

HƯỚNG TỚI CHÍNH SÁCH MỚI TRONG SỬA ĐỔI LUẬT THANH TRA

Nguyễn Quốc Văn

TS. Viện trưởng Viện Chiến lược và Khoa học thanh tra, Thanh tra Chính phủ

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Thanh tra; thanh tra nhà nước; thanh tra Chính phủ; phòng, chống tham nhũng.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 05/10/2022
Biên tập : 16/10/2022
Duyệt bài : 17/10/2022

Tóm tắt:

Dự thảo Luật Thanh tra (*sửa đổi*) dự kiến sẽ được Quốc hội Khóa XV thông qua tại Kỳ họp thứ 4. Ở thời điểm này, những quy định mới tại Dự thảo Luật với cơ sở, tính chất và khả năng đáp ứng thực tiễn của nó đang được các đại biểu Quốc hội, các nhà khoa học, các nhà quản lý, những người làm thực tiễn, doanh nghiệp và người dân hết sức quan tâm. Trong bài viết này, tác giả trình bày, nhận xét về những điểm mới trong Dự thảo Luật Thanh tra (*sửa đổi*) và đưa ra những chính sách mới cần được hướng tới.

Article Information:

Keywords: Inspection; state inspection; Government inspection; anti-corruption.

Received : 05 Oct. 2022
Edited : 16 Oct. 2022
Approved : 17 Oct. 2022

Abstract:

The draft Law on Inspection (*amended*) is programmed to be approved at the 4th Meeting Session by the 15th National Assembly. At this time, new provisions under the draft Law with concept, nature, and capability for practical requirements. Its practicality is of great interest to National Assembly deputies, scientists, managers, practitioners, businesses, and social concerns. In this article, the author presents and comments on new contents of the draft Law on Inspection (*amended*) and proposes new policies to move forward.

1. Một số điểm mới trong Dự thảo Luật Thanh tra (*sửa đổi*)

- Việc thành lập thanh tra tổng cục và cục thuộc bộ

Luật Thanh tra năm 2010 quy định một bộ chỉ có một tổ chức thanh tra. Trên thực tế, nhiều bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực có những tổng cục, cục có chức năng quản lý nhà nước và nhu cầu thanh tra lớn, nhưng do Luật không cho phép thành lập tổ chức thanh tra chuyên trách nên đã “linh hoạt” thành lập các đơn vị “tham mưu” về công tác thanh

tra¹, mà thực chất là để tiến hành công tác thanh tra, kiểm tra. Do các đơn vị “thanh tra” này không “chính danh”, không có đầy đủ tư cách, quyền hạn, điều kiện của cơ quan thanh tra nhà nước nên hoạt động gặp nhiều khó khăn. Dự thảo Luật lần này² đề xuất chính thức hóa hoạt động thanh tra tại các tổng cục, cục thuộc bộ. Tuy nhiên, việc thành lập các cơ quan thanh tra này không “dàn đều”, nghĩa là không phải tất cả các tổng cục, cục thuộc bộ đều thành lập cơ quan thanh tra chuyên ngành, mà chỉ những tổng cục, cục có nhu cầu quản lý bằng hoạt động thanh tra

¹ Thường với tên gọi là thanh tra - pháp chế; thanh tra - kiểm tra...

² Xem Dự thảo ngày 07/10/2022 - Dự thảo Luật.

và trong những lĩnh vực mà pháp luật chuyên ngành có quy định hoặc theo điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên³.

- Thẩm quyền, điều kiện thành lập thanh tra sở

Thanh tra sở là cơ quan của sở, giúp giám đốc sở tiến hành thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng. Dự thảo Luật quy định: “Thanh tra sở được Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thành lập trong các trường hợp sau đây: a) Theo quy định của luật; b) Tại một số sở có phạm vi quản lý rộng và yêu cầu quản lý chuyên ngành phức tạp theo quy định của Chính phủ; c) Tại một số sở do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định căn cứ vào yêu cầu quản lý và biên chế được giao”⁴. “Ở những sở không thành lập cơ quan thanh tra, giám đốc sở giao đơn vị thuộc sở thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn trong công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực theo quy định của pháp luật”⁵.

- Điều kiện thành lập cơ quan thanh tra tại cơ quan thuộc Chính phủ và địa phương

Dự thảo Luật quy định về điều kiện thành lập cơ quan thanh tra chuyên ngành tại một số cơ quan thuộc Chính phủ và cơ quan khác của Nhà nước ở Trung ương và địa phương có chức năng, nhiệm vụ đặc thù trong tổ chức thi hành pháp luật⁶; đồng thời giao cho Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các tổ chức thanh tra này. Điều 34 Dự thảo Luật quy định “1. Cơ quan thuộc Chính phủ được thành lập cơ quan thanh tra khi đáp

ứng đủ các điều kiện sau đây: a) Được giao thực hiện một số nhiệm vụ quản lý nhà nước; b) Được luật giao nhiệm vụ thanh tra; 2. Tổ chức của cơ quan thanh tra của cơ quan thuộc Chính phủ được thực hiện theo quy định của Luật Tổ chức Chính phủ và quy định khác của pháp luật có liên quan”.

- Trình tự, thủ tục tiến hành một cuộc thanh tra

Kế thừa quy định của Luật Thanh tra hiện hành, đồng thời nhằm khắc phục những hạn chế, bất cập trong hoạt động thanh tra thời gian qua, Dự thảo Luật được thiết kế theo hướng quy định các bước tiến hành thanh tra cụ thể hơn, dễ thực hiện, dễ kiểm tra, giám sát và phân biệt với hoạt động kiểm tra thường xuyên của cơ quan nhà nước. Dự thảo Luật xác định: về nguyên tắc, hoạt động thanh tra phải được áp dụng theo Luật Thanh tra, đồng thời giao cho Chính phủ quy định chi tiết về trình tự, thủ tục tiến hành hoạt động thanh tra phù hợp với đặc điểm quản lý ngành, lĩnh vực. Trong trường hợp cần thiết, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan nhà nước khác có tổ chức cơ quan thanh tra chuyên ngành có thể ban hành quy trình nghiệp vụ về thanh tra phù hợp với đặc điểm quản lý ngành, lĩnh vực⁷.

- Giá trị của kết luận thanh tra

Dự thảo Luật quy định kết luận thanh tra là căn cứ để cơ quan nhà nước có thẩm quyền ra các quyết định xử lý vi phạm được phát hiện qua thanh tra; để cơ quan, tổ chức, đơn vị có liên quan hoàn thiện thể chế, chấn chỉnh công tác quản lý, nâng cao hiệu quả

³ Xem khoản 2 Điều 18 Dự thảo Luật.

