộ máy cơ quan thanh tra làm cơ sở cho việc xem xét các vấn đề này[[6]](#footnote-6).

**3. Về bảo đảm tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất, đồng bộ của dự án Luật với hệ thống pháp luật; tính tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên**

**3.1. Tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất, đồng bộ của dự án Luật với hệ thống pháp luật**

Qua rà soát, Bộ Tư pháp nhận thấy dự án Luật không có nội dung trái với quy định của Hiến pháp năm 2013. Bên cạnh đó, nội dung của dự thảo Luật có liên quan đến nhiều luật hiện hành như: Luật Xử lý vi phạm hành chính, Luật Quản lý thuế, Luật Bảo vệ môi trường, Luật Chứng khoán, Bộ luật Lao động, Bộ luật Tố tụng Hình sự… Do đó, để bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của dự thảo Luật với hệ thống pháp luật, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo rà soát kỹ các quy định của dự thảo Luật để có sự điều chỉnh cho phù hợp với phạm vi điều chỉnh và những vấn đề cơ bản của tổ chức và hoạt động thanh tra, trường hợp cần thiết thì phải có kiến nghị sửa đổi, bổ sung cụ thể các quy định, văn bản quy phạm pháp luật có liên quan, nhất là các quy định của dự án Luật với Luật Xử lý vi phạm hành chính *(nội dung cụ thể nêu tại mục 8 Báo cáo này).*

**3.2. Tính tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên**

Về cơ bản, nội dung dự thảo Luật không có nội dung trái với điều ước quốc tế có liên quan mà nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên. Tuy nhiên, do dự thảo Luật có quy định một số nội dung liên quan đến việc thành lập Thanh tra Tổng cục, Cục theo quy định của điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên (Điều 19); việc bổ nhiệm thanh tra viên trong những ngành, lĩnh vực đặc thù có cơ quan thanh tra được thành lập theo điều ước quốc tế (Điều 39), đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo rà soát hệ thống các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên có yêu cầu, tiêu chuẩn riêng đối với thanh tra viên; đồng thời, đề nghị bổ sung vào hồ sơ dự án Luật các giải trình cụ thể về vấn đề này.

**4. Sự cần thiết, tính hợp lý, chi phí tuân thủ các thủ tục hành chính trong dự thảo, nếu trong dự thảo văn bản quy định thủ tục hành chính**

Dự thảo Luật Thanh tra (sửa đổi) không có quy định về thủ tục hành chính theo quy định của pháp luật về kiểm soát thủ tục hành chính, do đó, không phát sinh chi phí tuân thủ cho các cá nhân, tổ chức.

**5. Điều kiện bảo đảm về nguồn nhân lực, tài chính để bảo đảm thi hành văn bản quy phạm pháp luật**

Dự thảo Luật dự kiến thành lập cơ quan thanh tra tại các Cục, Tổng cục trong một số ngành, lĩnh vực (Điều 19); quy định thành lập cơ quan thanh tra Bảo hiểm xã hội Việt Nam, Thanh tra Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp, Thanh tra Ban Cơ yếu (Điều 10, 35, 36); trích một phần số tiền từ các khoản thu hồi phát hiện qua thanh tra (Điều 119)… Các quy định này dẫn tới thay đổi trong tổ chức bộ máy, sắp xếp đội ngũ công chức trong hệ thống các cơ quan nhà nước và cơ quan thanh tra; đồng thời, phát sinh yêu cầu về nguồn lực, tài chính để thực hiện việc thay đổi, điều chuyển, sắp xếp lại đội ngũ cán bộ dôi dư. Tuy nhiên, những vấn đề này chưa được cơ quan chủ trì soạn thảo giải trình, thuyết minh cụ thể tại Tờ trình Chính phủ.

**6. Việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong dự án Luật**

Dự thảo Luật Thanh tra (sửa đổi) không phát sinh vấn đề bình đẳng giới.

**7. Về ngôn ngữ, kỹ thuật trình bày, trình tự, thủ tục soạn thảo**

- *Về ngôn ngữ, kỹ thuật trình bày:* Đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo rà soát tổng thể nội dung dự thảo Luật để bảo đảm tuân thủ đúng quy định của Nghị quyết số 315/2017/UBTVQH14 ngày 14/3/2017 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước để bảo đảm tính thống nhất trong dự thảo Luật, sự phù hợp với các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan và yếu tố văn phong pháp lý.

- *Về việc sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan:* Nội dung dự án Luật có những nội dung quy định khác, mới với hệ thống pháp luật hiện hành; nhất là các vấn đề liên quan đến Luật Xử lý vi phạm hành chính. Theo quy định tại khoản 2 Điều 12 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) thì: *“Khi ban hành văn bản quy phạm pháp luật,* ***cơ quan ban hành văn bản phải đồng thời sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ văn bản, phần, chương, mục, tiểu mục, điều, khoản, điểm của văn bản quy phạm pháp luật do mình đã ban hành trái với quy định của văn bản mới đó****…”[[7]](#footnote-7).* Do đó,để đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo tuân thủ nguyên tắc về sửa đổi, bổ sung văn bản quy phạm pháp luật tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

*- Về văn bản quy định chi tiết:* Dự thảo Luật có nhiều nội dung dự kiến giao Chính phủ quy định chi tiết, nhất là các quy định về tổ chức, hoạt động thanh tra được giao Thanh tra Chính phủ thống nhất với các bộ, ngành trình Chính phủ, tuy nhiên chưa được cơ quan chủ trì soạn thảo trình kèm hồ sơ Luật dự thảo văn bản quy định chi tiết. Để cơ quan thẩm quyền có đầy đủ thông tin và cơ sở xem xét, quyết định việc giao Chính phủ quy định chi tiết về nội dung của dự án Luật và thực hiện quy định tại khoản 2 Điều 11 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) *“Dự thảo văn bản quy định chi tiết phải được chuẩn bị và trình đồng thời với dự án luật, pháp lệnh”,* đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo nghiên cứu, bổ sung vào hồ sơ dự án Luật dự thảo văn bản quy định chi tiết.

- *Về hồ sơ dự án Luật gửi thẩm định:* đề nghị chỉnh lý, bổ sung, cập nhật các thông tin, số liệu, cơ sở khoa học, cơ sở thực tiễn tại các Báo cáo tổng kết thi hành luật và bổ sung các đánh giá tác động đối với các chính sách/quy định mới vào Báo cáo đánh giá tác động chính sách để bảo đảm sự thống nhất giữa hồ sơ, tài liệu và tính thuyết phục của các nội dung đề xuất tại dự án Luật.

