|  |  |
| --- | --- |
| **CHÍNH PHỦ**  Số: 151/TTr-CP | **CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**  **Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**  *Hà Nội, ngày 26 tháng 4 năm 2022* |

**TỜ TRÌNH TÓM TẮT**

**Luật Thanh tra (sửa đổi)**

Kính gửi: Quốc hội.

Chính phủ xin trình Quốc hội dự án Luật Thanh tra (sửa đổi) với những nội dung chủ yếu như sau:

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

Sau hơn 10 năm triển khai thực hiện, Luật Thanh tra năm 2010 đã tạo hành lang pháp lý quan trọng trong việc hoàn thiện tổ chức và nâng cao chất lượng hoạt động thanh tra, góp phần phát triển kinh tế - xã hội, nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước và phòng, chống tham nhũng, tiêu cực. Tuy nhiên, Luật Thanh tra năm 2010 còn chưa cụ thể hóa quan điểm đổi mới của Đảng trong hơn 10 năm qua và Hiến pháp năm 2013; mặt khác, Luật Thanh tra năm 2010 qua quá trình thực hiện đã bộc lộ những hạn chế, khó khăn, vướng mắc, làm giảm hiệu quả, hiệu lực của hoạt động thanh tra, chưa đáp ứng tốt các yêu cầu, nhiệm vụ của tình hình mới trong bối cảnh phát triển kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng.

Do vậy, việc sửa đổi Luật Thanh tra 2010 là cần thiết nhằm thể chế hóa 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. 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, Nhà nước và Hiến pháp năm 2013 về tổ chức, hoạt động của các cơ quan thanh tra 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**

(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.

(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.

(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.

(4) Làm rõ và tăng cường trách nhiệm, thẩm quyền của Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước trong việc lãnh đạo công tác thanh tra, xử lý các vấn đề phát sinh được phát hiện qua hoạt động thanh tra.

(5) 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 năm 2010; đáp ứng yêu cầu thực tiễn và hội nhập quốc tế.

**III. BỐ CỤC CỦA DỰ THẢO LUẬT**

Dự thảo Luật Thanh tra (sửa đổi) gồm 08 chương và 116 điều, cụ thể như sau: Chương I. Những quy định chung (09 điều); Chương II. Tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan thanh tra (27 điều); Chương III. Thanh tra viên (06 điều); Chương IV. Hoạt động thanh tra (57 điều); Chương V. Thực hiện kết luận thanh tra (06 điều); Chương VI. Phối hợp trong hoạt động thanh tra, kiểm toán nhà nước, điều tra (05 điều); Chương VII. Điều kiện bảo đảm hoạt động của cơ quan thanh tra (03 điều); Chương VIII. Điều khoản thi hành (03 điều).

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

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

Dự thảo Luật 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 của quản lý nhà nước. Dự thảo quy định rõ: Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương 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 thanh tra và phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về hành vi, quyết định của mình.

Đồng thời Dự thảo Luật cũng đưa ra những nội dung cơ bản mang tính nguyên tắc để phân định giữa kiểm tra và thanh tra theo đó kiểm tra là hoạt động thường xuyên của Thủ trưởng cơ quan nhà nước; thanh tra là hoạt động được tiến hành khi phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật (thanh tra đột xuất) hoặc các lĩnh vực, đối tượng được nhận định là có biểu hiện, nguy cơ vi phạm pháp luật thông qua công tác quản lý được xác định trong kế hoạch thanh tra hằng năm.

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

Dự thảo Luật 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. Các cơ quan thanh tra theo cấp hành chính bao gồm Thanh tra Chính phủ, Thanh tra tỉnh, Thanh tra huyện. Cụ thể là:

- Thanh tra Chính phủ: là cơ quan của Chính phủ, thực hiện quản lý nhà nước và thực hiện hoạt động thanh tra, tiếp công dân*,* giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng, tiêu cực theo quy định của pháp luật trong phạm vi cả nước.

