|  |  |
| --- | --- |
| **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 12 năm 2019* |

**TỜ TRÌNH**

**Đề nghị xây dựng Luật thanh tra sửa đổi**

Kính gửi: Chính phủ

Thực hiện quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, căn cứ vào Chỉ đạo của Phó Thủ tướng Chính phủ Trương Hòa Bình tại văn bản số 10332/VPCP-PL ngày 12/11/2019 của Văn phòng Chính phủ về việc sửa đổi, hoàn thiện pháp luật thanh tra, Chiến lược phát triển ngành thanh tra đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030 và căn cứ vào kết quả tổng kết 8 năm thi hành Luật thanh tra, tình hình thực tiễn, Thanh tra Chính phủ trình Chính phủ đề nghị xây dựng 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,...

- Việc thực thi Hiến pháp năm 2013 đang 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. 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 cũng 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.

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 phân 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, năm 2017 Thanh tra Chính phủ đã có kế hoạch hướng dẫn việc tổng kết 06 năm thi hành Luật thanh tra trên phạm vi toàn quốc. Trên cơ sở kết quả tổng kết của các bộ, ngành, địa phương[[1]](#footnote-1) và bổ sung kết quả công tác 2018 và 2019, Thanh tra Chính phủ đã xây dựng báo cáo Chính phủ kết quả tổng kết việc thi hành Luật thanh tra. 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,*Tổ chức, bộ máy các cơ quan thanh tra nhà nước hiện nay hết sức dàn trải, phân tán và thiếu tính thống nhất. Mặc dù được tổ chức rộng khắp từ trung ương đến địa phương nhưng hoạt động thanh tra thiếu một sự chỉ đạo điều hành thông suốt trong toàn ngành. Các cơ quan thanh tra ở bộ ngành, địa phương gần như hoàn toàn lệ thuộc vào cơ quan quản lý cùng cấp: về tổ chức nhân sự, bổ nhiệm cán bộ lãnh đạo cơ quan thanh tra và thanh tra viên, về xây dựng và thực hiện kế hoạch thanh tra, về kinh phí hoạt động. Điều đó ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả, hiệu lực của công tác thanh tra; đội ngũ cán bộ thanh tra luôn biến động, việc xây dựng và phát triển ngành hoàn toàn bị động bởi không thể kế hoạch hóa việc đào tạo, quy hoạch đội ngũ cán bộ thanh tra giỏi nghề nghiệp và tâm huyết gắn bó với ngành.

Sự chỉ đạo của cơ quan thanh tra nhà nước cấp trên trở nên hình thức, kém hiệu quả, chủ yếu thông qua việc hướng dẫn xây dựng kế hoạch thanh tra hằng năm, qua sơ kết, tổng kết và hướng dẫn về nghiệp vụ. Đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ, tổ chức thi nâng ngạch...

Thực tế nêu trên dẫn đến việc kiểm soát các hoạt động trong toàn ngành với quy mô rộng lớn như hiện nay là hết sức khó khăn và những tiêu cực, vi phạm trong quá trình thanh tra xảy ra thời gian gần đây tại một số cơ quan thanh tra bộ ngành, địa phương làm ảnh hưởng không nhỏ đến uy tín của ngành.

Tổ chức thanh tra bộ ngành có nhiều biến động và vượt khỏi quy định của Luật Thanh tra do nhu cầu từ thực tiễn của công tác quản lý. Luật thanh tra không quy định cụ thể nên tổ chức các cơ quan thanh tra các bộ không giống nhau. Sự phân biệt giữa thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành, giữa thanh tra chuyên ngành và kiểm tra thường xuyên theo chức năng quản lý Nhà nước khiến cho hoạt động thanh tra, kiểm tra của các ngành trở nên dày đặc, gây bức xúc cho các đối tượng thanh tra kiểm tra, là mối quan tâm lo lắng của lãnh đạo Đảng và Nhà nước. Việc ban hành và thực hiện Chỉ thị 20/CT-TTg ngày 17/5/2017 của Thủ tướng Chính phủ phần nào khắc phục tình trạng nêu trên nhưng chỉ là biện pháp nhất thời, thiếu căn bản do hoạt động thanh tra, kiểm tra chuyên ngành được thực hiện trên cơ sở nhiều quy định khác nhau trong các văn bản pháp luật chuyên ngành.

