

**GÓP Ý QUY ĐỊNH VỀ TẠM GIỮ TIỀN, ĐỒ VẬT, GIẤY PHÉP
SỬ DỤNG TRÁI PHÁP LUẬT TRONG HOẠT ĐỘNG THANH TRA
CỦA DỰ THẢO LUẬT THANH TRA (SỬA ĐỔI)**

VÕ TẤN ĐÀO*

HỒ QUANG CHÁNH**

Ngày nhận bài: 15/06/2022

Ngày phản biện: 22/06/2022

Ngày đăng bài: 30/09/2022

Tóm tắt: Bài viết phân tích quy định của Dự thảo Luật Thanh tra (sửa đổi) về tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật trong hoạt động thanh tra, đồng thời đưa ra một số ý kiến nhằm góp phần hoàn thiện quy định về vấn đề này.

Từ khoá: Tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép, hoạt động thanh tra, Dự thảo luật.

Abstracts: The article analyzes the provisions of the Draft of Inspection Law (amended) on the illegal seizure of money, objects and licenses in inspection activities. The article also gives some recommendation to contribute to the regulations finalization of this issue.

Keywords: Temporary seizure of money, objects, licenses, Inspection activities, Draft law.

1. Các quy định của Dự thảo Luật Thanh tra (sửa đổi) về tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật trong hoạt động thanh tra

Quy định về tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật trong hoạt động thanh tra được quy định tại điểm đ khoản 1 Điều 59 Dự thảo Luật Thanh tra (sửa đổi) (Dự thảo luật) về Nhiệm vụ, quyền hạn của Trưởng đoàn thanh tra; điểm d khoản 1 Điều 61 Dự thảo luật về Nhiệm vụ, quyền hạn của Người ra quyết định thanh tra và Điều 83 Dự thảo luật về Tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép. Các điều khoản trên đã xác định rõ những vấn đề liên quan đến việc thực hiện tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật trong hoạt động thanh tra thông qua các nội dung sau:

Thứ nhất, về thẩm quyền tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật trong hoạt động thanh tra. Dự thảo luật xác định các chủ thể có thẩm quyền liên quan đến việc tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật trong hoạt động thanh tra của đối tượng thanh tra và các chủ thể có liên quan là Trưởng đoàn thanh tra và Người ra quyết

* ThS., Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, Email: vtdao@hcmulaw.edu.vn.

** ThS., Thanh tra viên Thanh tra Quận 12, Thành phố Hồ Chí Minh.

• Ghi chú: Tài bài viết toàn văn tại địa chỉ: <http://tapchi.hul.edu.vn>.

định thanh tra. Như vậy, các chủ thể khác mặc dù tham gia vào hoạt động thanh tra, trực tiếp thực hiện hoạt động thanh tra trên thực tế nhưng không được quyết định về vấn đề này, chẳng hạn như Thanh tra viên, các thành viên khác của Đoàn thanh tra. Không những vậy, Dự thảo luật hiện nay vẫn giữ nguyên tinh thần của Luật Thanh tra năm 2010 về thẩm quyền quyết định việc tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật trong hoạt động thanh tra theo hướng Trưởng đoàn thanh tra và Người ra quyết định thanh tra (điểm đ khoản 1 Điều 46, điểm d khoản 1 Điều 48, điểm g khoản 1 Điều 53) chỉ có quyền yêu cầu người có thẩm quyền thực hiện chứ bản thân họ không thể tự mình quyết định việc tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật. Nghĩa là, đây chỉ là thẩm quyền gián tiếp thông qua việc thực hiện quyền yêu cầu chủ thể khác thực hiện việc tạm giữ.

Có thể thấy, hành vi sử dụng tiền, đồ vật, giấy phép trái pháp luật là một trong những yếu tố thuộc về mặt khách quan của hành vi vi phạm pháp luật, là cơ sở để xác định hành vi vi phạm pháp luật hành chính hoặc vi phạm kỷ luật của đối tượng thanh tra¹. Vì lẽ đó, trong trường hợp hành vi này đã thỏa mãn các yếu tố khác bên cạnh yếu tố thuộc về mặt khách quan, đủ sức cấu thành hành vi vi phạm pháp luật hành chính, lúc này, việc quyết định tạm giữ hay không tạm giữ đối với tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật trong hoạt động thanh tra lại thuộc về sự chủ động của chủ thể có thẩm quyền được xác lập trong pháp luật về xử lý vi phạm hành chính. Cụ thể, theo quy định tại khoản 3 Điều 125 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) (Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012) thì có rất nhiều chủ thể theo quy định tại Chương II Phần 2 của Luật này được quyền quyết định việc tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật như Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện, Thủ trưởng các cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành, Chánh thanh tra bộ, Chánh thanh tra sở...