⁴ Xem khoản 2 Điều 26 Dự thảo Luật.

⁵ Khoản 3 Điều 26 Dự thảo Luật.

⁶ Như Bảo hiểm xã hội Việt Nam, Ban Cơ yếu Chính phủ, cơ quan quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp...

⁷ Xem Điều 47, Điều 48 Dự thảo Luật.

hoạt động. Dự thảo Luật cũng quy định rõ hơn trách nhiệm của thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước trong chỉ đạo việc thực hiện kết luận thanh tra, trách nhiệm của người ban hành kết luận thanh tra và đối tượng thanh tra trong thực hiện kết luận thanh tra⁸.

- Về quan hệ phối hợp và việc xử lý chống chồng chéo trong hoạt động thanh tra

Dự thảo Luật quy định mỗi bộ ngành, địa phương chỉ có một kế hoạch thanh tra hằng năm do bộ trưởng, Chủ tịch Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh ban hành, được xây dựng trên cơ sở Định hướng chương trình thanh tra và hướng dẫn của Thanh tra Chính phủ. Trong quá trình thực hiện, nếu có sự chồng chéo, trùng lặp thì cơ quan thanh tra cấp trên sẽ thực hiện nội dung thanh tra đó. Về xử lý chống chồng chéo, trùng lặp giữa hoạt động thanh tra và hoạt động kiểm toán nhà nước, Dự thảo Luật quy định Thanh tra Chính phủ và Kiểm toán nhà nước phải có đánh giá, tổng kết công tác thanh tra, kiểm toán hằng năm để có căn cứ xây dựng kế hoạch cho năm tiếp theo; phải có sự trao đổi, thống nhất giữa Tổng Thanh tra Chính phủ và Tổng Kiểm toán nhà nước theo nguyên tắc một nội dung hoạt động của tổ chức, cá nhân chỉ có thể là đối tượng của một cơ quan thanh tra hoặc cơ quan kiểm toán nhà nước⁹.

- Không quy định về thanh tra nhân dân trong dự thảo Luật Thanh tra

Do thanh tra nhà nước là hoạt động mang tính quyền lực nhà nước, khác hoàn toàn về bản chất với thanh tra nhân dân - là hoạt động của thiết chế xã hội nhằm thực hiện quyền giám sát của nhân dân ở cơ sở, Dự thảo Luật

đã không quy định về thanh tra nhân dân. Tại Tờ trình của Chính phủ trình Quốc hội về dự thảo Luật Thanh tra (sửa đổi)¹⁰, Chính phủ đã đề nghị Quốc hội đưa quy định về thanh tra nhân dân vào dự thảo Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở. Đề nghị này của Chính phủ nếu được Quốc hội thông qua sẽ kết thúc cuộc tranh luận không ngừng nghỉ từ thời điểm ban hành Luật Thanh tra năm 2004 đến nay xoay quanh vấn đề địa vị pháp lý của thanh tra nhân dân và hình thức văn bản pháp lý quy định về vấn đề này.

- Pháp điển hóa một số quy định về tổ chức và hoạt động thanh tra

Để góp phần tháo gỡ khó khăn, vướng mắc, nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác thanh tra, Dự thảo Luật đã bổ sung một số quy định mới nhằm cụ thể hóa nhiệm vụ, quyền hạn, điều kiện tổ chức và hoạt động của một số chủ thể thanh tra và trình tự, thủ tục, biện pháp tiến hành hoạt động thanh tra và các hoạt động có liên quan, bao gồm các quy định về: thanh tra viên; xử lý xung đột lợi ích trong tổ chức và hoạt động của đoàn thanh tra; sửa đổi, bổ sung kế hoạch thanh tra; tạm dừng, đình chỉ cuộc thanh tra; nhiệm vụ, quyền hạn của người ra quyết định thanh tra; quyền trong hoạt động thanh tra của trưởng đoàn thanh tra và thành viên đoàn thanh tra; giám sát hoạt động của đoàn thanh tra; nghĩa vụ cung cấp thông tin, tài liệu, báo cáo, giải trình của đối tượng thanh tra và các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan; việc xử lý sai phạm phát hiện trong quá trình thanh tra; thẩm định dự thảo kết luận thanh tra; trách nhiệm của cơ quan thanh tra, của thủ trưởng

⁸ Xem Chương V, Dự thảo Luật.

⁹ Xem Điều 107 Dự thảo Luật.

¹⁰ Xem Tờ trình số 150/TTr-CP ngày 26/4/2022 của Chính phủ trình Quốc hội về Dự thảo Luật thanh tra (sửa đổi).

cơ quan quản lý trong ban hành và chỉ đạo việc thực hiện kết luận thanh tra; trách nhiệm của người ban hành kết luận thanh tra và đối tượng thanh tra trong việc thực hiện kết luận thanh tra;... Đây là những quy định nhằm đề cao vai trò, trách nhiệm và hướng dẫn thực hành quyền và nghĩa vụ của các chủ thể pháp luật về thanh tra đã được ghi nhận tại một số Nghị định của Chính phủ và Thông tư của Thanh tra Chính phủ về tổ chức và hoạt động thanh tra¹¹.

Như vậy, những điểm mới quan trọng nhất tại Dự thảo Luật đều tập trung vào quy định cụ thể nhằm hướng dẫn, bảo đảm tốt hơn việc thực hiện quyền của các chủ thể của pháp luật thanh tra thuộc cơ quan hành chính nhà nước và cơ quan thanh tra nhà nước trong tổ chức và hoạt động thanh tra; gợi mở khả năng giao thẩm quyền thanh tra cho một số cơ quan không có chức năng quản lý nhà nước; thừa nhận tổ chức và hoạt động thanh tra tổng cục, cục ở những nơi có nhu cầu và có đủ điều kiện thành lập; quy định một số biện pháp thực hành xử lý chống chồng chéo trong hoạt động thanh tra; quy định về các bước tiến hành một cuộc thanh tra; tuyên bố chính thức giá trị “cơ sở” của kết luận thanh tra;... Theo đó, ưu điểm nổi bật của Dự thảo Luật lần này là các quy định cụ thể hướng dẫn trình tự, thủ tục tiến hành thanh tra và tiến hành các hoạt động liên quan đến hoạt động thanh tra.

