

ĐỀ CƯƠNG GIỚI THIỆU LUẬT THANH TRA

Ngày 14 tháng 11 năm 2022, tại kỳ họp thứ 4, Quốc hội khoá XV đã thông qua Luật Thanh tra (Luật số 11/2022/QH15), Luật có hiệu lực kể từ ngày 01 tháng 7 năm 2023. Theo đó, Luật được ban hành với những nội dung cơ bản như sau:

I. SỰ CẦN THIẾT XÂY DỰNG LUẬT THANH TRA NĂM 2022

Luật Thanh tra năm 2010 được Quốc hội thông qua ngày 15 tháng 11 năm 2010, có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 7 năm 2011. Luật Thanh tra năm 2010 đã tạo hành lang pháp lý quan trọng trong việc hoàn thiện tổ chức và nâng cao hoạt động thanh tra, góp phần ổn định phát triển kinh tế - xã hội, nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước và phòng, chống tham nhũng, tiêu cực.

Tuy nhiên, thực tế đặt ra yêu cầu cụ thể hóa quan điểm đổi mới của Đảng trong hơn 10 năm qua và Hiến pháp năm 2013. Nghị quyết số 18-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương khóa 12 yêu cầu: Rà soát, sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện quy định về chức năng, 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; Nghị quyết số 26-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương khóa 12 chỉ rõ nhiệm vụ: 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; Chỉ thị số 04-CT/TW ngày 02 tháng 6 năm 2021 của Ban Bí thư về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với việc thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt trong các vụ án tham nhũng, kinh tế. Đặc biệt, thực tế đòi hỏi ngành Thanh tra phải thực hiện hiệu quả chức năng, nhiệm vụ về thanh tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, góp phần kiểm soát quyền lực nhà nước, bảo vệ quyền con người, quyền công dân theo tinh thần Hiến pháp năm 2013. Mặt khác, qua quá trình triển khai thực hiện, Luật Thanh

tra năm 2010 đã bộc lộ những hạn chế, gây khó khăn, vướng mắc, làm giảm hiệu quả, hiệu lực của hoạt động thanh tra, chưa đáp ứng tốt yêu cầu của tình hình mới trong bối cảnh phát triển nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, cụ thể như sau:

1. Hoạt động thanh tra chưa đáp ứng tốt yêu cầu quản lý của các bộ, ngành, địa phương, chưa thể hiện thanh tra là công cụ đặc lực của cơ quan quản lý và việc phân cấp, phân quyền của các cơ quan quản lý nhà nước trong việc tổ chức cơ quan thanh tra.

2. Sự phân định về phạm vi thanh tra giữa các cơ quan thanh tra chưa rõ ràng, chưa phân biệt rõ giữa hoạt động thanh tra và hoạt động kiểm tra thường xuyên của cơ quan quản lý nhà nước; nhất là sự chồng chéo, trùng lặp giữa hoạt động thanh tra và hoạt động kiểm toán nhà nước.

3. Quy định hình thức thanh tra, thời hạn thanh tra chưa phù hợp với tình hình thực tế.

4. Việc giám sát hoạt động Đoàn thanh tra, thẩm định dự thảo Kết luận thanh tra chưa được quy định cụ thể, rõ ràng, làm cơ sở cho việc tổ chức thực hiện.

5. Việc thu hồi tiền, tài sản của Nhà nước bị chiếm đoạt, sử dụng sai mục đích được phát hiện trong quá trình thanh tra và khắc phục kiến nghị xử lý sau thanh tra đạt tỷ lệ thấp; việc thực hiện kiến nghị trong các Kết luận thanh tra gặp khó khăn do chưa quy định cụ thể trách nhiệm cho các cơ quan, đơn vị, cá nhân có vi phạm, nhất là những người đứng đầu.

Từ những vấn đề nêu trên, việc sửa đổi Luật Thanh tra năm 2010 là cần thiết nhằm thể chế quan điểm của Đảng, Hiến pháp năm 2013 về công tác thanh tra, trên tinh thần đẩy mạnh phân cấp, phân quyền trong tổ chức và hoạt động thanh tra, khắc phục những tồn tại, hạn chế, nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả của công tác quản lý nhà nước, góp phần phát triển kinh tế-xã hội và phòng chống tham nhũng, tiêu cực.

II. QUAN ĐIỂM CHỈ ĐẠO, ĐỊNH HƯỚNG XÂY DỰNG LUẬT THANH TRA NĂM 2022

Việc xây dựng Luật Thanh tra năm 2022 dựa trên quan điểm và nguyên tắc cơ bản sau:

1. 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, 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 số 18/NQ-TW ngày 25 tháng 10 năm 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.

2. 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, tiêu cực, góp phần kiểm soát quyền lực nhà nước, bảo vệ quyền con người, quyền công dân.