Thứ hai, về căn cứ để Trưởng đoàn thanh tra, Người ra quyết định thanh tra yêu cầu chủ thể có thẩm quyền thực hiện việc tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật bao gồm: (i) cần phải ngăn chặn ngay hành vi vi phạm pháp luật và (ii) để xác minh tình tiết làm chứng cứ cho việc kết luận, xử lý. Việc đặt ra căn cứ cần ngăn chặn ngay hành vi vi phạm pháp luật nhằm quyết định tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật trong hoạt động thanh tra được xem là phù hợp. Bởi lẽ các khoản tiền, đồ vật cũng như giấy phép sử dụng trái pháp luật chính là tang vật, phương tiện, công cụ vi phạm pháp luật,

¹ Dự thảo luật hiện tại vẫn kế thừa tinh thần của pháp luật thanh tra hiện hành theo hướng trong quá trình tiến hành hoạt động thanh tra, khi phát hiện hồ sơ, tài liệu về các hành vi có dấu hiệu tội phạm thì Trưởng đoàn thanh tra phải báo cáo Người ra quyết định thanh tra chuyên hồ sơ, tài liệu đó cho Cơ quan điều tra có thẩm quyền để xem xét, xử lý theo quy định của pháp luật và thông báo cho Viện Kiểm sát cùng cấp biết (khoản 3 Điều 71 Dự thảo luật). Vì vậy, cơ quan thanh tra không có thẩm quyền thực hiện hoạt động điều tra, không xem xét trách nhiệm về mặt hình sự của đối tượng thanh tra mà chỉ xem xét trách nhiệm về mặt hành chính, trách nhiệm kỷ luật trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ (Xem thêm: Hồ Quang Chánh - Võ Tấn Đào (2020), *Thẩm quyền của cơ quan thanh tra Nhà nước khi phát hiện có dấu hiệu của tội phạm trong hoạt động thanh tra hành chính*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 09, tr. 25).

nếu không tạm giữ thì người vi phạm sẽ tiếp tục thực hiện hành vi vi phạm. Điều này tất yếu làm trầm trọng hơn hành vi vi phạm và những hệ quả kéo theo từ hành vi vi phạm cũng trở nên nặng nề, sâu sắc hơn. Đồng thời, việc khắc phục hậu quả từ hành vi vi phạm nếu vẫn tiếp diễn cũng trở nên kém khả thi, hiệu quả hơn. Mặt khác, để có thể kết luận chính xác có hay không hành vi vi phạm pháp luật của đối tượng thanh tra, chủ thể tiến hành hoạt động thanh tra và Người ra quyết định thanh tra phải có đủ chứng cứ chứng minh hành vi vi phạm thông qua các khoản tiền, đồ vật, giấy phép được sử dụng trái phép. Đặc biệt, để bảo đảm kết luận thanh tra đạt được tính khách quan, toàn diện, phản ánh được đúng thực tế việc chấp hành pháp luật chuyên ngành, quy định về chuyên môn – kỹ thuật, quy tắc quản lý ngành của cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc phạm vi quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực hay việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn được giao của cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc quyền quản lý của Thủ trưởng cơ quan quản lý (khoản 2, khoản 3 Điều 2 Dự thảo luật) thì việc thực hiện quyền này trên thực tế là có cơ sở. Ngoài ra, trong trường hợp kết luận thanh tra xác định có hành vi vi phạm pháp luật từ việc sử dụng trái pháp luật đối với các khoản tiền, đồ vật, giấy phép thì những tang vật, công cụ, phương tiện vi phạm này phải được xử lý theo quy định như thu hồi, tịch thu nộp ngân sách nhà nước, chuyển giao cho cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành để quản lý, xử lý hoặc tiêu hủy theo quy định của pháp luật. Đây chính là cơ sở để phục vụ tốt và góp phần đắc lực cho tính hiệu lực, hiệu quả trong việc xử lý sau thanh tra trên thực tế.

Thứ ba, về trình tự, thủ tục thực hiện, việc tạm giữ. Theo đó, quyết định tạm giữ phải bằng văn bản, trong đó ghi rõ tiền, đồ vật, giấy phép, chứng chỉ bị tạm giữ, thời gian tạm giữ, trách nhiệm của người ra quyết định tạm giữ, nghĩa vụ của đối tượng có tiền, đồ vật, giấy phép tạm giữ. Việc tạm giữ phải được lập thành biên bản. Đối với đồ vật, giấy phép thấy cần giao cho cơ quan chức năng giữ thì yêu cầu cơ quan đó thực hiện. Khi xét thấy không cần thiết áp dụng biện pháp tạm giữ thì người ra quyết định tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép được cấp hoặc sử dụng trái pháp luật phải ra quyết định hủy bỏ ngay biện pháp đó.

2. Một số góp ý quy định về tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật trong hoạt động thanh tra của Dự thảo Luật Thanh tra (sửa đổi).

Mặc dù đã có những điều chỉnh nhằm khắc phục các nhược điểm đã được chỉ ra của pháp luật thanh tra hiện hành², quy định về tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật trong hoạt động thanh tra của Dự thảo luật cũng cần phải tiếp tục được nghiên cứu và hoàn thiện nhằm tiến tới việc áp dụng pháp luật được minh bạch, thống nhất và hiệu quả trong tương lai.

Thứ nhất, trao thẩm quyền tự quyết định về việc tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật trong hoạt động thanh tra trong một số trường hợp đối với Người ra

² Thanh tra Chính phủ (2019), *Báo cáo tổng kết 09 năm thi hành Luật Thanh tra*, Hà Nội, tr. 19.

quyết định thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra và thành viên Đoàn thanh tra là Thanh tra viên.