**8. Về một số nội dung cụ thể của dự thảo Luật**

*8.1. Về phạm vi điều chỉnh (Điều 1)*

Tại Điều 1 dự thảo Luật quy định: *“Luật này quy định về tổ chức, hoạt động thanh tra nhà nước”*. Để bảo đảm với phạm vi điều chỉnh của dự thảo Luật, đề nghị cân nhắc một số quy định sau:

- Dự thảo Luật đã tách nội dung về Thanh tra nhân dân tại Luật Thanh tra 2010 hiện hành ra khỏi phạm vi điều chỉnh và *kiến nghị Chính phủ đưa nội dung thanh tra nhân dân vào Dự án Luật Dân chủ cơ sở đang được soạn thảo* (Trang 11). Bộ Tư pháp cho rằng, với bản chất khác biệt, hoạt động thanh tra nhà nước mang tính quyền lực nhà nước, hoạt động thanh tra nhân dân thông qua Ban Thanh tra nhân dân là thiết chế thực hiện quyền giám sát của Nhân dân tại cơ sở thì việc dự thảo Luật không quy định về “Thanh tra nhân dân” là có cơ sở. Hiện nay, Bộ Nội vụ đang được giao chủ trì soạn thảo dự án Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở, đề nghị Thanh tra Chính phủ trao đổi, thống nhất với Bộ Nội vụ về nội dung này để báo cáo Chính phủ xem xét, quyết định việc điều chỉnh nội dung này tại các dự án Luật để bảo đảm sự phù hợp và thống nhất trong các quy định.

- Tại Điều 119 dự thảo Luật quy định về tổ chức, hoạt động thanh tra, kiểm tra trong nội bộ đơn vị sự nghiệp, doanh nghiệp nhà nước, trong đó tại khoản 2 Điều này *giao Chính phủ quy định cụ thể về hoạt động thanh tra, kiểm tra trong đơn vị sự nghiệp;* khoản 3 *giao Hiệp hội doanh nghiệp, hiệp hội ngành nghề hướng dẫn các doanh nghiệp và hội viên thực hiện* ***kiểm soát nội bộ doanh nghiệp****.* Bộ Tư pháp nhận thấy quy định này là cần được cân nhắc, vì nội dung “kiểm tra” của các đơn vị sự nghiệp là hoạt động độc lập với hoạt động thanh tra trong các đơn vị này; hoạt động kiểm soát nội bộ của doanh nghiệp tuân thủ quy định của pháp luật doanh nghiệp, điều lệ doanh nghiệp và là vấn đề tự chủ, tự quản của doanh nghiệp; đồng thời, cũng không thuộc phạm vi của hoạt động thanh tra và cả hai hoạt động này đều không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Thanh tra.

- Dự thảo Luật có nhiều điều khoản quy định nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan thanh tra trong các lĩnh vực tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng (khoản 2, khoản 3 Điều 15; khoản 2, khoản 3 Điều 24). Những nội dung này mặc dù được giao cho các cơ quan thanh tra thực hiện nhưng không thuộc phạm vi của hoạt động thanh tra và đã được quy định cụ thể trong các Luật Tiếp công dân, Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo, Luật Phòng, chống tham nhũng; do đó, đề nghị cân nhắc không quy định lại các nội dung đã được các luật khác điều chỉnh tại dự thảo Luật, trường hợp cần quy định cho đầy đủ nhiệm vụ giao cho cơ quan thanh tra thực hiện thì chỉ nên quy định theo hướng liệt kê các lĩnh vực và chiếu tới các quy định của pháp luật.

*8.3. Về thanh tra chuyên ngành*

- Dự thảo Luật đã sửa đổi theo hướng quy định chung một trình tự, thủ tục thanh tra thực hiện thống nhất với thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành. Về vấn đề này, Bộ Tư pháp cho rằng thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành có sự khác biệt căn bản về khái niệm, đối tượng, nội dung và vấn đề kiến nghị xử lý sau thanh tra và đã thể hiện rõ quan điểm tại Báo cáo thẩm định số 52/BCTĐ-BTP và Công văn số 2676/BTP-PLHSHC. Do đó, đề nghị Thanh tra Chính phủ tiếp tục nghiên cứu, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo Luật để bảo đảm thực hiện đúng định hướng phân biệt rành mạch hoạt động thanh tra hành chính với thanh tra chuyên ngành và mục tiêu, yêu cầu đổi mới, cải cách đối với thanh tra chuyên ngành đã nêu tại Quyết định số 2213/QĐ-TTg ngày 08/12/2015 của Thủ tướng Chính phủ về Chiến lược thanh tra năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030, đã xác định mục tiêu giai đoạn 2020 - 2030: *“****Các cơ quan thanh tra theo cấp hành chính*** *chuyển mạnh sang xem xét, đánh giá hiệu lực, hiệu quả hoạt động của các cơ quan và người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước.* ***Các cơ quan thanh tra ngành, lĩnh vực tập trung kiểm tra việc chấp hành pháp luật*** *và xử lý vi phạm của các tổ chức, cá nhân trên các lĩnh vực quản lý nhà nước, đặc biệt là các lĩnh vực liên quan trực tiếp đến đời sống hàng ngày và lợi ích của người dân”.* Việc tiếp tục phân định rõ ràng về thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành (thẩm quyền, trình tự, thủ tục…) ngay tại dự thảo Luật Thanh tra là rất cần thiết trong bối cảnh các cơ quan thanh tra theo cấp hành chính sẽ *chuyển sang xem xét, đánh giá hiệu lực, hiệu quả hoạt động của các cơ quan và người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước.*

Ngoài ra, thực tiễn quản lý nhà nước cho thấy, mỗi ngành, lĩnh vực lại có những đặc thù riêng dẫn tới mức độ phức tạp, chuyên sâu, phạm vi và quy mô thanh tra không giống nhau, do đó, khó có thể áp dụng theo trình tự, thủ tục chung thống nhất. Ví dụ, Luật Quản lý thuế năm 2019 có quy định riêng về vấn đề thanh tra thuế (trường hợp thanh tra, quyết định thanh tra, thanh tra lại, biện pháp áp dụng trong thanh tra thuế…).

- Mục 8 dự thảo Luật tiếp tục quy định “cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành” và “người được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành” như Luật Thanh tra năm 2010 (gồm điều 37, 38, 44). Tuy nhiên, với quan điểm đổi mới tổ chức và hoạt động thanh tra các Bộ, ngành, phân biệt rõ thanh tra theo lĩnh vực quản lý (thanh tra chuyên ngành) với việc thanh tra thực hiện chức trách, nhiệm vụ, công vụ (thanh tra hành chính); giữa thanh tra và các hình thức kiểm tra thường xuyên[[8]](#footnote-8), theo đó, nhiều hoạt động kiểm tra thường xuyên không cần thiết phải được giao chức năng thanh tra chuyên ngành nên Thanh tra Chính phủ đề xuất việc thành lập cơ quan thanh tra ở một số Tổng cục, Cục thuộc Bộ để thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành nhằm khắc phục những bất cập trong việc giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành theo Luật Thanh tra năm 2010 và Nghị định số 07/2012/NĐ-CP ngày 9/2/2012 của Chính phủ quy định về cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành và hoạt động thanh tra chuyên ngành[[9]](#footnote-9).

Bộ Tư pháp nhận thấy, nếu dự thảo Luật tiếp tục quy định duy trì chế định về “cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành” và “người được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành” thì tổ chức, hoạt động của thanh tra ngành, lĩnh vực có nguy cơ chồng chéo hoạt động, dàn trải, phát sinh thêm nhiều cơ quan, đơn vị, cá nhân có chức năng thanh tra, xử lý vi phạm hành chính, khiến hoạt động thanh tra thiếu tính chuyên nghiệp, thiếu sự đổi mới và không thể khắc phục được những bất cập đặt ra từ thực tiễn hiện nay theo quy định của Thanh tra năm 2010, Nghị định số 07/2012/NĐ-CP. Mặt khác, việc có cả tổ chức thanh tra Tổng cục, Cục chuyên biệt song song với cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành sẽ không thể tách bạch giữa hoạt động thanh tra và kiểm tra vốn đang có sự lẫn lộn, chồng chéo, gây phản ứng trong dư luận vì cho rằng quá nhiều cơ quan tiến hành các cuộc thanh tra, kiểm tra, làm ảnh hưởng đến hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp.