Có thể nhận thấy, ngoài việc đề xuất bỏ chế định về thanh tra nhân dân, Dự thảo Luật hầu như không có điểm mới về chính sách, mà hầu hết chỉ tập trung vào những nội dung mang tính kỹ thuật. Tuy nhiên, các quy định mới này cũng chưa quan tâm đúng mức đến việc hướng dẫn thực hiện quyền và nghĩa vụ của đối tượng thanh tra và của cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp, cá nhân có liên quan; việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của các chủ thể pháp luật thanh tra ngoài hệ thống hành chính, chẳng hạn như Viện Kiểm sát nhân dân, Tòa án nhân dân, Kiểm toán Nhà nước... Việc sửa đổi Luật thanh tra lần này vẫn tập trung hướng tới sự ổn định về tổ chức và hoạt động thanh tra mà chưa bám sát mục tiêu, yêu cầu về đổi mới tổ chức, bộ máy của hệ thống chính trị theo Nghị quyết số 18/NQ-TW và tinh thần của Hiến pháp năm 2013 về kiểm soát quyền lực nhà nước, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân; chưa thể chế các chỉ đạo mới của Đảng, Chính phủ về kiểm soát quyền lực nhằm phòng, chống tham nhũng, xây dựng Chính phủ liêm chính, kiến tạo phát triển, phục vụ nhân dân; chưa bám sát nhiệm vụ tăng cường cải cách hành chính nhà nước và xây dựng chính phủ số và trong bối cảnh hội nhập quốc tế sâu rộng. Tinh thần chủ đạo của Dự thảo Luật vẫn coi thanh tra như một chức năng, một công cụ của quản lý, mà chưa quan tâm đúng mức đến vai trò phòng, chống tham nhũng, kiểm soát việc thực thi quyền lực công của thanh tra nhà nước¹².

¹¹ Bao gồm Nghị định số 97/2011/NĐ-CP ngày 21/10/2011 của Chính phủ quy định về thanh tra viên và công tác viên thanh tra; Nghị định số 33/2015/NĐ-CP ngày 27/03/2015 của Chính phủ Quy định việc thực hiện kết luận thanh tra; Nghị định số 07/2012/NĐ-CP ngày 09/02/2012 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”; Thông tư số 06/2021/TT-TTCT ngày 01/10/2021 của Thanh tra Chính phủ quy định về tổ chức, hoạt động của Đoàn thanh tra và trình tự, thủ tục tiến hành một cuộc thanh tra; Thông tư số 07/2021/TT-TTCT ngày 01/10/2021 của Thanh tra Chính phủ quy định về thẩm quyền, nội dung thanh tra trách nhiệm thực hiện pháp luật về thanh tra, tiếp công dân, khiếu nại, tố cáo và phòng chống tham nhũng.

¹² Báo cáo số 3208/BC-TTCT ngày 28/12/2017 của TTCT Tổng kết 06 năm thi hành Luật Thanh tra (Báo cáo số 3208/BC-TTCT), tr. 20.

2. Hướng tới chính sách mới trong sửa đổi Luật Thanh tra

Pháp luật nếu không được ghi nhận về khả năng tiên liệu, mở đường trong điều chỉnh các quan hệ xã hội thì chỉ ít phải bảo đảm sự phù hợp tương đối với trình độ và điều kiện phát triển kinh tế - xã hội hiện tại. Tiêu chí về hoàn thiện pháp luật này cần được quán triệt sâu sắc trong quá trình sửa đổi Luật Thanh tra năm 2010. Năm 2017, kết quả tổng kết 06 năm thi hành Luật Thanh tra năm 2010 của Thanh tra Chính phủ đã phát hiện rất nhiều hạn chế, bất cập của Luật Thanh tra¹³; trong đó, nhiều hạn chế, bất cập quan trọng có nguyên nhân là do thiếu triết lý, tư tưởng dẫn đường. Báo cáo của Thanh tra Chính phủ tổng kết 06 năm thi hành Luật Thanh tra nêu rõ: “Nhiều nghị quyết, chỉ thị của Đảng và Chính phủ đã đề cập đến việc hoàn thiện công tác thanh tra. Trong đó, định hướng xây dựng cơ quan thanh tra nhà nước có thực quyền, hoạt động hiệu lực, hiệu quả; làm rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tăng cường tính độc lập và tự chịu trách nhiệm của các cơ quan thanh tra; tăng cường hiệu lực thi hành các kết luận của cơ quan thanh tra. Tuy nhiên, nhiều vấn đề về địa vị pháp lý, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, phạm vi hoạt động của các cơ quan thanh tra nhà nước trong kiểm soát thực thi quyền lực hành pháp chưa được thể hiện rõ và thiếu nhất quán nên *Luật Thanh tra thiếu kim chỉ nam định hướng*”.¹⁴ Các báo cáo kết quả theo dõi thi hành pháp luật về thanh tra những năm sau đó tiếp tục khẳng định sự tồn tại và nguyên nhân của những bất cập nêu trên. Những phát hiện này có ý nghĩa gợi mở quan trọng cho

việc thay đổi quan điểm và chính sách trong việc sửa đổi Luật Thanh tra.

2.1. Về địa vị pháp lý của cơ quan thanh tra nhà nước

Địa vị pháp lý của cơ quan thanh tra nhà nước là vấn đề lớn, thu hút sự tranh luận sôi nổi và sự quan tâm đặc biệt của các đại biểu Quốc hội qua các nhiệm kỳ Quốc hội; của các nhà khoa học, nhà quản lý, những người làm công tác thực tiễn, doanh nghiệp và người dân... từ giai đoạn thực hiện Pháp lệnh Thanh tra năm 1990, đến giai đoạn xây dựng, thực hiện Luật Thanh tra năm 2004, đặc biệt là trong giai đoạn sửa đổi Luật Thanh tra năm 2004, xây dựng Luật Thanh tra năm 2010. Mỗi quan tâm này bắt đầu từ những kỳ vọng về việc xác lập cơ sở tiên quyết nhằm bảo đảm hiệu lực, hiệu quả hoạt động của các cơ quan thanh tra nhà nước. Tuy nhiên, đến nay, nhiều vấn đề mang tính lý luận liên quan đến tổ chức, hoạt động của cơ quan thanh tra vẫn chưa thật sự ngã ngũ¹⁵, hoặc còn thiếu nhất quán. “Địa vị pháp lý” của cơ quan thanh tra nhà nước theo Dự thảo lần này vẫn chưa có lời giải thỏa đáng, bởi vẫn được giữ nguyên như quy định tại Luật Thanh tra năm 2004 và Luật Thanh tra năm 2010. Sự lúng túng khi định vị thanh tra nhà nước trong hệ thống chính trị dẫn đến nhiều hệ lụy trong thực tiễn hoạt động thanh tra qua một số phân tích sau:

Một là: Thanh tra Chính phủ là cơ quan tham mưu, giúp việc cho Thủ tướng Chính phủ; thanh tra bộ, địa phương là cơ quan tham mưu, giúp việc thủ trưởng cơ quan hành chính cùng cấp thì không thể có thực quyền trong hoạt động thanh tra với khả năng về tính độc lập tương đối, tính chủ động và tự chịu

¹³ Xem Báo cáo số 3208/BC-TTTP.