Một là, ghi nhận quyền quyết định về việc tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật trong hoạt động thanh tra của Người ra quyết định thanh tra dựa trên sự đồng bộ với pháp luật xử lý vi phạm hành chính. Theo quy định tại điểm d khoản 1 Điều 61 Dự thảo luật thì Người ra quyết định thanh tra chỉ được quyền yêu cầu người có thẩm quyền tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật trong hoạt động thanh tra mà không thể tự mình ra quyết định tạm giữ. Một điểm đáng lưu ý là theo quy định tại Điều 58, Điều 63 Dự thảo luật thì Người ra quyết định thanh tra chính là thủ trưởng các cơ quan thanh tra như Tổng Thanh tra Chính phủ, Chánh thanh tra Bộ, Chánh Thanh tra Tổng cục, Cục, Chánh thanh tra tỉnh, Chánh thanh tra sở, Chánh thanh tra huyện. Trong khi đó, trong số các chủ thể trên, vẫn có những chủ thể theo pháp luật chuyên ngành có thẩm quyền trực tiếp quyết định việc tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật trong hoạt động thanh tra như Chánh thanh tra Bộ, Chánh thanh tra sở, Chánh thanh tra Cục... Cụ thể, theo quy định tại Điều 125 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 thì trong hoạt động thanh tra chuyên ngành, các chủ thể như Chánh thanh tra Bộ, Chánh thanh tra Sở, Chánh thanh tra Cục... được trao thẩm quyền trực tiếp thực hiện việc tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật. Vì vậy, nếu giới hạn Người ra quyết định thanh tra trong mọi trường hợp chỉ được quyền yêu cầu chủ thể có thẩm quyền tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật trong hoạt động thanh tra mà không được quyền tự mình ra quyết định tạm giữ là chưa có sự thống nhất giữa Dự thảo luật với Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012, tiếp tục lặp lại điểm còn thiếu sót của pháp luật thanh tra hiện hành.

Bên cạnh đó, Điều 83 Dự thảo luật xác định: “Trong quá trình thanh tra, nếu phát hiện việc sử dụng trái pháp luật các khoản tiền, đồ vật, giấy phép mà xét thấy cần phải 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 tiền, đồ vật, giấy phép”. Như vậy, về mặt ngữ nghĩa, có thể hiểu khi có căn cứ luật định, Trưởng đoàn thanh tra sẽ là chủ thể đề nghị, tiếp đó, Người ra quyết định thanh tra sẽ là chủ thể trực tiếp, hay nói cách khác là tự mình quyết định áp dụng biện pháp tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép mà không phải thông qua một chủ thể nào khác. Nhưng, như trên đã khẳng định, quy định tại Điều 61 của Dự thảo luật liên quan đến quy định về Nhiệm vụ, quyền hạn của Người ra quyết định thanh tra thì chỉ trao quyền cho Người ra quyết định thanh tra được yêu cầu người có thẩm quyền tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật trong hoạt động thanh tra mà không thể tự mình ra quyết định (điểm d khoản 1). Điều này rõ ràng là mâu thuẫn và không bảo đảm kỹ thuật lập pháp một cách tối ưu khi tồn tại sự bất nhất, xung đột giữa hai điều luật cùng quy định về một vấn đề. Hơn nữa, quy định tại Điều 83 cũng cho thấy sự thiếu đồng bộ và chưa phù hợp với quy định của Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012. Bởi lẽ, không phải tất cả các chủ thể ban hành quyết định thanh tra

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT, ĐẠI HỌC HUẾ

đều có thẩm quyền trực tiếp quyết định việc tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép mà chỉ có các chủ thể như Chánh thanh tra Bộ, Chánh thanh tra Sở, Chánh thanh tra Cục... Điều đó dẫn đến loại trừ các chủ thể khác mặc dù có thẩm quyền ban hành quyết định thanh tra nhưng không thể thực hiện thẩm quyền tạm giữ theo liệt kê được luật định tại Điều 46 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (Chánh thanh tra tỉnh, Chánh thanh tra huyện...).

Hai là, Trường đoàn thanh tra, thành viên Đoàn thanh tra là Thanh tra viên trong một số trường hợp cần được tự quyết định việc tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật trong hoạt động thanh tra dựa trên sự đồng bộ với pháp luật xử lý vi phạm hành chính. Người ra quyết định thanh tra là chủ thể có tầm ảnh hưởng rất lớn đến tính hợp pháp và tính hiệu quả của hoạt động thanh tra. Bởi lẽ chủ thể này sẽ quyết định các thành viên của Đoàn thanh tra, đối tượng thanh tra, phạm vi thanh tra, thời hạn thanh tra... Đồng thời cũng là chủ thể ban hành Kết luận thanh tra để khẳng định việc chấp hành pháp luật chuyên ngành, quy định về chuyên môn – kỹ thuật, quy tắc quản lý ngành của cơ quan, tổ chức, cá nhân hay việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn được giao của cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc quyền quản lý của Thủ trưởng cơ quan quản lý (Điều 90 Dự thảo luật) là đúng hay sai. Dẫu vậy, việc trực tiếp làm việc với đối tượng thanh tra, xác định và tìm ra các dữ liệu, tình tiết, chứng cứ để phản ánh được sự thật khách quan liên quan đến hành vi sai phạm của đối tượng thanh tra lại chính là các thành viên Đoàn thanh tra, đặc biệt là Trường đoàn thanh tra. Vì lẽ đó, Dự thảo luật đặt ra quy định theo hướng trong quá trình thanh tra, Trường đoàn thanh tra có thể yêu cầu người có thẩm quyền tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật khi xét thấy cần ngăn chặn ngay việc vi phạm pháp luật hoặc để xác minh tình tiết làm chứng cứ cho việc kết luận, xử lý (điểm đ, khoản 1 Điều 59 Dự thảo luật). Nhưng, cũng quy định này lại khẳng định Trường đoàn thanh tra không thể tự mình quyết định việc tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép mà chỉ có thể yêu cầu người có thẩm quyền tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật quyết định. Tuy vậy, việc quy định một cách tuyệt đối, Trường đoàn thanh tra không được quyền trực tiếp ra quyết định tạm giữ mà chỉ được quyền yêu cầu chủ thể có thẩm quyền tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật trong hoạt động thanh tra rõ ràng chưa có sự đối chiếu với Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012. Bởi lẽ, quy định tại khoản 5 Điều 46 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 xác định: “Trường đoàn thanh tra chuyên ngành cấp bộ, Trường đoàn thanh tra chuyên ngành do Tổng giám đốc Bảo hiểm xã hội Việt Nam thành lập có thẩm quyền xử phạt theo quy định tại khoản 3 Điều này. Trường đoàn thanh tra chuyên ngành cấp sở, trường đoàn thanh tra chuyên ngành của cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành có thẩm quyền xử phạt theo quy định tại khoản 2 Điều này.” Như vậy, Trường đoàn thanh tra của Thanh tra bộ và Thanh tra sở khi tiến hành hoạt động thanh tra chuyên ngành vẫn có thể trực tiếp quyết định việc tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật mà không cần phải yêu cầu chủ thể khác thực hiện.