3. Đáp ứng yêu cầu về tăng cường công tác kiểm tra, giám sát của Đảng, bảo đảm phối hợp có hiệu quả giữa các công tác giám sát, thanh tra, kiểm tra, kiểm toán của bộ máy nhà nước và cả hệ thống chính trị đối với hoạt động của các cơ quan, tổ chức, cá nhân.

4. 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 lãnh đạo công tác thanh tra, xử lý các vấn đề phát sinh được phát hiện qua hoạt động thanh tra, tổ chức thực hiện kết luận thanh tra, chấn chỉnh công tác quản lý, xử lý cán bộ vi phạm, thu hồi tiền, tài sản bị chiếm đoạt, sử dụng sai mục đích.

5. Sửa đổi Luật Thanh tra năm 2010 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 năm 2010; đáp ứng yêu cầu thực tiễn và hội nhập quốc tế để phát triển kinh tế đất nước; tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm của các nước trên thế giới về công tác thanh tra.

III. BỐ CỤC CỦA LUẬT THANH TRA NĂM 2022

Luật Thanh tra năm 2022 gồm 8 chương và 118 điều, cụ thể như sau:

- Chương I: Những quy định chung, gồm 8 điều (từ Điều 1 đến Điều 8).

Chương này quy định về phạm vi điều chỉnh; giải thích từ ngữ, mục đích, nguyên tắc hoạt động thanh tra, chức năng của cơ quan thanh tra, trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước trong công tác thanh tra, kiểm tra; trách nhiệm phối hợp giữa cơ quan thực hiện chức năng thanh tra với cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan; các hành vi bị nghiêm cấm trong hoạt động thanh tra.

- Chương II: Tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan thực hiện chức năng thanh tra, gồm 29 điều (từ Điều 9 đến Điều 37). Chương này gồm 8 mục: Mục 1 quy định về Thanh tra Chính phủ (từ Điều 10 đến Điều 13); Mục 2 quy định về Thanh tra Bộ (từ Điều 14 đến Điều 17); Mục 3 quy định về Thanh tra Tổng cục, Cục (từ Điều 18 đến Điều 21); Mục 4 quy định về Thanh tra tỉnh (từ Điều 22 đến Điều 25); Mục 5 quy định về Thanh tra sở (từ Điều 26 đến Điều 29); Mục 6 quy định về Thanh tra huyện (từ Điều 30 đến Điều 33); Mục 7 quy định về cơ quan thanh tra ở Cơ quan thuộc Chính phủ (từ Điều 34 đến Điều 35); Mục 8 quy định về cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành (từ Điều 36 đến Điều 37).

- Chương III: Thanh tra viên, người được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành: gồm 06 điều (từ Điều 38 đến Điều 43) quy định về Thanh tra viên, người được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành; tiêu chuẩn bổ nhiệm vào các ngạch Thanh tra viên, Thanh tra viên chính, Thanh tra viên cao cấp; miễn nhiệm thanh tra viên; trang phục, thẻ thanh tra.

- Chương IV: Hoạt động thanh tra, gồm 58 điều (từ Điều 44 đến Điều 101). Chương này gồm 7 mục, Mục 1 gồm 14 điều (từ điều 44 đến Điều 57) quy định chung về xây dựng, ban hành Định hướng chương trình thanh tra; xây dựng, ban hành kế hoạch thanh tra; hình thức thanh tra; thời hạn thanh tra; gia hạn thời hạn thanh tra; trình tự, thủ tục tiến hành một cuộc thanh tra hành chính; trình tự, thủ tục tiến hành một cuộc thanh tra chuyên ngành; 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 tiến hành thanh tra; xử lý chông chéo, trùng lặp trong hoạt động thanh tra; thanh tra lại; hồ sơ thanh tra. Mục 2 quy định về chuẩn bị thanh tra (từ Điều 58 đến Điều 63). Mục 3 quy định về tiến hành thanh tra trực tiếp (từ Điều 64 đến Điều 72). Mục 4 quy định về kết thúc cuộc

thanh tra (từ Điều 73 đến Điều 79). Mục 5 quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của người tiến hành thanh tra (từ Điều 80 đến Điều 91). Mục 6 quy định về quyền và nghĩa vụ của đối tượng thanh tra; giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh trong hoạt động thanh tra (từ Điều 92 đến Điều 96). Mục 7 quy định về Giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra (từ Điều 97 đến Điều 101).

- Chương V: Thực hiện Kết luận thanh tra, gồm 05 điều (từ Điều 102 đến Điều 106) quy định về Trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan thanh tra trong việc ban hành kết luận thanh tra; trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước; 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 VI: Phối hợp trong hoạt động thanh tra, kiểm toán nhà nước, điều tra, gồm 05 điều (từ Điều 107 đến Điều 111) 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 thực hiện chức năng 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 VII: Điều kiện bảo đảm hoạt động của cơ quan thanh tra, gồm 02 điều (từ Điều 112 đến Điều 113) quy định về kinh phí hoạt động của cơ quan thanh tra nhà nước; chế độ, chính sách đối với Thanh tra viên; đầu tư hiện đại hóa hoạt động thanh tra.