*Thứ hai,* các cơ quan thanh tra có chức năng quản lý nhà nước và trực tiếp thực hiện trách nhiệm, thẩm quyền trên ba lĩnh vực: thanh tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng. Hiện nay đang có những bất cập chủ yếu như sau:

- Sự phân định về phạm vi thanh tra không rõ ràng: Luật thanh tra quy định cơ quan TTCP thanh tra trách nhiệm quản lý của các Bộ và các tỉnh nhưng trên thực tế số cuộc thanh tra trách nhiệm không nhiều, Thanh tra Chính phủ thường tiến hành thanh tra trực tiếp về các lĩnh vực quản lý của các bộ ngành. Chẳng hạn như trong kế hoạch thanh tra có các cuộc thanh tra việc chấp hành pháp luật của công ty thuốc lá, công ty xổ số, việc thực hiện các đoàn công tác nước ngoài hay thanh tra việc quản lý và sử dụng đất nông lâm trường, thanh tra các công ty dược phẩm.... trong khi lẽ ra việc thanh tra, kiểm tra các đơn vị này thuộc về các bộ quản lý ngành, lĩnh vực. Điều này dẫn đến sự chồng chéo, trùng lặp trong hoạt động thanh tra, mặt khác làm giảm trách nhiệm của các ngành trong việc chủ động thực hiện công tác thanh tra, kiểm tra, vốn là một yêu cầu tất yếu của cơ quan quản lý trong những lĩnh vực thuộc phạm vi mình phụ trách. Sự phân định thẩm quyền thanh tra giữa các cấp cũng không rõ ràng dẫn đến cùng một nội dung có thể xảy ra thanh tra trùng lặp, gây khó khăn phiền hà cho đối tượng thanh tra, nhất là cho hoạt động sản xuát kinh doanh các doanh nghiệp, đang là mối quan tâm lo lắng của Chính phủ.

- Sự chồng chéo, trùng lặp giữa hoạt động thanh tra và hoạt động của kiểm toán nhà nước là vấn đề đã và đang tồn tại rất khó khắc phục. Các cố gắng phối hợp trong quá trình xây dựng kế hoạch cũng như thực tiễn hoạt động chỉ là giải pháp tình thế, không phải là giải pháp căn cơ cho vấn đề này. Kiểm toán nhà nước là một công cụ kiểm soát việc sử dụng tài chính công và tài sản công, nên có phạm vi rộng lớn và với vị thế là một thiết chế Hiến định, một cơ quan của Quốc hội thì chương trình, kế hoạch kiểm toán hàng năm khó có thể thay đổi. Luật Kiểm toán nhà nước đang được nghiên cứu sửa đổi, bổ sung cũng theo hướng tăng cường hoạt động kiểm toán như là một công cụ kiểm soát của cơ quan quyền lực nhà nước để thực hiện quyền giám sát tối cao của mình.

*Thứ ba,* hạn chế, bất cập trong quy định về thanh tra viên, người được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành, cộng tác viên thanh tra

- Theo quy định công chức được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành không được xếp ngạch thanh tra và hưởng phụ cấp trách nhiệm thanh tra viên mà chỉ được hưởng chế độ bồi dưỡng trong thời gian thực hiện nhiệm vụ nên chưa động viên được đội ngũ công chức này. Việc quy định người được giao nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành là công chức tại Khoản 7, Điều 3 và Điều 34 Luật thanh tra là chưa phù hợp với một số ngành mà lực lượng chủ yếu là viên chức hoặcsĩ quan Quân đội nhân dân, Công an nhân dân[[2]](#footnote-2).

*-* Pháp luật về thanh tra chưa có quy định cụ thể tiêu chuẩn đối với thành viên Đoàn thanh tra, công chức TTCN[[3]](#footnote-3), cộng tác viên thanh tra[[4]](#footnote-4);không quy định quyền trưng tập cộng tác viên của cơ quan được giao thực hiện chức năng TTCN nên không huy động được người có kinh nghiệm, năng lực, trình độ tham gia các cuộc TTCN; chưa quy định cụ thể, thống nhất nên việc cấp phát thẻ cho công chức TTCN mỗi bộ, ngành thực hiện khác nhau. Việc quy định cộng tác viên thanh tra phải là công chức, viên chức là chưa phù hợp vì thực tiễn chuyên gia có nhiều kinh nghiệm chuyên môn đang làm việc tại khu vực ngoài nhà nước, một số công chức thanh tra đã nghỉ hưu, nếu quy định như hiện nay không thể trưng tập các đối tượng này thành cộng tác viên thanh tra.