¹⁴ Báo cáo số 3208/BC-TTTP, tr. 20.

¹⁵ http://vibonline.com.vn/bao_cao/dia-vi-phap-ly-cua-thanh-tra-tren-ban-lam-viec-cua-qh, truy cập 12/10/2022.

trách nhiệm. Mặt khác, vấn đề quan trọng hơn, công cuộc phòng, chống tham nhũng với định hướng trọng tâm phòng, chống tham nhũng trong khu vực công mà tập trung vào nhánh hành pháp là quan điểm chủ đạo tại các công ước quốc tế về phòng, chống tham nhũng, và là mối quan tâm hàng đầu của hầu hết các quốc gia, trong đó có Việt Nam. Do đó, việc thiết kế cơ quan phòng, chống tham nhũng trực thuộc sự lãnh đạo, chỉ đạo, quản lý, kiểm tra, giám sát trực tiếp của cơ quan và thủ trưởng cơ quan hành chính nhà nước - nơi có nhiều nguy cơ tham nhũng nhất, luôn là sự bất cập trong quản trị nhà nước, vì thiết kế này sẽ không bảo đảm được các nguyên tắc căn bản của quản trị tốt, như tính minh bạch, trách nhiệm giải trình, sự tham gia của các chủ thể công và tư, sự độc lập - vô tư của cơ quan phòng, chống tham nhũng.

Hai là, vấn đề lãnh đạo, quản lý hoạt động thanh tra theo nguyên tắc vừa theo chiều dọc vừa theo chiều ngang như thiết kế hiện nay và tại Dự thảo Luật là chưa bảo đảm tính khách quan trong hoạt động thanh tra; không xử lý được xung đột lợi ích nhằm phòng, chống tham nhũng, tiêu cực; không bảo đảm các nguyên tắc phổ quát về kiểm soát quyền lực; không tuân theo định hướng tại Chiến lược phát triển ngành Thanh tra đến năm 2020, tầm nhìn đến 2030¹⁶. Chẳng hạn, Luật Thanh tra hiện quy định thẩm quyền của Thanh tra Chính phủ là chỉ đạo, hướng dẫn công tác tổ chức, nghiệp vụ thanh tra, xây dựng và tổ chức thực hiện kế hoạch thanh tra của thanh tra cấp tỉnh. Tuy nhiên, Luật cũng quy định thanh tra tỉnh chịu sự chỉ đạo trực

tiếp của Chủ tịch UBND tỉnh và có nhiệm vụ xây dựng kế hoạch thanh tra trình Chủ tịch UBND tỉnh phê duyệt. Tức là, nhiệm vụ của thanh tra tỉnh hoàn toàn phụ thuộc vào quyết định của Chủ tịch UBND tỉnh. Vậy vấn đề đặt ra là Thanh tra Chính phủ sẽ chỉ đạo, hướng dẫn thanh tra tỉnh như thế nào? Giải quyết xung đột trong chỉ đạo tổ chức và hoạt động thanh tra giữa Thanh tra Chính phủ và UBND tỉnh ra sao? Tính độc lập cần thiết của Thanh tra Chính phủ, thanh tra bộ, ngành, địa phương với thủ trưởng cơ quan hành chính cùng cấp trong phòng, chống tham nhũng như thế nào?...

Phân tích trên cho thấy địa vị pháp lý của cơ quan thanh tra nhà nước vẫn tiếp tục là câu hỏi lớn - trong đó có những câu hỏi thường gặp như thanh tra nhà nước có thể là một thiết chế độc lập với Chính phủ¹⁷, thanh tra tỉnh có thể độc lập với UBND tỉnh? với tên gọi là gì? mối quan hệ giữa thanh tra nhà nước với các thiết chế nhà nước khác?... Dù Dự thảo Luật lần này đã “tạm gác” việc trả lời các câu hỏi phức tạp trên do các yếu tố thực tiễn chưa chín muồi thì trong lâu dài, những câu hỏi này dù luôn “nhảy cảm” vẫn cần phải tiếp tục bàn thảo để hướng tới câu trả lời thỏa đáng, có thể ở tầm Hiến pháp.

2.2. Về chức năng, nhiệm vụ của cơ quan thanh tra nhà nước

- Chức năng kiểm soát quyền lực của cơ quan thanh tra nhà nước

Trong một số diễn ngôn khoa học và chính trị, thanh tra được coi là công cụ kiểm soát quyền lực bên cạnh các công cụ khác

¹⁶ Chiến lược phát triển ngành Thanh tra đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030 được ban hành kèm theo Quyết định số 2213/QĐ-TTg, ngày 8/12/2015 của Thủ tướng Chính phủ xác định mục tiêu của giai đoạn từ 2021 đến 2030 là: “Xây dựng và tăng cường tính hệ thống của ngành Thanh tra theo hướng quản lý tập trung, thống nhất về tổ chức, biên chế...”.