- Chương VIII: Điều khoản thi hành, gồm 05 điều (từ Điều 114 đến Điều 118) quy định về tổ chức và hoạt động thanh tra của thanh tra trong Quân đội nhân dân, Công an nhân dân, Ngân hàng nhà nước Việt Nam, cơ quan cơ yếu Chính phủ; tổ chức, hoạt động thanh tra nội bộ; sửa đổi, bổ sung một số điều của các luật có liên quan đến thanh tra; hiệu lực thi hành; quy định chuyển tiếp.

IV. NỘI DUNG CƠ BẢN VÀ ĐIỂM MỚI CỦA LUẬT THANH TRA NĂM 2022

1. Về trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước trong

công tác thanh tra, kiểm tra

Để nâng cao trách nhiệm của thủ trưởng các cơ quan nhà nước trong tổ chức và hoạt động thanh tra, kiểm tra, Luật Thanh tra năm 2022 quy định Thủ trưởng các cơ quan nhà nước có trách nhiệm tổ chức hoạt động thanh tra, kiểm tra để bảo đảm hiệu quả, hiệu lực quản lý nhà nước. Điều 6 Luật Thanh tra năm 2022 quy định: Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước phải thường xuyên tổ chức kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao của cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc quyền quản lý; việc chấp hành chính sách, pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc ngành, lĩnh vực do mình phụ trách để bảo đảm hiệu lực, hiệu quả của công tác quản lý nhà nước.

Trong quá trình kiểm tra, nếu phát hiện vi phạm thì áp dụng hoặc kiến nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền áp dụng biện pháp theo quy định của pháp luật để xử lý kịp thời hành vi vi phạm; trường hợp cần thiết thì yêu cầu hoặc đề nghị cơ quan có thẩm quyền tiến hành thanh tra; nếu có dấu hiệu tội phạm thì kiến nghị khởi tố và chuyển hồ sơ vụ việc, tài liệu có liên quan đến cơ quan điều tra để xem xét, quyết định việc khởi tố vụ án hình sự theo quy định của pháp luật.

Đồng thời, Luật cũng quy định Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện và Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước khác, trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, có trách nhiệm tổ chức, chỉ đạo hoạt động thanh tra, xử lý kịp thời kết luận, kiến nghị về nội dung thanh tra và chịu trách nhiệm trước pháp luật về quyết định của mình.

2. Về tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan thực hiện chức năng thanh tra

2.1. Tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan thanh tra theo cấp hành chính

Luật Thanh tra năm 2022 kế thừa các quy định của Luật Thanh tra năm 2010 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. Các cơ quan thanh tra theo cấp hành chính bao gồm:

a) *Thanh tra Chính phủ* là cơ quan của Chính phủ, giúp Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về công tác thanh tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong phạm vi cả nước; thực hiện nhiệm vụ thanh tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng, tiêu cực theo quy định của pháp luật (Điều 10).

b) *Thanh tra tỉnh* là cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, giúp Ủy ban nhân dân cùng cấp quản lý nhà nước về công tác thanh tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng, tiêu cực; thực hiện nhiệm vụ thanh tra trong phạm vi quản lý nhà nước của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; thực hiện nhiệm vụ tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng, tiêu cực theo quy định của pháp luật (khoản 1 Điều 22).

c) *Thanh tra huyện* là cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện, giúp Ủy ban nhân dân cùng cấp quản lý nhà nước về công tác thanh tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng, tiêu cực; thực hiện nhiệm vụ thanh tra trong phạm vi quản lý nhà nước của Ủy ban nhân dân cấp huyện; thực hiện nhiệm vụ tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng, tiêu cực theo quy định của pháp luật (khoản 1 Điều 30).

Ngoài ra, theo quy định tại điểm d, khoản 1 Điều 9 Luật Thanh tra năm 2022, cơ quan thanh tra theo cấp hành chính còn bao gồm cơ quan thanh tra tại đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do Quốc hội quy định.

2.2. *Tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan thanh tra theo ngành, lĩnh vực*

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

a) *Thanh tra bộ* là cơ quan của Bộ, giúp Bộ trưởng quản lý nhà nước về công tác thanh tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng, tiêu cực; thực hiện nhiệm vụ thanh tra hành chính đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc quyền quản lý của Bộ; thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành trong các lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ theo quy định của Bộ trưởng, bảo đảm không chồng chéo với chức năng, nhiệm vụ

của Thanh tra Tổng cục, Cục và cơ quan khác thuộc Bộ được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành; thực hiện nhiệm vụ tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng, tiêu cực theo quy định của pháp luật (khoản 1 Điều 14).

b) *Thanh tra tổng cục, cục* là cơ quan của Tổng cục, Cục thuộc Bộ thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành trong phạm vi quản lý nhà nước mà Tổng cục, Cục được phân cấp quản lý; thực hiện nhiệm vụ tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng, tiêu cực theo quy định của pháp luật (Khoản 1 Điều 18).

