

ĐỀ CƯƠNG
GIỚI THIỆU LUẬT THANH TRA NĂM 2010

I. SỰ CẦN THIẾT XÂY DỰNG LUẬT THANH TRA

Luật Thanh tra năm 2004 đã góp phần tạo lập khung pháp lý quan trọng trong việc hoàn thiện tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động thanh tra. Hàng năm, các cơ quan Thanh tra đã phát hiện, kiến nghị xử lý nhiều hành vi vi phạm pháp luật, kiến nghị sửa đổi, bổ sung cơ chế, chính sách phù hợp với yêu cầu thực tiễn, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý Nhà nước. Mặc dù đã đạt được những kết quả nhất định, song công tác thanh tra những năm qua cũng cho thấy các quy định của Luật Thanh tra vẫn còn những hạn chế, bất cập. Cụ thể như sau:

1. Luật Thanh tra chưa thể hiện rõ vai trò, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn thanh tra, các quy định về tổ chức và hoạt động thanh tra còn những điểm chưa đáp ứng yêu cầu công tác thanh tra và công tác quản lý, thêm vào đó có nơi, có lúc chỉ coi thanh tra đơn thuần là công cụ của thủ trưởng cơ quan quản lý.

2. Quyền hạn của cơ quan Thanh tra chưa tương xứng với chức năng, nhiệm vụ được giao. Ngoại trừ Thanh tra Chính phủ, các cơ quan Thanh tra khi phát hiện dấu hiệu vi phạm pháp luật không có quyền ra quyết định thanh tra. Luật cũng chưa quy định cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm cung cấp thông tin, tài liệu phục vụ cho các cơ quan Thanh tra để thực hiện việc tổng hợp, báo cáo kết quả công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng; chưa quy định các cơ quan Thanh tra có trách nhiệm giúp Thủ trưởng cơ quan quản lý cùng cấp thanh tra lại những vụ việc đã được cơ quan cấp dưới thanh tra và kết luận song có dấu hiệu vi phạm pháp luật. Bên cạnh đó, Luật Thanh tra cũng chưa có những biện pháp hiệu quả nhằm bảo đảm việc thi hành các yêu cầu, kiến nghị, kết luận thanh tra, quyết định xử lý về thanh tra; chưa xác định rõ trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan trong việc thực hiện kết luận thanh tra. Chính vì vậy, nhiều sai phạm được cơ quan Thanh tra phát hiện nhưng chưa được ngăn chặn, xử lý kịp thời, làm giảm kỷ cương, kỷ luật trong hoạt động của các cơ quan nhà nước. Điều này làm cho các cơ quan Thanh tra không phát huy được vai trò của mình, tính chủ động, tính tự chịu trách nhiệm trong quá trình thực hiện nhiệm vụ bị ảnh hưởng, làm giảm chất lượng, hiệu quả công tác thanh tra.

3. Để nâng cao hiệu quả công tác thanh tra, nhiều Nghị quyết, Chỉ thị của Đảng, của Chính phủ đã đề cập đến hoàn thiện công tác thanh tra như: Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X; Nghị quyết số 48/2005/NQ/TW ngày 24/5/2005 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 số 21/NQ-CP ngày 12/5/2009 ban hành Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng đến năm 2020... Các Nghị quyết của Đảng đều xác định việc nghiên cứu sửa đổi pháp luật về thanh tra theo hướng làm rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan Thanh tra nhà nước..., tăng cường tính độc lập và tự chịu trách nhiệm của các cơ quan Thanh tra..., tăng cường hiệu lực thi hành các kết luận của cơ quan Thanh tra. Tuy nhiên, việc tăng cường công tác thanh tra theo tinh thần các Nghị quyết của Đảng chưa được thể hiện triệt để, kịp thời.

Thực hiện đường lối đổi mới về đối ngoại, Nhà nước ta đã có những thỏa thuận hợp tác quan trọng liên quan đến ngành thanh tra, như: Công ước Liên hợp quốc về chống tham nhũng, Hiệp định thương mại thế giới, Hiệp định thương mại Việt Nam – Hoa Kỳ... Nội dung các văn kiện này có những yêu cầu liên quan đến việc hoàn thiện pháp luật về thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng, vì vậy cần phải được nghiên cứu để thể chế hóa trong Luật Thanh tra.

II. QUAN ĐIỂM, NGUYÊN TẮC XÂY DỰNG LUẬT THANH TRA

1. Làm rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, phạm vi, phương thức hoạt động thanh tra và sự phối hợp của các cơ quan Thanh tra, khắc phục sự chồng chéo, trùng lặp trong hoạt động thanh tra.

2. Quán triệt và cụ thể hóa đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước về công tác thanh tra.

3. Bảo đảm sự phối hợp có hiệu quả giữa các công cụ giám sát, kiểm tra, thanh tra của bộ máy nhà nước và của cả hệ thống chính trị đối với hoạt động của các cơ quan, tổ chức, cá nhân.

4. Sửa đổi Luật Thanh tra lần này dựa 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 2004; tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm của các nước trên thế giới về công tác thanh tra.

III. NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA LUẬT THANH TRA NĂM 2010

Luật Thanh tra năm 2010 được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XII, kỳ họp thứ 8 thông qua ngày 15 tháng 11 năm 2010, có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 7 năm 2011. Luật gồm 7 chương, 78 điều. So với Luật thanh tra năm 2004 thì Luật Thanh tra năm 2010 có thêm 2 Chương và 9

điều. Đó là Chương quy định về thanh tra viên, người được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành, cộng tác viên thanh tra và Chương quy định về điều kiện bảo đảm hoạt động của các cơ quan Thanh tra nhà nước và các nội dung liên quan đến trách nhiệm thực hiện kết luận thanh tra, quyết định xử lý trong và sau thanh tra. Việc cơ cấu các chương này là nhằm làm rõ hơn các nội dung cần điều chỉnh trong Luật Thanh tra, góp phần nâng cao hiệu quả thực hiện các quy định của Luật trong thực tiễn.

1. Những vấn đề chung của Luật Thanh tra năm 2010

1.1. Phạm vi điều chỉnh

Kế thừa quy định của Luật Thanh tra năm 2004, đồng thời để khắc phục các hạn chế, bất cập đang đặt ra trong công tác thanh tra, đối tượng, phạm vi điều chỉnh trong Luật Thanh tra năm 2010 thể hiện tập trung ở các vấn đề sau đây:

a. Về tổ chức cơ quan Thanh tra nhà nước:

Luật Thanh tra năm 2010 không phân định tổ chức cơ quan Thanh tra nhà nước thành lập theo cấp hành chính và tổ chức cơ quan Thanh tra nhà nước thành lập theo ngành, lĩnh vực mà chỉ quy định về các cơ quan thực hiện chức năng thanh tra, bao gồm:

+ Cơ quan Thanh tra nhà nước (Thanh tra Chính phủ; Thanh tra bộ, cơ quan ngang bộ; Thanh tra tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; Thanh tra sở; Thanh tra huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh).

+ Cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành (một số tổng cục, cục thuộc bộ, chi cục thuộc sở).

Việc thay đổi về tổ chức như trên là nhằm nâng cao tính hệ thống của các cơ quan Thanh tra nhà nước, đồng thời xác định rõ đối tượng thanh tra, phạm vi thanh tra giữa các cơ quan Thanh tra, giữa cơ quan Thanh tra nhà nước với cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành, khắc phục sự trùng lặp trong hoạt động thanh tra.

b. Về nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan Thanh tra nhà nước:

Luật Thanh tra năm 2010 đã bổ sung một số nhiệm vụ, quyền hạn nhằm nâng cao tính chủ động, tính độc lập tương đối cho các cơ quan Thanh tra, như: quyền ra quyết định thanh tra của Chánh thanh tra các cấp, các ngành khi phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật; việc kiểm tra tính chính xác, hợp pháp của kết luận thanh tra và quyết định xử lý sau thanh tra của Thủ trưởng cơ quan quản lý cấp dưới thuộc thẩm quyền quản lý của Thủ trưởng cơ quan quản lý trực tiếp; việc theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện các yêu cầu, kiến nghị, quyết định xử lý về thanh tra, kết luận thanh tra; quyết định thanh tra lại vụ việc đã được Thủ

trưởng cơ quan quản lý cấp dưới của Thủ trưởng cơ quan quản lý cùng cấp đã kết luận nhưng phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật...và quy định rõ phạm vi thanh tra của Thanh tra Chính phủ, Thanh tra bộ, Thanh tra tỉnh trong việc thanh tra đối với các doanh nghiệp nhà nước do Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp quyết định thành lập.

c. Về hoạt động thanh tra của các cơ quan Thanh tra nhà nước:

Luật Thanh tra năm 2010 tiếp tục khẳng định về hoạt động thanh tra hành chính và hoạt động thanh tra chuyên ngành. Tuy nhiên, để đáp ứng yêu cầu công tác quản lý theo ngành, lĩnh vực, bảo đảm tính linh hoạt trong hoạt động thanh tra chuyên ngành, Luật quy định cụ thể về nhiệm vụ, quyền hạn của Trưởng Đoàn thanh tra, thành viên Đoàn thanh tra, đồng thời quy định những vấn đề có tính nguyên tắc về trình tự, thủ tục tiến hành thanh tra chuyên ngành, còn thời hạn thanh tra, thời hạn gửi quyết định thanh tra, thời hạn công bố quyết định thanh tra, báo cáo kết quả thanh tra, kết luận thanh tra chuyên ngành sẽ do Chính phủ quy định.

d. Đối với hoạt động thanh tra nhân dân:

Trong điều kiện hiện nay việc giữ nguyên các quy định về Thanh tra nhân dân trong Luật là phù hợp. Để xây dựng được một văn bản riêng về thanh tra nhân dân cần có sự chuẩn bị và nghiên cứu kỹ lưỡng về phạm vi điều chỉnh cũng như các nội dung cơ bản của văn bản pháp luật này, đồng thời phải tiến hành tổng kết, đánh giá thực tiễn để làm cơ sở cho việc xây dựng.