*Thứ tư,* 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 giao, các cuộc thanh tra do yêu cầu của việc giải quyết các vụ việc khiếu nại, tố cáo phức tạp hoặc các cuộc thanh tra đột xuất khi phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật, có thể gọi chung là các cuộc thanh tra ngoài kế hoạch.

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 ngoài kế hoạch. Với lực lượng khá mỏng về số lượng và không thực sự tinh nhuệ về chất lượng, khi có các cuộc thanh tra này thì đương nhiên cơ quan thanh tra phải tạm hoãn hoặc đẩy lùi các cuộc thanh tra theo kế hoạch. Tình trạng này càng ngày càng nhiều (có năm đến hơn 60% là các cuộc thanh tra ngoài kế hoạch). Phần lớn các cuộc thanh tra ngoài kế hoạch đụng chạm đến những vụ việc phức tạp, những vụ việc có dấu hiệu vi phạm nghiêm trọng, đòi hỏi sự tập trung nhiều thời gian, nhân lực của cơ quan thanh tra. Trong khi nguồn lực của cơ quan thanh tra chỉ đủ để thực hiện theo kế hoạch đã được phê duyệt

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 Kết luận thanh tra (theo quy định là 15 ngày kể từ khi có Báo cáo kết quả thanh tra của Đoàn thanh tra). Đây có thể coi là “căn bệnh kinh niên” của ngành thanh tra, rất khó khắc phục mà nguyên nhân ngoài sự hạn chế về năng lực của các tổ chức thanh tra, chủ yếu 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 vốn là yêu cầu không thể thiếu trong hoạt động thanh tra.

*Thứ năm,* về thanh tra chuyên ngành: phần lớn các hoạt động thanh tra chuyên ngành về bản chất là hoạt động kiểm tra thường xuyên (hiện nay Luật Thanh tra 2010 gọi đó là thanh tra thường xuyên, một điều không phù hợp với quan niệm phổ biến đã được Bác Hồ nói rõ: *“cần phân biệt công việc kiểm tra là công việc thường xuyên của những người phụ trách. Công việc thanh tra với tính cách đứng trên mà xem xét công việc của một bộ phận”* và *“Thường vì cơ quan, địa phương, bộ phận hay công việc nào có chỗ không đúng, chỗ sai lầm mà cần thanh tra”*[[5]](#footnote-5)). Hoạt động thanh tra chuyên ngành hiện nay thực chất là hoạt động kiểm tra thường xuyên đã bị “thanh tra hóa” . Thanh tra chuyên ngành hiện nay chủ yếu là nhiệm vụ phát hiện và xử lý vi phạm với đối tượng là các tổ chức, cá nhân, doanh nghiệp trong mọi lĩnh vực của đời sống kinh tế-xã hội để bảo đảm trật tự quản lý, trong khi đó thanh tra hành chính hướng vào việc chấn chỉnh cơ chế quản lý và bảo đảm thực hiện công vụ, sự chấp hành pháp luật trong các cơ quan nhà nước và đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước. Chính vì vậy Luật Thanh tra xác định mục đích, nguyên tắc chung cho cả hai loại hình thanh tra hành chính và chuyên ngành là điều bất hợp lý. Chẳng hạn nguyên tắc công khai chỉ phù hợp với thanhh tra hành chính mà không phù hợp với thanh tra chuyên ngành; nhiều trình tự, thủ tục khi tiến hành thanh tra không thể áp dụng giống nhau...Điều đó dẫn đến những lộn xộn về mặt tổ chức của thanh tra Bộ ngành như đã nói ở trên và thực tế thì những quy định của Luật thanh tra và các văn bản hướng dẫn thi hành không còn hiệu lực đối với tổ chức và hoạt động thanh tra chuyên ngành. Tổ chức và hoạt động thanh tra bộ ngành, trong đó có thanh tra chuyên ngành trước hết căn cứ vào văn bản pháp luật chuyên ngành cũng như do yêu cầu của công tác quản lý của ngành nhiều hơn là những quy định của pháp luật về thanh tra.