Quá trình xây dựng, hoàn thiện Luật Thanh tra năm 2022 cho thấy, Luật Thanh tra năm 2010 quy định một Bộ chỉ có một tổ chức thanh tra, các tổng cục, cục chỉ được giao chức năng thanh tra chuyên ngành mà không có tổ chức thanh tra độc lập. Thực tế cho thấy, một số bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực có một số tổng cục, cục có chức năng quản lý nhà nước và nhu cầu thanh tra lớn nhưng do Luật không cho phép thành lập tổ chức thanh tra nên đã tổ chức thành các đơn vị tham mưu về công tác thanh tra. Do không có đầy đủ nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan thanh tra nên hoạt động gặp không ít khó khăn, vướng mắc. Vì vậy, Luật Thanh tra năm 2022 mới quy định thành lập Thanh tra tổng cục, cục thuộc Bộ. Để việc thành lập các cơ quan thanh tra này bảo đảm nguyên tắc không “dàn đều”, không phải tất cả các tổng cục, cục thuộc Bộ đều thành lập cơ quan thanh tra chuyên ngành, Khoản 2, Điều 18 Luật Thanh tra năm 2022 quy định, Thanh tra Tổng cục, Cục được thành lập trong các trường hợp sau đây:

- Theo quy định của luật;
- Theo quy định của điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên;
- Tại Tổng cục, Cục thuộc Bộ có phạm vi đối tượng quản lý nhà nước chuyên ngành, lĩnh vực lớn, phức tạp, quan trọng đối với phát triển kinh tế - xã hội theo quy định của Chính phủ.

Việc thành lập Thanh tra Tổng cục, Cục không được làm tăng số lượng đầu mối đơn vị trực thuộc và biên chế của Tổng cục, Cục thuộc Bộ.

c) *Thanh tra sở* là cơ quan của sở, thực hiện nhiệm vụ thanh tra trong phạm vi mà sở được giao tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện quản lý nhà nước; thực hiện nhiệm vụ tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng, tiêu cực theo quy định của pháp luật (Khoản 1 Điều 26).

Theo quy định tại Điều 26 Luật Thanh tra năm 2022, Thanh tra sở được thành lập trong các trường hợp sau đây:

- Theo quy định của luật;
- Tại sở có phạm vi quản lý rộng và yêu cầu quản lý chuyên ngành phức tạp theo quy định của Chính phủ;
- Tại sở do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định căn cứ vào yêu cầu quản lý nhà nước tại địa phương và biên chế được giao.

Tại những sở không thành lập cơ quan thanh tra, Giám đốc sở giao đơn vị thuộc sở thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn trong công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng, tiêu cực”.

Qua tổng kết thi hành Luật Thanh tra năm 2010 cho thấy, ở mỗi tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương hiện có từ 15 đến 19 tổ chức Thanh tra sở. Biên chế tại các sở hiện nay còn hạn chế, tại nhiều sở biên chế chỉ có dưới 50 người, cá biệt có sở chỉ có dưới 30 biên chế. Do biên chế mỏng, cơ quan thanh tra được thành lập dàn trải ở nhiều sở nên một số cơ quan chỉ được bố trí được từ 01 đến 02 biên chế, dẫn đến hoạt động nặng về hình thức, không hiệu quả. Vì vậy, Luật Thanh tra năm 2022 quy định theo hướng không phải tất cả các sở đều thành lập cơ quan thanh tra để tránh dàn trải.

Để đổi mới tổ chức, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Thanh tra sở, khắc phục bất cập, hạn chế nêu trên, Luật quy định theo hướng giao quyền chủ động cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định thành lập Thanh tra sở căn cứ vào yêu cầu quản lý nhà nước ở địa phương và biên chế được giao, trừ một số trường hợp đặc thù do luật định và theo quy định của Chính phủ. Quy định như vậy bảo đảm phù hợp với chủ trương của Đảng về đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, phát huy vai trò chủ động, sáng tạo, tinh thần dám nghĩ, dám làm, dám

chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương trong thực hiện quản lý nhà nước trên địa bàn.

Đối với các sở không thành lập Thanh tra sở thì Thanh tra tỉnh thực hiện nhiệm vụ thanh tra đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc phạm vi quản lý của sở (điểm đ khoản 1 Điều 23).

d) Các cơ quan khác thực hiện chức năng thanh tra

Ngoài các cơ quan thanh tra nêu trên, Luật Thanh tra năm 2022 quy định cơ quan thực hiện chức năng thanh tra còn có: cơ quan thanh tra ở cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan thanh tra trong Quân đội nhân dân, Công an nhân dân, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, cơ quan cơ yếu Chính phủ và cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra thanh tra chuyên ngành.