1.2. Vị trí, vai trò của cơ quan thực hiện chức năng thanh tra

Thanh tra Chính phủ có địa vị pháp lý như các bộ, cơ quan ngang bộ khác, tức là có địa vị pháp lý độc lập, có phạm vi quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực riêng. Cụ thể là quản lý nhà nước về công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng...; tiến hành thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng theo quy định của pháp luật. Với tinh thần đó, Luật Thanh tra lần này quy định rõ địa vị pháp lý, vai trò, tính độc lập và tự chịu trách nhiệm về các quyết định, kết luận, kiến nghị trong quá trình hoạt động của các cơ quan Thanh tra nói chung và Thanh tra Chính phủ nói riêng. Đồng thời, bổ sung những quy định mới nhằm bảo đảm cho Thanh tra Chính phủ thực hiện tốt vai trò của cơ quan ngang bộ giúp Chính phủ quản lý nhà nước về công tác thanh tra, theo đúng quy định của Luật Tổ chức Chính phủ.

Xuất phát từ lý do trên, Luật đã xác định Thanh tra các cấp, các ngành là cơ quan chuyên môn hoặc cơ quan của cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp, có quyền tiến hành thanh tra và giúp cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp quản lý nhà nước về công tác thanh tra. Thanh tra Chính phủ là cơ quan ngang bộ, giúp Chính phủ

thực hiện chức năng quản lý nhà nước về công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng trong phạm vi quản lý của Chính phủ và tiến hành hoạt động thanh tra theo quy định của pháp luật.

1.3. Mục đích thanh tra, nguyên tắc hoạt động thanh tra

a. Mục đích thanh tra:

Theo quy định của Luật Thanh tra năm 2010 thì mục đích thanh tra cũng có sự bổ sung, phát triển. Nếu như Luật Thanh tra năm 2004 đề cao mục đích thanh tra là phòng ngừa, phát hiện và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật thì Luật Thanh tra năm 2010 đã thể hiện rõ hơn mục đích thanh tra theo tư tưởng của Chủ tịch Hồ Chí Minh: “Thanh tra là tai mắt của trên, là người bạn của dưới”. Điều 2 của Luật Thanh tra năm 2010 quy định về mục đích thanh tra như sau: "Mục đích thanh tra nhằm phát hiện những sơ hở trong cơ chế quản lý, chính sách, pháp luật để kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền các biện pháp khắc phục; phòng ngừa, phát hiện và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật; giúp cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện đúng quy định của pháp luật; phát huy nhân tố tích cực; góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước; bảo vệ lợi ích của nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân".

b. Nguyên tắc hoạt động thanh tra:

Về cơ bản, nguyên tắc hoạt động thanh tra được quy định trong Luật Thanh tra 2004 là phù hợp, đáp ứng được yêu cầu hoạt động của các cơ quan nhà nước thời gian qua. Tuy nhiên, thực tế công tác thanh tra cũng cho thấy vẫn còn tình trạng trùng lặp, chồng chéo trong hoạt động của các cơ quan thực hiện chức năng thanh tra. Để khắc phục tình trạng này, giúp các cơ quan Thanh tra hoạt động theo đúng phạm vi được pháp luật quy định, bảo đảm cho công tác thanh tra góp phần thiết thực hơn nữa trong việc hoàn thiện cơ chế quản lý, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng thanh tra, Luật Thanh tra năm 2010 đã bổ sung thêm nguyên tắc hoạt động thanh tra “không trùng lặp về phạm vi, đối tượng, nội dung, thời gian thanh tra giữa các cơ quan thực hiện chức năng thanh tra”.

1.4. Trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước, Thủ trưởng cơ quan Thanh tra, Thủ trưởng cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành.

Để đề cao trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước, Thủ trưởng cơ quan Thanh tra, cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành, Luật Thanh tra đã quy định 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, Thủ trưởng cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành 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.

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

2.1. Tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan Thanh tra nhà nước

a. Tổ chức các cơ quan Thanh tra nhà nước:

Luật Thanh tra năm 2010 đã quy định tổ chức các cơ quan Thanh tra nhà nước như sau:

- *Thanh tra Chính phủ* là cơ quan của Chính phủ, chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng trong phạm vi cả nước; thực hiện hoạt động thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng theo quy định của pháp luật. Cơ cấu của Thanh tra Chính phủ có Tổng Thanh tra Chính phủ, các Phó Tổng Thanh tra Chính phủ, Thanh tra viên và cán bộ, công chức, viên chức. Tổng Thanh tra Chính phủ là thành viên Chính phủ, là người đứng đầu ngành thanh tra. Tổng Thanh tra Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ về công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng. Phó Tổng Thanh tra Chính phủ giúp Tổng Thanh tra Chính phủ thực hiện nhiệm vụ theo sự phân công của Tổng Thanh tra Chính phủ.