Trường hợp cơ quan chủ trì soạn thảo bảo lưu quan điểm về việc tiếp tục quy định “cơ quan được giao chức năng thanh tra chuyên ngành” và “người được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành” thì đồng thời cần có quy định cụ thể tại dự thảo Luật về thẩm quyền, trình tự, thủ tục… trong hoạt động thanh tra chuyên ngành cho phù hợp với mô hình tổ chức của cơ quan và chức trách của công chức thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành.

*8.4. Về tổ chức các cơ quan thanh tra*

*- Về Thanh tra Tổng cục, Cục thuộc Bộ và tương đương*

Khoản 2 Điều 19 dự thảo quy định: *“Thanh tra Tổng cục, Cục được thành lập tùy vào quy mô, tính chất của Tổng cục, Cục* ***do Chính phủ quyết định****; trong những lĩnh vực mà pháp luật chuyên ngành có quy định cơ quan thanh tra hoặc theo quy định của Điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên”*. Để bảo đảm thống nhất về thẩm quyền thành lập thanh tra trong Tổng cục, Cục, đề nghị cân nhắc thiết kế lại theo hướng việc thành lập thanh tra Tổng cục, Cục phải đáp ứng các tiêu chí thành lập theo Điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên, theo pháp luật chuyên ngành hoặc theo quy mô, tính chất… và đều phải do Chính phủ quyết định.

*- Về Thanh tra Sở:* nhất trí với quan điểm các sở có chức năng thanh tra và việc tổ chức thanh tra sở phân cấp cho địa phương được quyết định. Tuy nhiên, để phù hợp với các quy định về phân cấp thẩm quyền trong quyết định về tổ chức bộ máy của các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh theo quy định của Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019)[[10]](#footnote-10), đề nghị nghiên cứu chỉnh lý quy định *Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định thành lập Thanh tra Sở sau khi thống nhất với Tổng Thanh tra Chính phủ và Bộ trưởng quản lý ngành, lĩnh vực căn cứ vào nhu cầu của lĩnh vực quản lý tại địa phương và số lượng biên chế được phân bổ* tạikhoản 2 Điều 27 dự thảo Luật. Theo đó, vấn đề liên quan đến tổ chức của Thanh tra Sở nên được phân cấp cho Ủy ban nhân dân tỉnh quyết định việc thành lập thanh tra ở mỗi cơ quan cho phù hợp với yêu cầu của từng ngành, lĩnh vực quản lý cũng như yêu cầu sắp xếp, tinh gọn bộ máy. Việc quy định thống nhất của Tổng Thanh tra Chính phủ và Bộ trưởng quản lý ngành, lĩnh vực của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh về tổ chức thanh tra sở tại dự thảo Luật là không cần thiết và không phù hợp với các nguyên tắc, quy định về phân cấp thẩm quyền về tổ chức bộ máy cho chính quyền địa phương hiện nay.

*- Về thanh tra của một số cơ quan khác:*Điểm d khoản 2 Điều 10 dự thảo Luật quy định cơ quan thanh tra được thành lập ở cơ quan quản lý theo ngành, lĩnh vực, gồm: *“Thanh tra Bảo hiểm xã hội Việt Nam, Thanh tra Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp, Thanh tra Ban Cơ yếu Chính phủ”*. Bộ Tư pháp nhận thấy:

+ *Về thanh tra Cơ yếu:* Luật cơ yếu quy định cơ quan quản lý nhà nước về cơ yếu có nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành về cơ yếu.Hiện nay, nội dung về thanh tra Cơ yếu đang được quy định tại Nghị định số 33/2014/NĐ-CP ngày 26/4/2014 của Chính phủ về tổ chức và hoạt động của Thanh tra Quốc phòng. Do đó, việc bổ sung quy định về thành lập tổ chức của thanh tra cơ yếu tại dự thảo Luật cần bảo đảm sự thống nhất, phù hợp với quy định của Luật Cơ yếu và vị trí pháp lý, tổ chức bộ máy của cơ quan quản lý nhà nước về cơ yếu cũng như hệ thống tổ chức thanh tra của quân đội. Đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo bổ sung giải trình về cơ sở pháp lý, cơ sở thực tiễn và sự phù hợp của các quy định này.

*+ Về thanh tra Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp:* việc thành lập cơ quan thanh tra của Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp là vấn đề còn những ý kiến khác nhau giữa các thành viên Hội đồng thẩm định, các bộ, ngành. Hiện nay, tại khoản 5 Điều 8 Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp năm 2014 quy định nội dung quản lý nhà nước *giám sát, kiểm tra, thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật của Nhà nước tại doanh nghiệp; giải quyết khiếu nại, tố cáo; khen thưởng và xử lý vi phạm[[11]](#footnote-11)* Do đó, tại dự thảo Luật quy định việc thành lập cơ quan thanh tra để thực hiện hoạt động thanh tra tại Ủy ban quản lý vốn tại doanh nghiệp cần phải bảo đảm thống nhất, phù hợp với các quy định của Luật quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp, có sự phân định rành mạch với phạm vi thanh tra, đối tượng thanh tra của các bộ, ngành quản lý ngành, lĩnh vực có liên quan và phải bổ sung giải trình đầy đủ cơ sở pháp lý, cơ sở thực tiễn trong tổ chức và hoạt động của Ủy ban này tại Tờ trình, có các đánh giá về vấn đề phát sinh thêm tổ chức, bộ máy, nguồn nhân lực cho việc thành lập tổ chức và hoạt động để phù hợp với quan điểm chỉ đạo của Đảng về vấn đề tinh gọn và hoạt động hiệu lực, hiệu quả của bộ máy, bảo đảm sự thuyết phục.

+ *Về Thanh tra Bảo hiểm xã hội Việt Nam:* Theo quy định tại Nghị định số 89/2020/NĐ-CP ngày 04/8/2020 của Chính phủ quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bảo hiểm xã hội Việt Nam thì cơ quan này được tổ chức và quản lý theo hệ thống ngành dọc, tập trung thống nhất từ trung ương đến địa phương gồm các cấp: Trung ương, tỉnh, huyện. Tuy nhiên, theo dự thảo Luật, chưa rõ “Thanh tra Bảo hiểm xã hội Việt Nam” sẽ được thành lập ở những cấp nào? Đồng thời, việc thành lập cơ quan Bảo hiểm xã hội Việt Nam cần được tiếp tục củng cố về cơ sở, thông tin, số liệu thực tiễn chứng minh sự cần thiết thành lập nhằm đảm bảo phù hợp với nhiệm vụ được đề ra tại Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về một số vấn đề tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, theo đó: *“đối với một số lĩnh vực được tổ chức theo ngành dọc, như: Thuế, hải quan kho bạc nhà nước,* ***bảo hiểm xã hội****… tiếp tục thực hiện sắp xếp tổ chức theo khu vực liên tỉnh hoặc liên huyện* ***để thu gọn đầu mối****”*

Bên cạnh đó, khoản 1 Điều 35 dự thảo quy định: *“Bảo hiểm xã hội Việt Nam thành lập cơ quan thanh tra để thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành trong* ***các lĩnh vực quản lý của Bảo hiểm xã hội Việt Nam****”.* Bộ Tư pháp cho rằng, dự thảo Luật chỉ nên ghi nhận việc thành lập cơ quan thanh tra để thực hiện thẩm quyền thanh tra của Bảo hiểm xã hội Việt Nam, còn phạm vi, nội dung thanh tra chuyên ngành của cơ quan này sẽ được quy định tại Luật Bảo hiểm xã hội đang được tiến hành sửa đổi. Do đó, đề nghị chỉnh lý khoản Điều 35 của dự thảo Luật theo hướng như sau: *“…thành lập cơ quan thanh tra để thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành* ***theo quy định tại Luật Bảo hiểm xã hội****”*[[12]](#footnote-12).