Về việc thành lập cơ quan thanh tra ở cơ quan thuộc Chính phủ, theo quy định tại Điều 34 Luật Thanh tra năm 2022, Chính phủ xem xét, quyết định việc thành lập cơ quan thanh tra ở cơ quan thuộc Chính phủ khi đáp ứng đủ các điều kiện sau đây:

- Được giao thực hiện một số nhiệm vụ quản lý nhà nước;
- Được luật giao nhiệm vụ thanh tra.

Tổ chức của cơ quan thanh tra ở cơ quan thuộc Chính phủ được thực hiện theo quy định của pháp luật về tổ chức Chính phủ và quy định khác của pháp luật có liên quan.

Về cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành: Theo quy định của Luật Thanh tra năm 2010 và một số văn bản pháp luật có liên quan thì số lượng cơ quan được giao chức năng thanh tra chuyên ngành là rất lớn, trong số đó có những ngành, lĩnh vực quan trọng được tổ chức theo ngành dọc đến tận địa phương cơ sở (thuế, hải quan...). Để bảo đảm hiệu quả hoạt động thanh tra chuyên ngành, Luật quy định tiếp tục duy trì việc giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành cho một số cơ quan. Theo quy định tại Điều 36 Luật Thanh tra năm 2022, cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành trong các trường hợp sau đây:

- Theo quy định của luật;

- Căn cứ vào yêu cầu thực tiễn, Chính phủ giao cơ quan thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành theo đề nghị của Tổng Thanh tra Chính phủ sau khi thống nhất với Bộ trưởng phụ trách ngành, lĩnh vực có liên quan.

Cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành không thành lập cơ quan thanh tra. Luật cũng quy định: Trong hoạt động thanh tra, Thủ trưởng cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ trưởng cơ quan thanh tra, người ra quyết định thanh tra; người được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của thành viên Đoàn thanh tra là Thanh tra viên theo quy định của Luật này và quy định của luật khác có liên quan. Căn cứ quy định của Luật này, Chính phủ quy định về hoạt động thanh tra và việc thực hiện kết luận thanh tra của cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành (Điều 37).

3. Thanh tra viên, người được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành

Để góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác thanh tra, Chương III Luật Thanh tra năm 2022 quy định về Thanh tra viên, người được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành. Theo đó, Thanh tra viên là người được bổ nhiệm vào ngạch thanh tra viên để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn trong hoạt động thanh tra theo quy định của pháp luật. Ngạch thanh tra viên bao gồm thanh tra viên, thanh tra viên chính, thanh tra viên cao cấp.

Người được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành phải là công chức của cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành, trừ trường hợp là viên chức ở cơ quan thuộc Chính phủ theo quy định của Chính phủ. Người được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành phải có chuyên môn, nghiệp vụ phù hợp với chuyên ngành, am hiểu pháp luật, có nghiệp vụ thanh tra và có ít nhất 01 năm làm công tác chuyên môn trong lĩnh vực được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành, không kể thời gian tập sự (Điều 38).

Luật cũng quy định về tiêu chuẩn bổ nhiệm vào ngạch thanh tra viên, thanh tra viên chính, thanh tra viên cao cấp, việc miễn nhiệm thanh tra viên và trang phục, thẻ thanh tra (từ Điều 39 đến Điều 43).

Các quy định về tiêu chuẩn đối với Thanh tra viên, người được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành nhằm nâng cao chất lượng công chức 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 trong tình hình mới.

4. Về hoạt động thanh tra

Để đảm bảo tính chuyên nghiệp trong hoạt động thanh tra, đồng thời nhằm phân biệt giữa thanh tra với kiểm tra, Luật Thanh tra năm 2022 bỏ hình thức thanh tra thường xuyên, chỉ quy định 02 hình thức thanh tra: thanh tra theo kế hoạch và thanh tra đột xuất (Điều 46).

Luật quy định cụ thể về thời hạn thanh tra (Điều 47) và để đảm bảo sự chặt chẽ trong hoạt động thanh tra, đồng thời để đảm bảo phù hợp với thực tế công tác thanh tra, so với Luật Thanh tra năm 2010, Luật Thanh tra năm 2022 đã bổ sung quy định về gia hạn thời hạn thanh tra (Điều 48), tạm dừng cuộc thanh tra (Điều 70), đình chỉ cuộc thanh tra (Điều 71). Luật quy định trình tự, thủ tục riêng thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành tại Điều 49 và 50. Bên cạnh đó, để đảm bảo hoạt động thanh tra được linh hoạt, phù hợp với đặc điểm và yêu cầu công tác của từng ngành, lĩnh vực, Điều 50 Luật Thanh tra quy định:

- Trường hợp luật khác có quy định về trình tự, thủ tục tiến hành một cuộc thanh tra chuyên ngành khác với quy định tại Luật này thì thực hiện theo quy định của luật đó.