- *Thanh tra bộ* là cơ quan của bộ, giúp Bộ trưởng quản lý nhà nước về công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng; tiến hành thanh tra hành chính đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc phạm vi quản lý của bộ; tiến hành thanh tra chuyên ngành đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc phạm vi quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực của bộ; giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng theo quy định của pháp luật. Thanh tra bộ có Chánh Thanh tra, Phó Chánh Thanh tra và Thanh tra viên. Chánh Thanh tra bộ do Bộ trưởng bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức sau khi thống nhất với Tổng Thanh tra Chính phủ. Phó Chánh Thanh tra bộ giúp Chánh Thanh tra bộ thực hiện nhiệm vụ theo sự phân công của Chánh Thanh tra bộ. 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 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 về công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng; tiến hành thanh tra,

giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng theo quy định của pháp luật. Thanh tra tỉnh có Chánh Thanh tra, Phó Chánh Thanh tra và Thanh tra viên. Chánh Thanh tra tỉnh do Chủ tịch Ủy ban nhân dân cùng cấp bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức sau khi thống nhất với Tổng Thanh tra Chính phủ. Phó Chánh Thanh tra tỉnh giúp Chánh Thanh tra tỉnh thực hiện nhiệm vụ theo sự phân công của Chánh Thanh tra tỉnh. Thanh tra tỉnh chịu sự chỉ đạo, điều hành của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cùng cấp và chịu sự chỉ đạo về công tác, hướng dẫn về tổ chức, nghiệp vụ của Thanh tra Chính phủ.

- *Thanh tra sở* là cơ quan của sở, giúp Giám đốc sở tiến hành thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng theo quy định của pháp luật. Thanh tra sở được thành lập ở những sở thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước theo ủy quyền của Ủy ban nhân dân cùng cấp hoặc theo quy định của pháp luật. Thanh tra sở có Chánh Thanh tra, Phó Chánh Thanh tra và Thanh tra viên. Chánh Thanh tra sở do Giám đốc sở bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức sau khi thống nhất với Chánh Thanh tra tỉnh. Phó Chánh Thanh tra sở giúp Chánh thanh tra sở thực hiện nhiệm vụ theo sự phân công của Chánh Thanh tra sở. Thanh tra sở chịu sự chỉ đạo, điều hành của Giám đốc sở; chịu sự chỉ đạo về công tác thanh tra và hướng dẫn về nghiệp vụ thanh tra hành chính của Thanh tra tỉnh, về nghiệp vụ thanh tra chuyên ngành của Thanh tra bộ.

- *Thanh tra huyện* là cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện, có trách nhiệm giúp Ủy ban nhân dân cùng cấp quản lý nhà nước về công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng; tiến hành thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng theo quy định của pháp luật. Thanh tra huyện có Chánh Thanh tra, Phó Chánh Thanh tra và Thanh tra viên. Chánh Thanh tra huyện do Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức sau khi thống nhất với Chánh Thanh tra tỉnh. Phó Chánh Thanh tra huyện giúp Chánh Thanh tra huyện thực hiện nhiệm vụ theo sự phân công của Chánh Thanh tra huyện. Thanh tra huyện chịu sự chỉ đạo, điều hành của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cùng cấp và chịu sự chỉ đạo về công tác, hướng dẫn về nghiệp vụ thanh tra của Thanh tra tỉnh.

b. Nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan Thanh tra, người đứng đầu cơ quan thanh tra:

Để xác định rõ hơn vai trò của các cơ quan Thanh tra, đảm bảo hoạt động thanh tra thực sự có hiệu lực, hiệu quả, Luật thanh tra mới đã tập trung tăng cường các nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan Thanh tra cũng như người đứng đầu các cơ quan này. Đồng thời, phân định, làm rõ các nhiệm vụ, quyền hạn trong hoạt động quản lý nhà nước về thanh tra với nhiệm vụ, quyền hạn trong hoạt động thanh tra; nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan Thanh tra với nhiệm vụ, quyền

hạn của người đứng đầu cơ quan Thanh tra. Các nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan Thanh tra, người đứng đầu cơ quan Thanh tra trong Luật thanh tra năm 2010 về cơ bản được kế thừa từ Luật Thanh tra năm 2004, song Luật Thanh tra lần này đã bổ sung một số nhiệm vụ, quyền hạn cho các cơ quan Thanh tra. Cụ thể là:

- Bổ sung việc quyết định thanh tra khi phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật cho Chánh thanh tra các cấp, các ngành. Việc bổ sung quyền năng này là nhằm tăng cường tính chủ động cho người đứng đầu các cơ quan Thanh tra trong việc thực hiện nhiệm vụ thanh tra, bảo đảm tính linh hoạt, nhanh nhạy của thanh tra trong điều kiện phát triển kinh tế xã hội hiện nay.

- Xác định rõ việc thanh tra đối với các doanh nghiệp nhà nước do Thủ trưởng cơ quan quản lý quyết định thành lập. Đây là nội dung được bổ sung nhằm làm rõ hơn nhiệm vụ của các cơ quan Thanh tra trong hoạt động thanh tra đối với đối tượng thanh tra là các doanh nghiệp.

- Bổ sung việc kiểm tra tính chính xác, hợp pháp của kết luận thanh tra và quyết định xử lý sau thanh tra của Thủ trưởng cơ quan quản lý cấp dưới thuộc thẩm quyền quản lý của Thủ trưởng cơ quan quản lý trực tiếp.

