|  |  |
| --- | --- |
| **THANH TRA CHÍNH PHỦ**  Số: / TTr-TTCP | **CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**  **Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**    *Hà Nội, ngày tháng 01 năm 2021* |

**TỜ TRÌNH**

**Luật Thanh tra (sửa đổi)**

Kính gửi: Chính phủ

Thực hiện Nghị quyết số 106/2020/QH14 của Quốc hội về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2021, Quyết định số 999/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 11/7/2020 về phân công cơ quan chủ trì soạn thảo, thời hạn trình các dự án luật, pháp lệnh năm 2020, các dự án luật thuộc chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2021, thời gian qua Thanh tra Chính phủ đã khẩn trương thành lập Ban soạn thảo, Tổ biên tập gồm đại diện các bộ, ngành hữu quan; ban hành kế hoạch xây dựng dự án Luật; tổ chức các cuộc họp lấy ý kiến góp ý và hoàn thiện dự thảo Luật Thanh tra (sửa đổi), Thanh tra Chính phủ trình Chính phủ dự án Luật Thanh tra (sửa đổi) như sau:

**I. SỰ CẦN THIẾT XÂY DỰNG LUẬT THANH TRA (SỬA ĐỔI)**

**1. Xây dựng Luật thanh tra để thể chế hóa quan điểm của Đảng, Hiến pháp 2013 và chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ tại Quyết định 2213/QĐ-TTg về Chiến lược phát triển ngành thanh tra đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030**

- Trong thời gian qua, Đảng và Nhà nước ta luôn quan tâm đến kiện toàn tổ chức, hoạt động của ngành Thanh tra và đã đề ra nhiều chủ trương, định hướng chỉ đạo về vấn đề này. Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X, Nghị quyết số 48/2005/NQ/TW ngày 24 tháng 5 năm 2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020, Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống tham nhũng, lãng phí, Kết luận Hội nghị Trung ương 5 (khóa XI) về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống tham nhũng, lãng phí, Nghị quyết số 21/2009/NQ-CP ngày 12 tháng 5 năm 2009 ban hành Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng đến năm 2020 đã chỉ rõ cần đẩy mạnh thanh tra, kiểm tra của cấp trên đối với cấp dưới, bảo đảm mọi hoạt động đều chịu sự thanh tra, kiểm tra của Chính phủ; tăng cường tính độc lập và chịu trách nhiệm của các cơ quan thanh tra; đổi mới phương thức hoạt động của các cơ quan thanh tra theo hướng cơ quan theo cấp hành chính chuyển mạnh sang thực hiện chức năng giám sát, đánh giá hành chính và tăng cường thanh tra việc thực hiện chức trách, nhiệm vụ công vụ, thực hiện pháp luật về phòng, chống tham nhũng, cơ quan theo ngành, lĩnh vực tập trung vào thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân; tăng cường hiệu lực thi hành các kết luận của các cơ quan thanh tra,...

Nghị quyết trung ương số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả cũng yêu cầu Chính phủ, các bộ, ngành tiếp tục thực hiện đổi mới, kiện toàn, sắp xếp tổ chức bộ máy theo hướng tập trung vào quản lý vĩ mô, xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, luật pháp, cơ chế, chính sách; nâng cao năng lực chỉ đạo, điều hành và hiệu quả tổ chức thực hiện; tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra việc chấp hành. Đặc biệt Nghị quyết yêu cầu “Rà soát, sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện quy định về chức, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm, phạm vi hoạt động, mối quan hệ công tác của Kiểm toán Nhà nước và các cơ quan kiểm tra, thanh tra các cấp để không chồng chéo khi thực hiện nhiệm vụ”.

Nhiều nghị quyết của Đảng đã đề cao vai trò của hoạt động thanh tra không chỉ là công cụ của hoạt động quản lý mà còn là công cụ kiểm soát quyền lực nhà nước, giúp phát hiện và xử lý vi phạm pháp luật. Nghị quyết trung ương số 26-NQ/TW ngày 19/5/2018 về tập trung xây dựng đội ngũ cán bộ các cấp, nhất là cấp chiến lược đủ phẩm chất, năng lực và uy tín, ngang tầm nhiệm vụ chỉ rõ: Đẩy mạnh công tác kiểm tra, giám sát, thanh tra định kỳ, đột xuất; theo chuyên đề, chuyên ngành, của cấp trên đối với cấp dưới; cấp dưới giám sát cấp trên. Nghị quyết số 39-NQ/TW ngày 15/01/2019 của Bộ Chính trị về nâng cao hiệu quả quản lý, khai thác, sử dụng và phát huy các nguồn lực của nền kinh tế cũng đặt ra yêu cầu phải tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra nhằm bảo đảm việc huy động, sử dụng nguồn vốn đầu tư công đúng mục đích, hiệu quả, xử lý nghiêm các vi phạm gây tổn thất, lãng phí…

- Điều 96 Hiến pháp 2013 quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ, trong đó có nhiệm vụ: Thiệm vụđóiến pháp 2013 quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ đảm việc huy động, sử dụng nguồn vốn đầu tư công đúng m cụ kiểm soát quyền lực nhà thựcvà ckiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống quan liêu, tham nhũng trong bộ máy nhà nước; lãnh đạo công tác của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp; hướng dẫn, kiểm tra Hội đồng nhân dân trong việc thực hiện văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên; tạo điều kiện để Hội đồng nhân dân thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do luật định…

Việc thực thi Hiến pháp năm 2013 đặt ra yêu cầu đối với ngành Thanh tra thực hiện hiệu quả hơn các chức năng, nhiệm vụ về thanh tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng, góp phần kiểm soát quyền lực nhà nước, bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Đồng thời, pháp luật về thanh tra phải bảo vệ quyền lợi hợp pháp của các chủ thể (cơ quan, tổ chức, cá nhân) tham gia nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

- Ngày 08/12/2015, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 2213/QĐ-TTg về việc ban hành Chiến lược phát triển ngành thanh tra đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030 trong đó có nhận định: trải qua 70 năm xây dựng và trưởng thành, ngành Thanh tra Việt Nam đã có những đóng góp quan trọng vào công cuộc xây dựng và phát triển đất nước. Bên cạnh những thành tựu đã đạt được, tổ chức và hoạt động của các cơ quan thanh tra nhìn chung vẫn chưa theo kịp những yêu cầu ngày càng cao của quản lý nhà nước, chưa đáp ứng hết những đòi hỏi của Đảng, Nhà nước và kỳ vọng của nhân dân. Hiệu lực, hiệu quả công tác của ngành trên các lĩnh vực thanh tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng còn hạn chế. Thực trạng này xuất phát từ nhiều nguyên nhân như việc xác định vị trí, vai trò và chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan thanh tra nhà nước chưa phù hợp; tổ chức bộ máy của các cơ quan thanh tra nhà nước còn thiếu tính hệ thống, chưa tạo ra sự chủ động, độc lập cần thiết để đảm bảo tính khách quan, kịp thời trong quá trình hoạt động; quyền hạn của các cơ quan thanh tra nhà nước chưa tương xứng với nhiệm vụ được giao; chưa có cơ chế phù hợp để bảo đảm thực hiện quyền trong hoạt động thanh tra và thực hiện các kết luận, kiến nghị về thanh tra; việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước về phòng, chống tham nhũng của các cơ quan thanh tra nhà nước còn hạn chế do quy định về tổ chức, hoạt động và thẩm quyền chưa phù hợp; còn có sự chồng chéo, trùng lắp trong hoạt động với Kiểm toán Nhà nước và cơ quan kiểm tra đảng; đội ngũ cán bộ, công chức thanh tra còn thiếu tính chuyên nghiệp, trách nhiệm và bản lĩnh nghề nghiệp; nguồn lực vật chất, kỹ thuật cho hoạt động thanh tra chưa được bảo đảm...

**2. Cơ sở thực tiễn**

Luật Thanh tra đã được Quốc hội thông qua ngày 15/11/2010 và có hiệu lực kể từ ngày 01/7/2011. Qua gần 10 năm triển khai thực hiện, Luật Thanh tra đã tạo ra hành lang pháp lý quan trọng trong việc hoàn thiện tổ chức và nâng cao hoạt động thanh tra, góp phần ổn định tình hình kinh tế - xã hội, nâng cao quả quản lý nhà nước và công tác phòng, chống tham nhũng. Tuy nhiên, qua thời gian thực hiện, Luật Thanh tra cũng đã bộc lộ nhiều hạn chế, gây khó khăn vướng mắc, làm giảm hiệu quả, hiệu lực của hoạt động thanh tra, không còn đáp ứng được yêu cầu của tình hình mới trong bối cảnh phát triển kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế ngày càng mạnh mẽ. Để chuẩn bị cho việc nghiên cứu đề xuất sửa đổi Luật thanh tra, thực hiện chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ, Thanh tra Chính phủ đã tổng kết việc thi hành Luật thanh tra trên phạm vi toàn quốc. Kết quả tổng kết thi hành Luật thanh tra cho thấy bên cạnh những kết quả tích cực khi triển khai thi hành Luật thanh tra, Luật cũng bộc lộ nhiều hạn chế, bất cập cụ thể là:

***Thứ nhất,*** Địa vị pháp lý, tính độc lập của cơ quan thanh tra và người đứng đầu cơ quan thanh tra nhà nước trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước còn hạn chế, chưa tương xứng với chức năng, nhiệm vụ được giao, còn phụ thuộc quá nhiều vào cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp về tổ chức, nhân sự, kinh phí, chương trình, kế hoạch thanh tra, tiến hành thanh tra, kết luận, kiến nghị xử lý. Mặc dù được tổ chức rộng khắp từ trung ương đến địa phương nhưng hoạt động thanh tra thiếu sự chỉ đạo điều hành thông suốt trong toàn Ngành, tổ chức bộ máy dàn trải, phân tán và thiếu tính hệ thống; đội ngũ cán bộ thanh tra luôn biến động, không tiêu chuẩn hóa được các chức danh lãnh đạo; việc xây dựng và phát triển đội ngũ cán bộ thanh tra hoàn toàn bị động bởi không thể kế hoạch hóa được việc đào tạo, quy hoạch đội ngũ cán bộ thanh tra chuyên nghiệp và tâm huyết, gắn bó với nghề. Do đó, không phát huy được hiệu quả công tác thanh tra.