- Trường hợp để đáp ứng yêu cầu quản lý đặc thù của ngành, lĩnh vực, theo đề nghị của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chính phủ quy định trình tự, thủ tục tiến hành một cuộc thanh tra chuyên ngành khác với quy định tại Luật này nhưng phải bảo đảm có tối thiểu các thủ tục về ban hành quyết định thanh tra, công bố quyết định thanh tra, tiến hành kiểm tra, xác minh thông tin, tài liệu, ban hành kết luận thanh tra, công khai kết luận thanh tra.

Theo quy định của Luật Thanh tra năm 2022, trình tự, thủ tục tiến hành một cuộc thanh tra bao gồm các bước: Chuẩn bị thanh tra, tiến hành thanh tra trực tiếp và kết thúc cuộc thanh tra. Khác với Luật Thanh tra năm 2010, các quy định về chuẩn bị thanh tra được quy định ngay trong Luật để bảo đảm việc tiến hành thanh tra nhanh gọn, theo đúng thời hạn quy định, hạn chế tối đa ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của đối tượng thanh tra

Luật quy định chuẩn bị thanh tra bao gồm các hoạt động sau: thu thập thông tin để chuẩn bị thanh tra (Điều 58), ban hành quyết định thanh tra (Điều 59), thành lập đoàn thanh tra (Điều 60), xây dựng phổ biến kế hoạch tiến hành thanh tra (Điều 61), xây dựng đề cương yêu cầu đối tượng thanh tra báo cáo (Điều 62), thông báo về việc công bố quyết định thanh tra (Điều 63).

Luật quy định tiến hành thanh tra trực tiếp bao gồm các hoạt động: Công bố quyết định thanh tra (Điều 64), thu thập thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung thanh tra (Điều 66), kiểm tra, xác minh thông tin, tài liệu (Điều 67); xử lý vi phạm trong quá trình tiến hành thanh tra (Điều 68), kết thúc việc thanh tra trực tiếp (Điều 72).

Kết thúc cuộc thanh tra bao gồm các hoạt động: báo cáo kết quả thanh tra (Điều 73), xem xét báo cáo kết quả thanh tra (Điều 74), xây dựng dự thảo kết luận thanh tra (Điều 75), thẩm định dự thảo kết luận thanh tra (Điều 77), ban hành kết luận thanh tra (Điều 78), công khai kết luận thanh tra (Điều 79).

Để bảo đảm kết luận thanh tra được chính xác, khách quan và có tính khả thi, Luật quy định về việc thẩm định dự thảo kết luận thanh tra theo hướng chỉ là thủ tục bắt buộc đối với một số cấp thanh tra. Cụ thể là: Dự thảo kết luận thanh tra của Thanh tra Chính phủ, dự thảo kết luận thanh tra hành chính của Thanh tra Bộ và Thanh tra tỉnh phải được thẩm định trước khi ký ban hành. Việc thẩm định dự thảo kết luận thanh tra chuyên ngành của Thanh tra Bộ và Thanh tra tỉnh, dự thảo kết luận thanh tra của các cơ quan thanh tra khác được thực hiện khi cần thiết (khoản 1 Điều 77).

Người ra quyết định thanh tra xem xét, quyết định việc phân công đơn vị, cá nhân thực hiện việc thẩm định dự thảo kết luận thanh tra để bảo đảm mục đích, yêu cầu và các nội dung theo quyết định thanh tra và kế hoạch tiến hành

thanh tra được phê duyệt. Việc phân công thẩm định dự thảo kết luận thanh tra phải bằng văn bản, trong đó ghi rõ nội dung và thời hạn thẩm định (khoản 2 Điều 77).

Trên cơ sở tổng kết thực tiễn công tác thanh tra những năm qua, nhiều quy định về việc giám sát hoạt động thanh tra trước kia chỉ quy định có tính nguyên tắc trong hoạt động thanh tra và được quy định trong các văn bản dưới luật thì nay đã được quy định đầy đủ, cụ thể trong Luật Thanh tra năm 2022 (từ Điều 97 đến Điều 101).

5. Về việc xây dựng, ban hành kết luận thanh tra

Luật Thanh tra năm 2022 đã có những quy định cụ thể chặt chẽ hơn, bảo đảm khắc phục tình trạng chậm ban hành kết luận thanh tra. Việc chậm trễ, ban hành kết luận thanh tra không kịp thời là một trong những tồn tại, hạn chế đã được chỉ rõ qua tổng kết thi hành Luật Thanh tra năm 2010. Để khắc phục tình trạng này, Luật Thanh tra năm 2022 đã quy định cụ thể, rành mạch về thẩm quyền, quy trình, thời hạn các bước báo cáo kết quả thanh tra, xây dựng, ban hành, công khai kết luận thanh tra (Điều 73 - Điều 79); xác định rõ trong thời hạn 15 ngày, kể từ ngày nhận được dự thảo kết luận thanh tra, người ra quyết định thanh tra phải ký ban hành kết luận thanh tra. Vấn đề báo cáo trước khi ban hành kết luận thanh tra cũng được quy định cụ thể tại khoản 1 Điều 78 với thời hạn rõ ràng: *“Đối với dự thảo kết luận thanh tra về vụ việc liên quan đến an ninh, quốc phòng, vụ việc quan trọng, phức tạp thuộc diện chỉ đạo, theo dõi của Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, Ban Chỉ đạo phòng, chống tham nhũng, tiêu cực cấp tỉnh hoặc có yêu cầu của Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp thì người ra quyết định thanh tra phải có văn bản báo cáo Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp.*