*8.5. Về nhiệm vụ, quyền hạn Thanh tra các cấp*

Điểm đ khoản 2 Điều 14; điểm đ khoản 1 Điều 18; điểm d khoản 1 Điều 5; điểm c khoản 2 Điều 29; điểm c khoản 2 Điều 32 dự thảo Luật quy định thẩm quyền báo cáo của Chánh Thanh tra huyện, Chánh Thanh tra Sở, Chánh thanh tra tỉnh, Chánh thanh tra Bộ trong trường hợp các kiến nghị thanh tra của các chức danh này không được thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp (Chủ tịch huyện, Giám đốc Sở, Chủ tịch tỉnh, Bộ trưởng) nhất trí/chấp nhận; đồng thời, quy định thẩm quyền xem xét, xử lý tương ứng của Tổng Thanh tra Chính phủ, Chánh thanh tra tỉnh với từng trường hợp.

Bộ Tư pháp cho rằng, việc bổ sung một số biện pháp nhằm tăng cường vị trí, vai trò và tính độc lập của cơ quan thanh tra, khắc phục những hạn chế, tồn tại trong việc thực hiện, thi hành các kết luận, kiến nghị thanh tra là có cơ sở. Tuy nhiên, nội dung này cần phải được tiếp tục nghiên cứu, làm rõ một số vấn đề sau đây:

- Theo khoản 5 Điều 9 Luật Cán bộ, Công chức năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) thì công chức khi thi hành công vụ có nghĩa vụ: *“Chấp hành quyết định của cấp trên. Khi có căn cứ cho rằng quyết định đó là trái pháp luật thì phải kịp thời**báo cáo bằng văn bản với người ra quyết định; trường hợp người ra quyết định vẫn quyết định việc thi hành thì phải có văn bản và người thi hành phải chấp hành nhưng không chịu trách nhiệm về hậu quả của việc thi hành, đồng thời báo cáo cấp trên trực tiếp của người ra quyết định. Người ra quyết định phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về quyết định của mình”.* Đề nghị Thanh tra Chính phủ giải trình thêm về nội dung các quy định tại dự thảo trong mối quan hệ với Luật Cán bộ, Công chức về nghĩa vụ của công chức thanh tra trong quá trình thi hành công vụ nếu thủ trưởng cơ quan quản lý cùng cấp không nhất trí với các kiến nghị thanh tra.

- Theo quy định của dự thảo Luật, có nhiều nội dung liên quan đến nội hàm thuật ngữ “kiến nghị thanh tra” trong quá trình thực hiện thanh tra, ví dụ: người tiến hành Thanh tra có thẩm quyền kiến nghị Thủ trưởng cơ quan nhà nước áp dụng biện pháp xử lý đối tượng thanh tra; kiến nghị biện pháp xử lý tại dự thảo Kết luận thanh tra… Tuy nhiên, tại dự thảo Luật chưa quy định rõ nội dung “không nhất trí với kiến nghị” của Thủ trưởng các cơ quan quản lý nhà nước ở mức độ, phạm vi, nội dung nào, trường hợp không nhất trí thì người kiến nghị có quyền giải trình ý kiến kiến nghị hay không và giải quyết theo trình tự, thủ tục và giá trị pháp lý của việc giải quyết kiến nghị. Bộ Tư pháp nhận thấy, để biện pháp kiến nghị có tính thực tiễn và khả thi, tại dự thảo Luật cần quy định rõ các vấn đề nêu trên.

- Đề nghị làm rõ quy trình “xem xét, xử lý những kiến nghị thanh tra mà không được nhất trí/chấp nhận” của Tổng Thanh tra Chính phủ (Điểm đ Khoản 2 Điều 14), của Chánh Thanh tra tỉnh (điểm d Khoản 1 Điều 25) để đảm bảo sự minh bạch của nội dung quy định, tạo điều kiện thuận lợi trong quá trình triển khai; đồng thời, không làm phức tạp hoặc gây ảnh hưởng đến quá trình tiến hành thanh tra và hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan có liên quan.

- Điểm c khoản 2 Điều 29 dự thảo quy định Chánh thanh tra Sở có quyền: *“trường hợp kiến nghị không được chấp nhận thì báo cáo Chánh thanh tra tỉnh hoặc Chánh thanh tra Bộ”*. Quy định này cho phép Chánh thanh tra Sở lựa chọn đối tượng để báo cáo nhưng lại chưa làm rõ trong trường hợp nào thì báo cáo từng chức danh tương ứng; quy trình các chức danh được báo cáo giải quyết, xử lý và hậu quả pháp lý của việc giải quyết tới cơ quan/người ra quyết định thanh tra. Tại dự thảo Luật chưa có các quy định cụ thể này là chưa bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ và thuận lợi, khả thi thực hiện.

- Dự thảo Luật chưa có các quy định cụ thể về thẩm quyền báo cáo của các chức danh Thanh tra trong cơ quan Bảo hiểm xã hội Việt Nam, Ủy ban quản lý vốn Nhà nước, Ban Cơ yếu và Thanh tra Tổng cục, Thanh tra Cục trong trường hợp các kiến nghị của mình không được Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp nhất trí/ chấp nhận. Do đó, đề nghị cân nhắc thêm về vấn đề này.

*8.6. Về các vấn đề liên quan đến ngạch thanh tra viên*

Theo quy định tại khoản 2 Điều 39 dự thảo thì: *“Tổng Thanh tra Chính phủ bổ nhiệm, miễn nhiệm Thanh tra viên cao cấp”*. Theo quy định của Luật Cán bộ, công chức, điểm a khoản 1 Điều 40 Nghị định số 138/2020/NĐ-CP ngày 27/11/2020 của Chính phủ quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức thì Người đứng đầu cơ quan quản lý công chức ra quyết định bổ nhiệm ngạch và xếp lương đối với công chức trúng tuyển sau khi có ý kiến thống nhất của Bộ Nội vụ (đối với các cơ quan nhà nước). Do đó, để bảo đảm thống nhất trong các quy định thẩm quyền bổ nhiệm ngạch công chức, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo cân nhắc để chỉnh lý quy định cho phù hợp.