- Bổ sung việc theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện các yêu cầu, kiến nghị, quyết định xử lý về thanh tra, kết luận thanh tra; quyết định thanh tra lại vụ việc đã được Thủ trưởng cơ quan quản lý cấp dưới của Thủ trưởng cơ quan quản lý cùng cấp đã kết luận nhưng phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật. Thực tế cho thấy nhiều trường hợp vụ việc đã được các cơ quan Thanh tra cấp dưới tiến hành thanh tra, song vì lý do nào đó mà không thể phát hiện hết các vi phạm pháp luật, do vậy Luật Thanh tra đã bổ sung quyền thanh tra lại vụ việc đã được Thủ trưởng cơ quan quản lý cấp dưới của Thủ trưởng cơ quan quản lý cùng cấp đã kết luận nhưng thanh tra cấp trên phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật, nhằm đáp ứng yêu cầu công tác phòng, chống các vi phạm pháp luật hiện nay, bảo đảm mọi hành vi vi phạm pháp luật đều được phát hiện và xử lý kịp thời.

2.2. Tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành

Luật Thanh tra năm 2004 không quy định việc thành lập cơ quan Thanh tra ở các tổng cục, cục và chi cục, song trên thực tế đã có không ít tổng cục, cục, chi cục thành lập cơ quan Thanh tra chuyên ngành. Việc thành lập các cơ quan Thanh tra này đã dẫn đến hoạt động thanh tra bị trùng lặp về phạm vi; làm tăng biên chế, tổ chức bộ máy nhà nước; các cơ quan Thanh tra ngày càng bị chia cắt. Mặc dù vậy, nếu khắc phục nhược điểm này bằng cách xóa bỏ các cơ quan Thanh tra chuyên ngành ở các tổng cục, cục, chi cục và giao chức năng thanh tra chuyên

ngành cho Thanh tra bộ, Thanh tra sở thì nhiều Thanh tra bộ, Thanh tra sở không thể đảm nhận được, vì nhiệm vụ thanh tra ngày càng lớn, trong khi đó số lượng biên chế của những cơ quan Thanh tra là rất hạn chế.

Để đảm bảo được yêu cầu xử lý nhanh chóng, kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật, nhất là các vi phạm xảy ra ngày càng nhiều trong một số lĩnh vực liên quan đến đời sống sinh hoạt của nhân dân và khắc phục được khó khăn trên, Luật Thanh tra năm 2010 đã giao chức năng thanh tra chuyên ngành ở ngành, lĩnh vực cho các tổng cục, cục thuộc bộ, chi cục thuộc sở thực hiện. Đây là nội dung phản ánh sự đổi mới về nhận thức trong tổ chức thực hiện hoạt động thanh tra chuyên ngành. Tuy nhiên, điểm cần lưu ý là theo quy định của Luật Thanh tra năm 2010 thì không phải bất kỳ tổng cục, cục thuộc bộ, chi cục thuộc sở nào cũng được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành mà việc giao chức năng thanh tra chuyên ngành phải xuất phát từ yêu cầu công tác quản lý nhà nước và các cơ quan nào được giao thực hiện chức năng thanh tra này sẽ do Chính phủ quy định theo đề nghị của Tổng Thanh tra Chính phủ sau khi đã thống nhất với Bộ trưởng.

Ngoài ra, để tránh việc thành lập các cơ quan Thanh tra ở các cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành, Luật Thanh tra cũng khẳng định rõ các cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành không thành lập cơ quan Thanh tra chuyên ngành độc lập mà hoạt động thanh tra ở các cơ quan này do Thủ trưởng cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành thực hiện, tức là Thủ trưởng có trách nhiệm trực tiếp xây dựng kế hoạch thanh tra, quyết định thanh tra, thành lập Đoàn thanh tra, cử cán bộ, công chức thực hiện nhiệm vụ thanh tra, kết luận thanh tra. Hoạt động thanh tra của các cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành do chính các công chức của cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành đó thực hiện. Quá trình thực hiện nhiệm vụ thanh tra, các công chức được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành có quyền yêu cầu đối tượng thanh tra cung cấp thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung thanh tra, được quyền xử phạt vi phạm hành chính và chịu trách nhiệm trước pháp luật về các quyết định, hành vi của mình trong quá trình thực hiện nhiệm vụ thanh tra.

2.3. Về thanh tra viên, cộng tác viên thanh tra, người được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành

Về cơ bản, các quy định về thanh tra viên, cộng tác viên thanh tra trong Luật Thanh tra mới được kế thừa từ Luật Thanh tra năm 2004, song để đáp ứng yêu cầu công tác thanh tra hiện nay, Luật Thanh tra đã sửa đổi các quy định về điều kiện tiêu chuẩn của thanh tra viên, ngạch thanh tra viên, đồng thời bổ sung quy định về người được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành. Đối với 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, có chuyên môn, nghiệp vụ phù hợp với chuyên ngành, am hiểu pháp luật, có nghiệp vụ thanh tra. Các tiêu chuẩn cụ thể của người được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành do Chính phủ quy định.