Chậm nhất là 30 ngày kể từ ngày nhận được văn bản báo cáo, Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp có ý kiến bằng văn bản về nội dung được báo cáo; trường hợp Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước không trả lời hoặc không có ý kiến khác với dự thảo kết luận thanh tra thì người ra quyết định thanh tra ban hành ngay kết luận thanh tra. Trường hợp Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp có ý kiến bằng văn bản yêu cầu bổ sung, làm rõ về nội dung dự thảo kết luận thanh tra thì chậm nhất là 30 ngày kể từ ngày nhận

được văn bản đó, người ra quyết định thanh tra phải hoàn thiện, ban hành kết luận thanh tra”.

Bên cạnh đó, Luật cũng bổ sung quy định Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp có trách nhiệm đôn đốc, kiểm tra để bảo đảm việc ban hành kết luận thanh tra đúng thời hạn quy định (khoản 1 Điều 78).

Một trong những điểm mới của Luật Thanh tra năm 2022 là việc quy định một cuộc thanh tra có thể ban hành nhiều kết luận thanh tra (khoản 3 Điều 78). Bởi cuộc thanh tra có nhiều nội dung, thì nội dung nào rõ và đủ cơ sở thì kết luận ngay để phục vụ công tác quản lý nhà nước và tiếp tục tiến hành thanh tra các nội dung khác theo quyết định thanh tra. Đây là quy định mà thực tiễn đã chứng minh sự cần thiết; đồng thời làm cho hoạt động thanh tra linh hoạt, gắn bó với hoạt động quản lý.

6. Về nhiệm vụ, quyền hạn của người tiến hành thanh tra

Trên cơ sở kế thừa các quy định còn phù hợp của Luật Thanh tra năm 2010, Luật Thanh tra năm 2022 đã quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của người tiến hành thanh tra tại Mục 5, chương IV. Theo đó, Luật quy định cụ thể về nhiệm vụ, quyền hạn của người ra quyết định thanh tra (Điều 80), nhiệm vụ, quyền hạn của trưởng đoàn thanh tra (Điều 81), nhiệm vụ, quyền hạn của thành viên khác của Đoàn thanh tra (Điều 82). Đồng thời, quy định cụ thể về một số quyền trong hoạt động thanh tra: yêu cầu đối tượng thanh tra cung cấp thông tin, tài liệu và báo cáo, giải trình (Điều 83); yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan cung cấp thông tin, tài liệu (Điều 84); niêm phong tài liệu (Điều 85), kiểm kê tài sản (Điều 86); trưng cầu giám định (Điều 87), đình chỉ hành vi vi phạm (Điều 88), tạm giữ tài sản, giấy phép, chứng chỉ hành nghề (Điều 89), yêu cầu tổ chức tín dụng phong tỏa tài sản của đối tượng thanh tra (Điều 90), thu hồi tài sản bị chiếm đoạt, chiếm giữ, sử dụng trái pháp luật hoặc bị thất thoát do hành vi trái pháp luật gây ra (Điều 91).

7. Quyền và nghĩa vụ của đối tượng thanh tra; giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh trong hoạt động thanh tra

Theo quy định tại Điều 92 Luật Thanh tra năm 2022, đối tượng thanh tra có quyền sau đây:

- Giải trình về vấn đề có liên quan đến nội dung thanh tra;

- Khiếu nại về quyết định, hành vi của người tiến hành thanh tra trong quá trình thanh tra; khiếu nại quyết định xử lý về thanh tra theo quy định của pháp luật về khiếu nại; kiến nghị về nội dung trong kết luận thanh tra khi cho rằng nội dung đó chưa chính xác;

- Yêu cầu bồi thường thiệt hại, khôi phục quyền, lợi ích hợp pháp khác theo quy định của pháp luật.

Cá nhân là đối tượng thanh tra có quyền tố cáo về hành vi vi phạm pháp luật của người tiến hành thanh tra theo quy định của pháp luật về tố cáo.

Về nghĩa vụ của đối tượng thanh tra, Điều 93 Luật Thanh tra năm 2022 quy định, đối tượng thanh tra có các nghĩa vụ sau:

- Chấp hành quyết định thanh tra.

- Cung cấp kịp thời, đầy đủ, chính xác thông tin, tài liệu theo yêu cầu của người tiến hành thanh tra và chịu trách nhiệm trước pháp luật về tính chính xác, trung thực của thông tin, tài liệu đã cung cấp.