Hơn thế nữa, việc pháp luật thanh tra chỉ ghi nhận Trưởng đoàn thanh tra và Người ra quyết định thanh tra là chủ thể có thẩm quyền liên quan đến việc tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật trong hoạt động thanh tra là chưa đầy đủ và cũng không phù hợp với Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012. Vì đạo luật này đồng thời trao quyền cho Thanh tra viên được quyền quyết định việc tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật trong hoạt động thanh tra chuyên ngành nếu có các căn cứ luật định.

Xuất phát từ những cơ sở trên, quy định về chủ thể có thẩm quyền liên quan đến việc tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật trong hoạt động thanh tra cần được chỉnh lý để bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất bằng cách điều chỉnh Điều Điều 59, Điều 60, Điều 61 và Điều 83 Dự thảo luật như đề cập ở phần cuối của bài viết. Qua đó, một mặt, bảo đảm đúng định hướng khi sửa đổi Luật Thanh tra là cần phải “tăng quyền quyết định cho người đứng đầu cơ quan thanh tra, có cơ chế bảo đảm thực hiện quyền, đảm bảo tính chủ động, tự chịu trách nhiệm, tính độc lập trong các quyết định của thủ trưởng các cơ quan thanh tra nhà nước”³. Mặt khác, sẽ thực sự thụ động, thiếu tính kịp thời và kìm hãm sự nhạy bén của hoạt động thanh tra cũng như chủ thể thanh tra nếu trong mọi trường hợp chỉ có thể yêu cầu chủ thể khác thực hiện việc tạm giữ mặc dù đã đầy đủ các cơ sở để tiến hành việc này. Dĩ nhiên, việc quyết định việc tạm giữ đồng nghĩa với trách nhiệm mà chủ thể thanh tra phải gánh vác khi thực hiện, vì các khoản tiền, đồ vật, giấy phép trên thực tế bị tạm giữ sẽ ảnh hưởng rất lớn đến quyền và lợi ích hợp pháp đối tượng thanh tra.

Thứ hai, cần có sự thống nhất trong quy định về đối tượng bị tạm giữ trong hoạt động thanh tra.

Theo quy định tại Điều 83 Dự thảo luật thì đối tượng bị tạm giữ là tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật. Điều này cũng lặp lại tương tự trong quy định về thẩm quyền yêu cầu tạm giữ đối với tiền, đồ vật, giấy phép của Trưởng Đoàn thanh tra và Người ra quyết định thanh tra tại Điều 59 và Điều 61 của Dự thảo luật. Điều đó cho thấy đối tượng bị tạm giữ trong hoạt động thanh tra chỉ bao gồm 3 loại là (i) tiền, (ii) đồ vật và (iii) giấy phép sử dụng trái pháp luật, không bao gồm các đối tượng khác. Nhưng dường như nội tại quy định của Điều 83 lại chưa cho thấy sự nhất quán và thống nhất về đối tượng cần tạm giữ so với tên gọi của điều luật này và với Điều 59, Điều 61 Dự thảo luật. Cụ thể, khoản 1, khoản 2 và khoản 3 Điều 83 có đề cập thêm một đối tượng bị tạm giữ là chứng chỉ hành nghề. Rõ ràng, chứng chỉ hành nghề và giấy phép sử dụng không phải là những văn bản đồng nhất. Điều này đã được minh thị trong nhiều văn bản khác nhau liên quan đến hai loại giấy tờ này. Chẳng hạn, trong trường hợp doanh nghiệp kinh doanh dịch vụ lữ hành có hành lợi dụng hoạt động du lịch để đưa người từ Việt Nam ra nước ngoài hoặc từ nước ngoài vào Việt Nam trái pháp luật thì bị thu hồi giấy phép kinh doanh dịch vụ lữ hành theo quy định tại Điều 36 Luật Du lịch năm 2017. Hay người đã được cấp chứng chỉ hành nghề

³ Lê Tiên Hào (2018), *Vị trí, vai trò của các cơ quan thanh tra và người đứng đầu cơ quan thanh tra Nhà nước – Thực trạng và kiến nghị*, Tạp chí Thanh tra, số 01, tr. 16.

