

QUYỀN KHIẾU NẠI VÀ GIẢI TRÌNH CỦA ĐỐI TƯỢNG THANH TRA THEO LUẬT THANH TRA NĂM 2022

Bùi Thị Đào

PGS.TS. Trường Đại học Luật Hà Nội.

Thông tin bài viết

Từ khóa: Quyền khiếu nại, quyền giải trình, quyết định xử lý về thanh tra, đối tượng thanh tra, Luật Thanh tra.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 10/02/2023

Biên tập: 22/02/2023

Duyệt bài: 24/02/2023

Article Information

Keywords: The right to complaint, the right to explanation, decision on handling of the inspection; the inspected subjects; the Law on Inspection.

Article History:

Received: 10 Feb. 2023

Edited: 22 Feb. 2023

Approved: 24 Feb. 2023

Tóm tắt:

Luật Thanh tra năm 2022 quy định đối tượng thanh tra có quyền khiếu nại các quyết định, hành vi trong hoạt động thanh tra; quyền giải trình về nội dung thanh tra. Tuy nhiên, Luật chưa quy định thực sự rõ ràng về đối tượng thanh tra và quyền giải trình mới chỉ được ghi nhận là một quyền của đối tượng thanh tra mà chưa có quy định cho việc thực hiện, bảo đảm quyền này. Pháp luật cần có quy định đầy đủ, cụ thể hơn để các quyền này thực sự có giá trị trong bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của đối tượng thanh tra.

Abstract:

The Law on Inspection of 2022 stipulates that inspected subjects have the right to complain about decisions and actions of inspection performance; the right to explain the contents of the inspection. However, the Law has not really clearly defined the subject of inspection and the right to accountability has only been recognized as a right of the inspected subject without any provisions for the exercise and guarantee of this right. The Law needs to have more sufficient and specific provisions for these rights to be really valid in ensuring the legitimate rights and interests of the inspected subjects.

Thanh tra là hoạt động xem xét, đánh giá việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, cá nhân (gọi chung là đối tượng thanh tra) và xử lý hoặc đề nghị cơ quan, người có thẩm quyền xử lý các đối tượng đó nếu phát hiện hành vi vi phạm pháp luật thông qua hoạt động thanh tra. Hoạt động thanh tra được tiến hành bởi cơ quan có thẩm quyền, theo thủ tục pháp luật quy định. Trên thực tế, qua thanh tra đã phát hiện, xử lý rất nhiều vi phạm pháp luật, góp phần tăng cường hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước,

bảo vệ quyền, lợi ích của nhà nước, của các cơ quan, tổ chức, cá nhân. Tuy nhiên, cũng như bất cứ hoạt động nào khác của con người, hoạt động thanh tra cũng có thể không đúng đắn, thiếu chính xác. Để bảo đảm giá trị tích cực của hoạt động thanh tra, đồng thời bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của đối tượng thanh tra, Luật Thanh tra năm 2022 (Luật Thanh tra) quy định đối tượng thanh tra có quyền khiếu nại các quyết định, hành vi trong thanh tra, quyền giải trình về các vấn đề nhất định liên quan đến nội dung thanh tra.

1. Quyền khiếu nại của đối tượng thanh tra

Trong hoạt động thanh tra, các chủ thể có thẩm quyền trong thanh tra ban hành nhiều quyết định, thực hiện nhiều hành vi liên quan đến quyền, lợi ích của đối tượng thanh tra. Luật Thanh tra quy định đối tượng thanh tra có quyền khiếu nại các quyết định, hành vi đó nếu cho rằng các quyết định, hành vi đó trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Các quyết định, hành vi đó là quyết định hành chính, hành vi hành chính nên việc khiếu nại, giải quyết khiếu nại quyết định, hành vi trong thanh tra được áp dụng theo pháp luật về khiếu nại nói chung (Luật Khiếu nại năm 2011 và các văn bản có liên quan), song Luật Thanh tra cũng có một số quy định chi tiết về nội dung này, trong đó có đối tượng khiếu nại. Khoản 1 Điều 92 Luật Thanh tra quy định đối tượng thanh tra có quyền khiếu nại quyết định, hành vi của người tiến hành thanh tra trong quá trình thanh tra; khiếu nại quyết định xử lý về thanh tra. Như vậy, đối tượng khiếu nại gồm:

Một là, quyết định, hành vi của người tiến hành thanh tra trong quá trình thanh tra. Người tiến hành thanh tra gồm người ra quyết định thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra và các thành viên khác của Đoàn thanh tra¹. Như vậy, đối tượng thanh tra được quyền khiếu nại đối với các quyết định, hành vi của người ra quyết định thanh tra, của Trưởng đoàn, các thành viên khác của Đoàn thanh tra trong quá trình thanh tra như: quyết định thanh tra; quyết định tạm giữ tài sản, giấy phép, chứng chỉ hành nghề; quyết định thu hồi tài sản của đối tượng thanh tra khi có

hành vi chiếm đoạt, sử dụng trái pháp luật; quyết định niêm phong tài liệu; quyết định kiểm kê tài sản; hành vi yêu cầu tổ chức tín dụng phong tỏa tài khoản của đối tượng thanh tra...