¹⁷ <https://quochoi.vn/UserControls/Publishing/News/BinhLuan/pFormPrint.aspx?UrlListProcess=/content/tintuc/Lists/News&ItemID=3571>, truy cập ngày 09/10/2022.

của nhà nước như giám sát, kiểm toán, điều tra, kiểm sát, xét xử. Tuy nhiên, hiện chưa có văn bản pháp lý nào quy định chức năng như vậy đối với các cơ quan thanh tra nhà nước. Theo các phân tích ở phần trên, về bản chất, Thanh tra Chính phủ và các cơ quan thanh tra nhà nước đang thực hành nhiệm vụ kiểm soát quyền lực của các chủ thể hành chính (*kiểm soát “quan” - thanh tra hành chính - tác giả*) nhằm bảo đảm sự vận hành hiệu quả, thông suốt, liên tục của nền hành chính, phòng chống tham nhũng, tiêu cực trong bản thân hệ thống này, đồng thời kiểm soát việc thi hành chính sách, pháp luật của các chủ thể khác nhằm thiết lập trật tự trong các lĩnh vực quản lý nhà nước (*kiểm soát “dân” - thanh tra chuyên ngành - tác giả*). Do vậy, để bảo đảm hiệu lực, hiệu quả và sự chuyên nghiệp của cơ quan thanh tra nhà nước trong thực thi sứ mệnh kiểm soát quyền lực, đã đến lúc cần chính thức hóa chức năng này trong Luật Thanh tra cùng với việc xác định rõ tính chất, đối tượng, phạm vi, phương thức, tiêu chí, hậu quả pháp lý của kiểm soát; các mối quan hệ, điều kiện bảo đảm và bao gồm cả cơ chế kiểm soát quyền lực đối với chính cơ quan thanh tra nhà nước. Theo đó, các chính sách mới khi sửa đổi Luật Thanh tra hoàn toàn không loại trừ vai trò của cơ quan thanh tra nhà nước trong kiểm soát việc thi hành pháp luật của các chủ thể nhà nước khác ngoài hệ thống hành chính theo tinh thần Hiến pháp năm 2013 và các chỉ đạo của Đảng về kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực.

- Chức năng “quản lý nhà nước” và chức năng “tiến hành thanh tra”

Luật Thanh tra hiện quy định cơ quan thanh tra nhà nước có trách nhiệm giúp thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống

tham nhũng và tiến hành thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ của các cơ quan, tổ chức, cá nhân. Tuy nhiên, quy định của Luật hiện chưa phân định rõ về trách nhiệm của cơ quan thanh tra nhà nước khi vận hành đồng thời hai chức năng nêu trên, dẫn tới nhiều khả năng lạm quyền từ phía cơ quan quản lý nhà nước hoặc sự ỷ lại, buông bỏ trách nhiệm của các cơ quan thanh tra nhà nước trong hoạt động thanh tra. Chẳng hạn, hiện tượng thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước can thiệp quá sâu, thậm chí mang tính quyết định đối với kế hoạch thanh tra, việc tổ chức đoàn thanh tra, giải quyết các tình huống xung đột pháp luật trong quá trình thanh tra, dự thảo kết luận thanh tra hay các quyết định, kiến nghị xử lý về thanh tra... dẫn đến sự né tránh trách nhiệm, đùn đẩy việc quyết định về kế hoạch, kết luận, kiến nghị... về thanh tra cho thủ trưởng cơ quan hành chính cùng cấp... Với chức năng quản lý nhà nước, Thanh tra Chính phủ là cơ quan ngang bộ, thực hiện nhiệm vụ tham mưu, giúp việc cho Chính phủ trong quản lý nhà nước về công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng; thanh tra bộ, địa phương là cơ quan tham mưu, giúp việc thủ trưởng cơ quan cùng cấp. Tuy nhiên, với chức năng tiến hành thanh tra - bao gồm các hoạt động thực thi pháp luật, mang tính chất chuyên môn, cần lao động chuyên gia với trách nhiệm trực tiếp thuộc về các chủ thể thanh tra theo pháp luật mà không phụ thuộc vào ý chí của thủ trưởng hành chính. Do đó, các chủ thể thanh tra nhà nước - về cơ bản - phải chịu trách nhiệm về toàn bộ hoạt động thanh tra cụ thể, bao gồm: tổ chức, hoạt động của đoàn thanh tra; các biện pháp pháp lý - nghiệp vụ được áp dụng; kết luận thanh tra và xử lý về thanh tra trong thẩm quyền. Trong tiến hành thanh tra, việc xác định rõ tính chất, nội dung của mối quan hệ giữa thủ trưởng cơ quan hành chính với cơ quan thanh

tra nhà nước cùng cấp, bao gồm giới hạn chỉ đạo, quyết định của thủ trưởng cơ quan hành chính trong tiến hành thanh tra là yêu cầu bức thiết nhằm bảo đảm một cách thực chất tính khách quan, tính độc lập tương đối, tính chịu trách nhiệm và phòng, chống xung đột lợi ích trong hoạt động thanh tra. Đây phải là giải pháp chính sách quan trọng trong sửa đổi Luật Thanh tra.

Sự phân định nêu trên còn có ý nghĩa hết sức quan trọng trong tổ chức và phân công lao động tại các cơ quan thanh tra nhà nước, bảo đảm tránh ôm đồm, chông chéo về nhiệm vụ hoặc tránh những khoảng trống trong vận hành các chức năng. Chẳng hạn, ở cơ quan Thanh tra Chính phủ, vị trí Tổng Thanh tra Chính phủ phải đảm nhận 03 vai trò: *Một là*, Tham mưu về chính sách (trong Luật, Pháp lệnh, Nghị định...) cho Quốc hội, Chính phủ và ban hành chính sách (trong Thông tư). Đây là nhiệm vụ mang tính chính trị của chính trị gia nên không ai có thể thay thế tư cách Tổng Thanh tra; Tổng Thanh tra cũng không thể ủy quyền cho phó Tổng Thanh tra thi hành nhiệm vụ này. *Hai là*, Tổ chức tiến hành các cuộc thanh tra - đây là nhiệm vụ thực thi pháp luật, mang tính chuyên môn, cần lao động kỹ thuật, được tiến hành bởi các chủ thể được định danh trong Luật Thanh tra và các chủ thể được thủ trưởng cơ quan thanh tra phân công, bao gồm người ra quyết định thanh tra, trưởng đoàn thanh tra, thành viên đoàn thanh tra. Do đó, để thực hành chức năng này, Tổng Thanh tra, thủ trưởng cơ quan thanh tra nhà nước hoàn toàn có thẩm quyền, điều kiện và cần thiết giao nhiệm vụ này cho cấp phó của mình, hay lãnh đạo cấp cụ, cục, cấp phòng và các công chức thanh tra thực hiện. *Ba là*, Thủ trưởng - người đứng đầu cơ quan với nhiệm vụ quản lý và điều hành thường xuyên nội bộ cơ quan thanh tra. Đây là hoạt động

quản lý hành chính hàng ngày, bao gồm các nhóm việc tổ chức - kiểm tra nội bộ; đào tạo - bồi dưỡng; xây dựng và điều phối thực hiện chương trình - kế hoạch hoạt động; bảo đảm các điều kiện về nhân lực, tài chính, kỹ thuật cho hoạt động của cơ quan thanh tra nhà nước... Tổng Thanh tra, người đứng đầu cơ quan thanh tra nhà nước hoàn toàn có thể ủy quyền thực hiện các nhiệm vụ trên cho cấp phó và nhân viên cấp dưới bằng các văn bản phân công nhiệm vụ hay bằng quy chế hoạt động của cơ quan.