được mà không hành nghề trong thời gian 12 tháng liên tục thì bị thu hồi chứng chỉ hành nghề được theo quy định tại Điều 28 Luật Dược năm 2016. Việc bổ sung thêm chứng chỉ hành nghề là đối tượng có thể bị tạm giữ khi sử dụng trái pháp luật trong hoạt động thanh tra là quy định hợp lý theo hướng giải quyết nhu cầu của thực tiễn. Bởi lẽ, việc đối tượng thanh tra có các hành vi trái pháp luật liên quan đến chứng chỉ hành nghề bị phát hiện thông qua công tác thanh tra là vấn đề hiện hữu. Chẳng hạn như việc đối tượng thanh tra cho người khác thuê, mượn hoặc cho người khác sử dụng chứng chỉ hành nghề hay vi phạm đạo đức nghề nghiệp trong hành nghề dược gây hậu quả đến tính mạng hoặc ảnh hưởng nghiêm trọng đến sức khỏe con người (Điều 28 Luật Dược năm 2016). Vì vậy, để kịp thời xử lý, tránh hậu quả phát sinh kéo dài thì cần tạm giữ chứng chỉ hành nghề. Từ đó, không thể đánh đồng giữa giấy phép và chứng chỉ hành nghề, càng không thể hiểu theo hướng tên gọi của Điều luật tại Điều 83 cũng như Điều 59 và Điều 61 của Dự thảo luật về “giấy phép” là đã bao gồm chứng chỉ hành nghề nên không cần phải đề cập đến đối tượng này trong tên gọi của Điều 83, quy định về quyền hạn của Trường đoàn thanh tra và Người ra quyết định thanh tra. Vì thế, ít nhất về mặt hình thức, cần phải thể hiện rõ ràng và đầy đủ các loại đối tượng mà chủ thể có thẩm quyền có thể tiến hành tạm giữ hoặc yêu cầu tạm giữ trong hoạt động thanh tra bằng cách điều chỉnh tên gọi của quy định tại Điều 83 và quy định tại điểm đ khoản 1 Điều 59, điểm d khoản 1 Điều 61 của Dự thảo luật. Điều này một mặt bảo đảm việc áp dụng pháp luật được thống nhất, tránh sự tùy tiện của chủ thể có thẩm quyền. Mặt khác còn bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của đối tượng thanh tra khi pháp luật minh thị những đối tượng mà chủ thể có thẩm quyền có thể tạm giữ.

Bên cạnh đó, cần chỉnh lý quy định tại khoản 2 và khoản 3 Điều 83 theo đúng tinh thần trên bằng cách bổ sung thêm cụm từ “chứng chỉ hành nghề” sau các đối tượng tạm giữ như tiền, đồ vật, giấy phép. Chẳng hạn như “nghĩa vụ của đối tượng có tiền, đồ vật, giấy phép tạm giữ”, hay “đối với đồ vật, giấy phép xét thấy cần giao cho cơ quan chức năng giữ thì yêu cầu cơ quan đó thực hiện” và “khi xét thấy không cần thiết áp dụng biện pháp tạm giữ thì người ra quyết định tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép được cấp hoặc sử dụng trái pháp luật phải ra quyết định hủy bỏ ngay biện pháp đó”.

Thứ ba, ghi nhận trường hợp xét thấy cần yêu cầu hủy bỏ ngay biện pháp tạm giữ của các chủ thể thanh tra, việc thông báo về việc tạm giữ hay không của chủ thể có thẩm quyền tạm giữ khi nhận được yêu cầu từ chủ thể thanh tra và hình thức của việc yêu cầu tạm giữ.

Như đã phân tích, Người ra quyết định thanh tra, Trường đoàn thanh tra và các chủ thể khác trong một số trường hợp khi tiến hành hoạt động thanh tra chuyên ngành có thẩm quyền tự mình tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép, chứng chỉ hành nghề và cũng có những trường hợp chỉ được quyền yêu cầu chủ thể có thẩm quyền thực hiện việc tạm giữ dựa trên quy định của pháp luật xử lý vi phạm hành chính. Vì vậy, khi các chủ thể có thẩm quyền trong hoạt động thanh tra xét thấy cần phải ngăn chặn ngay hoặc để xác minh tình tiết làm

chứng cứ cho việc kết luận, xử lý mà không có thẩm quyền trực tiếp ra quyết định tạm giữ thì có thể đề nghị chủ thể có thẩm quyền thực hiện việc tạm giữ. Dĩ nhiên, trong quá trình thanh tra, hơn ai hết, chính Trưởng đoàn thanh tra hay các thành viên Đoàn thanh tra là người nhận thức rõ, xác định được việc tiếp tục tạm giữ đối với khoản tiền, đồ vật, giấy phép là có còn cần thiết nữa hay không, có đạt được mục đích và hiệu quả đề ra hay không. Từ đó, nếu nhận thấy rằng việc tạm giữ là không còn cần thiết, phải nhanh chóng hủy bỏ quyết định tạm giữ để bảo đảm quyền lợi cho đối tượng thanh tra và các chủ thể khác có liên quan thì chính họ cũng là người cần được quyền yêu cầu người đã ra quyết định tạm giữ hủy bỏ quyết định tạm giữ. Song, quy định tại khoản 3 Điều 83 Dự thảo luật cho thấy, phải chính người ra quyết định tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép được quyền ra quyết định hủy bỏ biện pháp tạm giữ mà không trao quyền cho người đã yêu cầu việc tạm giữ được chủ động yêu cầu hủy bỏ việc tạm giữ. Đây rõ ràng là một khoảng trống pháp lý khi chưa bảo đảm được tính toàn diện, tính kịp thời, tính hợp lý trong việc bảo đảm tối đa quyền và lợi ích hợp pháp của đối tượng thanh tra. Vì rằng, nếu trong trường hợp việc tạm giữ là xuất phát từ việc có yêu cầu tạm giữ, rõ ràng chủ thể ra quyết định tạm giữ sẽ không thể theo sát hoàn toàn vụ việc như Trưởng đoàn thanh tra, thành viên Đoàn thanh tra, nên không hiếm trường hợp không nhạy bén, không nắm bắt được có cần phải hủy bỏ quyết định tạm giữ hay không. Việc tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép đôi khi còn có giá trị lớn hơn rất nhiều lần so với khoản tiền phạt mà đối tượng thanh tra có thể phải gánh chịu, do đó, “phải hết sức cân nhắc, tính toán đến các yếu tố cần thiết, tính khả thi, đồng thời tiên liệu đến những hậu quả trong trường hợp áp dụng những biện pháp đó chưa đúng”⁴ và vì vậy cần phải có những quy định mang tính kịp thời, phù hợp trong việc hủy bỏ việc áp dụng biện pháp tạm giữ nếu có căn cứ⁵.