- Thực hiện yêu cầu, kiến nghị, kết luận thanh tra, quyết định xử lý về thanh tra của người tiến hành thanh tra và của cơ quan, cá nhân có thẩm quyền.

Cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan có quyền khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính của người tiến hành thanh tra và quyết định xử lý về thanh tra theo quy định của pháp luật về khiếu nại khi có căn cứ cho rằng quyết định hoặc hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của mình; kiến nghị về nội dung trong kết luận thanh tra khi cho rằng nội dung đó chưa chính xác (Điều 94).

Luật cũng quy định vấn đề thẩm quyền, trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại trong hoạt động thanh tra (Điều 95) và vấn đề tố cáo, kiến nghị, phản ánh và giải quyết tố cáo, kiến nghị, phản ánh về hoạt động thanh tra (Điều 96). Theo đó, trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại trong hoạt động thanh tra được thực hiện theo quy định của pháp luật về khiếu nại; việc tố cáo và giải quyết tố cáo về hoạt động thanh tra được thực hiện theo quy định của pháp luật về tố cáo. Luật giao Chính phủ quy định chi tiết thẩm quyền, trình tự, thủ tục giải quyết kiến nghị về

nội dung trong kết luận thanh tra và kiến nghị, phản ánh về hoạt động thanh tra (khoản 4 Điều 96).

8. Về xử lý chồng chéo, trùng lặp trong hoạt động thanh tra

Chồng chéo, trùng lặp trong hoạt động thanh tra và giữa hoạt động thanh tra và hoạt động kiểm toán nhà nước là một trong những vấn đề nhận được nhiều sự quan tâm của người dân và các doanh nghiệp. So với Luật Thanh tra năm 2010, Luật Thanh tra năm 2022 đã có những quy định mới để xử lý vấn đề này như sau:

Thứ nhất, xử lý chồng chéo từ khâu lập kế hoạch: nếu như trước kia việc lập kế hoạch còn mang tính riêng rẽ, độc lập thì nay kế hoạch thanh tra được tập trung về một đầu mối. Theo đó, kế hoạch thanh tra bao gồm: kế hoạch thanh tra của Thanh tra Chính phủ, kế hoạch thanh tra của Bộ và kế hoạch thanh tra của tỉnh. Kế hoạch thanh tra của Bộ bao gồm: kế hoạch thanh tra của Thanh tra Bộ, kế hoạch thanh tra của Thanh tra Tổng cục, Cục thuộc bộ; kế hoạch thanh tra của tỉnh bao gồm: kế hoạch thanh tra của Thanh tra tỉnh, kế hoạch thanh tra của Thanh tra sở và kế hoạch thanh tra của Thanh tra huyện (Điều 45). Việc đưa về một đầu mối như trên nhằm hạn chế tối đa sự trùng lặp trong hoạt động thanh tra.

Thứ hai, xử lý chồng chéo trong quá trình tiến hành hoạt động thanh tra: Luật đã quy định nguyên tắc xử lý chồng chéo trong nhiều trường hợp cụ thể giữa các cơ quan thanh tra theo hướng khi xảy ra chồng chéo thì có sự bàn bạc, trao đổi, nếu không thống nhất được thì cơ quan thanh tra cấp trên sẽ tiến hành thanh tra (Điều 55).

Thứ ba, xử lý chồng chéo giữa hoạt động thanh tra và hoạt động kiểm toán nhà nước thông qua việc tăng cường phối hợp hoạt động, trao đổi thông tin từ khâu lập kế hoạch thanh tra, kế hoạch kiểm toán đến quá trình tiến hành hoạt động thanh tra, kiểm toán, việc tham khảo, sử dụng kết quả thanh tra, kiểm toán. Luật cũng đề cao vai trò và trách nhiệm của Tổng Thanh tra Chính phủ và Tổng kiểm toán nhà nước trong việc lãnh đạo, chỉ đạo tổ chức thực hiện công tác phối hợp bảo đảm nâng cao hiệu lực, hiệu quả của hoạt động thanh tra, hoạt động kiểm toán nhà nước, hạn chế tối đa sự chồng chéo, trùng lặp, gây ảnh hưởng cho

hoạt động bình thường của đối tượng thanh tra, kiểm toán (Từ Điều 107 đến Điều 109).

Ngoài những vấn đề nêu trên, Luật Thanh tra năm 2022 đã không còn quy định về Thanh tra nhân dân (do bản chất thanh tra nhân dân là hoạt giám sát của nhân dân ở cơ sở, nếu để trong Luật Thanh tra năm 2022 sẽ không phù hợp, đôi khi còn gây ra nhầm lẫn giữa thanh tra nhân dân và thanh tra nhà nước). Nội dung này được chuyển sang quy định tại Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở và cũng được Quốc hội thông qua tại kỳ họp 4 vừa qua./.