Hai là, quyết định xử lý về thanh tra. Khoản 15 Điều 2 Luật Thanh tra quy định: quyết định xử lý về thanh tra bao gồm quyết định của người tiến hành thanh tra để thực hiện quyền trong hoạt động thanh tra và quyết định của Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền, Thủ trưởng cơ quan thực hiện chức năng thanh tra để thực hiện kết luận thanh tra. Theo quy định này, có thể chia quyết định xử lý về thanh tra thành hai nhóm:

Nhóm thứ nhất: quyết định do người tiến hành thanh tra ban hành để thực hiện quyền trong hoạt động thanh tra. Có thể nói, nhóm này về cơ bản là trùng với các quyết định của người tiến hành thanh tra ban hành trong quá trình thanh tra đã nói ở trên. Bởi lẽ, các quyết định như quyết định thanh tra, quyết định tạm giữ tài sản, giấy phép, chứng chỉ hành nghề, quyết định thu hồi tài sản... vừa là quyết định do người tiến hành thanh tra ban hành trong quá trình thanh tra, vừa là quyết định được ban hành để các chủ thể đó thực hiện quyền trong hoạt động thanh tra.

Nhóm thứ hai: quyết định do Thủ trưởng cơ quan quản lý, Thủ trưởng cơ quan thực hiện chức năng thanh tra ban hành để thực hiện kết luận thanh tra.

Tuy nhiên, nếu theo các điều liên quan đến quyết định xử lý về thanh tra, như: Điều 11, 15, 19, 23, 27, 31 về thẩm quyền của các cơ quan thanh tra được quy định là “theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thực

1 Khoản 16 Điều 2 Luật Thanh tra năm 2022.

hiện kết luận, kiến nghị, quyết định xử lý về thanh tra”, hoặc Điều 7 về trách nhiệm phối hợp giữa cơ quan thực hiện chức năng thanh tra với cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan có trách nhiệm thực hiện yêu cầu, kiến nghị của cơ quan thực hiện chức năng thanh tra, quyết định xử lý về thanh tra, Điều 104 về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức quản lý trực tiếp đối tượng thanh tra, trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày công khai kết luận thanh tra phải thực hiện đầy đủ, kịp thời, đúng thời hạn quyết định xử lý về thanh tra, chỉ đạo đối tượng thanh tra thực hiện quyết định xử lý về thanh tra, áp dụng biện pháp theo thẩm quyền để giải quyết khó khăn, vướng mắc của đối tượng thanh tra trong quá trình thực hiện quyết định xử lý về thanh tra, hay Điều 105 về trách nhiệm của các cơ quan thanh tra theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện quyết định xử lý về thanh tra của mình và của thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp thì dường như quyết định xử lý về thanh tra là quyết định được ban hành trên cơ sở kết luận thanh tra để xử lý hành vi vi phạm pháp luật, yếu kém về quản lý được phát hiện qua quá trình thanh tra. Nói cách khác, quyết định xử lý về thanh tra theo các quy định này chỉ là các quyết định thuộc nhóm thứ hai theo sự phân chia ở trên.

Bên cạnh đó, cùng với thuật ngữ *quyết định xử lý về thanh tra*, Luật còn sử dụng thuật ngữ *quyết định xử lý sau thanh tra*. Chẳng hạn, cũng là quyết định của Bộ trưởng, Điều 11 Luật Thanh tra nhắc đến quyết định xử lý sau thanh tra, Điều 15 là quyết định xử lý về thanh tra, hay Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh cũng có quyết định xử lý sau thanh tra ở Điều 11 và quyết định xử lý về thanh tra