Bên cạnh đó, không phải trong mọi trường hợp, khi tiếp nhận yêu cầu tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật trong hoạt động thanh tra của chủ thể thanh tra, chủ thể có thẩm quyền tạm giữ đều thực hiện việc tạm giữ mà phải căn cứ vào quy định của pháp luật xử lý vi phạm hành chính quyết định việc tạm giữ. Do vậy, cần bảo đảm trách nhiệm cũng như sự phối hợp giữa chủ thể thanh tra với chủ thể có thẩm quyền thực hiện việc tạm giữ trong trường hợp chủ thể thanh tra có yêu cầu về việc tạm giữ đối với tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật trong hoạt động thanh tra. Theo đó, cần quy định khi tiếp nhận yêu cầu từ chủ thể thanh tra về việc tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật trong hoạt động thanh tra, chủ thể có thẩm quyền tạm giữ thông báo

⁴ Đinh Văn Minh (2012), *Hỏi – đáp về Luật Thanh tra năm 2010*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 121.

⁵ Mặc dù quy định tại khoản 2 Điều 59 và khoản 2 Điều 61 của Dự thảo luật xác định Trưởng đoàn thanh tra, Người ra quyết định thanh tra khi xét thấy không cần thiết áp dụng biện pháp tạm giữ thì phải quyết định hoặc kiến nghị hủy bỏ ngay việc áp dụng biện pháp đó. Tuy vậy, quy định tại Điều 83 lại là quy phạm tập trung, thống nhất về vấn đề tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật trong hoạt động thanh tra nên cần được minh thị nội dung này trong Điều 83 để xác định rõ trách nhiệm của các chủ thể có thẩm quyền. Mặt khác, Điều 60 của Dự thảo luật về nhiệm vụ, quyền hạn của thành viên Đoàn thanh tra cũng chưa đề cập đến vấn đề trên nên cũng cần luật hóa trách nhiệm này.

bằng văn bản cho chủ thể thanh tra về việc quyết định tạm giữ hay không. Quy định này bảo phù hợp với bản chất về “quyền yêu cầu trong hoạt động thanh tra, được nhân danh quyền lực Nhà nước đưa ra các yêu cầu này và trong trường hợp chưa thực hiện được các yêu cầu từ phía cơ quan thanh tra thì các chủ thể phải báo cáo rõ lý do khách quan chưa thực hiện được, cam kết việc thực hiện các yêu cầu này trong thời hạn mà đoàn thanh tra và pháp luật cho phép”⁶.

Ngoài ra, Điều 83 Dự thảo luật chỉ quy định về hình thức của quyết định tạm giữ là bằng văn bản, nhưng chưa ghi nhận về hình thức của yêu cầu thực hiện việc tạm giữ. Vì không phải tất cả các chủ thể khi tiến hành hoạt động thanh tra đều có quyền tạm giữ mà phải yêu cầu chủ thể khác thực hiện việc tạm giữ, nên Dự thảo luật cũng cần ghi nhận về hình thức của yêu cầu tạm giữ nhằm bảo đảm việc thực hiện pháp luật được minh bạch, thống nhất, tránh sự tùy tiện, lúng túng.

Thứ tư, cần có hướng dẫn cụ thể về trường hợp đồ vật, giấy phép xét thấy cần giao cho cơ quan chức năng tạm giữ.

Theo quy định tại khoản 2 Điều 83 Dự thảo luật thì trong một số trường hợp, đối với đồ vật, giấy phép xét thấy cần giao cho cơ quan chức năng giữ thì yêu cầu cơ quan đó thực hiện. Tuy nhiên, việc xác định chính xác đồ vật nào phải giao cho cơ quan chức năng tạm giữ và cơ quan chức năng nào sẽ thực hiện việc tạm giữ vẫn chưa được định danh rõ. Điều này có khả năng sẽ dẫn đến việc thực hiện không đồng bộ, thống nhất của các chủ thể có thẩm quyền trong hoạt động thanh tra và các chủ thể khác có liên quan. Về bản chất, mỗi loại đồ vật khác nhau sẽ có giá trị khác nhau và cần được tạm giữ bởi những chủ thể khác nhau. Chẳng hạn như việc tạm giữ vàng, bạc, kim khí quý, đá quý sẽ khác với việc tạm giữ chất độc, vũ khí quân dụng, thậm chí sẽ khác với việc tạm giữ động, thực vật quý hiếm... Vì vậy, pháp luật thanh tra cần bổ sung quy định xác định rõ về những đồ vật cần phải giao cho cơ quan chức năng tạm giữ và cơ quan chức năng cụ thể sẽ thực hiện tạm giữ. Vấn đề này cần được cụ thể hóa trong văn bản hướng dẫn theo hướng sau: (i) vật không thể di chuyển về nơi tạm giữ thì giao cho cơ quan, tổ chức hoặc người đang giữ đồ vật có trách nhiệm tiếp tục quản lý, bảo quản đồ vật đó; (ii) vật là tiền, giấy tờ có giá, vàng, bạc, kim khí quý, đá quý, đồ cổ được gửi tại hệ thống kho bạc nhà nước cùng cấp với người ra quyết định thanh tra; (iii) vật là vũ khí quân dụng, chất nổ, chất cháy được gửi tại kho vũ khí, trang bị kỹ thuật thuộc Bộ Chỉ huy quân sự cấp tỉnh; (iv) vật là chất độc được gửi tại các cơ sở quản lý về chuyên môn thuộc ngành Y tế, Quốc phòng, Công an, Công Thương, Nông nghiệp và Phát triển nông thôn trên địa bàn cấp tỉnh; (v) vật là chất phóng xạ được gửi tại Viện năng lượng nguyên tử Việt Nam thuộc Bộ Khoa học và Công nghệ; (vi) động vật được gửi tại các Vườn thú, Trung tâm cứu hộ động vật hoang dã hoặc các cơ sở chăn nuôi thuộc ngành Nông nghiệp trên địa bàn cấp tỉnh; (vii) thực vật được gửi tại các cơ