2.3. Về xác định cơ quan nhà nước có chức năng thanh tra

Xét về ngữ nghĩa, định nghĩa “cơ quan nhà nước có chức năng thanh tra”, đã liên tục có *sự thay đổi* từ Luật Thanh tra năm 2004 đến Luật Thanh tra năm 2010 và Dự thảo Luật. Tuy nhiên, các định nghĩa này đều chưa tường minh về nội hàm, thiếu đồng bộ với những quy định khác tại Luật hoặc Dự thảo Luật. Cụ thể là:

- Luật Thanh tra năm 2004 định nghĩa¹⁸ “Thanh tra nhà nước là việc xem xét, đánh giá, xử lý của *cơ quan quản lý nhà nước* đối với việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự quản lý theo thẩm quyền, trình tự, thủ tục được quy định trong Luật này và các quy định khác của pháp luật...”. Với định nghĩa này, thanh tra được xác định là hoạt động của cơ quan quản lý nhà nước, và trên thực tế, là hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước, trong đó cơ quan thanh tra nhà nước là bộ phận cấu thành, cho dù có ý kiến rằng quản lý nhà nước không phải là chức năng riêng của các cơ quan hành chính.

- Luật Thanh tra năm 2010 định nghĩa¹⁹: “Thanh tra nhà nước là hoạt động xem xét,

¹⁸ Xem khoản 1 Điều 4 Luật Thanh tra năm 2004.

¹⁹ Xem khoản 1 Điều 3 Luật Thanh tra năm 2010.

đánh giá, xử lý theo trình tự, thủ tục do pháp luật quy định 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”. Định nghĩa này có sự đổi mới khi tuyên bố thanh tra là hoạt động của cơ quan nhà nước nói chung - nghĩa là thanh tra không chỉ là hoạt động của cơ quan quản lý nhà nước mà có thể là hoạt động của *cơ quan nhà nước khác*. Định nghĩa này đã mở ra các cơ hội sau: *Một là*, thành lập cơ quan thanh tra trong các đơn vị sự nghiệp công lập, chẳng hạn các đơn vị sự nghiệp thuộc Chính phủ như Bảo hiểm xã hội Việt Nam, Đài Truyền hình Việt Nam, Thông tấn xã Việt Nam, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam... Theo pháp luật hiện hành, “đơn vị sự nghiệp công lập là tổ chức do cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội thành lập theo quy định của pháp luật, có tư cách pháp nhân, cung cấp dịch vụ công, phục vụ quản lý nhà nước”²⁰; “Nhà nước xây dựng hệ thống các đơn vị sự nghiệp công lập để cung cấp những dịch vụ công mà Nhà nước phải chịu trách nhiệm chủ yếu bảo đảm nhằm phục vụ nhân dân trong lĩnh vực y tế, giáo dục, khoa học và các lĩnh vực khác mà khu vực ngoài công lập chưa có khả năng đáp ứng”²¹. Như vậy, các đơn vị sự nghiệp công lập không thực hiện chức năng quản lý nhà nước. Lịch sử pháp luật về thanh tra Việt Nam cũng chưa từng ghi nhận việc cơ quan thanh tra nhà nước được thành lập trong đơn vị sự nghiệp công lập. Tuy nhiên, ngày 31/3/2016, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 21/2016/NĐ-CP quy định việc thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành về đóng bảo hiểm xã hội,

bảo hiểm thất nghiệp, bảo hiểm y tế của *cơ quan bảo hiểm xã hội* nhằm giải quyết tình trạng nhức nhối về trốn, nợ đóng bảo hiểm xã hội thời gian qua. Đây có thể là quy định tạo ra tiền lệ để *mọi cơ quan nhà nước* - không loại trừ đơn vị sự nghiệp công lập do tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội thành lập theo quy định của pháp luật - có nhu cầu kiểm soát đối tượng và phạm vi quản lý đều có cơ hội thành lập một thiết chế thanh tra trực thuộc để đáp ứng? Chia sẻ với mô hình thực tiễn này, Dự thảo Luật đề xuất quy định mới “Cơ quan thanh tra được thành lập ở một số cơ quan thuộc Chính phủ”²² và xác định 02 điều kiện thành lập thiết chế này: (i) Cơ quan đó được giao thực hiện một số nhiệm vụ quản lý nhà nước; (ii) Cơ quan đó được luật giao nhiệm vụ thanh tra. Đồng thời, quy định tổ chức của cơ quan thanh tra của cơ quan thuộc Chính phủ được thực hiện theo Luật Tổ chức Chính phủ và quy định khác của pháp luật có liên quan²³. Có thể nhận thấy sự băn khoăn của các “nhà sáng quyền lập pháp” tại Dự thảo Luật khi kế thừa quy định của Luật Thanh tra năm 2010, ghi nhận việc thiết lập cơ quan thanh tra nhà nước trong đơn vị sự nghiệp công lập. *Hai là*, chính danh hóa tổ chức và hoạt động thanh tra trong các cơ quan nhà nước khác không có chức năng quản lý nhà nước (theo quan niệm truyền thống), chẳng hạn, Viện Kiểm sát nhân dân, Tòa án nhân dân, Kiểm toán Nhà nước, Ủy ban Quản lý vốn Nhà nước, Ủy ban Chứng khoán nhà nước, Ban Cơ yếu Chính phủ... Bởi khi đó, cơ quan thanh tra thuộc các cơ quan này mặc nhiên tham gia hệ thống thanh tra nhà nước với vị trí “bình đẳng” như những cơ quan thanh tra trực

²⁰ Xem khoản 1 Điều 9 Luật Viên chức năm 2010.

²¹ Xem Điều 10 Luật Viên chức năm 2010.

²² Xem khoản 3 Điều 9 Dự thảo Luật.