Một cách tổng quát, tổ chức và hoạt động thanh tra của bộ ngành, trong đó có vấn đề thanh tra chuyên ngành là một trong những vấn đề vướng mắc nhất khi xây dựng các văn bản pháp luật về thanh tra cũng như khi triển khai trên thực tế kể từ Pháp lệnh thanh tra 1990 khi tổ chức thanh tra bộ ngành đưa vào hệ thống các cơ quan thanh tra nhà nước, là nguyên nhân quan trọng nhất của những khó khăn, bất cập và làm giảm hiệu quả của hoạt động thanh tra. Việc thí điểm nhiều lần về tổ chức thanh tra xây dựng, từ Đội quản lý trật tự xây dựng thành thanh tra chuyên ngành rồi lại lại trở lại Đội quản lý trật tự đô thị, lúc thì thuộc Sở xây dựng, khi thì nằm trong tổ chức quận, huyện... đã chứng tỏ sự lúng trong tổ chức và hoạt động của lực lượng này.

*Thứ sáu,* hạn chế, bất cập trong quy định về giám sát hoạt động đoàn thanh tra và thẩm định dự thảo kết luận thanh tra

Việc giám sát hoạt động thanh tra là cần thiết, tuy vậy 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 TTCN, với đoàn TTCN. Bên cạnh đó việc giám sát còn mang nặng tính hình thức, thiếu thực chất và chưa hiệu quả.

Việc thẩm định dự thảo KLTT 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 KLTT 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 KLTT), nên việc thực hiện gặp vướng mắc, lúng túng, mỗi nơi làm một cách.

*Thứ bảy,* hạn chế, bất cập trong quy định về theo dõi, kiểm tra việc thực hiện KLTT; giải quyết KN, TC; xử lý vi phạm trong hoạt động thanh tra; thanh tra lại

- 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.

- Việc khiếu nại, tố cáo trong hoạt động thanh tra xảy ra không nhiều, nhưng xu hướng ngày càng gia tăng. Mặc dù Luật thanh tra có ghi nhận, nhưng Nghị định số 86/2011/NĐ-CP chưa quy định cụ thể về thời hạn, thời hiệu, trình tự, thủ tục giải quyết nên việc thực hiện còn khó khăn, lúng túng.

- Hiện nay, chưa có quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước của các cơ quan TTNN. Bên cạnh đó, do quy định về thời hiệu xử lý vi phạm hành chính (12 tháng hoặc 24 tháng) xử lý kỷ kỷ luật cán bộ, công chức (24 tháng) và thời kỳ thanh tra (nhiều trường hợp dài hơn 24 tháng) có sự khác nhau, do đó nhiều hành vi vi phạm phát hiện qua thanh tra không có cơ sở để xử lý đối với người vi phạm, hành vi vi phạm hoặc quá thời hiệu xử lý.

*Thứ tám,* quy định về thời gian tiến hành thanh tra là chưa phù hợp với thực tiễn, có một số Đoàn thanh tra do Thanh tra Bộ tiến hành quy định thời gian thanh tra tối đa là 60 ngày là chưa phù hợp, có một số đoàn thanh tra do Thanh tra Bộ thực hiện với kỳ thanh tra dài, đối tượng phải tiến hành xác minh nhiều, phân tán tại nhiều địa bàn, nội dung thanh tra nhiều với quy định thời gian nêu trên là không phù hợp.

*Thứ chín,* quy trình tiến hành một cuộc thanh tra áp dụng chung cho cả hoạt động hoạt động thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành là chưa phù hợp với thực tiễn khách quan. Hoạt động thanh tra chuyên ngành đòi hỏi quy trình, thủ tục khác với hoạt động thanh tra chuyên ngành.

Trên cơ sở những chủ trương, định hướng lớn của Đảng, Nhà nước về phát triển ngành Thanh tra trong thời gian tới và nhằm khắc phục những hạn chế, bất cập trong tổ chức và hoạt động của ngành Thanh tra hiện nay, việc xây dựng Luật thanh tra sửa đổi 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. Quá trình nghiên cứu, soạn thảo Luật Thanh tra sửa đổi quán triệt những quan điểm, nguyên tắc sau:

- Việc sửa đổi Luật Thanh tra phải quán triệt và cụ thể hóa đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước về công tác thanh tra, đặc biệt là việc “*Hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động thanh tra, kiểm tra, bảo đảm mọi hoạt động quản lý nhà nước đều chịu sự thanh tra, kiểm tra của Chính phủ*” và 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

- 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.

- 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.

- Việc sửa đổi Luật Thanh tra 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.