- Thanh tra tỉnh: là cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, có trách nhiệm giúp Ủy ban nhân dân cùng cấp quản lý nhà nước và thực hiện nhiệm vụ thanh tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong phạm vi quản lý nhà nước của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

- Thanh tra huyện: là cơ quan của Ủy ban nhân dân cấp huyện, 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.

Khi đề xuất chính sách xây dựng Luật Thanh tra (sửa đổi), cơ quan chủ trì soạn thảo đã đề xuất không tổ chức Thanh tra huyện. Tuy nhiên, quá trình xây dựng, hoàn thiện dự án Luật nhiều ý kiến cho rằng, huyện là một cấp chính quyền quan trọng, cơ quan thanh tra hiện nay không chỉ thực hiện chức năng thanh tra mà còn có trách nhiệm giúp Ủy ban nhân dân thực hiện quản lý nhà nước về công tác thanh tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và triển khai thực hiện các biện pháp phòng, chống tham nhũng, tiêu cực. Mặt khác, nếu không tổ chức Thanh tra huyện thì Thanh tra tỉnh cũng phải tăng thêm biên chế và tổ chức thêm các phòng chuyên môn phụ trách thanh tra địa bàn các huyện khi có yêu cầu, nên thực tế việc tinh giản bộ máy cũng không đáng kể.

Vì vậy, dự thảo Luật đã tiếp thu các ý kiến và giữ nguyên quy định về Thanh tra huyện trong dự thảo Luật Thanh tra (sửa đổi). Để khắc phục những bất cập hiện nay trong tổ chức và hoạt động của Thanh tra huyện đã được chỉ ra trong Báo cáo tổng kết thi hành Luật Thanh tra, cần tăng cường về tổ chức, biên chế cho các cơ quan Thanh tra huyện nhằm đáp ứng các yêu cầu nhiệm vụ được giao.

**3. Về tổ chức, chức năng và nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan thanh tra theo ngành, lĩnh vực**

Dự thảo 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:

- Thanh tra bộ là cơ quan của Bộ, giúp Bộ trưởng quản lý nhà nước và thực hiện thanh tra hành chính, thanh tra chuyên ngành trong các lĩnh vực 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, tiêu cực theo quy định của pháp luật.

- Thanh tra tổng cục, cục là cơ quan của tổng cục, cục thuộc Bộ, giúp Tổng cục trưởng, Cục trưởng thực hiện công tác thanh tra chuyên ngành, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng, tiêu cực theo quy định của pháp luật. Thanh tra tổng cục, cục chỉ được thành lập trong những lĩnh vực mà pháp luật chuyên ngành có quy định cơ quan thanh tra hoặc theo quy định của Điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

Luật hiện hành 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, nhiều bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực có những 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 nhiều khó khăn, hạn chế. 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, Dự thảo Luật quy định “Thanh tra tổng cục, cục được thành lập theo yêu cầu quản lý, trong những lĩnh vực mà pháp luật chuyên ngành có quy định hoặc theo quy định của Điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên”.

Nhiều Tổng cục, cục cùng với các cơ quan nhà nước khác trước đây được giao chức năng thanh tra chuyên ngành nhưng không cần thiết phải có tổ chức thanh tra bởi vì hoạt động thanh tra chuyên ngành của các cơ quan này (được gọi là *“thanh tra thường xuyên”*) thực chất chỉ là kiểm tra nhằm phát hiện và xử lý vi phạm để bảo đảm trật tự quản lý. Hoạt động sẽ vẫn được các cơ quan nói trên thực hiện mà không cần thiết phải giao thêm chức năng thanh tra chuyên ngành.