3. Hoạt động thanh tra

3.1. Quy định chung về hoạt động thanh tra

Để đáp ứng yêu cầu thực tiễn đang đặt ra đối với hoạt động của các cơ quan Thanh tra nhà nước, Luật Thanh tra đã lựa chọn những vấn đề chung nhất chi phối hai hoạt động thanh tra để điều chỉnh trong một mục riêng, đồng thời sửa đổi những vấn đề bất cập, bổ sung những quy định mới để làm rõ hơn hoạt động thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành. Tại Mục I quy định chung, điều chỉnh những nội dung hết sức quan trọng, cơ bản trong hoạt động thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành, đó là Định hướng chương trình thanh tra, công khai kết luận thanh tra, xử lý hành vi không thực hiện yêu cầu, kết luận, quyết định xử lý về thanh tra, xử lý hành vi vi phạm pháp luật của những người thực thi quyền thanh tra.

a. Xây dựng, phê duyệt Định hướng chương trình thanh tra, kế hoạch thanh tra:

Nhằm đề cao vai trò của Thanh tra Chính phủ là cơ quan của Chính phủ, có chức năng quản lý nhà nước về công tác thanh tra trong phạm vi cả nước và thực hiện quyền thanh tra theo quy định của pháp luật, Tổng Thanh tra Chính phủ là người đứng đầu cơ quan Thanh tra Chính phủ và đứng đầu ngành thanh tra có quyền lãnh đạo, chỉ đạo, kiểm tra công tác thanh tra trong phạm vi quản lý nhà nước của Chính phủ. Tổng thanh tra Chính phủ có trách nhiệm xây dựng Định hướng chương trình thanh tra trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Định hướng chương trình hoạt động thanh tra là văn bản xác định phương hướng hoạt động thanh tra trong 01 năm của ngành thanh tra để trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, thời gian trình chậm nhất vào ngày 15 tháng 10 hàng năm. Thủ tướng Chính phủ có trách nhiệm xem xét, phê duyệt chậm nhất vào ngày 30 tháng 10 hàng năm.

Sau khi được phê duyệt, Định hướng chương trình thanh tra được Thanh tra Chính phủ gửi cho Bộ trưởng, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Tổng Thanh tra Chính phủ có trách nhiệm lập kế hoạch thanh tra của Thanh tra Chính phủ và hướng dẫn Thanh tra bộ, Thanh tra tỉnh xây dựng kế hoạch thanh tra cấp mình. Theo đó, Chánh Thanh tra Bộ, Thủ trưởng cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành thuộc Bộ, Chánh Thanh tra tỉnh, căn cứ vào Định hướng, chương trình thanh tra, hướng dẫn của Tổng Thanh tra Chính phủ và yêu

cầu công tác quản lý của Bộ, cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành thuộc bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xây dựng và trình thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp phê duyệt kế hoạch thanh tra.

Việc quy định trên có vai trò rất quan trọng trong việc thống nhất hoạt động của các cơ quan Thanh tra nhà nước, khắc phục tình trạng chông chéo, trùng lặp hoặc bỏ trống trong hoạt động thanh tra, phục vụ thiết thực cho công tác quản lý, điều hành vĩ mô trên phạm vi cả nước của Chính phủ. Quy định này không làm mất đi vai trò chỉ đạo của Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước trong xây dựng kế hoạch thanh tra của cơ quan Thanh tra cùng cấp và cũng không xa rời yêu cầu công tác quản lý, tình hình chính trị - xã hội của địa phương, bộ ngành.

b. Hình thức thanh tra, căn cứ ra quyết định thanh tra:

Trước đây, Luật thanh tra quy định hai hình thức thanh tra là thanh tra theo chương trình, kế hoạch và thanh tra đột xuất, đồng thời có ghi nhận hoạt động thanh tra của Thanh tra viên chuyên ngành khi thanh tra độc lập. Tuy nhiên việc thanh tra độc lập của Thanh tra viên chuyên ngành chưa được quy định rõ. Luật thanh tra năm 2010 cùng với việc quy định mới về các cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành đã tiếp tục ghi nhận hai hình thức thanh tra theo kế hoạch, thanh tra đột xuất còn bổ sung thêm hình thức thanh tra mới là thanh tra thường xuyên.

Thanh tra theo kế hoạch là hoạt động thanh tra được tiến hành căn cứ trên cơ sở kế hoạch thanh tra đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Điều này đồng nghĩa với quyền chủ động của các cơ quan Thanh tra nhà nước trong việc xây dựng kế hoạch và tổ chức tiến hành thanh tra. Các cơ quan Thanh tra phải căn cứ vào định hướng chương trình thanh tra của Thanh tra Chính phủ, nhiệm vụ chính trị, yêu cầu công tác quản lý của địa phương, bộ ngành trong từng thời kỳ, từ đó xây dựng kế hoạch thanh tra của cấp mình có trọng tâm, trọng điểm, trình Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp phê duyệt làm căn cứ cho việc tiến hành. Thanh tra đột xuất được tiến hành khi có yêu cầu bất thường, để giải quyết kịp thời các đòi hỏi phát sinh trong công tác quản lý. Đây là đòi hỏi tất yếu của thực tiễn, vì vậy các cơ quan Thanh tra không chỉ chủ động tổ chức tốt các cuộc thanh tra theo kế hoạch mà còn kịp thời triển khai nhanh các cuộc thanh tra theo yêu cầu đột xuất. Có như vậy thì mới nhanh chóng phát hiện để ngăn chặn và xử lý kịp thời, nghiêm minh các hành vi vi phạm pháp luật.

c. Công khai kết luận thanh tra:

Để tăng cường tính minh bạch trong hoạt động thanh tra, tạo cơ sở cho việc kiểm tra, giám sát của các cơ quan nhà nước cũng như của các tổ chức, của xã hội và của nhân dân, góp phần phòng ngừa tham nhũng, tăng cường kỷ cương trong

việc thực hiện kết luận thanh tra, đồng thời để bảo đảm sự phù hợp với quy định của Luật Phòng, chống tham nhũng, Luật Thanh tra năm 2010 đã bổ sung quy định về việc công khai kết luận thanh tra, theo đó: Kết luận thanh tra phải được công khai, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác. Kết luận thanh tra được công khai thông qua các hình thức: (1) Công bố tại cuộc họp với thành phần bao gồm người ra quyết định thanh tra, Đoàn thanh tra, đối tượng thanh tra, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan hoặc tổ chức họp báo; (2) Thông báo trên phương tiện thông tin đại chúng; (3) Đưa lên trang thông tin điện tử của cơ quan Thanh tra nhà nước, cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành hoặc cơ quan quản lý nhà nước cung cấp; (4) Niêm yết tại trụ sở làm việc của cơ quan, tổ chức là đối tượng thanh tra.

Người ký kết luận thanh tra có trách nhiệm thực hiện việc công khai kết luận thanh tra trong thời hạn 10 ngày, kể từ ngày ký kết luận. Hình thức thứ nhất - tại cuộc họp hoặc họp báo buộc phải công khai, đồng thời phải lựa chọn ít nhất một trong các hình thức còn lại để công khai. Người ký kết luận có trách nhiệm cung cấp kết luận cho cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan khi có yêu cầu. Tuy nhiên việc cung cấp kết luận thanh tra là vấn đề phức tạp và nhạy cảm, cần có quy định rõ về các hình thức công khai, đối tượng, nội dung công khai và trình tự, thủ tục công khai, sao cho các thông tin cần thiết được chuyển đến cho các đối tượng có nhu cầu phục vụ việc giám sát, kiểm tra, đồng thời những thông tin thuộc về bí mật Nhà nước bảo đảm không bị tiết lộ. Trong khuôn khổ điều chỉnh của Luật chưa thể xác định ngay được những nội dung gì và những đối tượng nào sẽ được cung cấp, do đó Chính phủ sẽ quy định chi tiết việc công khai kết luận thanh tra theo các hình thức đã ghi nhận trong Luật.

d. Xử lý và chỉ đạo việc thực hiện kết luận thanh tra:

Trong thực tiễn công tác thanh tra thì sau khi có kết luận thanh tra việc xem xét, xử lý thuộc trách nhiệm và tùy thuộc vào quan điểm, ý chí của Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền. Nhiều kết luận thanh tra được xử lý kịp thời, người có hành vi vi phạm bị xử lý nghiêm minh, những sơ hở, yếu kém được sửa chữa, khắc phục nhanh chóng. Nhưng bên cạnh đó có không ít trường hợp đã có kết luận song chưa có ý kiến chỉ đạo để xử lý ngay đối với các hành vi vi phạm hay việc xử lý không đầy đủ, thiếu nghiêm minh đối với cá nhân, cơ quan, tổ chức vi phạm. Tình trạng đó đã và đang ảnh hưởng lớn đến hiệu lực, hiệu quả thanh tra, trật tự, kỷ cương quản lý nhà nước. Để khắc phục vấn đề này Điều 40 Luật Thanh tra quy định rõ:

- Trong thời hạn 15 ngày, kể từ ngày kết luận thanh tra hoặc nhận được kết luận thanh tra, Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp hoặc Thủ trưởng cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành có trách nhiệm tổ

chức chỉ đạo thực hiện kết luận thanh tra. Xử lý, yêu cầu hoặc kiến nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý sai phạm về kinh tế; xử lý, yêu cầu hoặc kiến nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý cán bộ, công chức, viên chức có hành vi vi phạm pháp luật; áp dụng, yêu cầu hoặc kiến nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục, hoàn thiện cơ chế, chính sách, pháp luật; xử lý vấn đề khác thuộc thẩm quyền trong kết luận thanh tra.

Như vậy trách nhiệm xử lý và chỉ đạo thực hiện kết luận thanh tra trước hết thuộc về Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước và Thủ trưởng cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành. Đối với những vấn đề thuộc thẩm quyền phải xử lý ngay, nhất là những xử lý sai phạm về kinh tế. Còn những nội dung vượt quá thẩm quyền thì phải kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý, bảo đảm cho các nội dung đã được kết luận phải tổ chức thi hành đầy đủ, những sai phạm được xử lý kịp thời, nghiêm minh, góp phần nâng cao hiệu lực thanh tra, hiệu quả quản lý nhà nước.

Ngoài ra, để tăng cường trách nhiệm, ràng buộc nghĩa vụ và xử lý nghiêm đối với những hành vi vi phạm của người có trách nhiệm, khoản 2, Điều 40 cũng quy định rõ: Người có trách nhiệm xử lý kết luận thanh tra mà không xử lý hoặc xử lý không đầy đủ thì bị xem xét, xử lý trách nhiệm theo quy định của pháp luật.