Đối với quy định về ngạch thanh tra viên, đề nghị cân nhắc các quy định về tiêu chuẩn bổ nhiệm vào các ngạch Thanh tra viên chính, Thanh tra viên cao cấp, ví dụ: quy định “có thời gian giữ ngạch Thanh tra viên tối thiểu 09 năm” (khoản 2 Điều 41) để đảm bảo quyền lợi của những người làm công tác thanh tra do luân chuyển qua nhiều vị trí công tác và bảo đảm phù hợp đối với một số ngành, lĩnh vực đặc thù (công an, quân đội).

*8.7. Về tạm dừng và đình chỉ cuộc thanh tra (Điều 72, 73)*

Đề nghị làm rõ hệ quả pháp lý khi tạm dừng cuộc thanh tra và đình chỉ cuộc thanh tra những hệ quả pháp lý khi tạm dừng cuộc thanh tra: các hoạt động thanh tra ***đang được tiến hành*** như niêm phong tài liệu; kiểm kê tài sản; trưng cầu giám định; tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép; phong tỏa tài khoản; vấn đề thu hồi tiền, tài sản… sẽ được xử lý như thế nào[[13]](#footnote-13)?

*8.8. Về hoạt động thanh tra*

*-* Bên cạnh việc chú trọng hoàn thiện các quy định về tổ chức của cơ quan thanh tra thì phương thức tiến hành thanh tra cũng cần phải được quan tâm sửa đổi một cách thích đáng nhằm đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính, cải cách tư pháp. Bộ Tư pháp nhận thấy, có thể nghiên cứu bổ sung quy định về việc *thanh tra dựa trên cơ chế quản lý rủi ro như quy định của của một số đạo luật chuyên ngành trong lĩnh vực thuế, hải quan…* Ví dụ: Khoản 1 và 2 Điều 9 Luật Quản lý thuế năm 2019 đã có quy định về việc cơ quan thuế, hải quan sẽ áp dụng quản lý rủi ro trong hoạt động thanh tra thuế. Việc áp dụng đánh giá tuân thủ pháp luật, phân loại rủi ro (dựa trên các tiêu chí về thông tin của đối tượng thanh tra liên quan đến quá trình chấp hành pháp luật, số lần vi phạm pháp luật…) sẽ giúp cơ quan thanh tra lựa chọn đối tượng thanh tra đúng đắn, khách quan và minh bạch nếu những đối tượng này có nguy cơ tiềm ẩn khả năng gây ra “rủi ro cao” (đã nhiều lần bị xử phạt vi phạm hành chính). Bộ Tư pháp cho rằng, đây là một cách thức tiến hành hoạt động quản lý nhà nước tiến bộ, khoa học, có thể áp dụng các thành tựu khoa học kỹ thuật, công nghệ thông tin trong quá trình tìm kiếm, phân loại đối tượng thanh tra.

- Chỉ thị số 04-CT/TW ngày 02/6/2021 của Ban Bí thư về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt trong các vụ án hình sự về tham nhũng, kinh tế đã đề ra một số giải pháp chỉ đạo: “***Nghiên cứu rà soát, sửa đổi, bổ sung pháp luật về thanh tra****, kiểm toán, tố tụng hình sự, thi hành án dân sự và các quy định pháp luật liên quan theo hướng* ***bổ sung cho thanh tra viên, kiểm toán viên thẩm quyền áp dụng các biện pháp ngăn chặn việc tẩu tán tài sản khi phát hiện có dấu hiệu tội phạm tham nhũng, kinh tế****; xác định rõ trách nhiệm của từng chủ thể trong* ***việc truy nguyên, truy tìm****, kê biên tài sản, phong toả tài khoản* ***ngay từ giai đoạn thanh tra****, kiểm toán, điều tra, truy tố, xét xử…”.* Điều 69 dự thảo Luật đã bổ sung thẩm quyền đề nghị của Trưởng đoàn thanh tra và thành viên Đoàn thanh tra đối với cơ quan kiểm soát tài sản thu nhập. Tuy nhiên, như đã phân tích, nội dung này cần phải bảo đảm sự thống nhất với Luật Phòng, chống tham nhũng; đồng thời, yêu cầu của việc áp dụng các biện pháp ngăn chặn để ngăn chặn ngay việc tẩu tán tài sản của thanh tra viên theo Chỉ thị số 04-CT/TW mới chỉ dừng lại ở việc “kiến nghị” là chưa thực sự đầy đủ, toàn diện vì trong thời gian chờ kiến nghị của thanh tra viên được giải quyết thì đối tượng thanh tra vẫn có thời gian, cơ hội để tẩu tán tài sản. Do đó, đề nghị Thanh tra Chính phủ tiếp tục rà soát tổng thể các quy định về thực hiện quyền trong hoạt động thanh tra để kịp thời nghiên cứu, bổ sung, chỉnh lý nhằm thể chế hóa đúng yêu cầu của Đảng đối với công tác thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt do tham nhũng; đồng thời, tiếp tục nghiên cứu, tiếp thu ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp tại Báo cáo thẩm định số 52/BCTĐ-BTP đối với những nội dung liên quan đến thực hiện quyền trong hoạt động thanh tra.

*8.9. Về vấn đề xin ý kiến đối với dự thảo Kết luận thanh tra*

Khoản 2 Điều 88 dự thảo Luật quy định: *“đối với những vụ việc phức tạp, có ảnh hưởng đến an ninh, quốc phòng, ngoại giao hoặc có ảnh hưởng lớn đến an ninh trật tự xã hội hoặc theo yêu cầu của Thủ trưởng cơ quan quản lý cùng cấp, Người ra quyết định thanh tra báo cáo, xin ý kiến Thủ trưởng cơ quan quản lý trước khi kết luận thanh tra”*. Về vấn đề này, Bộ Tư pháp nhận thấy, tại dự thảo Luật đã quy định rõ nguyên tắc hoạt động thanh tra là tuân thủ pháp luật, dân chủ, công khai, khách quan, chính xác; khi tiến hành thanh tra, người tiến hành thanh tra chịu trách nhiệm về kiến nghị thanh tra, thành viên và Trưởng Đoàn thanh tra có quyền bảo lưu ý kiến trước Người ra quyết định thanh tra. Dự thảo Kết luận thanh tra trước khi ban hành phải trải qua các khâu xây dựng dự thảo, thẩm định nghiêm ngặt. Mặt khác, khi kết luận thanh tra được ban hành thì kết luận đó vẫn có thể được sửa đổi, bổ sung, thay thế một phần hoặc toàn bộ khi có căn cứ cho thấy kết luật thanh tra không bảo đảm đầy đủ, chính xác.

Do đó, các quy định tại dự thảo Luật về việc xin ý kiến thủ trưởng các cơ quan quản lý về dự thảo Kết luận thanh tra cần được cân nhắc tính khả thi và sự phù hợp, vì các cơ quan quản lý (các đơn vị trực thuộc, các cơ quan bên ngoài…) không tham gia trực tiếp vào quá trình thanh tra, không có đầy đủ hồ sơ, tài liệu, thông tin, không thông thạo về chuyên môn, nghiệp vụ thanh tra cũng như nội dung quản lý chuyên ngành ở các lĩnh vực khác nhau… Do đó, việc cho ý kiến khó đảm bảo được tính chính xác, khách quan, phát sinh thêm quy trình dẫn tới quá trình thanh tra bị kéo dài và phức tạp hơn. Bên cạnh đó, tại dự thảo Luật cũng chưa có quy định cụ thể trường hợp Thủ trưởng cơ quan quản lý không nhất trí hoặc nhất trí một phần với dự thảo Kết luận thì việc giải trình, tiếp thu hoặc bảo lưu ý kiến của các cơ quan sẽ được giải quyết, xử lý như thế nào trong thực tế?