ở Điều 23. Luật Thanh tra có giải thích quyết định xử lý về thanh tra tại khoản 15 Điều 2 nhưng không có quy định nào giải thích về quyết định xử lý sau thanh tra và cũng không có quy định về trách nhiệm thực hiện, đôn đốc, theo dõi việc thực hiện quyết định xử lý sau thanh tra. Nếu căn cứ vào thủ tục thanh tra được quy định tại Điều 49, Điều 50 của Luật Thanh tra, một cuộc thanh tra kết thúc khi kết luận thanh tra được ban hành. Như vậy, các quyết định ban hành trên cơ sở kết luận thanh tra và để thực hiện kết luận thanh tra có thể coi là quyết định xử lý sau thanh tra. Vấn đề đặt ra ở đây là *quyết định xử lý sau thanh tra* và *quyết định xử lý về thanh tra* chỉ là hai cách gọi của cùng một loại quyết định được ban hành trong hoạt động thanh tra hay là hai loại quyết định khác nhau. Nếu chỉ là một loại quyết định, thiết nghĩ Luật Thanh tra không nên dùng các thuật ngữ khác nhau để cùng chỉ về một vấn đề. Nếu là hai loại quyết định khác nhau thì quyết định nào là quyết định xử lý sau thanh tra, quyết định nào là quyết định xử lý về thanh tra và đối tượng thanh tra có quyền khiếu nại quyết định xử lý sau thanh tra không?

Từ những phân tích trên, có thể thấy đối tượng khiếu nại trong hoạt động thanh tra chưa rõ, vì:

- Qui định về đối tượng thanh tra trùng lặp: phần lớn các quyết định xử lý về thanh tra chính là quyết định của người tiến hành thanh tra ban hành trong quá trình thanh tra;
- Quyết định xử lý sau thanh tra không được qui định rõ là quyết định nào và hoàn toàn không thuộc đối tượng khiếu nại.

Việc xác định chính xác đối tượng khiếu nại có ý nghĩa rất quan trọng, vì nếu xác

định đối tượng khiếu nại thiếu hoặc không rõ ràng đồng nghĩa với việc người khiếu nại sẽ bị mất khả năng hoặc gặp khó khăn trong việc yêu cầu người có thẩm quyền bảo vệ quyền, lợi ích của mình bị xâm phạm bởi quyết định, hành vi của người có thẩm quyền. Để bảo đảm quyền khiếu nại của đối tượng thanh tra thì Luật Thanh tra cần quy định rõ ràng về đối tượng khiếu nại theo một trong hai cách sau:

Cách thứ nhất: nếu giữ nguyên quan niệm quyết định xử lý về thanh tra như trong Luật Thanh tra thì đối tượng khiếu nại gồm hành vi của người tiến hành thanh tra trong quá trình thanh tra và quyết định xử lý về thanh tra (vì quyết định xử lý về thanh tra đã bao hàm các quyết định của người tiến hành thanh tra trong quá trình thanh tra); đồng thời, Luật Thanh tra thống nhất sử dụng một thuật ngữ là quyết định xử lý về thanh tra, không sử dụng thuật ngữ quyết định xử lý sau thanh tra.

Cách thứ hai: sử dụng duy nhất một trong hai thuật ngữ là quyết định xử lý về thanh tra hoặc quyết định xử lý sau thanh tra để chỉ các quyết định được ban hành trên cơ sở kết luận thanh tra và để thực hiện kết luận thanh tra. Như vậy, thuật ngữ này có nghĩa khác với quyết định xử lý về thanh tra hiện đang sử dụng trong Luật Thanh tra. Theo đó, các quyết định được ban hành trong quá trình thanh tra để thực hiện hoạt động thanh tra như quyết định thanh tra, quyết định thu hồi tài sản... không nằm trong phạm vi khái niệm quyết định xử lý về (hoặc sau) thanh tra. Theo cách này, đối tượng khiếu nại

gồm các hành vi, quyết định của người tiến hành thanh tra trong quá trình thanh tra và các quyết định xử lý về (hoặc sau) thanh tra.

2. Quyền giải trình của đối tượng thanh tra

Trong các quan hệ pháp luật nói chung, nếu xét theo quyền và nghĩa vụ thì các quan hệ đều được xây dựng và thực hiện trên nguyên tắc bình đẳng về quyền và nghĩa vụ giữa các bên chủ thể đối với nhau. Tuy nhiên, xét cụ thể về từng khía cạnh thì trong rất nhiều quan hệ pháp luật có một bên ở thế yếu hơn so với bên còn lại. Người ở thế yếu không nhất thiết phải là người nghèo, người khuyết tật, người có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn mà nói chung họ là người mà trong những hoàn cảnh giống nhau khi tham gia một quan hệ pháp luật họ gặp bất lợi hơn so với người khác². Trong quan hệ pháp luật hành chính nói chung, quan hệ thanh tra nói riêng, đối tượng thanh tra (bên phục tùng quyền lực nhà nước) luôn ở thế yếu hơn so với bên thanh tra (bên được sử dụng quyền lực nhà nước). Áp đặt ý chí của bên sử dụng quyền lực nhà nước đối với bên kia cũng là đặc trưng của quan hệ pháp luật hành chính. Để giảm thiểu sự chủ quan, quan liêu trong quan hệ pháp luật hành chính, nhiều trường hợp pháp luật quy định bên bị áp đặt ý chí có quyền giải trình về những vấn đề nhất định để bảo vệ quyền, lợi ích của mình. Điều 92 Luật Thanh tra quy định đối tượng thanh tra có quyền giải trình về vấn đề có liên quan đến nội dung thanh tra. Thông qua