²³ Xem khoản 1, khoản 2 Điều 34 Dự thảo Luật.

thuộc các bộ, địa phương mà không còn ở vị trí “con nuôi” như ví von của một số người làm thực tiễn. Tuy nhiên, vấn đề mới đặt ra là cần phải lý giải về tính chất của mối quan hệ giữa Thanh tra Chính phủ với cơ quan thanh tra trực thuộc các cơ quan nhà nước khác không thuộc hệ thống hành chính nhà nước để có thể xác lập quan hệ pháp luật giữa các chủ thể thanh tra thuộc các ngành quyền lực khác nhau. Do đây là vấn đề rất phức tạp nên khi quy định về tổ chức thanh tra trong các cơ quan khác của Nhà nước, khoản 1 Điều 76 Luật Thanh tra năm 2010 tiếp tục bảo lưu các quy định của Luật Thanh tra năm 2004 về vấn đề này với tuyên bố chung, bao hàm sự tùy nghi trong áp dụng pháp luật: “Căn cứ vào quy định của Luật này và các quy định khác của pháp luật có liên quan, trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán Nhà nước, các cơ quan khác của Nhà nước tổ chức và chỉ đạo hoạt động thanh tra trong ngành, cơ quan mình”²⁴. Như vậy, tuy có sự thay đổi trong tư duy pháp lý qua việc xây dựng định nghĩa mới về thanh tra nhà nước trong Luật Thanh tra năm 2010 nhưng sự đổi mới quan trọng này vẫn chưa được chuyển hóa thành các quy định trong chính Luật Thanh tra năm 2010 nhằm hướng dẫn tổ chức và hoạt động thanh tra trong các cơ quan khác của Nhà nước. Đây tiếp tục là một câu hỏi lớn về chính sách trong quá trình sửa đổi Luật Thanh tra, bởi đến thời điểm hiện nay, dự thảo Luật sắp được Quốc hội thông qua nhưng chế định về thanh tra trong các cơ quan khác của Nhà nước không có sự thay đổi về chất tại dự luật so với Luật

Thanh tra 2010, thậm chí, Điều 115 của Dự thảo Luật²⁵ còn có sự quy nạp khó hiểu khi coi thanh tra trong các cơ quan khác của Nhà nước là “Tổ chức, hoạt động thanh tra, kiểm tra nội bộ”²⁶.

Trong khi Luật Thanh tra 2010 và Dự thảo Luật còn có sự lúng túng khi xác định các “cơ quan thanh tra nhà nước” như phân tích ở phần trên, thì khoản 1 Điều 2 Dự thảo Luật lại quy định: “Thanh tra nhà nước là hoạt động xem xét, đánh giá, xử lý theo trình tự, thủ tục do pháp luật quy định của cơ quan thanh tra nhà nước đối với việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, cá nhân...”²⁷. Quy định này có điểm hoàn toàn mới khi lần đầu tiên tuyên bố hoạt động thanh tra nhà nước là hoạt động của “cơ quan thanh tra nhà nước”. Tuy nhiên, sẽ vô cùng khó khăn khi đạt tới đồng thuận rằng hoạt động thanh tra không phải là hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan quản lý nhà nước như quan niệm của pháp luật và thực tiễn bấy lâu vẫn cho rằng thanh tra là “cánh tay”, “là mắt xích”, là “chức năng” của quản lý hành chính nhà nước, chưa kể đến hoạt động thanh tra có thể được tổ chức tại đơn vị sự nghiệp công lập như ý tưởng tại Điều 9 và Điều 34 của Dự thảo Luật²⁸. Do đó, quy định này cũng cần phải rà soát để bảo đảm sự thống nhất với quan điểm của của Chính phủ tại Tờ trình Quốc hội về Dự thảo Luật lần này là *tăng cường trách nhiệm, thẩm quyền của thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước trong hoạt động thanh tra*.

2.4. Về kiểm soát quyền thanh tra

Kiểm soát quyền thanh tra là yêu cầu

²⁴ Xem khoản 1 Điều 68 Luật Thanh tra năm 2004; khoản 1 Điều 76 Luật Thanh tra năm 2010.

²⁵ Xem Dự thảo Luật.

²⁶ Xem Dự thảo Luật.

²⁷ Xem Dự thảo Luật.

²⁸ Xem Dự thảo Luật.

khách quan do hoạt động thanh tra là hoạt động thực thi quyền hành pháp nên luôn tiềm ẩn nguy cơ lạm quyền. Tuy nhiên, nguyên tắc kiểm soát quyền lực theo tinh thần Hiến pháp năm 2013 và các chỉ đạo của Đảng về tăng cường, nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực chưa được cụ thể hóa trong Luật Thanh tra năm 2010 và trong dự thảo Luật, cụ thể là: (i) *Về kiểm soát bên trong hệ thống thanh tra nhà nước*: Đến nay, vấn đề kiểm soát quyền thanh tra - nói chung - chưa được quy định tại văn bản pháp lý nào. Các văn bản pháp luật²⁹ mới chỉ quy định về *giám sát hoạt động của đoàn thanh tra ở mức độ rất chung*³⁰. Theo đó, ngoại trừ Thanh tra Chính phủ có tổ chức riêng một đơn vị chuyên môn thực hiện chức năng giám sát này³¹, tại các bộ, ngành, địa phương, người ra quyết định thanh tra căn cứ phạm vi, quy mô, tính chất và nội dung của cuộc thanh tra, quyết định tự mình hoặc giao cho công chức thuộc thẩm quyền thực hiện việc giám sát hoạt động của đoàn thanh tra. Giám sát hoạt động của đoàn thanh tra thời gian qua đã góp phần nhất định trong việc nâng cao ý thức tuân thủ pháp luật và đạo đức công vụ của các chủ thể nhà nước, nhất là các chủ thể thanh tra nhà nước. Tuy nhiên, vấn đề giám sát hoạt động thanh tra hiện đang tồn tại rất nhiều bất cập: Pháp luật về thanh tra mới chỉ quy định về giám sát nội bộ, tự thân hệ thống thanh tra nhà nước nhằm nâng cao vai trò, trách nhiệm của thủ trưởng cơ quan thanh tra, thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước đối với hoạt động thanh