***Thứ hai,*** tổ chức và hoạt động thanh tra của thanh tra các bộ, ngành chưa phù hợp với đặc điểm của từng bộ, ngành; chưa phân biệt rõ giữa thanh tra theo lĩnh vực quản lý (thanh tra chuyên ngành) với thanh tra việc thực hiện chức trách nhiệm vụ, công vụ (thanh tra hành chính); giữa thanh tra và các hình thức kiểm tra thường xuyên của cơ quan quản lý. Sự phân định về phạm vi thanh tra giữa các cơ quan thanh tra chưa rõ ràng, còn có sự chồng chéo, trùng lắp giữa thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành: còn có sự chồng chéo, trùng lắp giữa Thanh tra Chính phủ với Thanh tra Bộ, Thanh tra tỉnh; giữa Thanh tra Bộ với Thanh tra tỉnh, Thanh tra sở; giữa Thanh tra tỉnh với Thanh tra huyện và Thanh tra sở; giữa Thanh tra bộ, ngành với cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành. Điều này dẫn đến sự chồng chéo, trùng lặp trong hoạt động thanh tra, làm giảm trách nhiệm của các ngành trong chủ động thực hiện công tác thanh tra, kiểm tra. Thẩm quyền thanh tra đối với doanh nghiệp nhà nước chưa được phân định rõ giữa các cơ quan thanh tra. Đặc biệt là sự chồng chéo, trùng lặp giữa hoạt động thanh tra và hoạt động kiểm toán nhà nước hiện nay vẫn đang diễn ra. Để khắc phục bất cập này, Thanh tra Chính phủ và Kiểm toán Nhà nước đã ban hành Quy chế phối hợp trong đó có một số quy định cụ thể về phối hợp trong xây dựng kế hoạch kiểm toán, thanh tra; phối hợp xử lý trùng lặp về đơn vị được kiểm toán, đối tượng thanh tra; phối hợp trong việc sử dụng kết quả kiểm toán, thanh tra. Tuy nhiên, vấn đề chồng chéo, trùng lặp giữa hai hoạt động vẫn chưa được kiểm soát chặt chẽ. Các cố gắng phối hợp trong quá trình xây dựng kế hoạch cũng như thực tiễn hoạt động chỉ là giải pháp tình thế, giải pháp tạm thời cho vấn đề này. Do vậy, cần phân định rõ ràng, rành mạch chức năng, nhiệm vụ của ngành thanh tra và Kiểm toán Nhà nước và tạo cơ chế xử lý chồng chéo triệt để giữa hoạt động thanh tra của các quan thanh tra nhà nước và Kiểm toán Nhà nước.

***Thứ ba,***các quy định về thẩm quyền, trình tự, thủ tục thanh tra thiếu chặt chẽ, chưa phù hợp với thực tiễn, thiếu tính pháp quyền; không đề cao trách nhiệm của cơ quan thanh tra và cán bộ thanh tra; các cuộc thanh tra quá thời hạn cũng khá phổ biến, cụ thể như:

- Luật thanh tra xác định mục đích, nguyên tắc chung cho cả hai loại hình thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành, dẫn đến Luật thanh tra và các văn bản hướng dẫn thi hành đã quy định về trình tự, thủ tục chung cho thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành. Đối với thanh tra hành chính thì phù hợp, đối với thanh tra chuyên ngành được tổ chức theo đoàn thì cơ bản phù hợp với Thanh tra bộ. Tuy nhiên, do mỗi ngành, lĩnh vực có những đặc thù riêng, cấp độ, phạm vi và quy mô thanh tra cũng không giống nhau nên khó áp dụng theo trình tự, thủ tục chung. Một số quy định về trình tự, thủ tục thanh tra chuyên ngành đã được ban hành cũng chưa phù hợp với thực tiễn đa dạng, phức tạp, chuyên sâu của ngành, lĩnh vực[[1]](#footnote-1)...

- Căn cứ, thẩm quyền tiến hành thanh tra: Hoạt động thanh tra được tiến hành theo kế hoạch và thanh tra đột xuất. Hoạt động thanh tra theo kế hoạch và được thực hiện dưới hình thức các cuộc thanh tra, tuân thủ theo những trình tự, thủ tục khá chặt chẽ được quy định trong Luật thanh tra. Ngoài ra, còn có các cuộc thanh tra được thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước giao, các cuộc thanh tra do yêu cầu của việc giải quyết khiếu nại, tố cáo phức tạp hoặc các cuộc thanh tra đột xuất khi phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật. Hiện nay, tình trạng không hoàn thành kế hoạch thanh tra diễn ra khá phổ biến. Tình trạng này có nhiều nguyên nhân, trong đó chủ yếu là do cơ quan thanh tra phải thực hiện nhiều cuộc thanh tra đột xuất hay nói cách khác là thanh tra ngoài kế hoạch. Phần lớn cuộc thanh tra ngoài kế hoạch là những cuộc thanh tra phức tạp, có dấu hiệu vi phạm nghiêm trọng, đòi hòi cần nhiều thời gian, nhân lực của cơ quan thanh tra. Bên cạnh đó, việc quy định hình thức thanh tra thường xuyên là không phù hợp với tính chất của hoạt động thanh tra và trùng lặp với hoạt động của cơ quan quản lý.

- Về thời hạn thanh tra: Các cuộc thanh tra quá thời hạn cũng khá phổ biến từ một vài tháng đến hàng năm mà sự chậm trễ chủ yếu là ở giai đoạn ban hành Kế luận thanh tra. Đây là tồn tại khá phổ biến, khó khắc phục mà nguyên nhân chủ yếu cũng xuất phát từ sự phụ thuộc của cơ quan thanh tra vào cơ quan quản lý, khó có thể bảo đảm tính độc lập tương đối, tính khách quan trong hoạt động thanh tra và tính thời hạn của giai đoạn ban hành kết luận thanh tra.

***Thứ tư,*** cơ sở pháp lý thực hiện việc giám sát hoạt động đoàn thanh tra, thẩm định dự thảo kết luận thanh tra còn thiếu; quy định lỏng lẻo, đơn giản và chưa đi vào cuộc sống. Chưa đề cao trách nhiệm của cơ quan thanh tra và cán bộ thanh tra; kiểm soát nội bộ thanh tra với Đoàn thanh tra mờ nhạt, chưa phù hợp với thực tiễn.

- Việc giám sát hoạt động thanh tra là cần thiết, nhằm tránh lạm quyền, gây khó khăn, phiền hà cho đối tượng thanh tra. Tuy vậy, Luật thanh tra chưa quy định rõ vấn đề này. Với quy định hiện hành thì việc thực hiện giám sát gặp khó khăn, nhất là ở thanh tra cấp cơ sở do số lượng biên chế có hạn, trong khi cùng thời điểm phải tổ chức nhiều đoàn thanh tra nên không đủ người làm nhiệm vụ giám sát. Do đó, việc giám sát chủ yếu chỉ thực hiện chủ yếu qua báo cáo của Đoàn thanh tra nên khó đảm bảo tính khách quan, chính xác. Thực tiễn cho thấy, quy định về giám sát hoạt động đoàn thanh tra chỉ phù hợp với Thanh tra Chính phủ, Thanh tra bộ, ít phù hợp với Thanh tra tỉnh, không phù hợp với Thanh tra huyện, Thanh tra Sở, cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành, với đoàn thanh tra chuyên ngành. Bên cạnh đó việc giám sát còn mang nặng tính hình thức, thiếu thực chất và chưa hiệu quả.

- Việc thẩm định dự thảo kết luận thanh tra là quan trọng và cần thiết nhằm chỉ ra những điểm bất hợp lý, đưa ra những đề xuất, kiến nghị có cơ sở, giúp người ra quyết định ban hành kết luận thanh tra chính xác, khách quan, đúng pháp luật, có tính khả thi. Tuy nhiên, hiện nay chưa có quy định thống nhất, cụ thể về tổ chức thẩm định và quy trình thẩm định (căn cứ, thẩm quyền, trình tự, thủ tục, giá trị pháp lý của thẩm định,việc xử lý khi thẩm định khác với dự thảo kết luận thanh tra), nên việc thực hiện gặp vướng mắc, lúng túng, mỗi nơi làm một cách. Bên cạnh đó, việc quy định kết luận thanh tra do người ban hành quyết định thanh tra ký ban hành cũng bộ lộ những hạn chế nhất định, chưa gắn trách nhiệm của Trưởng đoàn thanh tra vào những kết luận, kiến nghị.

***Thứ năm,*** việc theo dõi, kiểm tra việc thực hiện kết luận thanh tra tồn tại nhiều hạn chế, bất cập; hiệu quả thu hồi tiền, tài sản của nhà nước bị chiếm đoạt, sử dụng sai mục đích còn thấp do thiếu các quy định xác định trách nhiệm của các cơ quan trong việc thực hiện kết luận thanh tra. Bên cạnh đó, việc theo dõi, kiểm tra thực hiện kết luận, kiến nghị, quyết định xử lý về thanh tra còn gặp nhiều khó khăn, vướng mắc do thiếu các chế tài xử lý đối tượng có hành vi cản trở, chống đối, không thực hiện, thực hiện không kịp thời, đầy đủ kết luận, quyết định xử lý về thanh tra.

Thực tiễn cho thấy nhiều Kết luận thanh tra đã ban hành nhưng cần phải sửa đổi, bổ sung khi cơ quan, người có thẩm quyền quyền ban hành tự phát hiện nội dung trong Kết luận thanh tra cần phải sửa đổi, hủy bỏ, bổ sung hoặc quyết định giải quyết khiếu nại, tố cáo đối với Kết luận thanh tra yêu cầu phải sửa đổi, hủy bỏ, bổ sung hoặc qua hoạt động kiểm tra tính chính xác, hợp pháp của Kết luận thanh tra... Song hiện nay, pháp luật thanh tra chưa có quy định cụ thể về căn cứ, thẩm quyền, trình tự, thủ tục, thời hạn, phạm vi sửa đổi, bổ sung, hủy bỏ Kết luận thanh tra. Do đó, trên thực tế còn vướng mắc, không thống nhất trong thực hiện...