- 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. Các cơ quan thanh tra sẽ được tổ chức 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. PHẠM VI ĐIỀU CHỈNH, ĐỐI TƯỢNG ÁP DỤNG**

1. Phạm vi điều chỉnh: Luật này quy định về tổ chức và hoạt động thanh tra nhà nước.

Tổ chức và hoạt động thanh tra nhân dân đã được quy định tại Luật Thanh tra 2010, trong đó giao Ủy ban Mặt trận Tổ quốc, tổ chức Công đoàn có trách nhiệm lãnh đạo, chỉ đạo thanh tra nhân dân. Về bản chất, thanh tra nhân dân là hình thức giám sát tại chỗ, trực tiếp của nhân dân ở cơ sở. Vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và phương thức hoạt động của thanh tra nhân dân hoàn toàn khác với thanh tra nhà nước. Việc quy định về thanh tra nhân dân trong Luật Thanh tra là không hợp lý, dễ dẫn đến sự nhầm lẫn giữa hoạt động giám sát của thanh tra nhân dân với hoạt động kiểm tra, thanh tra của Nhà nước. Vì vậy, không nên điều chỉnh Tổ chức và hoạt động thanh tra nhân dân trong Luật này.

2. Đối tượng áp dụng: Luật này áp dụng với các cơ quan Thanh tra Nhà nước và cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan.

**IV. MỤC TIÊU, NỘI DUNG CỦA CHÍNH SÁCH, GIẢI PHÁP THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH TRONG ĐỀ NGHỊ XÂY DỰNG LUẬT**

**1. Chính sách 1: Hoàn thiện mô hình tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và phương thức hoạt động của các cơ quan thanh tra nhà nước**

*Mục tiêu của chính sách:* Cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan thanh tra nhà nước được hoàn thiện phù hợp với Hiến pháp 2013, thể chế hóa 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. Đồng thời, bảo đảm thống nhất với hệ thống pháp luật và phù hợp với tình hình thức tiễn, khắc phục được những hạn chế, bất cập của hiện nay.

*Nội dung chính sách:* Cơ quan thanh tra nhà nước sẽ được tổ chức theo tinh gọn, tập trung ở hai cấp hành chính, tại trung ương và cấp tỉnh. Thanh tra Chính phủ là cơ quan cao nhất thực hiện việc quản lý các cơ quan thanh tra thông qua công tác đào tạo chuyên môn nghiệp vụ cho đội ngũ cán bộ thanh tra toàn ngành; việc quy định và bảo đảm thực hiện quản lý các chức danh, tiêu chuẩn ngạch bậc thanh tra viên, thực hiện đào tạo, luân chuyển trong hệ thống các cơ quan thanh tra, tạo ra nguồn nhân lực có chất lượng, đáp ứng yêu cầu của công tác thanh tra.

*Giải pháp thực hiện chính sách đã được lựa chọn và lý do lựa chọn:* quy định rõ, cụ thể chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của các cơ quan thanh tra nhà nước theo cấp hành chính phù hợp với tình hình thực tiễn; sửa đổi những quy định hạn chế, bất cập và đề cao trách nhiệm của các cơ quan thanh tra nhà nước nhất là trong hoạt động thanh tra và phòng, chống tham nhũng.

- Về phương thức hoạt động của cơ quan thanh tra bao gồm:

Thanh tra việc thực hiện trách nhiệm quản lý của các bộ ngành, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Khi thấy cần thiết hoặc theo yêu cầu của Thủ tướng Chính phủ thì tiến hành các cuộc thanh tra diện rộng để đánh giá việc thực hiện một chủ trương, chính sách, đánh giá việc chấp hành pháp luật trong một hoặc nhiều lĩnh vực quản lý; làm rõ trách nhiệm để kiến nghị xử lý các sai phạm đối với những vụ việc có dấu hiệu sai phạm liên quan đến trách nhiệm của nhiều ngành, nhiều cấp, những vụ việc được xã hội đặc biệt quan tâm. Các cuộc thanh tra cũng được tiến hành theo yêu cầu của công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo và công tác phòng, chống tham nhũng.

Giám sát thường xuyên hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước thông qua việc xem xét các báo cáo về công tác quản lý trong các lĩnh vực trên phạm vi cả nước; việc tiếp nhận và xử lý các khiếu nại, tố cáo, phản ánh kiến nghị của công dân, các doanh nghiệp và tổ chức xã hội, báo chí... Trên cơ sở đó định hướng Chương trình, kế hoạch thanh tra.