*8.10. Về các quy định của dự thảo liên quan tới Luật Xử lý vi phạm hành chính và các luật chuyên ngành*

*a)* *Về Luật Xử lý vi phạm hành chính*

- Điểm b Khoản 2 Điều 22 dự thảo Luật quy định Chánh Thanh tra Tổng cục, Cục có thẩm quyền: *“xử phạt vi phạm hành chính theo thẩm quyền; kiến nghị Tổng Cục trưởng, Cục trưởng xử phạt vi phạm hành chính”*. Tuy nhiên, theo quy định của Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xử lý vi phạm hành chính[[14]](#footnote-14) (Điều 46 đã được sửa đổi, bổ sung) thì chưa có quy định thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính của Chánh Thanh tra Tổng cục, Chánh Thanh tra Cục. Do đó, để đảm bảo tính logic, trường hợp cơ quan chủ trì soạn thảo bảo lưu quan điểm dự kiến bổ sung các chức danh này và thẩm quyền xử phạt đi kèm thì đề nghị thiết kế điều khoản chuyển tiếp tại dự thảo Luật thể hiện phương án sửa đổi, bổ sung Điều 46 Luật Xử lý vi phạm hành chính để cơ quan có thẩm quyền xem xét, quyết định. Trong đó, cần đặc biệt lưu ý đến việc quy định các hình thức xử phạt, phân định mức phạt tiền tối đa và các biện pháp khắc phục hậu quả của Chánh Thanh tra Tổng cục, Cục trong tương quan với mức phạt tối đa của các chức danh khác tại Điều 46.

- Khoản 2 Điều 38 dự thảo quy định: *“Khi tiến hành thanh tra, người được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành được xử phạt vi phạm hành chính”*. Tuy nhiên, quy định này dẫn đến cách hiểu là cứ được giao nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành thì sẽ được xử phạt vi phạm hành chính. Trong khi đó, thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính đã được quy định cụ thể tại Luật Xử lý vi phạm hành chính. Ngoài ra, Điều 46 dự thảo Luật quy định: *“Hoạt động xử lý vi phạm của thanh tra chuyên ngành được thực hiện theo quy định của pháp luật về xử lý vi phạm hành chính…”*. Tuy nhiên, thẩm quyền, trình tự, thủ tục xử phạt vi phạm hành chính đã được Luật Xử lý vi phạm hành chính quy định. Do vậy, quy định như dự thảo Luật là không cần thiết.

- Điều 92 dự thảo quy định về vấn đề xử lý đối với hành vi không thực hiện yêu cầu, kết luận, quyết định, xử lý về thanh tra, trong đó tùy theo tính chất, mức độ, đối tượng thanh tra, cơ quan, cá nhân, tổ chức có liên quan có thể bị xử phạt vi phạm hành chính đối với những hành vi này. Hiện nay, Luật Xử lý vi phạm hành chính hiện hành chưa có quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý của cơ quan thanh tra; tuy nhiên tại một số nghị định xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực chuyên ngành (chứng khoán, đất đai, hải quan…) đã có những quy định xử phạt đối với các hành vi vi phạm về kiểm tra, thanh tra ở các mức độ khác nhau, ví dụ: *hành vi không chấp hành quyết định kiểm tra, thanh tra của cơ quan hải quan; từ chối cung cấp thông tin, tài liệu, dữ liệu điện tử hoặc cung cấp không đúng hạn trong lĩnh vực chứng khoán; tẩu tán hoặc có hành vi khác làm thay đổi tình trạng niêm phong tiền, chứng khoán; hành vi không chấp hành quyết định thanh tra thuế*…[[15]](#footnote-15). Do đó, trường hợp xét thấy cần phải có quy định riêng để khắc phục “lỗ hổng” về chế tài xử lý trong hoạt động thanh tra nói chung thì đề nghị sửa đổi, bổ sung lĩnh vực này vào Luật Xử lý vi phạm hành chính.

- Khoản 1 Điều 80 dự thảo Luật quy định về ***tạm đình chỉ hành vi vi phạm*** *“trong quá trình thanh tra, nếu phát hiện có hành vi đang hoặc sẽ gây thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích nhà nước…thì Trưởng đoàn thanh tra, người ra quyết định thanh tra ra quyết định hoặc kiến nghị người có thẩm quyền* ***ra quyết định đình chỉ*** *hành vi vi phạm”*. Tuy nhiên, dự thảo Luật cần phân biệt rõ thẩm quyền chấm dứt hành vi vi phạm, lập biên bản vi phạm theo trình tự của Luật Xử lý vi phạm hành chính đối với thủ tục tạm đình chỉ hành vi vi phạm theo quy định của luật này để tránh trùng lắp. Hơn nữa, việc sử dụng cụm từ “tạm đình chỉ” đối với hành vi vi phạm pháp luật là chưa thực sự phù hợp vì dễ dẫn đến cách hiểu các hành vi vi phạm này sẽ chỉ bị đình chỉ tạm thời và nguyên tắc, các hành vi vi phạm pháp luật khi bị phát hiện phải được áp dụng các biện pháp cần thiết để buộc chủ thể vi phạm chấm dứt hành vi vi phạm. Mặt khác, tại dự thảo Luật cũng chưa có sự thống nhất các thuật ngữ “tạm đình chỉ”, “đình chỉ” trong các quy định cụ thể.

- Điều 81 dự thảo Luật quy định việc tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép, chứng chỉ hành nghề để ngăn chặn ngay hoặc để xác minh tình tiết làm chứng cứ cho việc kết luận, xử lý thì Trưởng đoàn thanh tra đề nghị người ra quyết định thanh tra ra quyết định tạm giữ. Tuy nhiên, Điều 125 Luật Xử lý vi phạm hành chính cũng có quy định về vấn đề tạm giữ tang vật, phương tiện, giấy phép, chứng chỉ hành nghề theo thủ tục hành chính để xác minh tình tiết vi phạm, ngăn chặn ngay và đảm bảo thi hành quyết định xử phạt. Luật Xử lý vi phạm hành chính có quy định cụ thể về thời hạn tạm giữ, lập biên bản tạm giữ và quy định riêng về việc tạm giữ phương tiện giao thông vi phạm hành chính. Vì vậy, như nội dung đã góp ý đối với Điều 80 dự thảo Luật nêu trên, đề nghị phân biệt rõ thẩm quyền tạm giữ theo thủ tục thanh tra trong hoạt động thanh tra và thẩm quyền tạm giữ theo quy định của pháp luật về xử lý vi phạm hành chính để tránh chồng chéo, mâu thuẫn trong quá trình tổ chức thực hiện.