***Thứ sáu,*** một số vấn đề khác

- Hiện nay, Chính phủ chưa có văn bản hướng dẫn cụ thể về tổ chức thanh tra trong đơn vị sự nghiệp công lập, doanh nghiệp nhà nước và cơ quan nhà nước không có chức năng quản lý nhà nước[[2]](#footnote-2). Luật thanh tra và các văn bản hướng dẫn không có quy định về trích, sử dụng kinh phí từ xử phạt vi phạm hành chính (do Thanh tra bộ, ngành tiến hành) để phục vụ cho hoạt động thanh tra; không quy định cho cơ quan thanh tra chuyên ngành tại các tổng cục, cục thuộc Bộ lập dự toán, quản lý, sử dụng, quyết toán kinh phí được trích từ các khoản thu hồi qua thanh tra nộp ngân sách nhà nước là chưa phù hợp, gây khó khăn cho hoạt động thanh tra. Nghị định số 86/2011/NĐ-CP quy định Trưởng đoàn thanh tra được sử dụng dấu của cơ quan chủ trì tiến hành thanh tra khi ban hành văn bản nhằm thực hiện nhiệm vụ thanh tra. Tuy nhiên, hiện chưa có hướng dẫn nên việc thực hiện gặp khó khăn, thiếu thống nhất[[3]](#footnote-3)....

Quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường cũng như hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng hiện nay đang đặt ra yêu cầu giải quyết những vấn đề phát sinh như việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của cơ quan, tổ chức, cá nhân nước ngoài, nhất là các doanh nghiệp nước ngoài. Bên cạnh đó, các kết luận của các cơ quan thanh tra nhà nước rất có thể là đối tượng của các vụ kiện quốc tế. Do vậy, đòi hỏi ngành Thanh tra cần phải đổi mới tổ chức, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động nhằm theo kịp và phù hợp với yêu cầu của sự phát triển và hội nhập quốc tế. Đồng thời, thực hiện đầy đủ, hiệu quả các điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam là thành viên.

***Trên cơ sở những chủ trương, định hướng lớn của Đảng, Nhà nước về phát triển ngành Thanh tra, yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, bối cảnh hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng và nhu cầu khắc phục những hạn chế, bất cập trong tổ chức và hoạt động của ngành Thanh tra hiện nay, việc sửa đổi toàn diện Luật Thanh tra hiện hành là cần thiết.***

**II. MỤC ĐÍCH, QUAN ĐIỂM SỬA ĐỔI LUẬT THANH TRA**

**1. Mục đích**

Sửa đổi Luật thanh tra để thể chế hóa quan điểm của Đảng, Hiến pháp về tổ chức, hoạt động của các cơ quan thanh tra nhà nước và khắc phục những hạn chế, bất cập của các quy định pháp luật về thanh tra hiện nay.

**2. Quan điểm, nguyên tắc sửa đổi Luật Thanh tra**

Quá trình nghiên cứu, soạn thảo Luật Thanh tra sửa đổi quán triệt những quan điểm, nguyên tắc sau:

a) Quán triệt và cụ thể hóa đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước về công tác thanh tra; phù hợp với yêu cầu cải cách hành chính nhà nước, xây dựng nhà nước pháp quyền hội chủ nghĩa Việt Nam. Luật Thanh tra mới sẽ tạo cơ sở pháp lý cho quá trình đổi mới tổ chức và hoạt động thanh tra trên cơ sở tinh thần của Nghị quyết 18/NQ-TW ngày 25/10/2017 về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức, bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, Chiến lược phát triển ngành thanh tra đến 2020, tầm nhìn 2030...

b) Thể chế hóa quy định của Hiến pháp năm 2013 phù hợp với chức năng, nhiệm vụ về thanh tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng, góp phần kiểm soát quyền lực nhà nước, bảo vệ quyền con người, quyền công dân.

c) Phải đáp ứng yêu cầu đồng bộ với cải cách tư pháp, với đổi mới và tăng cường công tác kiểm tra của Đảng, bảo đảm phối hợp có hiệu quả giữa các công cụ giám sát, thanh tra, kiểm tra của bộ máy Nhà nước và cả hệ thống chính trị đối với hoạt động của các cơ quan, tổ chức, cá nhân.

d) Làm rõ và tăng cường trách nhiệm, thẩm quyền của Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước, đặc biệt là thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ, Bộ Trưởng, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong việc: i) lãnh đạo công tác thanh tra thông qua Định hướng, kế hoạch thanh tra; ii) yêu cầu tiến hành thanh tra khi thấy công tác kiểm tra không đủ điều kiện làm rõ dấu hiệu vi phạm pháp luật thì chuyển qua thanh tra; iii) chỉ đạo xử lý các vấn đề phát sinh được phát hiện qua hoạt động thanh tra; iv) tổ chức thực hiện kết luận thanh tra, đặc biệt là chấn chỉnh thể chế quản lý, xử lý cán bộ vi phạm, thu hồi tiền, tài sản bị chiếm đoạt, sử dụng sai mục đích cho nhà nước.

đ) Việc sửa đổi Luật Thanh tra phải tập trung làm rõ vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức của cơ quan thanh tra; tạo bước đổi mới về tổ chức và hoạt động thanh tra; tăng cường tính chủ động, tính tự chịu trách nhiệm của các cơ quan thanh tra trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được giao.

g) Sửa đổi Luật Thanh tra để tích hợp các chức năng của các cơ quan thanh tra trên các lĩnh vực thanh tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng. Đặc biệt là kết hợp chức năng thanh tra với phòng, chống tham nhũng; giữa giải quyết khiếu nại, tố cáo với tiếp công dân nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan thanh tra nhà nước.

h) Việc sửa đổi Luật Thanh tra trên cơ sở tổng kết thực tiễn tổ chức và hoạt động thanh tra; kế thừa các quy định còn phù hợp của Luật Thanh tra; đáp ứng yêu cầu thực tiễn và hội nhập quốc tế; tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm của các nước trên thế giới về công tác thanh tra.

i) Tổ chức các cơ quan thanh tra theo hướng tinh gọn, hoạt động thực sự hiệu quả, hiệu lực trở thành một thiết chế kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước và việc thực hiện công vụ trong các cơ quan hành chính nhà nước, góp phần chấn chỉnh và hoàn thiện cơ chế quản lý, xây dựng một nền công vụ liêm chính và phục vụ, phù hợp với yêu cầu xây dựng Chính phủ kiến tạo phát triển, liêm chính và hành động hiện nay.

**III. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG LUẬT THANH TRA (SỬA ĐỔI)**

Thực hiện Quyết định số 999/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 11/7/2020 về phân công cơ quan chủ trì soạn thảo, thời hạn trình các dự án luật, pháp lệnh năm 2020, các dự án luật thuộc chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2021, Thanh tra Chính phủ đã có văn bản gửi các bộ, ngành hữu quan đề nghị cử người tham gia Ban soạn thảo, Tổ biên tập dự án Luật.

Trên cơ sở văn bản cử người của các cơ quan, ngày 17/9/2020 Tổng Thanh tra Chính phủ đã ký ban hành Quyết định số 565/QĐ-TTCP về việc thành lập Ban soạn thảo và Quyết định số 566/QĐ-TTCP về việc thành lập Tổ biên tập dự án Luật. Đồng thời, ban hành Kế hoạch xây dựng Luật Thanh tra (sửa đổi).

Ban soạn thảo gồm các thành viên là đại diện của Bộ Tư pháp, Bộ Nội vụ, Văn phòng Chính phủ, Bộ Công an, Bộ Quốc phòng… và đại diện một số Ban của của Đảng. Ban soạn thảo đã họp, cho ý kiến vào các dự thảo Luật, hồ sơ dự án Luật.

**IV. BỐ CỤC CỦA DỰ THẢO LUẬT**

Dự thảo Luật Thanh tra (sửa đổi) gồm 9 chương và 131 điều, cụ thể như sau:

Dự thảo Luật Thanh tra (sửa đổi) gồm 10 chương và 131 điều, cụ thể như sau:

- Chương I (Những quy định chung) gồm 13 Điều, 2 Mục, Mục 1 về mục đích, nguyên tắc, chức năng của cơ quan thanh tra và trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác có liên quan; Mục 2 về thẩm quyền, trách nhiệm tổ chức hoạt động thanh tra, kiểm tra. Trong đó, Mục 1 “Mục đích, nguyên tắc, chức năng của cơ quan thanh tra và trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác có liên quan“ quy định về mục đích hoạt động thanh tra; chức năng của cơ quan thanh tra nhà nước; nguyên tắc hoạt động thanh tra; quyền và nghĩa vụ của đối tượng thanh tra, trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan; trách nhiệm phối hợp giữa cơ quan thanh tra nhà nước với các cơ quan, tổ chức hữu quan; các hành vi bị nghiêm cấm; Mục 2 “ thẩm quyền, trách nhiệm tổ chức hoạt động thanh tra, kiểm tra“ quy định về phân định hoạt động thanh tra và hoạt động kiểm tra; trách nhiệm tổ chức và thực hiện hoạt động kiểm tra; thẩm quyền tổ chức và thực hiện hoạt động thanh tra; thẩm quyền tổ chức hoạt động kiểm tra; mối quan hệ giữa Bộ trưởng và Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh với cơ quan thanh tra; trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan thanh tra nhà nước, Trưởng Đoàn thanh tra, Thành viên Đoàn thanh tra. Các quy định về phạm vi điều chỉnh; giải thích từ ngữ nằm ở phần chung của Chương I.

- Chương II (Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan thanh tra trong hệ thống hành chính nhà nước) gồm 25 Điều (từ Điều 14 đến Điều 39), 6 Mục (Thanh tra Chính phủ, Thanh tra bộ, Thanh tra tỉnh, Thanh tra sở, Thanh tra huyện). Nội dung về các cơ quan thanh tra trong cơ quan hành chính nhà nước nằm ở phần chung của Chương II. Mục 1 “Thanh tra Chính phủ“ quy định về vị trí, chức năng của Thanh tra Chính phủ; nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra Chính phủ; tổ chức của Thanh tra Chính phủ; Tổng Thanh tra Chính phủ. Mục 2 “Thanh tra bộ“ quy định về vị trí, chức năng của Thanh tra bộ; nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra bộ; tổ chức của Thanh tra bộ; nhiệm vụ, quyền hạn của Chánh Thanh tra bộ. Mục 3 “Thanh tra Tổng cục, cục“ quy định về vị trí, chức năng của Thanh tra Tổng cục, Cục; nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra Tổng cục, Cục; nhiệm vụ, quyền hạn của Chánh thanh tra Tổng Cục, Cục; tổ chức của Thanh tra Tổng cục, Cục. Mục 4 “Thanh tra tỉnh“ quy định về vị trí, chức năng của Thanh tra tỉnh; nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra tỉnh; nhiệm vụ, quyền hạn của Chánh thanh tra tỉnh; tổ chức của Thanh tra tỉnh. Mục 5 “Thanh tra sở“ quy định về vị trí, chức năng của Thanh tra sở; nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra sở; nhiệm vụ, quyền hạn của Chánh thanh tra sở; tổ chức của Thanh tra sở. Mục 6 “Thanh tra huyện“ quy định về vị trí, chức năng của Thanh tra huyện; nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra huyện; nhiệm vụ, quyền hạn của Chánh thanh tra huyện; tổ chức của Thanh tra huyện; điều kiện thành lập Thanh tra huyện; chức năng tham mưu giải quyết khiếu nại, tố cáo ở cấp huyện.