⁶ Nguyễn Huy Hoàng (2018), *Quyền trong hoạt động thanh tra mang tính chất của quyền hành pháp*, Tạp chí Thanh tra, số 01, tr. 25.

quan lâm nghiệp, Công ty cây trồng trên địa bàn; (viii) vật là vi khuẩn, siêu vi khuẩn, ký sinh trùng độc hại, mủ máu, mô, bộ phận cơ thể người, vắc xin và các vật chứng khác liên quan đến lĩnh vực y tế cần có điều kiện bảo quản đặc biệt được gửi tại các cơ sở quản lý về chuyên môn thuộc ngành y tế.

Tựu trung lại, từ những điểm còn chưa toàn diện, đầy đủ đã được chỉ ra của Dự thảo luật và các gợi mở như trên, ngoại trừ việc quy định chi tiết về trường hợp đồ vật, giấy phép xét thấy cần giao cho cơ quan chức năng tạm giữ sẽ giao cho Chính phủ quy định thì các điều khoản của Dự thảo luật liên quan đến việc tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật trong hoạt động thanh tra cần được chỉnh lý tại các quy định như điểm d khoản 1 Điều 59, khoản 4 Điều 60, điểm d khoản 1 Điều 61 và Điều 83 Dự thảo luật như sau:

<p style="text-align: center;"><i>Điều 59. Nhiệm vụ, quyền hạn của Trưởng đoàn thanh tra</i></p> <p>1. Trong quá trình thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra có nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:</p> <p style="text-align: center;">....</p> <p>đ) Yêu cầu người có thẩm quyền tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật khi xét thấy cần ngăn chặn ngay việc vi phạm pháp luật hoặc để xác minh tình tiết làm chứng cứ cho việc kết luận, xử lý;</p>	<p style="text-align: center;"><i>Điều 59. Nhiệm vụ, quyền hạn của Trưởng đoàn thanh tra</i></p> <p>1. Trong quá trình thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra có nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:</p> <p style="text-align: center;">....</p> <p>đ) Ra quyết định tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép, chứng chỉ hành nghề sử dụng trái pháp luật theo pháp luật xử lý vi phạm hành chính hoặc yêu cầu người có thẩm quyền tạm giữ khi xét thấy cần ngăn chặn ngay việc vi phạm pháp luật hoặc để xác minh tình tiết làm chứng cứ cho việc kết luận, xử lý;</p>
<p style="text-align: center;"><i>Điều 60. Nhiệm vụ, quyền hạn của thành viên Đoàn thanh tra</i></p> <p style="text-align: center;">...</p> <p>4. Kiến nghị Trưởng đoàn thanh tra áp dụng biện pháp thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Trưởng đoàn thanh tra quy định tại Điều 59 của Luật này để bảo đảm thực hiện nhiệm vụ được giao.</p>	<p style="text-align: center;"><i>Điều 60. Nhiệm vụ, quyền hạn của thành viên Đoàn thanh tra</i></p> <p style="text-align: center;">...</p> <p>4. Ra quyết định tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép, chứng chỉ hành nghề sử dụng trái pháp luật theo pháp luật xử lý vi phạm hành chính khi xét thấy cần ngăn chặn ngay việc vi phạm pháp luật hoặc để xác minh tình tiết làm chứng cứ cho việc kết luận, xử lý hoặc kiến nghị Trưởng đoàn thanh tra áp dụng biện pháp thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Trưởng đoàn thanh tra quy định tại</p>