**2. Chính sách 2: Đổi mới tổ chức và hoạt động thanh tra các Bộ, ngành, xác định rõ thanh tra bộ ngành chủ yếu thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành; phân biệt rõ giữa thanh tra chuyên ngành và các hình thức kiểm tra thường xuyên của cơ quan quản lý, xử lý chồng chéo giữa hoạt động thanh tra và hoạt động kiểm tra; tạo sự chủ động cho Thủ trưởng bộ ngành trong việc tổ chức cơ quan thanh tra theo các nguyên tắc chung phù hợp với lĩnh vực quản lý và có sự thống nhất với Thanh tra Chính phủ**

*Mục tiêu của chính sách:* Tổ chức cơ quan thanh tra chuyên ngành cho phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của Thanh tra bộ, ngành nhưng bảo đảm thu gọn đầu mối, phù hợp với tinh thần cải cách hành chính.

*Nội dung chính sách:* Luật Thanh tra quy định trách nhiệm tổ chức hoạt động thanh tra, kiểm tra cho các bộ ngành căn cứ vào đặc điểm của công tác quản lý trong từng ngành, từng lĩnh vực theo hướng xác định rõ một số bộ ngành có thanh tra, các Tổng cục, Cục thực hiện kiểm tra thường xuyên thay cho hoạt động thanh tra chuyên ngành hiện nay... Thanh tra chỉ tiến hành hoạt động thanh tra khi phát hiện có dấu hiệu vi phạm qua công tác kiểm tra hoặc từ chính sự phát hiện của cơ quan thanh tra, sự phát giác của các nhân, tổ chức đối về các vi phạm pháp luật thuộc trách nhiệm quản lý. Ngoài ra cơ quan thanh tra thực hiện vai trò là tai mắt của thủ trưởng, tiến hành các cuộc kiểm tra việc thực hiện chức trách nhiệm vụ của tổ chức, cá nhân thuộc quyền quản lý, kiểm soát tài sản thu nhập theo quy định của pháp luật, bảo đảm sự liêm chính trong hoạt động của bộ máy và đội ngũ cán bộ, công chức trực thuộc.

*Giải pháp thực hiện chính sách đã được lựa chọn và lý do lựa chọn:* Hiện nay, có nhiều tổ chức thanh tra được thành lập ở các cơ quan quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực. Do tính chất đa dạng, đặc thù, chuyên sâu, nên mỗi chuyên ngành có phương thức quản lý riêng, dẫn đến quy trình thanh tra của từng ngành, lĩnh vực rất khác nhau. Luật Thanh tra khó có thể quy định một trình tự, thủ tục chung, áp dụng thống nhất cho thanh tra tất cả các chuyên ngành. Do đó, Luật sẽ quy định nguyên tắc tổ chức và chức năng của Thanh tra theo ngành, lĩnh vực. Luật giao Chính phủ quy định cụ thể về mô hình tổ chức và chức năng, nhiệm vụ của Thanh tra bộ cho phù hợp với đặc thù công tác thanh tra của các ngành, lĩnh vực.

**3. Chính sách 3: Đổi mới hoạt động thanh tra theo hướng có trọng tâm, trọng điểm, nâng cao chất lượng hoạt động của đoàn thanh tra, tránh chồng chéo và bảo đảm chất lượng của Kết luận thanh tra**

*Mục tiêu của chính sách:* nâng cao trách nhiệm, chất lượng, hiệu quả, hiệu lực của các cuộc thanh tra; chủ động tránh chồng chéo, trùng lặp trong hoạt động thanh tra.

*Nội dung chính sách:* quy định về việc xây dựng Định hướng và kế hoạch thanh tra một cách khoa học; tổ chức và hoạt động của các đoàn thanh tra hợp lý bảo đảm tính chủ động của đoàn thanh tra và trách nhiệm của thủ trưởng cơ quan thanh tra cũng; các quy định bảo đảm cho kết luận thanh tra được chính xác, có tính khả thi.

*Giải pháp thực hiện chính sách đã được lựa chọn và lý do lựa chọn:* hoàn thiện các quy định về việc xây dựng Định hướng thanh tra cho các cơ quan thanh tra nhà nước theo hướng có trọng tâm, trọng điểm. Phân định rõ đối tượng thanh tra đối với từng cơ quan thanh tra để hạn chế chồng chéo trong hoạt động thanh tra và với hoạt động của Kiểm toán Nhà nước.