- Chương III (Tổ chức, hoạt động thanh tra trong các cơ quan khác của nhà nước) gồm 3 điều (từ Điều 40 đến Điều 42) quy định về: Tổ chức, hoạt động thanh tra của Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán nhà nước; tổ chức và hoạt động thanh tra của Bảo hiểm xã hội Việt Nam, Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp; tổ chức và hoạt động của Đài truyền hình Việt Nam, Đài tiếng nói Việt Nam, Thông tấn xã Việt Nam, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam, Viện Hàn lâm Khoa học và Công nghệ Việt Nam, Đại học Quốc gia Hà Nội, Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh.

- Chương IV (Thanh tra viên) gồm 6 điều (từ Điều 36 đến Điều 41) quy định về: Thanh tra viên; tiêu chuẩn chung của Thanh tra viên; tiêu chuẩn bổ nhiệm vào ngạch Thanh tra viên; tiêu chuẩn bổ nhiệm vào ngạch Thanh tra viên; Tiêu chuẩn bổ nhiệm vào ngạch Thanh tra viên chính; tiêu chuẩn bổ nhiệm vào ngạch Thanh tra viên cao cấp; Thẻ thanh tra.

- Chương V (Hoạt động thanh tra) gồm 54 điều, 9 Mục (từ Điều 49 đến Điều 103). Mục 1 ‘‘Quy định chung“ quy định về xây dựng, ban hành Định hướng chương trình thanh tra, kế hoạch thanh tra; hình thức thanh tra; thời hạn thanh tra; căn cứ ra quyết định thanh tra; trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước, Người ra quyết định thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra; bảo đảm kỷ cương, kỷ luật trong hoạt động thanh tra; xử lý hành vi vi phạm pháp luật của Người ra quyết định thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra, Thành viên đoàn thanh tra; nguyên tắc xử lý chồng chéo trong hoạt động thanh tra. Mục 2 ‘‘ Đoàn thanh tra“ quy định về ra Quyết định thanh tra và thành lập Đoàn thanh tra; nhiệm vụ, quyền hạn của Trưởng đoàn thanh tra; nhiệm vụ, quyền hạn của thành viên Đoàn thanh tra; trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước, người ra quyết định thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra; ra quyết định thanh tra và thành lập Đoàn thanh tra; nội dung quyết định thanh tra, gửi và công bố quyết định thanh tra; thời hạn thanh tra; nhiệm vụ, quyền hạn của Trưởng đoàn thanh tra; nhiệm vụ, quyền hạn của Thành viên đoàn thanh tra. Mục 3 “Chuẩn bị thanh tra“ về thu thập thông tin, tài liệu; ra quyết định thanh tra; xây dựng, phê duyệt, phổ biến kế hoạch tiến hành thanh tra; xây dựng đề cương yêu cầu đối tượng thanh tra báo cáo; thông báo về việc công bố quyết định thanh tra. Mục 4 “Tiến hành thanh tra“ quy định về công bố quyết định thanh tra; địa điểm, thời gian làm việc của Đoàn thanh tra; thu thập thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung thanh tra; kiểm tra, xác minh thông tin, tài liệu; xử lý sai phạm trong quá trình thanh tra; sửa đổi, bổ sung nội dung Kế hoạch tiến hành thanh tra; gia hạn thời gian thanh tra; kết thúc việc tiến hành thanh tra tại nơi được thanh tra; tạm dừng cuộc thanh tra; đình chỉ cuộc thanh tra. Mục 6 “Thực hiện quyền trong hoạt động thanh tra“ quy định về yêu cầu đối tượng thanh tra cung cấp thông tin, tài liệu, báo cáo, giải trình; yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung thanh tra cung cấp thông tin, tài liệu đó; niêm phong tài liệu; kiểm kê tài sản; trưng cầu giám định; tạm đình chỉ hành vi vi phạm; tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép; yêu cầu tổ chức tín dụng phong tỏa tài khoản của đối tượng thanh tra; thu hồi tiền, tài sản bị chiếm đoạt, sử dụng trái phép hoặc bị thất thoát do hành vi trái pháp luật gây ra. Mục 6 “Kết thúc cuộc thanh tra“ quy định về báo cáo kết quả thanh tra; xem xét báo cáo kết quả thanh tra của đoàn thanh tra; xây dựng dự thảo Kết luận thanh tra; thẩm định dự thảo Kết luận thanh tra; ban hành Kết luận thanh tra; công khai Kết luận thanh tra; hồ sơ thanh tra; trách nhiệm cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có liên quan; xử lý hành vi không thực hiện yêu cầu, kết luận, quyết định xử lý về thanh tra. Mục 7 “Giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra“ quy định về trách nhiệm của người ra quyết định thanh tra, thủ trưởng cơ quan, đơn vị quản lý trực tiếp công chức tham gia đoàn thanh tra; nội dung giám sát hoạt động của đoàn thanh tra; nhiệm vụ, quyền hạn của người thực hiện giám sát; trách nhiệm của trưởng đoàn thanh tra, thành viên đoàn thanh tra trong hoạt động giám sát; tổ chức việc giám sát, báo cáo kết quả giám sát; quyền của đối tượng thanh tra. Mục 8 “Quyền và nghĩa vụ của đối tượng thanh tra“ quy định về quyền và nghĩa vụ của đối tượng thanh tra. Mục 9 “Giải quyết khiếu nại, tố cáo, phản ánh, kiến nghị trong hoạt động thanh tra“ quy định về khiếu nại và giải quyết khiếu nại trong hoạt động thanh tra; thẩm quyền, trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại trong hoạt động thanh tra; tố cáo, kiến nghị, phản ánh và giải quyết tố cáo, kiến nghị, phản ánh về hoạt động thanh tra.

Chương VI “Thực hiện Kết luận thanh tra“ có 4 Điều (từ Điều 104 đến Điều 108) quy định về: Trách nhiệm của thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp với cơ quan ban hành Kết luận thanh tra; trách nhiệm của người ký Kết luận thanh tra; trách nhiệm của đối tượng thanh tra, người đứng đầu cơ quan, tổ chức quản lý trực tiếp đối tượng thanh tra và cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan; theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện Kết luận thanh tra; xử lý vi phạm trong thực hiện Kết luận thanh tra.

- Chương VII “Phối hợp trong hoạt động thanh tra, kiểm toán nhà nước, điều tra“ gồm 5 điều (từ Điều 109 đến Điều 113) quy định về: Trách nhiệm phối hợp trong hoạt động thanh tra, kiểm toán, điều tra; trách nhiệm của Tổng Thanh tra Chính phủ và Tổng Kiểm toán nhà nước; trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan thanh tra và Trưởng kiểm toán khu vực, chuyên ngành; tham khảo ý kiến trong hoạt động thanh tra, kiểm toán; trách nhiệm của cơ quan điều tra.

- Chương VIII (Điều kiện bảo đảm hoạt động của cơ quan thanh tra) gồm 3 điều (từ Điều 114 đến Điều 116) quy định về: Kinh phí hoạt động của cơ quan thanh tra nhà nước; đầu tư hiện đại hóa hoạt động thanh tra; chế độ, chính sách đối với thanh tra viên; thẻ thanh tra.

- Chương IX (Thanh tra nhân dân) gồm 11 Điều (từ Điều 117 đến Điều 127) quy định về: tổ chức Thanh tra nhân dân; nhiệm vụ Thanh tra nhân dân; Quyền hạn của Ban thanh tra nhân dân;  tổ chức Ban thanh tra nhân dân ở xã, phường, thị trấn; hoạt động của Ban thanh tra nhân dân ở xã, phường, thị trấn; Trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp xã; Trách nhiệm của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam xã, phường, thị trấn; tổ chức Ban thanh tra nhân dân ở cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập, doanh nghiệp nhà nước; hoạt động của Ban thanh tra nhân dân ở cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập, doanh nghiệp nhà nước; trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập, doanh nghiệp nhà nước; trách nhiệm của Ban chấp hành Công đoàn cơ sở.

- Chương X (Điều khoản thi hành) gồm 5 Điều (từ Điều 128 đến Điều 131) quy định về: Tổ chức và hoạt động thanh tra trong quân đội nhân dân, Công an nhân dân, Ngân hàng nhà nước Việt Nam; hướng dẫn hoạt động thanh tra chuyên ngành; tổ chức, hoạt động thanh tra nội vụ trong đơn vị sự nghiệp, doanh nghiệp; hiệu lực thi hành.

**V. NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA DỰ THẢO LUẬT**

Trên cơ sở xác định mục tiêu, quan điểm chỉ đạo sửa đổi Luật như trên, dự thảo Luật Thanh tra (sửa đổi) đã quy định những nội dung cơ bản sau:

**1. Phân định rõ hoạt động thanh tra và kiểm tra**

Hoạt động thanh tra và kiểm tra phục vụ yêu cầu quản lý của các cơ quan rất khác nhau về mục đích, yêu cầu, trình tự, thủ tục và hệ quả pháp lý. Hoạt động thanh tra đã được luật hóa và thực hiện có hiệu quả trong nhiều năm qua. Hoạt động kiểm tra là hoạt động thường xuyên của các cơ quan quản lý nhà nước. Tuy nhiên, chưa có văn bản nào phân định rõ hoạt động thanh tra và kiểm tra. Để tạo thuận lợi cho các cơ quan nhà nước có cơ sở pháp lý để lựa chọn công cụ thanh tra, kiểm tra phục vụ yêu cầu quản lý, dự thảo Luật đã phân định rõ hoạt động thanh tra và kiểm tra (Điều 9, dự thảo Luật), cụ thể là:

- Thanh tra là hoạt động của cơ quan thanh tra nhà nước có thẩm quyền để xem xét, đánh giá, xử lý việc thực hiện trách nhiệm quản lý nhà nước và kết quả thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, cá nhân nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước.