*b) Về các quy định của dự thảo liên quan tới các luật chuyên ngành*

- Điều 46 dự thảo Luật quy định: *“Hoạt động thanh tra do Đoàn thanh tra thực hiện theo trình tự, thủ tục* ***quy định tại Luật này****”*. Tuy nhiên, hiện nay, một số văn bản quy phạm pháp luật cũng có quy định riêng về tổ chức hoạt động thanh tra, ví dụ: Luật Quản lý thuế (Chương XIII), Luật Bảo vệ môi trường (Điều 160), Bộ luật Lao động (Chương XVI)…, do đó, hoạt động thanh tra không thể chỉ tuân thủ trình tự, thủ tục quy định tại luật này mà còn phải tuân thủ quy định trình tự, thủ tục tại luật chuyên ngành trong trường hợp luật chuyên ngành cũng có quy định. Bộ Tư pháp cho rằng, để tránh sự xung đột, mâu thuẫn trong hệ thống pháp luật, cơ quan chủ trì soạn thảo cần nghiên cứu quy định điều khoản áp dụng pháp luật trong trường hợp luật chuyên ngành cũng có quy định về trình tự, thủ tục thanh tra.

- Điều 113 dự thảo Luật quy định về trách nhiệm của cơ quan điều tra trong việc tiếp nhận hồ sơ vụ việc vi phạm pháp luật do cơ quan thanh tra chuyển đến và *“trong thời hạn 20 ngày, kể từ ngày nhận được hồ sơ, cơ quan điều tra phải thông báo bằng văn bản về việc xử lý cho Cơ quan thanh tra…”*. Tuy nhiên, Điều 145, 146 và Điều 147 Bộ luật Tố tụng Hình sự năm 2015 đã có quy định về trách nhiệm tiếp nhận, thẩm quyền giải quyết, thủ tục tiếp nhận và thời hạn, thủ tục tiếp nhận giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm, kiến nghị khởi tố. Vì vậy, đề nghị rà soát để chỉnh lý phù hợp.

- Khoản 1 Điều 69 dự thảo Luật quy định, trong quá trình thanh tra, nếu phát hiện dấu hiệu của việc tẩu tán, chuyển dịch, hủy hoại tài sản thì thành viên Đoàn thanh tra có thẩm quyền *“đề nghị cơ quan kiểm soát tài sản thu nhập có biện pháp ngăn chặn kịp thời hành vi đó”.* Tuy nhiên, theo quy định của Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 thì cơ quan kiểm soát tài sản, thu nhập (Thanh tra Chính phủ, Thanh tra tỉnh, bộ, cơ quan ngang bộ, Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Chủ tịch nước…) trong quá trình kiểm soát tài sản thu nhập chỉ có các thẩm quyền như: *“nếu phát hiện hành vi vi phạm pháp luật thì Cơ quan kiểm soát tài sản, thu nhập phải chuyển vụ việc cho cơ quan có thẩm quyền giải quyết”* (điểm đ khoản 1 Điều 31); *“****Yêu cầu cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền hoặc cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân đang quản lý tài sản, thu nhập áp dụng biện pháp cần thiết*** *theo quy định của pháp luật nhằm ngăn chặn việc tẩu tán, hủy hoại, chuyển dịch tài sản, thu nhập hoặc hành vi khác cản trở hoạt động xác minh tài sản, thu nhập”* (điểm d khoản 2 Điều 31). Như vậy, không rõ thẩm quyền “áp dụng biện pháp ngăn chặn” theo quy định tại khoản 1 Điều 69 dự thảo Luật của cơ quan kiểm soát tài sản thu nhập là thẩm quyền áp dụng biện pháp gì? Đề nghị làm rõ nội dung này để đảm bảo thống nhất với quy định của pháp luật về phòng, chống tham nhũng.

- Khoản 3 Điều 114 dự thảo Luật quy định: *“các cơ quan thanh tra nhà nước được trích* ***một phần số tiền từ các khoản thu hồi phát hiện qua thanh tra*** *thực nộp vào ngân sách để hỗ trợ nâng cao năng lực hoạt động thanh tra…”.* Đề nghị quy định cụ thể tại dự thảo Luật tỷ lệ của một phần số tiền được trích từ các khoản thu hồi phát hiện qua thanh tra và giải trình cụ thể cơ sở của việc xác định tỷ lệ này, thực tiễn đã thực hiện trong thời gian qua. Đồng thời, cần cân nhắc sự phù hợp của quy định này với các quy định của Luật Ngân sách nhà nước về việc trích phần thu từ các khoản thu cho các hoạt động của cơ quan nhà nước.

**III. KẾT LUẬN**

Thanh tra Chính phủ đã nghiêm túc tiếp thu, chỉnh lý và hoàn thiện Hồ sơ dự án Luật Thanh tra theo ý kiến thẩm định lần thứ nhất của Bộ Tư pháp và các ý kiến góp ý của các bộ, ngành, địa phương. Dự thảo Luật đã bám sát mục tiêu

đổi mới một bước tổ chức và hoạt động của hệ thống cơ quan thanh tra nhằm hướng tới chuyên nghiệp hóa tổ chức, hoạt động thanh tra, phát huy hơn nữa vai trò của lực lượng thanh tra để thực sự trở thành một thiết chế kiếm soát quyền lực hiệu quả trong giai đoạn xây dựng Nhà nước pháp quyền Xã hội Chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay. Để bảo đảm có sự thống nhất, đồng thuận cao đối với các quy định của dự thảo Luật, Bộ Tư pháp đề nghị Thanh tra Chính phủ tiếp tục nghiên cứu, tiếp thu và hoàn thiện dự án Luật này theo ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp tại Báo cáo này trước khi trình Chính phủ

Trên đây là nội dung thẩm định của Bộ Tư pháp đối với dự án Luật Thanh tra (sửa đổi), xin gửi tới Quý cơ quan để nghiên cứu, chỉnh lý và tổng hợp báo cáo Chính phủ xem xét, quyết định./.

|  |  |
| --- | --- |
| ***Nơi nhận:***  - Như trên;  - Bộ trưởng (để b/c);  - Vụ Các VĐCXDPL (để theo dõi);  - Lưu: VT, Vụ PL HSHC (3b). | **KT. BỘ TRƯỞNG**  **THỨ TRƯỞNG**  (Đã ký)  **Đặng Hoàng Oanh** |