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT, ĐẠI HỌC HUẾ

	<p><i>Điều 59 của Luật này để bảo đảm thực hiện nhiệm vụ được giao.</i></p>
<p><i>Điều 61. Nhiệm vụ, quyền hạn của Người ra quyết định thanh tra</i></p> <p>1. Người ra quyết định thanh tra có nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:</p> <p>....</p> <p>d) Yêu cầu người có thẩm quyền tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật khi xét thấy cần ngăn chặn ngay việc vi phạm pháp luật hoặc để xác minh tình tiết làm chứng cứ cho việc kết luận, xử lý;</p>	<p><i>Điều 61. Nhiệm vụ, quyền hạn của Người ra quyết định thanh tra</i></p> <p>1. Người ra quyết định thanh tra có nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:</p> <p>...</p> <p>d) Ra quyết định tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép, chứng chỉ hành nghề sử dụng trái pháp luật theo pháp luật xử lý vi phạm hành chính hoặc yêu cầu người có thẩm quyền tạm giữ khi xét thấy cần ngăn chặn ngay việc vi phạm pháp luật hoặc để xác minh tình tiết làm chứng cứ cho việc kết luận, xử lý;</p>
<p><i>Điều 83. Tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép</i></p> <p>1. Trong quá trình thanh tra, nếu phát hiện việc sử dụng trái pháp luật các khoản tiền, đồ vật, giấy phép, chứng chỉ hành nghề mà xét thấy cần phải 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 tiền, đồ vật, giấy phép.</p> <p>2. Quyết định tạm giữ phải bằng văn bản, trong đó ghi rõ tiền, đồ vật, giấy phép, chứng chỉ bị tạm giữ, thời gian tạm giữ, trách nhiệm của người ra quyết định tạm giữ, nghĩa vụ của đối tượng có tiền, đồ vật, giấy phép tạm giữ. Việc tạm giữ phải được lập thành biên bản. Đối với đồ vật, giấy phép xét thấy cần giao cho cơ quan chức năng giữ thì yêu cầu cơ quan đó thực hiện.</p>	<p><i>Điều 83. Tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép, chứng chỉ hành nghề</i></p> <p>1. Trong quá trình thanh tra, nếu phát hiện việc sử dụng trái pháp luật các khoản tiền, đồ vật, giấy phép, chứng chỉ hành nghề mà xét thấy cần phải ngăn chặn ngay hoặc để xác minh tình tiết làm chứng cứ cho việc kết luận, xử lý thì Người ra quyết định thanh tra, Trưởng Đoàn thanh tra, thành viên Đoàn thanh tra là Thanh tra viên ra quyết định tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép, chứng chỉ hành nghề theo pháp luật xử lý vi phạm hành chính hoặc yêu cầu người có thẩm quyền tạm giữ.</p> <p>2. Yêu cầu tạm giữ, quyết định tạm giữ phải bằng văn bản, trong đó ghi rõ tiền, đồ vật, giấy phép, chứng chỉ bị tạm giữ, thời gian tạm giữ, trách nhiệm của người ra văn bản yêu cầu tạm giữ, người ra quyết định tạm giữ, nghĩa vụ của đối tượng có tiền, đồ vật, giấy phép, chứng chỉ tạm giữ. Việc tạm</p>

<p>3. Khi xét thấy không cần thiết áp dụng biện pháp tạm giữ thì người ra quyết định tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép được cấp hoặc sử dụng trái pháp luật phải ra quyết định hủy bỏ ngay biện pháp đó.</p>	<p><i>giữ phải được lập thành biên bản. Đối với tiền, đồ vật, giấy phép, chứng chỉ xét thấy cần giao cho cơ quan chức năng giữ thì yêu cầu cơ quan đó thực hiện. Khi quyết định tạm giữ hay từ chối tạm giữ, người có thẩm quyền tạm giữ thông báo bằng văn bản cho người có yêu cầu tạm giữ.</i></p> <p>3. Khi xét thấy không cần thiết áp dụng biện pháp tạm giữ thì người ra văn bản yêu cầu tạm giữ, người ra quyết định tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép, chứng chỉ được cấp hoặc sử dụng trái pháp luật phải ra văn bản yêu cầu hủy bỏ, quyết định hủy bỏ ngay biện pháp đó.</p>
--	---

3. Kết luận

Vấn đề về tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật trong hoạt động thanh tra là một nội dung có tầm quan trọng không chỉ đối với các chủ thể tiến hành hoạt động thanh tra mà còn đối với đối tượng thanh tra và các chủ thể khác có liên quan. Dự thảo luật quy định về nội dung này đã có những điều chỉnh nhằm khắc phục các điểm thiếu sót của thực tiễn đã được chỉ ra. Từ đó góp phần bảo đảm hoạt động thanh tra được diễn ra trong một trật tự nhất định với những khuôn khổ luật định được định sẵn. Song, những quy định trên cần tiếp tục được nghiên cứu, hoàn thiện nhằm tạo nên sự rõ ràng, cụ thể, góp phần đạt được các mục đích của thanh tra và bảo đảm sự đồng bộ, thống nhất, phù hợp giữa Dự thảo luật với các pháp luật có liên quan./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Dự thảo Luật Thanh tra (sửa đổi) (Bản ngày 18 tháng 8 năm 2021).
2. Quốc hội (2010), *Luật Thanh tra*, Hà Nội.
4. Quốc hội (2016), *Luật Dược*, Hà Nội.
5. Quốc hội (2012), *Luật Xử lý vi phạm hành chính*, Hà Nội.
6. Hồ Quang Chánh - Võ Tấn Đào (2020), *Thẩm quyền của cơ quan thanh tra Nhà nước khi phát hiện có dấu hiệu của tội phạm trong hoạt động thanh tra hành chính*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 09.
7. Thanh tra Chính phủ (2019), *Báo cáo tổng kết 09 năm thi hành Luật Thanh tra*, Hà Nội.

8. Lê Tiến Hào (2018), *Vị trí, vai trò của các cơ quan thanh tra và người đứng đầu cơ quan thanh tra Nhà nước – Thực trạng và kiến nghị*, Tạp chí Thanh tra, số 01.

9. Đinh Văn Minh (2012), *Hỏi – đáp về Luật Thanh tra năm 2010*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.

10. Nguyễn Huy Hoàng (2018), *Quyền trong hoạt động thanh tra mang tính chất của quyền hành pháp*, Tạp chí Thanh tra, số 01.