Hoạt động thanh tra bao gồm thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành.

Thanh tra hành chính xem xét, đánh giá 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.

Thanh tra chuyên ngành xem xét, đánh giá 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.

- Kiểm tra là hoạt động được thực hiện thường xuyên, liên tục của các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân được giao nhiệm vụ quản lý nhằm đôn đốc thực hiện chủ trương, chính sách, pháp luật, nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước; phát hiện, ngăn chặn và xử lý kịp thời các hành vi vi phạm trật tự quản lý.

**2. Trách nhiệm quản lý nhà nước và thẩm quyền tổ chức thực hiện hoạt động thanh tra của Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Chủ tịch UBND cấp tỉnh**

Dự thảo Luật đã xác định rõ các chức danh có thẩm quyền tổ chức hoạt động thanh tra gồm: Thủ tướng Chính phủ; Tổng Thanh tra Chính phủ; Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ; Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Chỉ có cơ quan thanh tra được thành lập theo quy định của Luật này mới được phép tiến hành hoạt động thanh tra. Bộ trưởng, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm điều hòa, phối hợp hoạt động thanh tra với hoạt động kiểm tra trong phạm vi quản lý của mình nhằm đạt được hiệu lực quản lý nhà nước, đồng thời không gây phiền hà cho đối tượng quản lý.

Bên cạnh đó, Dự thảo Luật cũng đã quy định trách nhiệm của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm tổ chức, chỉ đạo hoạt động thanh tra, cho ý kiến chỉ đạo đối với các dự thảo Kết luận thanh tra, xử lý kịp thời kiến nghị thanh tra và trực tiếp chỉ đạo thực hiện Kết luận thanh tra.

Căn cứ vào các quy định của pháp luật chuyên ngành, Thủ trưởng các cơ quan quản lý nhà nước có trách nhiệm tổ chức hoạt động kiểm tra thường xuyên để xử lý kịp thời hành vi vi phạm pháp luật của tổ chức, cá nhân, bảo đảm trật tự, hiệu quả của công tác quản lý trong lĩnh vực và địa bàn thuộc trách nhiệm của mình.

Bộ trưởng, Chủ tịch UBND cấp tỉnh có trách nhiệm tổ chức phối hợp hoạt động thanh tra của các cơ quan thanh tra với hoạt động kiểm tra thường xuyên của cơ quan quản lý trong phạm vi quản lý của bộ, ngành và địa phương mình quản lý, bảo đảm không trùng lặp, chồng chéo, gây phiền hà cho cơ quan, tổ chức, cá nhân; bảo đảm các hoạt động thanh tra cơ bản chỉ thực hiện theo kế hoạch, các hoạt động kiểm tra được thực hiện thường xuyên, liên tục.

**3. Về tổ chức, chức năng và nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan thanh tra theo cấp hành chính**

***3.1. Về tổ chức và chức năng của các cơ quan thanh tra theo cấp hành chính***

Dự thảo Luật thanh tra kế thừa các quy định hiện hành về tổ chức các cơ quan thanh tra nhà nước và thiết kế mô hình các cơ quan thanh tra cho phù hợp với thực tiễn quản lý nhà nước của các bộ, ngành, địa phương. Theo đó, hệ thống hành chính nhà nước có các cơ quan thanh tra: Thanh tra Chính phủ; Thanh tra bộ, cơ quan ngang bộ; Thanh tra Tổng cục, Cục và tương đương; Thanh tra tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Thanh tra chuyên ngành thuộc cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và Thanh tra huyện ở những nơi đáp ứng được các tiêu chí thành lập thanh tra huyện.

Các cơ quan thanh tra theo cấp hành chính là bộ phận của hệ thống các cơ quan thanh tra bao gồm Thanh tra Chính phủ; Thanh tra tỉnh và Thanh tra huyện, cụ thể là:

- Dự thảo Luật Thanh tra xác định Thanh tra Chính phủ là cơ quan quản lý nhà nước cao nhất của Chính phủ về các lĩnh vực thanh tra và thực hiện quyền thanh tra trong các lĩnh vực công tác thanh tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng chống tham nhũng. Ngoài những nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định trước đây, dự thảo Luật nhấn mạnh quyền hạn và trách nhiệm của Thanh tra Chính phủ trong kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn theo tinh thần của Luật Phòng, chống tham nhũng 2018 và trong công tác tiếp công dân.

- Cơ quan thanh tra cấp tỉnh: Tổ chức, sắp xếp lại các cơ quan thanh tra sở, thanh tra huyện và thanh tra tỉnh theo hướng thu gọn đầu mối. Thanh tra tỉnh thực hiện thanh tra hành chính trong phạm vi toàn tỉnh và thực hiện thanh tra chuyên ngành đối với những lĩnh vực không tổ chức thanh tra sở. Trên cơ sở sắp xếp lại biên chế thanh tra các huyện thuộc tỉnh, sẽ thành lập các phòng thanh tra thuộc Thanh tra tỉnh để phụ trách công tác thanh tra theo địa bàn các huyện đối với những huyện không tổ chức thanh tra huyện.

- Thanh tra huyện là cơ quan của Ủy ban nhân dân cấp huyện thực hiện nhiệm vụ thanh tra hành chính, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng theo quy định của pháp luật. Dự thảo luật quy định Thanh tra huyện được thành lập ở huyện thỏa mãn một trong các tiêu chí: có dân số từ … dân trở lên; thu ngân sách bình quân 05 năm từ … trở lên; huyện miền núi, biên giới, hải đảo mà trung tâm hành chính huyện cách trung tâm hành chính tỉnh từ…km trở lên và có điều kiện đi lại khó khăn.

Việc thành lập Thanh tra huyện do Thủ tướng Chính phủ quyết định theo đề nghị của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh sau khi thống nhất với Tổng Thanh tra Chính phủ. Tại những huyện được thành lập Thanh tra huyện theo quy định của Luật Thanh tra, tổ chức thanh tra huyện và Ban tiếp công dân huyện được hợp nhất thành Thanh tra huyện.

Tại những nơi không tổ chức Thanh tra huyện thì chức năng thanh tra do Thanh tra tỉnh thực hiện; chức năng quản lý nhà nước và tham mưu giải quyết khiếu nại, tố cáo do Ban Tiếp công dân huyện thực hiện; chức năng quản lý nhà nước và phòng chống tham nhũng do cơ quan Nội vụ thực hiện. Các công chức thanh tra huyện một phần sẽ sắp xếp, chuyển biên chế về Thanh tra tỉnh và một phần chuyển sang Ban Tiếp công dân huyện.

- Về tổ chức Ban tiếp công dân: Luật Tiếp công dân hiện nay quy định Ban Tiếp công dân Trung ương thuộc Thanh tra Chính phủ, Ban tiếp công dân ở cấp tỉnh, cấp huyện thuộc Ủy ban nhân dân cùng cấp, do một Phó Chánh văn phòng phụ trách. Việc tổ chức như vậy làm cho công tác tiếp dân có phần tách rời với công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo. Để khắc phục tình trạng này, Luật Thanh tra sửa đổi dự kiến sẽ đưa Ban tiếp công dân của tỉnh thuộc cơ cấu của Thanh tra tỉnh do một Phó Chánh thanh tra tỉnh làm Trưởng ban.

Việc quy định thành lập cơ quan thanh tra huyện linh hoạt dựa trên các tiêu chí nêu trên bảo đảm việc sắp xếp tổ chức các cơ quan thanh tra phù hợp với tình hình thực tiễn tại các địa phương; tạo sự chủ động trong việc sử dụng công chức phục vụ các yêu cầu, nhiệm vụ quan trọng của địa phương, nâng cao hiệu quả sử dụng công chức và hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước. Những địa bàn thực sự không cần tổ chức cơ quan thanh tra, nhu cầu thanh tra của cấp huyện với cấp xã không còn nhiều thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện vẫn có thể sử dụng công cụ kiểm tra phục vụ yêu cầu quản lý nhà nước của mình trên địa bàn.

***3.2. Về nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan thanh tra theo cấp hành chính***

Trên cơ sở rà soát, tổng kết các quy định pháp luật về thanh tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng, Ban soạn thảo đã thiết kế nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan thanh tra nói chung và các cơ quan thanh tra theo cấp hành chính nói riêng theo nhóm chức năng, nhiệm vụ bao gồm: trong lĩnh vực thanh tra; tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng. Đồng thời, phân định rõ nhiệm vụ của cơ quan thanh tra và nhiệm vụ của người đứng đầu cơ quan thanh tra.

Các quy định này đảm bảo phù hợp, thống nhất với các văn bản pháp luật có quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan thanh tra nhà nước được quy định tại Luật thanh tra hiện hành, Luật Tiếp công dân, Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo và Luật Phòng, chống tham nhũng, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức chính quyền địa phương và các văn bản pháp luật có liên quan.

**4. Về cơ quan thanh tra theo ngành**

Dự thảo Luật quy định về thanh tra theo ngành gồm: Thanh tra bộ, Thanh tra tổng cục, cục thuộc bộ và Thanh tra sở, cụ thể là:

- Thanh tra bộ là cơ quan của Bộ, giúp Bộ trưởng quản lý công tác thanh tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ; tiến hành thanh tra hành chính đối với cơ quan, tổ chức cá nhân thuộc quyền quản lý trực tiếp của bộ trưởng; tiến hành thanh tra chuyên ngành trong các lĩnh vực không có tổ chức thanh tra chuyên ngành thuộc thẩm quyền quản lý nhà nước của bộ; thực hiện nhiệm vụ tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng theo quy định của pháp luật. Thanh tra bộ chịu sự chỉ đạo, điều hành của Bộ trưởng và chịu sự chỉ đạo về công tác, hướng dẫn về tổ chức, nghiệp vụ của Thanh tra Chính phủ.