Thực hiện khảo sát trước khi ra quyết định thanh tra để bảo đảm thanh tra không bị chồng chéo, trùng lặp và rút ngắn thời gian thanh tra trực tiếp

Thủ trưởng cơ quan thanh tra thường xuyên chỉ đạo, giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra; Kết luận thanh tra do Trưởng đoàn thanh tra ký sau khi có ý kiến chỉ đạo của tập thể lãnh đạo cơ quan thanh tra.

Thời gian Kết luận thanh tra từ khi có Báo cáo kết quả thanh tra có sự khác nhau giữa các cơ quan thanh tra và điều chỉnh kéo dài hơn cho phù hợp với thực tiễn.

Quy định về việc ban hành kết luận thanh tra, trong đó một cuộc thanh tra thể có nhiều kết luận theo nguyên tắc: “rõ đến đâu thì kết luận, xử lý đến đó“, thu hồi tiền tài sản ngay khi vi phạm đã được xác định; quy định việc viẹc sửa đổi Kết luận thanh tra trong trường hợp rõ ràng có sai sót.

Quy định căn cứ và thủ tục đình chỉ hoặc tạm đình chỉ cuộc thanh tra trong trường hợp cần thiết.

Quy định trách nhiệm của tổ chức cá nhân thực hiện yêu cầu giám định của cơ quan thanh tra, bảo đảm tiến độ và Kết luận thanh tra.

Quy định cụ thể việc thẩm định dự thảo Kết luận thanh tra góp phần nâng cao chất lượng cuộc thanh tra, bảo đảm kết luận thanh tra có cơ sở pháp lý và tính khả thi cao.

Quy định rõ Kết luận thanh tra phải đánh giá cơ chế, chính sách được thanh tra; xác định rõ trách nhiệm của các cá nhân và cơ sở pháp lý để xử lý trách nhiệm đối với các tổ chức, cá nhân có liên quan.

**4. Chính sách 4: Đổi mới cơ chế giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra; phòng ngừa, ngăn chặn và xử lý kịp thời các hành vi tiêu cực, sách nhiễu trong hoạt động thanh tra, tránh lạm quyền gây khó khăn phiền hà cho tổ chức cá nhân là đối tượng thanh tra**

*Mục tiêu của chính sách:* tăng cường kiểm soát của người ra quyết định thanh tra, Thủ trưởng cơ quan thanh tra với Trưởng Đoàn thanh tra và thành viên Đoàn thanh tra, tránh việc lạm quyền trong quá trình thanh tra, gây khó khăn, phiền hà cho đối tượng thanh tra khi thực hiện quyền thanh tra như một số vụ việc đã xẩy ra tại một số địa phương thời gian qua.

*Nội dung chính sách:* làm rõ hình thức kiểm soát (qua việc giám sát và kiểm tra) của người ra quyết định thanh tra với Trưởng Đoàn thanh tra và thành viên Đoàn thanh tra, tránh việc lạm quyền trong quá trình thanh tra; làm rõ trình tự, thủ tục giám sát, kiểm tra và xử lý vi phạm.

*Giải pháp thực hiện chính sách đã được lựa chọn và lý do lựa chọn:* quy định cụ thể thẩm quyền giám sát của người ra quyết định thanh tra đối với Trưởng đoàn thanh tra và thành viên đoàn thanh tra thông qua việc nghe báo cáo tiến độ, tiếp nhận và xử lý các thông tin, phản ảnh của đối tượng thanh tra, của công luận báo chí..., quy định cụ thể hình thức kiểm tra, trình tự kiểm tra dấu hiệu vi phạm của trưởng đoàn, thành viên đoàn thanh tra.

**5. Chính sách 5: Quy định cụ thể các biện pháp đôn đốc xử lý sau thanh tra, chú trọng việc thu hồi tiền, tài sản vi phạm pháp luật qua hoạt động thanh tra**

*Mục tiêu của chính sách:* nâng cao hiệu quả đôn đốc xử lý sau thanh tra góp phần nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước, tăng cường thu hồi tiền, tài sản vi phạm pháp luật qua hoạt động thanh tra.

*Nội dung chính sách:* làm rõ trình tự, thủ tục theo dõi, đôn đốc xử lý các kết luận, kiến nghị thanh tra sau khi kết luận thanh tra được thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước đồng ý và chỉ đạo các cơ quan, tổ chức cá nhân có trách nhiệm thi hành.