tra; chất lượng, hiệu quả, tính kịp thời trong giám sát hoạt động đoàn thanh tra chưa cao vì chủ yếu được tiến hành qua theo dõi báo cáo của trưởng đoàn thanh tra mà ít kiểm tra, giám sát thực địa; quy định hiện hành về giám sát hoạt động của đoàn thanh tra tỏ ra không khả thi ở nhiều nơi do biên chế không thể đáp ứng, không phù hợp với thanh tra địa phương, thanh tra chuyên ngành; hình thức văn bản và giá trị pháp lý của kết luận thanh tra chưa được quy định rõ làm hạn chế quyền khởi kiện ra tòa án hành chính đối với kết luận thanh tra; pháp luật chưa quy định về trách nhiệm bồi thường nhà nước và về xử phạt vi phạm hành chính thuộc phạm vi quản lý nhà nước của ngành thanh tra nên các vi phạm pháp luật trong hoạt động thanh tra không có cơ sở xử lý... (ii) *Về kiểm soát từ bên ngoài hệ thống thanh tra nhà nước*: Pháp luật chuyên ngành về thanh tra chưa có quy định về kiểm soát quyền lực của các chủ thể thanh tra nhà nước trong hoạt động thanh tra từ phía cơ quan nhà nước khác và từ phía các chủ thể xã hội nhằm phòng, chống lạm quyền, tham nhũng, tiêu cực trong hoạt động thanh tra. Một số văn bản pháp luật khác có quy định về kiểm tra, giám sát³² nhưng chưa cụ thể về nội dung, phương thức, trình tự, thủ tục, hậu quả pháp lý của kiểm soát đối với các chủ thể thanh tra nhà nước trong hoạt động thanh tra. Phân tích trên cho thấy nhu cầu rất cao về hoàn thiện thể chế kiểm soát quyền thanh tra nhằm nâng cao hiệu quả kiểm soát tự thân hệ thống thanh tra nhà nước, đồng thời phát huy vai trò kiểm soát từ bên ngoài

²⁹ Luật Thanh tra năm 2010; Nghị định số 86/2011/NĐ-CP ngày 22/9/2011 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thanh tra; Thông tư số 05/2015/TT-TTCP ngày 10/9/2015 của TTCP quy định về giám sát hoạt động của đoàn thanh tra.

³⁰ Xem Điều 48 và Điều 55 Luật Thanh tra năm 2010.

³¹ Vụ Giám sát, thẩm định và xử lý sau thanh tra.

³² Xem Luật về Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015, Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015, Luật Công đoàn năm 2012, Bộ luật Lao động năm 2019, Luật Kiểm toán Nhà nước năm 2019, Bộ luật Hình sự năm 2015, Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015, Luật Tố tụng hành chính năm 2015...

bởi các chủ thể nhà nước khác và các chủ thể xã hội. Trong tương lai, kiểm soát quyền thanh tra cần thiết kể thành chế định của Luật Thanh tra nhằm bảo đảm pháp lý và sự thống nhất nhận thức và hành động về: chủ thể, đối tượng, nội dung, phương thức, thủ tục, hậu quả pháp lý, điều kiện đảm bảo và tổ chức kỹ thuật... cho kiểm soát quyền thanh tra.

2.5. Về chuyển đổi số trong hoạt động thanh tra

Chuyển đổi số là quá trình thay đổi tổng thể và toàn diện của các cá nhân, tổ chức về cách sống, cách làm việc và phương thức sản xuất dựa trên các công nghệ số³³. Trước yêu cầu của cải cách hành chính và đổi mới, nâng cao hiệu lực, hiệu quả của công tác thanh tra trong thời kỳ công nghiệp 4.0, chính sách về chuyển đổi số trong công tác thanh tra cần được thể chế hóa vào Luật Thanh tra. Theo đó, trước hết, các quy định của Luật Thanh tra cần hướng tới giải quyết những vấn đề mang tính cơ sở như xây dựng và bảo đảm điều kiện pháp lý, nhân lực, tài chính và hạ tầng kỹ thuật để vận hành cơ sở dữ liệu về thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh, tiếp công dân, kiểm soát tài sản thu nhập và phòng, chống tham nhũng... Bên cạnh đó, cần bổ sung mới các quy định về ứng dụng công nghệ số trong thay đổi hình thức, thủ tục và các biện pháp nghiệp vụ thanh tra, chẳng hạn, quy định hướng dẫn và thừa nhận giá trị pháp lý của hoạt động thanh tra - thu thập tài liệu chứng cứ và xác minh trực tuyến; phát hiện - xử lý sai phạm phát hiện qua hoạt động thanh tra bằng phương pháp công nghệ; sử dụng nhật ký đoàn thanh tra điện tử; ứng dụng số trong chế độ thông tin báo cáo trong công tác thanh tra...

2.6. Một số chính sách khác cần quan tâm hướng tới

Luật Thanh tra cần tiếp tục quan tâm đến cơ sở để phân định hoặc không cần phân định giữa thanh tra và kiểm tra, giữa thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành trong quản lý nhà nước. Bên cạnh đó, một khái niệm pháp lý chính xác, tường minh hơn về “đối tượng thanh tra” tại Dự thảo Luật nhằm chỉ rõ nội hàm pháp lý của “đối tượng thanh tra” là cần thiết để khắc phục những lúng túng, khó khăn trong nhận thức và hành động thực tiễn của các chủ thể trong hoạt động thanh tra. Đồng thời, trên cơ sở đó, bổ sung, gia cố thêm các quy định về quyền và nghĩa vụ của đối tượng thanh tra để bảo đảm sự cân đối - ít nhất là về dung lượng - với các quy định về quyền và nghĩa vụ của các chủ thể thanh tra nhà nước. Dự thảo Luật đã đề xuất “Đối tượng thanh tra là cơ quan, tổ chức, cá nhân được xác định trong quyết định thanh tra”³⁴. Tuy nhiên, Dự thảo Luật chưa phân định rõ sự khác nhau về quyền và nghĩa vụ pháp lý của đối tượng thanh tra là cá nhân, tổ chức, pháp nhân; đồng thời, chưa có quy định hướng dẫn việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của các nhóm đối tượng thanh tra khác nhau³⁵? Thêm nữa, quyền và nghĩa vụ của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân là “đối tượng liên quan” đến vụ việc thanh tra cũng chưa được làm rõ? Ngoài ra, việc quy định các nguyên tắc và biện pháp xử lý các tình huống rủi ro, bất khả kháng trong hoạt động thanh tra (như thiên tai, dịch bệnh); hay thực hiện trách nhiệm bồi thường nhà nước trong hoạt động thanh tra là những vấn đề không thể bỏ qua, cũng không thể giải quyết bằng những văn bản hướng dẫn dưới luật ■

³³ Xem “Cẩm nang chuyển đổi số” của Bộ Thông tin và truyền thông. https://www.mic.gov.vn/mic_2020/Pages/TinTuc/152588/Cam-nang-chuyen-doi-so.html, truy cập ngày 11/10/2022.

³⁴ Khoản 9 Điều 2 Dự thảo Luật.

³⁵ Xem Điều 90 và Điều 91 Dự thảo Luật.