- Thanh tra Tổng cục, Cục là cơ quan của Tổng cục, Cục để thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng theo quy định của pháp luật. Thanh tra Tổng cục, Cục chịu sự chỉ đạo, điều hành của Tổng cục trưởng, Cục trưởng, sự hướng dẫn nghiệp vụ của Thanh tra bộ.

Dự thảo Luật quy định việc thành lập Thanh tra Tổng cục, Cục ở một số lĩnh vực như: lĩnh vực Tài nguyên & Môi trường, Tài chính, Giao thông, Nông nghiệp & Phát triển nông thôn, xây dựng, công thương…

Đồng thời, tổ chức, sắp xếp lại các cơ quan thanh tra của các Bộ theo hướng Thanh tra Bộ thực hiện thanh tra hành chính trong phạm vi quản lý của Bộ trưởng và thực hiện thanh tra chuyên ngành đối với những lĩnh vực quản lý không tổ chức thanh tra chuyên ngành ở các Tổng cục, Cục thuộc bộ.

Việc thành lập cơ quan thanh tra ở một số Tổng cục, Cục thuộc bộ để thực hiện thanh tra chuyên ngành trong phạm vi quản lý của Tổng Cục trưởng, Cục trưởng là cần thiết để khắc phục những bất cập trong việc giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành theo tinh thần của Luật Thanh tra 2010 và Nghị định số 07/2012/NĐ-CP về cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành và hoạt động thanh tra chuyên ngành.

- Thanh tra sở là cơ quan của sở, giúp Giám đốc sở tiến hành thanh tra chuyên ngành, làm nhiệm vụ tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng theo quy định của pháp luật. Thanh tra sở chịu sự chỉ đạo, điều hành của Giám đốc sở và chịu sự chỉ đạo về công tác, hướng dẫn về tổ chức, nghiệp vụ của Thanh tra tỉnh.

Chỉ thành lập Thanh tra sở là cơ quan thanh tra chuyên ngành ở một số lĩnh vực có nhu cầu thanh tra cao và ảnh hưởng nhiều đến cuộc sống của người dân và doanh nghiệp (Tài nguyên và Môi trường; Tài chính; Khoa học và Công nghệ; Giao thông vận tải; Nông nghiệp và Phát triển nông thôn; Y tế; Giáo dục; Lao động, Thương binh và Xã hội; Kế hoạch đầu tư; Công thương; Thông tin – Truyền thông; Văn hóa, thể thao, du lịch; Nội vụ). Việc thành lập Thanh tra sở trong các cơ quan chuyên môn khác của Ủy ban nhân dân tỉnh do Thủ tướng Chính phủ quyết định theo đề nghị của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh sau khi thống nhất với Tổng Thanh tra Chính phủ.

Những lĩnh vực quản lý nhà nước không thành lập Thanh tra sở thì chức năng thanh tra do Thanh tra tỉnh thực hiện. Nhiệm vụ tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tối cáo và phòng, chống tham nhũng sẽ do Giám đốc sở giao cho các đơn vị khác thuộc sở đảm nhận.

Nhiều hoạt động được quy định là thanh tra chuyên ngành hiện nay (thanh tra thường xuyên) thực chất là hoạt động kiểm tra sẽ không nằm trong hệ thống các cơ quan thanh tra, không hoạt động theo quy định của Luật thanh tra. Các hoạt động này thực hiện theo các quy định về kiểm tra chuyên ngành với mục đích để giữ gìn trật tự, kỷ cương công cộng mà không cần thiết phải giao chức năng thanh tra chuyên ngành cho các cơ quan này như hiện nay, ví dụ như Đội quản lý trật tự xây dựng, Đội quản lý an toàn giao thông, Ban vệ sinh an toàn thực phẩm… Điều này là phù hợp với thực tế yêu cầu quản lý cũng như tách bạch giữa hoạt động thanh tra và kiểm tra mà hiện nay đang có sự lẫn lộn và gây ra sự phản ứng khi cho rằng có quá nhiều cơ quan tiến hành thanh tra, làm ảnh hưởng đến hoạt động sản xuất kinh doanh của người dân và doanh nghiệp.

Việc tổ chức, sắp xếp lại thanh tra Sở là phù hợp với tinh thần và quy định mới đây về các cơ quan chuyên môn ở địa phương tại Nghị định số 107/2020/NĐ-CP ngày 14/9/2020 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 24/2014/NĐ-CP ngày 04/4/2014 của Chính phủ quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

**5. Tổ chức, hoạt động thanh tra trong các cơ quan khác của nhà nước**

Để tạo cơ sở pháp lý cho tổ chức và hoạt động các cơ quan khác của nhà nước, dự thảo Luật Thanh tra (sửa đổi) đã quy định mang tính nguyên tắc như tổ chức, chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan thanh tra theo nhóm các cơ quan có đặc điểm chung, cụ thể là:

- Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán nhà nước thành lập cơ quan thanh tra giúp Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước thực hiện nhiệm vụ thanh tra nội bộ, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng thuộc thẩm quyền, trách nhiệm của Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán nhà nước.

Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước căn cứ vào quy định của Luật này ban hành theo thẩm quyền hoặc trình cơ quan có thẩm quyền ban hành quy định về chức năng, nhiệm vụ, tổ chức và hoạt động thanh tra của Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán nhà nước.

- Bảo hiểm xã hội Việt Nam thành lập cơ quan thanh tra để thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành trong các lĩnh vực quản lý của Bảo hiểm xã hội Việt Nam.

- Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp thành lập cơ quan thanh tra để thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Cơ quan thanh tra của Bảo hiểm xã hội Việt Nam, Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp có trách nhiệm giúp Tổng Giám đốc Bảo hiểm xã hội Việt Nam, Chủ tịch Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp thực hiện các nhiệm vụ tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng theo quy định của pháp luật.

- Đài truyền hình Việt Nam, Đài tiếng nói Việt Nam, Thông tấn xã Việt Nam, Học viện chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam, Viện Hàn lâm Khoa học và Công nghệ Việt Nam, Đại học quốc gia Hà Nội, Đại học quốc gia thành phố Hồ Chí Minh thành lập cơ quan thanh tra để giúp Thủ trưởng thực hiện nhiệm vụ thanh tra nội bộ, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng theo quy định của pháp luật.

Để đảm bảo hiệu quả tổ chức và hoạt động của các cơ quan thanh tra trong các cơ quan khác của nhà nước, dự thảo Luật quy định Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu, tổ chức và hoạt động của Thanh tra Bảo hiểm xã hội Việt Nam, Thanh tra quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp, Thanh tra Đài truyền hình Việt Nam, Thanh tra Đài tiếng nói Việt Nam, Thanh tra Thông tấn xã Việt Nam, Thanh tra Học viện chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Thanh tra Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam, Thanh tra Viện Hàn lâm Khoa học và Công nghệ Việt Nam, Thanh tra Đại học quốc gia Hà Nội, Thanh tra Đại học quốc gia thành phố Hồ Chí Minh và chế độ chính sách đối với công chức, viên chức thực hiện các nhiệm vụ thanh tra tại cơ quan nói trên.

**6. Thanh tra viên**

Để góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác thanh tra dự thảo Luật thiết kế một chương quy định về Thanh tra viên. Trong đó quy định:

- Thanh tra viên là công chức, sĩ quan Quân đội nhân dân, sĩ quan Công an nhân dân được bổ nhiệm vào ngạch thanh tra để thực hiện các nhiệm vụ thanh tra theo quy định của pháp luật. Các ngạch Thanh tra viên bao gồm Thanh tra viên, Thanh tra viên chính, Thanh tra viên cao cấp. Tổng Thanh tra Chính phủ bổ nhiệm, miễn nhiệm Thanh tra viên cao cấp. Thanh tra viên và Thanh tra viên chính do Bộ trưởng, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh bổ nhiệm theo thẩm quyền quản lý công chức. Đối với những ngành, lĩnh vực đặc thù có cơ quan thanh tra được thành lập theo quy định của Điều ước quốc tế thì Thủ tướng Chính phủ phủ bổ nhiệm Thanh tra viên đặc biệt theo đề nghị của Bộ trưởng và Tổng Thanh tra Chính phủ. Thanh tra viên phải tuân thủ pháp luật, chịu trách nhiệm trước Thủ trưởng cơ quan quản lý trực tiếp và trước pháp luật về thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Thanh tra viên được cấp trang phục thanh tra, thẻ thanh tra.

- Về tiêu chuẩn Thanh tra viên:

+ Trung thành với Tổ quốc và Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; có phẩm chất đạo đức tốt, có ý thức trách nhiệm, liêm khiết, trung thực, công minh, khách quan;

+ Tốt nghiệp đại học, có kiến thức quản lý nhà nước và am hiểu pháp luật; đối với Thanh tra viên chuyên ngành còn phải có kiến thức chuyên môn về chuyên ngành đó;

+ Được Tổng Thanh tra Chính phủ cấp chứng chỉ bồi dưỡng về nghiệp vụ thanh tra phù hợp với các ngạch thanh tra viên;

+ Có ít nhất 02 năm làm công tác thanh tra (không kể thời gian tập sự), trừ trường hợp là cán bộ, công chức, viên chức, sĩ quan Quân đội nhân dân, sĩ quan Công an nhân dân công tác ở cơ quan, tổ chức, đơn vị khác từ 05 năm trở lên chuyển sang cơ quan thanh tra nhà nước…

Các quy định về tiêu chuẩn đối với Thanh tra viên nhằm nâng cao tiêu chuẩn đối với công chức làm nhiệm vụ thanh tra. Cùng với việc hoàn thiện các quy định pháp luật về thanh tra và việc đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ thanh tra, ngành thanh tra hướng tới xây dựng đội ngũ công chức thanh tra chính quy, chuyên nghiệp, đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ thanh tra, đồng thời phục vụ tốt yêu cầu quản lý nhà nước của các cơ quan quản lý nhà nước.

**7. Hoạt động thanh tra**

Đây là một trong những nội dung quan trọng của dự thảo Luật. Kế thừa những mặt tích của Luật Thanh tra hiện hành, luật hóa những quy định đã được thực hiện có hiệu quả thời gian qua, dự thảo Luật đã quy định hoạt động thanh tra tại Chương V, hoạt động thanh tra được quy định cụ thể là:

- Những quy định chung trong hoạt động thanh tra gồm xây dựng, định hướng hoạt động thanh tra, kế hoạch thanh tra; hình thức thanh tra; thời hạn thanh tra; căn cứ ra quyết định thanh tra; trách nhiệm của thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước, nười ra quyết định thanh tra, trưởng đoàn thanh tra; bảo đảm kỷ cương, kỷ luật trong hoạt động thanh tra; xử lý hành vi vi phạm pháp luật của người ra quyết định thanh tra, thành viên đoàn thanh tra; xử lý chồng chéo, trùng lắp trong quá trình thanh tra.