1. Bao gồm đại diện Văn phòng Chính phủ, Bộ Tài chính, Bộ Công an, Bộ Nội vụ, Bộ Quốc phòng, Bộ Ngoại giao, Bộ Giao thông vận tải, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, Bảo hiểm xã hội Việt Nam… và một số đơn vị của Bộ Tư pháp [↑](#footnote-ref-1)
2. Ngày 16/7/2021, Chính phủ có Tờ trình số 245/TTr-CP ngày 16/7/2021 gửi Ủy ban Thường vụ Quốc hội đề nghị điều chỉnh lùi thời hạn trình dự án Luật Thanh tra (sửa đổi) sang cho ý kiến tại kỳ họp thứ 3 (tháng 5/2022), thông qua tại Kỳ họp thứ 4 (tháng 10/2022). [↑](#footnote-ref-2)
3. Về phạm vi điều chỉnh (lược bỏ quy định về phân định thanh tra với kiểm tra); về cơ cấu tổ chức của cơ quan thanh tra (chuyển quy định liệt kê các cơ quan Tổng cục, Cục thuộc các Bộ, ngành được thành lập đơn vị Thanh tra thành quy định về nguyên tắc và thẩm quyền thành lập; chuyển quy định “cứng” các Sở được thành lập thanh tra bằng quy định về nguyên tắc và thẩm quyền thành lập Thanh tra Sở; tiếp tục quy định về Thanh tra huyện mà không thiết kế theo 2 phương án không tổ chức hoặc chỉ tổ chức ở một số địa phương; bổ sung, hoàn thiện các quy định về thực hiện quyền trong hoạt động thanh tra…) [↑](#footnote-ref-3)
4. “Tập trung rà soát, sắp xếp, kiện toàn, tinh gọn đầu mối bên trong các tổ chức của hệ thống chính trị gắn với tinh giản biên chế, cơ cấu lại và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức. Việc sắp xếp lại tổ chức bộ máy không được tăng thêm đầu mối và biên chế”; “Các bộ, ngành, cơ quan thuộc Chính phủ chủ động rà soát, sắp xếp, tinh gọn đầu mối bên trong, giảm cơ bản số lượng tổng cục, cục, vụ, phòng; không thành lập tổ chức mới, không thành lập phòng trong vụ, trường hợp đặc biệt do cấp có thẩm quyền quyết định” [↑](#footnote-ref-4)
5. Tại Báo cáo thẩm định số 52/BCTĐ-BTP, Bộ Tư pháp cũng đã nêu các ý kiến về những nội dung cụ thể của dự thảo Luật có nhiều thay đổi so với các chính sách tại giai đoạn đề nghị xây dựng Luật và đề nghị bổ sung đánh giá tác động, giải trình cụ thể về cơ sở khoa học, pháp lý, thực tiễn của việc thay đổi chính sách. [↑](#footnote-ref-5)
6. Tại Báo cáo số 2350/BC-TTCP ngày 27/12/2019 của Thanh tra Chính phủ về việc tiếp thu, giải trình ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp đối với hồ sơ đề nghị xây dựng Luật Thanh tra (sửa đổi) đã khẳng định*: “Thanh tra Chính phủ sẽ xem xét, xây dựng Đề án kiện toàn, sắp xếp lại tổ chức bộ máy cơ quan thanh tra trong quá trình xây dựng dự thảo Luật Thanh tra”*. Bên cạnh đó, tại Báo cáo số 3129/BC-UBPL14 ngày 17/4/2020 của Ủy ban Pháp luật thẩm tra đề nghị xây dựng Luật Thanh tra (sửa đổi) cũng nhấn mạnh cần: *“sớm có Đề án về đổi mới tổ chức và hoạt động thanh tra báo cáo cấp có thẩm quyền quyết định làm cơ sở cho các chính sách được đề xuất trong dự án Luật”.* [↑](#footnote-ref-6)
7. Tại Báo cáo số 774/BC-TTCP ngày 17/5/2021 của Thanh tra Chính phủ về việc tiếp thu, giải trình ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp đối với dự thảo Luật Thanh tra (Báo cáo số 774/BC-TTCP), cơ quan chủ trì soạn thảo đã tiếp thu nội dung này như sau: *“Điều 130 của dự thảo Luật đã dự kiến sửa đổi một số nội dung của các luật liên quan cho phù hợp, quy định này sẽ được làm rõ, đầy đủ hơn trong dự thảo Luật…”*, tuy nhiên, dự thảo Luật hiện nay đã không còn quy định này. [↑](#footnote-ref-7)
8. Nội dung Chính sách số 2 trong tổng số 06 Chính sách do Thanh tra Chính phủ đề xuất tại giai đoạn lập đề nghị xây dựng Nghị định [↑](#footnote-ref-8)
9. Báo cáo số 1674/BC-TTCP ngày 30/9/2020 về thực trạng tổ chức cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành trong các ngành, lĩnh vực đã chỉ ra rằng: một số cơ quan được giao thực hiện chức năng này đã được tổ chức không phù hợp với Luật Thanh tra, những bất cập trong hoạt động do nhiều cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành, phạm vi hoạt động, trình tự, thủ tục, tiêu chuẩn, chế độ đãi ngộ cho người được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành… [↑](#footnote-ref-9)
10. Điều 9, Điều 21 Luật Tổ chức Chính quyền địa phương quy định Sở là cơ quan chuyên môn có chức năng tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực ở địa phương; chịu sự chỉ đạo, quản lý về tổ chức, biên chế của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; tổ chức bộ máy và nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Sở do Ủy ban nhân dân tỉnh quy định [↑](#footnote-ref-10)
11. Ngoài ra, Nghị định số 131/2018/NĐ-CP ngày 29/9/2018 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp cũng quy định nhiệm vụ của Ủy ban trong thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn của cơ quan đại diện chủ sở hữu theo quy định của pháp luật *Giám sát, kiểm tra, thanh tra việc quản lý, sử dụng, bảo toàn và phát triển vốn, thực hiện chiến lược, kế hoạch đầu tư phát triển, việc tuyển dụng lao động, thực hiện chế độ tiền lương, tiền thưởng của doanh nghiệp theo quy định của pháp luật.* [↑](#footnote-ref-11)
12. Tại Báo cáo thẩm định số 52/BCTĐ-BTP, Bộ Tư pháp cũng đã nêu rõ quan điểm: dự thảo Luật chỉ ghi nhận thẩm quyền thanh tra của cơ quan Bảo hiểm xã hội Việt Nam và việc thành lập đơn vị thanh tra trong cơ quan này…. Phạm vi nội dung thanh tra chuyên ngành của cơ quan này sẽ được quy định tại Luật Bảo hiểm xã hội. Mặt khác, tại Báo cáo số 774/BC-TTCP, Thanh tra Chính phủ đã nêu rõ việc tiêp thu ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp về vấn đề này, theo đó, dự thảo luật tiếp thu, chỉnh lý theo hướng quy định việc thành lập cơ quan thanh tra của Bảo hiểm xã hội Việt Nam để thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành về đóng bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp và bảo hiểm y tế theo quy định của Luật Bảo hiểm xã hội (Trang 22) [↑](#footnote-ref-12)
13. Tại Báo cáo số 774/BC-TTCP, Thanh tra Chính phủ giải trình nội dung này chưa thuyết phục, cụ thể*, “…các hoạt động như niêm phong tài liệu, kiểm kê tài sản, trưng cầu giám định… cũng sẽ không được thực hiện nếu như Đoàn thanh tra chưa thực hiện”* (Trang 26). Tuy nhiên, yêu cầu của Bộ Tư pháp tại Báo cáo thẩm định số 52/BCTĐ-BTP là đề nghị làm rõ hệ quả pháp lý đối với những biện pháp đang được thực hiện thì bị tạm dừng, tạm đình chỉ theo hoạt động thanh tra. [↑](#footnote-ref-13)
14. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xử lý vi phạm hành chính có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2022 [↑](#footnote-ref-14)
15. Nghị định số 156/2020/NĐ-CP của Chính phủ ngày 31/12/2020 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực chứng khoán và thị trường chứng khoán; Nghị định 128/2020/NĐ-CP ngày 19/10/2020 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hải quan; Nghị định số 125/2020/NĐ-CP ngày 19/10/2020 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính về thuế, hóa đơn… [↑](#footnote-ref-15)