2 Tường Duy Lương, Bảo đảm quyền lợi của người yếu thế trong quan hệ hợp đồng, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 21(397), tháng 11/2019; Đào Duy An, Chứng minh tính hợp pháp - Yếu tố cần thiết để bảo đảm quyền lợi của nhóm chủ thể yếu thế trong giao dịch dân sự về bất động sản, Tạp chí điện tử Luật sư Việt Nam, <https://lsvn.vn/chung-minh-tinh-hop-phap-yeu-to-can-thiet-de-bao-dam-quyen-loi-cua-nhom-chu-the-yeu-the-trong-giao-dich-dan-su-ve-bat-dong-san1669740630.html>.

việc giải trình, đối tượng thanh tra có thể cung cấp thêm thông tin, chứng cứ, làm rõ những khía cạnh khác nhau liên quan đến quá trình, kết quả thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn của mình liên quan đến nội dung thanh tra, nhất là khi thấy nhận định, kết luận thanh tra không phù hợp thực tế, gây bất lợi cho mình³. Mặc dù quyền giải trình là quyền đầu tiên trong 3 quyền của đối tượng thanh tra được quy định trong Điều này (cùng với quyền khiếu nại, quyền đòi bồi thường thiệt hại) nhưng trong toàn bộ nội dung của Luật Thanh tra không có quy định nào về việc thực hiện quyền giải trình, như: khi nào thì được giải trình, giải trình với ai, phương thức thực hiện quyền giải trình như thế nào, nếu người tiến hành thanh tra không tạo điều kiện cho đối tượng thanh tra thực hiện quyền giải trình thì có phải chịu trách nhiệm gì không...

Cùng với Điều 92 quy định về quyền giải trình thì Luật Thanh tra còn có các Điều 75, 80, 81, 82, 83 cũng quy định về giải trình, nhưng đó đều là quy định về quyền của người ra quyết định thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra, thành viên khác của Đoàn thanh tra yêu cầu đối tượng thanh tra giải trình về vấn đề liên quan đến nội dung thanh tra. Tức là, giải trình trong các quy định này là nghĩa vụ của đối tượng thanh tra. Đối tượng thanh tra phải giải trình khi người tiến hành thanh tra yêu cầu. Trong khi đó, Điều 93 Luật Thanh tra quy định về các nghĩa vụ của đối tượng thanh tra thì không quy định đối tượng thanh tra có nghĩa vụ giải trình.

Từ đó có thể thấy, Luật Thanh tra dành

hẳn một điều quy định về nghĩa vụ của đối tượng thanh tra nhưng không có nghĩa vụ giải trình, trong khi rất nhiều quy định trong Luật này lại thể hiện giải trình là nghĩa vụ của đối tượng thanh tra. Ngược lại, trong điều quy định về quyền của đối tượng thanh tra có quy định rõ ràng đối tượng thanh tra có quyền giải trình nhưng trong toàn bộ nội dung của Luật này lại không có quy định về việc thực hiện và bảo đảm quyền giải trình.

Có thể nói, quyền giải trình của đối tượng thanh tra là cần thiết và nghĩa vụ giải trình cũng cần thiết, vì nghĩa vụ này giúp người tiến hành thanh tra đánh giá, kết luận nội dung thanh tra nhanh chóng, chính xác. Do vậy, Luật Thanh tra cần có cả các quy định về quyền và nghĩa vụ giải trình của đối tượng thanh tra, nhưng nên quy định một cách đồng bộ:

Thứ nhất, bổ sung nghĩa vụ của đối tượng “giải trình về nội dung thanh tra khi người tiến hành thanh tra yêu cầu” vào Điều 93.

Thứ hai, bổ sung các quy định về thực hiện quyền giải trình và bảo đảm quyền giải trình của đối tượng thanh tra, gồm: trường hợp được thực hiện quyền giải trình; phương thức thực hiện quyền giải trình; trách nhiệm tiếp nhận giải trình khi đối tượng thanh tra thực hiện việc giải trình; trách nhiệm của người tiếp nhận giải trình trong trường hợp cố tình cản trở việc thực hiện quyền giải trình hay không xem xét ý kiến giải trình dẫn đến hậu quả xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của đối tượng thanh tra ■

3 Nguyễn Ngọc Bích, Bảo vệ đối tượng thanh tra trong hoạt động thanh tra, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 17(465), tháng 9/2022.