Đặc biệt, việc xây dựng, ban hành Định hướng hoạt động thanh tra hằng năm, kế hoạch thanh tra đã được quy định cụ thể theo hướng công khai, minh bạch, ví dụ như dự thảo Luật đã xác định việc xây dựng Định hướng hoạt động thanh tra, kế hoạch thanh tra nhằm bảo đảm cho hoạt động thanh tra có trọng tâm, trọng điểm, tránh chồng chéo, trùng lặp trong hoạt động giữa các cơ quan thanh tra và giữa cơ quan thanh tra với các cơ quan kiểm tra, kiểm toán, giám sát, góp phần nâng cao hiệu quả, hiệu lực của công tác công tác quản lý nhà nước. Định hướng hoạt động thanh tra hằng năm được xây dựng căn cứ vào yêu cầu của nhiệm vụ phát triển kinh tế-xã hội của Chính phủ và việc tăng cường trách nhiệm, kỷ cương, kỷ luật quản lý nhà nước trong các lĩnh vực. Kế hoạch thanh tra được xây dựng căn cứ vào Định hướng hoạt động thanh tra hằng năm và yêu cầu của nhiệm vụ phát triển kinh tế-xã hội và công tác quản lý thuộc phạm vi quản lý của lĩnh vực và địa phương...

- Quy định cụ thể về Đoàn thanh tra: dự thảo Luật đã quy định việc ra quyết định thanh tra và thành lập đoàn thanh tra; nhiệm vụ, quyền hạn của Trưởng đoàn thanh tra; nhiệm vụ, quyền hạn của thành viên Đoàn thanh tra, theo đó thì:

+ Thủ trưởng cơ quan thanh tra phải ra quyết định thanh tra, thành lập Đoàn thanh tra để thực hiện nhiệm vụ thanh tra. Đoàn thanh tra có Trưởng đoàn thanh tra, Phó Trưởng đoàn thanh tra (nếu cần thiết), thành viên Đoàn thanh tra. Phó Trưởng đoàn thanh tra có trách nhiệm giúp Trưởng đoàn thanh tra thực hiện nhiệm vụ được giao, phụ trách một số hoạt động của Đoàn thanh tra khi được Trưởng đoàn thanh tra giao. Thành viên Đoàn thanh tra thực hiện nhiệm vụ theo sự phân công của Trưởng đoàn thanh tra. Trưởng Đoàn thanh tra, Thành viên đoàn thanh tra phải là người có phẩm chất đạo đức và chuyên môn tốt, không có xung đột lợi ích khi thực hiện nhiệm vụ thanh tra. Người ra quyết định thanh tra có thể thay đổi Trưởng Đoàn thanh tra, thành viên đoàn thanh tra khi cần thiết. Chính phủ quy định cụ thể các trường hợp thay đổi trưởng đoàn thanh tra, thành viên đoàn thanh tra

+ Trong quá trình thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra có nhiệm vụ, quyền hạn sau đây: tổ chức, chỉ đạo các thành viên Đoàn thanh tra thực hiện đúng nội dung quyết định thanh tra; kiến nghị với người ra quyết định thanh tra áp dụng biện pháp thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của người ra quyết định thanh tra; yêu cầu đối tượng thanh tra cung cấp thông tin, tài liệu, báo cáo bằng văn bản, giải trình về vấn đề liên quan đến nội dung thanh tra; khi cần thiết có thể tiến hành kiểm kê tài sản liên quan đến nội dung thanh tra của đối tượng thanh tra…

+ Trong quá trình thanh tra,thành viên Đoàn thanh tra có nhiệm vụ, quyền hạn:thực hiện nhiệm vụ theo sự phân công của Trưởng đoàn thanh tra; yêu cầu đối tượng thanh tra cung cấp thông tin, tài liệu, báo cáo bằng văn bản, giải trình về vấn đề liên quan đến nội dung thanh tra; yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung thanh tra cung cấp thông tin, tài liệu đó.

- Chuẩn bị thanh tra: dự thảo Luật đã luật hóa quy trình nghiệp vụ chuẩn bị thanh tra đã được thể hiện trong các văn bản hướng dẫn nghiệp vụ của ngành thanh tra. Những nội dung này đã chứng minh tính hợp lý trong quá trình các cơ quan thanh tra thực hiện hoạt động chuẩn bị thanh tra. Hoạt động chuẩn bị thanh tra bao gồm: thu thập thông tin, tài liệu; việc ra quyết định thanh tra, gửi quyết định thanh tra cho đối tượng thanh tra; việc xây dựng, phê duyệt, phổ biến kế hoạch tiến hành thanh tra; xây dựng đề cương yêu cầu đối tượng thanh tra báo cáo; thông báo việc công bố quyết định thanh tra.

- Tiến hành thanh tra: dự thảo Luật đã quy định cụ thể việc tiến hành thanh tra của các cơ quan thanh tra nhà nước thông qua hoạt động của Đoàn thanh tra cụ thể như việc công bố quyết định thanh tra; xác định địa điểm, thời gian làm việc của Đoàn thanh tra; việc thu thập thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung thanh tra; kiểm tra, xác minh thông tin, tài liệu; việc xử lý sai phạm trong quá trình thanh tra… Đặc biệt, dự thảo Luật đã bổ sung một số quy định nhằm tháo gỡ khó khăn trong công tác thanh tra hiện nay như quy định về sửa đổi, bổ sung Kế hoạch tiến hành thanh tra (Điều 70); việc tạm dừng cuộc thanh tra (Điều 73); việc đình chỉ cuộc thanh tra (Điều 74)…

- Thực hiện quyền trong hoạt động thanh tra: nhằm bảo đảm cho các cơ quan thanh tra, đoàn thanh tra hoàn thành được nhiệm vụ thanh tra, dự thảo Luật đã quy định cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của người ra quyết định thanh tra; các quyền trong hoạt động thanh tra của trưởng đoàn thanh tra; thành viên đoàn thanh tra. Đồng thời, xác định 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…

- Kết thúc cuộc thanh tra: dự thảo Luật đã quy định cụ thể sau khi kết thúc cuộc thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra phải có văn bản báo cáo kết quả thanh tra gửi tới người ra quyết định thanh tra. Người ra quyết định thanh tra xem xét, đánh giá các nội dung trong báo cáo kết quả thanh tra và chỉ đạo Trưởng đoàn thanh tra xây dựng dự thảo Kết luận thanh tra trình Người ra quyết định thanh tra… Dự thảo Luật đã có những quy định mới liên quan đến việc thẩm định dự thảo Kết luận thanh tra (Điều 88)…

- Giám sát hoạt động Đoàn thanh tra: để bảo đảm hoạt động của Đoàn thanh tra đúng pháp luật, nâng cao hiệu quả công tác thanh tra; kịp thời phát hiện và xử lý các hành vi vi phạm trong hoạt động thanh tra, dự thảo Luật đã quy định một mục về giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra trong chương hoạt động thanh tra. Trong đó quy định rõ trách nhiệm của Người ra quyết định thanh tra, Thủ trưởng cơ quan, đơn vị quản lý trực tiếp công chức tham gia Đoàn thanh tra; nội dung giám sát hoạt động Đoàn thanh tra; nhiệm vụ, quyền hạn của người thực hiện giám sát; trách nhiệm của Trưởng Đoàn thanh tra, Thành viên Đoàn thanh tra trong hoạt động giám sát; Tổ chức việc giám sát, báo cáo giám sát…

**8. Phối hợp trong hoạt động thanh tra và việc xử lý chống chồng chéo, trùng lặp trong hoạt động thanh tra, giữa thanh tra và kiểm toán**

Dự thảo Luật đã xác định cụ thể các nguyên tắc để tránh chồng chéo, trùng lặp trong hoạt động thanh tra và giữa hoạt động thanh tra với hoạt động kiểm toán khi xây dựng Kế hoạch và trong quá trình triển khai thực hiện.

Về chồng chéo, trùng lắp trong hoạt động thanh tra: Quy định Bộ, tỉnh chỉ có một Kế hoạch thanh tra do Bộ trưởng, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh ban hành. Kế hoạch thanh tra của Bộ, của tỉnh 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 chồng chéo, trùng lặp giữa hoạt động thanh tra và hoạt động kiểm toán: dự thảo Luật quy định cụ thể về trách nhiệm của Thanh tra chính phủ và Kiểm toán nhà nước phải có đánh giá, tổng kết kết quả công tác thanh tra, kiểm toán để có căn cứ xây dựng kế hoạch cho năm tiếp theo. Việc xây dựng kế hoạch thanh tra, kiểm toán hằng năm phải có sự trao đổi, thống nhất giữa Tổng Thanh tra và Tổng Kiểm toán nhà nước, thực hiện 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 kiểm toán.

Thủ trưởng cơ quan thanh tra và Tổng Kiểm toán Nhà nước, Trưởng kiểm toán khu vực, chuyên ngành có trách nhiệm phối hợp trong hoạt động, trao đổi thường xuyên để tránh chồng chéo, trùng lặp khi tiến hành thanh tra, kiểm toán. Trường hợp phát hiện thấy nội dung, phạm vi thanh tra có chồng chéo, trùng lặp với cơ quan thực hiện chức năng thanh tra khác hoặc Kiểm toán nhà nước, Thủ trưởng cơ quan tiến hành thanh tra phải báo cáo ngay với Thủ trưởng cơ quan hành chính cùng cấp, cơ quan thanh tra cấp trên và cơ quan, đơn vị có liên quan để có giải pháp phù hợp tránh chồng chéo, trùng lặp và đảm bảo tính kế thừa trong hoạt động giữa các cơ quan, đơn vị. Trong trường hợp không thống nhất được ý kiến thì báo cáo Tổng Thanh tra Chính phủ và Tổng Kiểm toán nhà nước xem xét, giải quyết.