*Giải pháp thực hiện chính sách đã được lựa chọn và lý do lựa chọn:* quy định cụ thể trình tự, thủ tục và thời hạn để thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cho ý kiến về kết luận thanh tra; xác định rõ trách nhiệm của cơ quan thanh tra, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan trong việc tổ chức thực hiện kết luận, kiến nghị của cơ quan thanh tra. Quy định các chế tài đối với tổ chức, cá nhân cố tình không thực hiện kết luận, kiến nghị thanh tra.

**V. DỰ KIẾN NGUỒN LỰC, ĐIỀU KIỆN BẢO ĐẢM CHO VIỆC THI HÀNH LUẬT SAU KHI ĐƯỢC THÔNG QUA**

Luật Thanh tra sửa đổi được xây dựng trên cơ sở các quan điểm của Đảng, quy định của Hiến pháp 2013 về tổ chức và hoạt động các cơ quan hành chính nhà nước nói chung và các cơ quan thanh tra nhà nước nói riêng. Luật thanh tra sửa đổi sau khi được ban hành sẽ khắc phục được những hạn chế, bất cập trong công tác thanh tra hiện nay. Những quy định mới không làm phát sinh tổ chức bộ máy, phù hợp với tinh thân cải cách hành chính. Các quy định trong luật khi được tổ chức không làm phát sinh các chi phí lớn để tổ chức thực hiện, ảnh hưởng đến ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, sau khi Quốc hội thông qua Luật, cần phải tổ chức triển khia thực hiện một số hoạt động sau:

- Ban hành mới, sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật để quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành luật.

- Tổ chức tuyên truyền, phổ biến nội dung của Luật, tập huấn cho các cơ quan thanh tra và công chức trong toàn ngành thanh tra hiểu và thực hiện tốt quy định của Luật.

- Chi phí phục vụ công tác theo dõi, tổng kết, đánh giá tình hình thực hiện các quy định của Luật.

**VI. THỜI GIAN DỰ KIẾN TRÌNH VÀ THÔNG QUA VĂN BẢN**

Thanh tra Chính phủ dự kiến trình Chính phủ đưa vào chương trình xây dựng Luật, pháp lệnh của Quốc hội năm 2021; dự kiến trình quốc hội cho ý kiến và xem xét thông qua trong năm 2021.

Thanh tra Chính phủ xin gửi kèm theo Báo cáo đánh giá tác động chính sách; Báo cáo tổng kết thi hành Luật thanh tra; Đề cương dự thảo Luật; Bản tổng hợp, giải trình tiếp thu ý kiến của các bộ, ngành.

Trên đây là Tờ trình đề nghị xây dựng 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. Đến nay, 100% bộ, ngành, địa phương đã tổ chức tổng kết việc thi hành Luật và có Báo cáo gửi về Thanh tra Chính phủ. [↑](#footnote-ref-1)
2. Đa số nhân sự ở chi cục thuộc sở, chi cục thuộc cục là viên chức. Theo quy định, Cảng vụ hàng hải, Cảng vụ hàng không, Cảng vụ nội địa là cơ quan được giao thực hiện chức năng TTCN. Tuy nhiên, tại Cảng vụ chỉ có Giám đốc được coi là công chức, còn lại là viên chức và người lao động nên lực lượng TTCN tại Cảng vụ không có công chức thanh tra. Điều này ảnh hưởng trực tiếp đến việc bố trí, sắp xếp, chế độ, chính sách đối với lực lượng TTCN của Cảng vụ, làm ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động của TTCN. Ngoài ra, việc quy định người được giao thực hiện nhiệm vụ TTCN là công chức cũng chưa phù hợp với trường hợp là sĩ quan QĐND, CAND thực hiện nhiệm vụ TTCN. [↑](#footnote-ref-2)
3. Theo quy định tại Điều 17 Nghị định số 07/2012/NĐ-CP; Khoản 2, Điều 12 Nghị định 07/2002/NĐ-CP. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ví dụ như đối với cộng tác viên thanh tra ngành xây dựng cần quy định về thời gian công tác tối thiểu trong ngành xây dựng từ 05 năm trở lên. [↑](#footnote-ref-4)
5. Thanh tra Nhà nước, Chủ tịch Hồ Chí Minh với công tác thanh tra, Hà Nội 2002, tr.73 và 123 [↑](#footnote-ref-5)