Việc thành lập cơ quan thanh tra ở một số Tổng cục, Cục thuộc Bộ về cơ bản không làm phát sinh về tổ chức, biên chế, không làm phát sinh chi phí, nguồn lực khi triển khai thực hiện quy định này vì trên thực tế, một số Tổng cục, Cục vẫn có tổ chức và đội ngũ công chức làm thanh tra chuyên trách nhưng do Luật Thanh tra 2010 quy định không tổ chức thanh tra độc lập nên đã tổ chức thành các vụ, cục, phòng thanh tra và có thêm một vài nhiệm vụ khác (thường là thanh tra - pháp chế, thanh tra - kiểm tra…). Việc có thêm Thanh tra tổng cục, cục thuộc Bộ cũng không gây nguy cơ chồng chéo giữa thanh tra Bộ và Thanh tra tổng cục, cục vì dự thảo Luật quy định mỗi Bộ chỉ có một kế hoạch thanh tra chung, được tổng hợp từ đề nghị của các tổ chức thanh trong bộ, trình Bộ trưởng phê duyệt và có nguyên tắc xử lý khi xảy ra chồng chéo.

- Thanh tra sở là cơ quan của sở, giúp Giám đốc sở tiến hành thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng, tiêu cực theo quy định của pháp luật. Dự thảo Luật quy định việc thành lập Thanh tra sở do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định thành lập trên cơ sở quy định của các luật chuyên ngành về tổ chức, hoạt động cơ quan thanh tra; yêu cầu quản lý của từng lĩnh vực và tổ chức, bộ máy, biên chế được giao cho địa phương.

- Dự thảo Luật quy định mang tính nguyên tắc theo hướng Chính phủ quyết định thành lập cơ quan thanh tra chuyên ngành tại cơ quan thuộc Chính phủ và cơ quan khác của Nhà nước ở Trung ương và một số địa phương có chức năng, nhiệm vụ đặc thù trong tổ chức thi hành pháp luật; đồng thời giao Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các tổ chức thanh tra này.

**4. Thanh tra viên**

Dự thảo Luật thiết kế một chương quy định về Thanh tra viên: 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. Thanh tra viên được cấp trang phục thanh tra, thẻ thanh tra.

Đối với những ngành, lĩnh vực đặc thù có cơ quan thanh tra được thành lập theo quy định của luật chuyên ngành hoặc Điều ước quốc tế thì việc bổ nhiệm Thanh tra viên do Chính phủ quy định.

**5. Hoạt động thanh tra**

Dự thảo Luật được sửa đổi theo hướng quy định các bước tiến hành thanh tra chặt chẽ, cụ thể, dễ thực hiện, dễ kiểm tra, giám sát và phân biệt với các hoạt động kiểm tra thường xuyên của cơ quan quản lý nhà nước. Dự thảo Luật sửa đổi quy định nguyên tắc hoạt động thanh tra được áp dụng theo quy định của Luật này. Chính phủ quy định chi tiết về hoạt động thanh tra phù hợp với đặc điểm quản lý của ngành, lĩnh vực. Trong trường hợp cần thiết, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan nhà nước khác có tổ chức cơ quan thanh tra chuyên ngành ban hành quy trình nghiệp vụ về thanh tra chuyên ngành phù hợp với đặc điểm quản lý của ngành, lĩnh vực do mình phụ trách.

Dự thảo Luật quy định việc xây dựng, ban hành Định hướng hoạt động thanh tra và kế hoạch thanh tra hằng năm nhằm bảo đảm 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, giám sát, kiểm toán nhà nước.

Dự thảo Luật quy định việc ra quyết định thanh tra và thành lập Đoàn thanh tra; nhiệm vụ, quyền hạn của Trưởng đoàn thanh tra, Thành viên Đoàn thanh tra không có xung đột lợi ích khi thực hiện nhiệm vụ thanh tra và việc thay đổi Trưởng Đoàn thanh tra, thành viên đoàn thanh tra được thực hiện khi cần thiết.

Dự thảo Luật 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; dự thảo Luật bổ sung một số quy định nhằm tháo gỡ vướng mắc trong công tác thanh tra hiện nay như việc sửa đổi, bổ sung Kế hoạch tiến hành thanh tra; việc tạm dừng cuộc thanh tra; việc đình chỉ cuộc thanh tra…

Dự thảo Luật 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.