**9. Về việc xử lý sai phạm trong quá trình thanh tra**

Để tăng cường hiệu quả phối hợp giữa cơ quan thanh tra với cơ quan Điều tra, Kiểm sát để xử lý các sai phạm trong quá trình thanh tra, dự thảo Luật đã quy định:

- Trong quá trình thanh tra, nếu phát hiện có sai phạm thì Trưởng đoàn thanh tra, thành viên Đoàn thanh tra lập biên bản về việc sai phạm để làm cơ sở xử lý theo quy định của pháp luật. Người ra quyết định thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra, thành viên Đoàn thanh tra phải thực hiện các quyền thanh tra cần thiết quy định tại Điều ...của Luật này để chấm dứt hành vi vi phạm, kịp thời bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

Trong trường hợp sai phạm của đối tượng thanh tra và cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có liên quan không thuộc thẩm quyền xử lý của mình thì Trưởng đoàn thanh tra kiến nghị Người ra quyết định thanh tra hoặc Thủ trưởng cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý.

- Khi phát hiện hồ sơ, tài liệu về các hành vi sau đây thì Trưởng đoàn thanh tra phải báo cáo Người ra quyết định thanh tra chuyển 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:

+ Các hành vi về tham nhũng: hành vi tham ô tài sản; hành vi lạm dụng chức vụ, quyền hạn chiếm đoạt tài sản; hành vi lợi dụng chức vụ, quyền hạn trong khi thi hành công vụ; hành vi lạm quyền trong khi thi hành công vụ; hành vi lợi dụng chức vụ, quyền hạn gây ảnh hưởng đối với người khác để trục lợi;

+ Các hành vi vi phạm về quản lý kinh tế: hành vi vi phạm quy định về quản lý, sử dụng tài sản Nhà nước gây thất thoát, lãng phí; hành vi vi phạm quy định về quản lý và sử dụng vốn đầu tư công gây hậu quả nghiêm trọng; hành vi vi phạm quy định về kế toán; hành vi vi phạm quy định về đấu thầu;

+ Hành vi vi phạm quy định về quản lý đất đai;

+ Hành vi vi phạm quy định về đầu tư công trình xây dựng; hành vi vi phạm quy định về xây dựng;

+ Các hành vi vi phạm trong lĩnh vực thuế, tài chính, ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm: hành vi trốn thuế; hành vi vi phạm quy định về hoạt động ngân hàng; hành vi trốn đóng bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp cho người lao động.

- Cơ quan điều tra có trách nhiệm thông báo cho Cơ quan thanh tra đã chuyển hồ sơ, tài liệu về kết quả giải quyết vụ việc. Cơ quan thanh tra đã chuyển hồ sơ, tài liệu có trách nhiệm theo dõi việc giải quyết của Cơ quan điều tra; trường hợp Cơ quan thanh tra không đồng ý với việc giải quyết của Cơ quan điều tra thì Thủ trưởng Cơ quan thanh tra báo cáo Thủ trưởng cơ quan quản lý cấp trên biết và xin ý kiến chỉ đạo.

- Cùng với việc chuyển hồ sơ, tài liệu cho Cơ quan điều tra, Người ra quyết định thanh tra chỉ đạo Đoàn thanh tra tiếp tục thanh tra về các nội dung theo Kế hoạch tiến hành thanh tra đã phê duyệt và ban hành Kết luận thanh tra theo quy định của pháp luật về thanh tra.

Quy định này cũng giúp xác định rõ trách nhiệm của các cơ quan thanh tra, cơ quan điều tra và các cơ quan nhà nước có liên quan trong việc phát hiện và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật nói chung và các hành vi tội phạm nói riêng.

**10. Về Thanh tra nhân dân**

Hoạt động của các cơ quan thanh tra nhà nước và của các Ban thanh tra nhân dân là khác nhau về bản chất. Hoạt động của cơ quan thanh tra mang tính quyền lực nhà nước; Ban thanh tra nhân dân là một trong những thiết chế dân chủ cơ sở, hoạt động của Ban thanh tra nhân dân là hoạt động giám sát của nhân dân với các cơ quan nhà nước và doanh nghiệp nhà nước. Do vậy, cần tách nội dung về thanh tra nhân dân ra khỏi Luật Thanh tra.

Dự thảo Luật Thanh tra sửa đổi không có nội dung về thanh tra nhân dân nên Thanh tra Chính phủ đề xuất Quốc hội đưa vào Chương trình xây dựng Luật và Pháp lệnh của Quốc hội và giao cho cơ quan, tổ chức có trách nhiệm chủ trì soạn thảo trình Quốc hội thông qua trong thời gian sớm nhất.

Tuy nhiên, trong khi chưa có dự thảo Luật điều chỉnh về thanh tra nhân dân trình cùng với dự án Luật Thanh tra sửa đổi, cơ quan chủ trì soạn thảo vẫn đưa nội dung về thanh tra nhân dân vào trong dự thảo Luật làm cơ sở pháp lý điều chỉnh tổ chức và hoạt động thanh tra nhân dân.

Trên đây là Tờ trình dự án Luật Thanh tra (sửa đổi), Thanh tra Chính phủ kính trình Chính phủ xem xét, quyết định./.

|  |  |
| --- | --- |
| ***Nơi nhận:***  - Thủ tướng Chính phủ (để b/c);  - Các Phó Thủ tướng Chính phủ (để b/c);  - Các thành viên Chính phủ;  - Bộ Tư pháp;  - Văn phòng Chính phủ;  - Lưu VT, PC. | **TỔNG THANH TRA**  **Lê Minh Khái** |

1. Cụ thể là: Trong một số hoạt động thanh tra chuyên ngành, quy định về việc gửi quyết định thanh tra đến đối tượng thanh tra trước khi tiến hành thanh tra tại Khoản 5, Điều 36 Luật thanh tra, điều này có thể khiến đối tượng thanh tra xóa dấu vết vi phạm, gây khó khăn cho hoạt động thanh tra. Quy định này cũng không phù hợp với đặc điểm của ngành, địa phương trong trường hợp kế hoạch thanh tra chỉ xác định được đối tượng thanh tra theo diện rộng, theo địa bàn, nhóm đối tượng thanh tra mà không thể xác định được đích danh đối tượng thanh tra trong kế hoạch thanh tra (như thanh tra vệ sinh thực phẩm, dược phẩm, cơ sở y tế...). Bên cạnh đó, cũng do đặc thù hoạt động của một số bộ, sở, ngành cho nên khi tiến hành thanh tra trên diện rộng, vì nội dung, phạm vi, tính chất thanh tra với nhiều đối tượng về cơ bản là giống nhau, vì thế việc ra quyết định thanh tra thường là quyết định thanh tra chung cho nhiều đối tượng (cơ sở khám chữa bệnh, kinh doanh dịch vụ văn hóa, thuốc bảo vệ thực vật…) và khi kết luận thì ra kết luận thanh tra chung. Tuy nhiên, theo pháp luật thanh tra hiện hành thì nội dung này cũng chưa được quy định, hướng dẫn cụ thể dẫn đến việc thực hiện ở nhiều nơi rất khác nhau, làm giảm hiệu quả công tác thanh tra chuyên ngành. Ngoài ra, Luật thanh tra quy định trong thời hạn 15 ngày quyết định thanh tra phải được công bố cho đối tượng thanh tra và phải được lập biên bản, nhưng qua thực tế khi thực hiện gặp nhiều khó khăn, nhưmột cuộc thanh tra có nhiều đối tượng thanh tra và nằm ở các địa bàn rộng, các đơn vị hành chính lại xa trung tâm, đặc biệt đối với miền núi, biên giới đi lại khó khăn, không thể triệu tập tất cả các đối tượng thanh tra để công bố quyết định thanh tra gây khó khăn, phiền hà, tốn kém về kinh phí, phương tiện đi lại của đối tượng thanh tra. Ngoài ra, quy định về việc công bố quyết định thanh tra trước khi thanh tra đột xuất cũng gây nên những trở ngại tương tự, nhất là trong lĩnh vực an toàn thực phẩm, y tế, được phẩm, môi trường ngành nghề kinh doanh nhạy cảm... Hơn nữa, quy định việc công bố quyết định thanh tra phải được lập biên bản cũng tạo thêm thủ tục rườm rà đối với mỗi cuộc thanh tra diễn ra trong thời gian quá ngắn. Thời gian tiến hành một cuộc thanh tra chuyên ngành diễn ra nhanh, đối với nhiều lĩnh vực thì thời gian thanh tra tại đơn vị thường rất ngắn (có thể chỉ 01 buổi), do đó thủ tục công bố quyết định thanh tra là không cần thiết phải lập thành biên bản công bố riêng. [↑](#footnote-ref-1)
2. Một số cơ quan nhà nước không có chức năng quản lý nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập và doanh nghiệp nhà nước đã thành lập ban thanh tra, kiểm tra nhằm giúp cho người đứng đầu cơ quan, đơn vị trong công tác thanh tra, kiểm tra nội bộ, công tác giải quyết KN, TC, tiếp công dân, PCTN... như Học viện CTQG HCM; ĐHQG Hà Nội; Đài Tiếng nói VN; Đài THVN; Viện khoa học hàn lâm và công nghệ VN; Tổng công ty Điện lực VN; Tổng Công ty Dầu khí VN, Tổng Công ty VNPT... [↑](#footnote-ref-2)
3. Đa số thanh tra các bộ, ngành, địa phương và ngay cả Thanh tra Chính phủ cũng gặp khó khăn khi một lúc tiến hành nhiều Đoàn thanh tra với phạm vi rộng trong cả nước thì việc sử dụng con dấu của Thanh tra Chính phủ như thế nào hiện nay vẫn đang lúng túng, chưa áp dụng hoặc áp dụng không thống nhất quy định này. Việc sử dụng con dấu cho những văn bản nào là cần thiết trong quá trình thanh tra cũng có cách hiểu và áp dụng không thống nhất. Có địa phương cho rằng, Trưởng đoàn thanh tra chỉ được ký Báo cáo kết quả thanh tra và các văn bản theo mẫu. Có địa phương lại cho phép Trưởng đoàn thanh tra được sử dụng con dấu cho nhiều loại văn bản như thư mời làm việc, quyết định kiểm quỹ, biên bản làm việc, biên bản xác minh. Về vấn đề này phải được hướng dẫn để thống nhất áp dụng trong việc sử dụng con dấu. [↑](#footnote-ref-3)