Dự thảo Luật quy định việc xử lý sai phạm trong quá trình thanh tra, như: nếu phát hiện hành vi vi phạm thì Trưởng đoàn thanh tra, thành viên Đoàn thanh tra lập biên bản về hành vi vi phạm đó để làm cơ sở xử lý theo quy định của pháp luật; nếu phát hiện thấy dấu hiệu của việc tẩu tán, chuyển dịch, hủy hoại tài sản thì đề nghị cơ quan kiểm soát tài sản thu nhập và cơ quan có thẩm quyền khác có biện pháp ngăn chặn kịp thời hành vi đó.

Dự thảo Luật quy định việc xây dựng và ban hành Kết luận thanh tra, trong đó quy định việc thẩm định dự thảo Kết luận thanh tra phải bảo đảm chất lượng, tính chính xác, khách quan của các kết luận, kiến nghị.

Dự thảo Luật quy định về giám sát hoạt động của Đoàn 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 thành viên Đoàn thanh tra.

**6. Về thực hiện Kết luận thanh tra**

Dự thảo Luật quy định rõ giá trị pháp lý của Kết luận thanh tra là căn cứ để cơ quan nhà nước có thẩm quyền ra các quyết định xử lý vi phạm được phát hiện qua thanh tra; là căn cứ để cơ quan, tổ chức, đơn vị có liên quan chấn chỉnh công tác quản lý, nâng cao hiệu quả hoạt động; là cơ sở để các cơ quan, tổ chức nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung cơ chế, chính sách, pháp luật nhằm hoàn thiện thể chế quản lý Nhà nước. Dự thảo Luật quy định rõ trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước trong việc chỉ đạo việc thực hiện Kết luận thanh tra, trách nhiệm của người ban hành Kết luận thanh tra và đối tượng thanh tra trong việc thực hiện Kết luận thanh tra.

**7. 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 nhà nước**

Dự thảo Luật quy 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 nhà nước khi xây dựng kế hoạch và trong quá trình triển khai thực hiện.

Về chống chồng chéo, trùng lắp trong hoạt động thanh tra: Quy định mỗi bộ, ngành, địa phương chỉ có một Kế hoạch thanh tra hằng năm do Bộ trưởng, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành. Kế hoạch thanh tra của Bộ, ngành, địa phương được xây dựng trên cơ sở Định hướng chương trình thanh tra và hướng dẫn của Thanh tra Chính phủ.

Về chống chồng chéo, trùng lặp giữa hoạt động thanh tra và hoạt động kiểm toán nhà nước: 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 công tác thanh tra, kiểm toán hằng năm 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 Chính phủ và Tổng Kiểm toán nhà nước.

**8. Về Thanh tra nhân dân**

Hoạt động thanh tra nhà nước mang tính quyền lực nhà nước, về bản chất khác với hoạt động của Ban thanh tra nhân dân. Vì vậy, Chính phủ đã thống nhất chuyển nội dung thanh tra nhân dân sang dự án Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở đang được xây dựng, trình Quốc hội thông qua cùng với dự án Luật thanh tra (sửa đổi) và đã được sự nhất trí của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Trên đây là Tờ trình dự án Luật Thanh tra (sửa đổi), Chính phủ kính trình Quốc hội./.

|  |  |
| --- | --- |
| ***Nơi nhận:***  - Như trên;  - Ủy ban Thường vụ Quốc hội;  - Thủ tướng, các Phó Thủ tướng (để b/c);  - Ủy ban Pháp luật của Quốc hội;  - Văn phòng Quốc hội;  - Bộ Tư pháp;  - Thanh tra Chính phủ;  - VPCP: BTCN, các PCN,  các Vụ: V.I, TCCV;  - Lưu: VT, PL(2). | **CHÍNH PHỦ** |