đ. Xử lý hành vi không thực hiện yêu cầu, kết luận, quyết định xử lý về thanh tra:

Luật Thanh tra năm 2010 đã bổ sung quy định về xử lý hành vi không thực hiện yêu cầu, kết luận, quyết định xử lý về thanh tra. Theo đó, trong quá trình thanh tra, đối tượng thanh tra, cơ quan, tổ chức, cá nhân có thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung thanh tra mà không cung cấp hoặc cung cấp không đầy đủ, chính xác, kịp thời, theo yêu cầu của người ra quyết định thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra, Thanh tra viên, người được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành, cộng tác viên thanh tra, thành viên khác của Đoàn thanh tra hoặc tiêu huỷ tài liệu, vật chứng liên quan đến nội dung thanh tra thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử phạt vi phạm hành chính, xử lý kỷ luật hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự; nếu gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật.

Bên cạnh đó, Luật cũng quy định, đối tượng thanh tra, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan có trách nhiệm thi hành kết luận thanh tra, quyết định xử lý về thanh tra mà không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ, không kịp thời thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử phạt vi phạm hành chính, xử lý kỷ luật hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự; nếu gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật.

e. Xử lý hành vi vi phạm pháp luật của người ra quyết định thanh tra,

Trưởng đoàn thanh tra, Thanh tra viên, người được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành, cộng tác viên thanh tra, thành viên khác của Đoàn thanh tra:

Để tăng cường ý thức trách nhiệm, kỷ cương, kỷ luật trong hoạt động thanh tra đồng thời làm cơ sở cho việc xử lý đối với người vi phạm, Luật Thanh tra quy định: Trong quá trình thanh tra người ra quyết định thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra, Thanh tra viên, người được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành, cộng tác viên thanh tra, thành viên khác của Đoàn thanh tra mà không hoàn thành nhiệm vụ hoặc cố ý không phát hiện hoặc phát hiện hành vi vi phạm pháp luật đến mức phải xử lý mà không xử lý, không kiến nghị việc xử lý hoặc có hành vi khác vi phạm pháp luật về thanh tra thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự; nếu gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật.

3.2. Hoạt động thanh tra hành chính

Theo khái niệm quy định tại Luật Thanh tra thì hoạt động thanh tra hành chính được hiểu như sau:

Thứ nhất, hoạt động thanh tra hành chính là hoạt động thanh tra do các cơ quan có thẩm quyền tiến hành, bao gồm các cơ quản lý nhà nước, các cơ quan Thanh tra nhà nước (Chính phủ; bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; Ủy ban nhân dân các cấp; thanh tra các cấp, các ngành...).

Thứ hai, đối tượng của thanh tra hành chính là các cơ quan, tổ chức, cá nhân trực thuộc. Chẳng hạn như bộ, cơ quan ngang bộ tiến hành hoạt động thanh tra đối với các cơ quan, tổ chức, đơn vị chịu sự quản lý trực tiếp của bộ, cơ quan ngang bộ; Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương tiến hành thanh tra đối với các sở, ngành cấp tỉnh v.v...

Thứ ba, nội dung của thanh tra hành chính là xem xét, đánh giá việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn được giao của cơ quan, tổ chức và cá nhân trực thuộc.

Đây là điểm khác biệt cơ bản giữa thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành. Nó thể hiện quan hệ trong chỉ đạo, điều hành, kiểm tra, kiểm soát giữa cấp trên đối với cấp dưới, giữa cơ quan có thẩm quyền với đối tượng trực thuộc chịu sự quản lý. Mục đích là nhằm xem xét, đánh giá trong tổ chức và hoạt động của cơ quan, tổ chức và cá nhân có tuân thủ các quy định của pháp luật không. Mặt khác, còn nhằm xem xét, đánh giá về việc thực hiện các nhiệm vụ được giao mang tính kế hoạch, chỉ đạo, điều hành giữa cơ quan cấp trên đối với cấp dưới có được thực hiện đầy đủ, nghiêm túc, đúng đắn hay không. Từ khái niệm về hoạt động thanh tra hành chính, Luật thanh tra đã quy định về thẩm quyền ra quyết

định thanh tra; quyết định thanh tra; thời hạn thanh tra; nhiệm vụ, quyền hạn của Trưởng đoàn thanh tra, thành viên Đoàn thanh tra, Người ra quyết định; báo cáo kết quả thanh tra, kết luận thanh tra, cụ thể như sau:

a. Quyết định thanh tra

- *Thẩm quyền ra quyết định thanh tra:* khi ban hành quyết định thanh tra, người có thẩm quyền phải căn cứ vào kế hoạch thanh tra đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Nếu là thanh tra đột xuất thì phải căn cứ vào yêu cầu của thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước, yêu cầu giải quyết khiếu nại, tố cáo hoặc dấu hiệu vi phạm pháp luật đã phát hiện được để ban hành quyết định thanh tra. Theo quy định tại Điều 43 của Luật Thanh tra thì hoạt động thanh tra hành chính chỉ được thực hiện khi có quyết định thanh tra và do Thủ trưởng cơ quan Thanh tra nhà nước ra quyết định thanh tra và thành lập Đoàn thanh tra để thực hiện quyết định thanh tra. Khi xét thấy cần thiết thì Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước ra quyết định thanh tra và thành lập Đoàn thanh tra. Như vậy, quyết định thanh tra chủ yếu do Thủ trưởng cơ quan Thanh tra ban hành. Quy định này đề cao và tăng cường tính tích cực, chủ động theo chức năng của các cơ quan Thanh tra nhà nước. Trường hợp vụ việc phức tạp, liên quan đến nhiều ngành, nhiều cấp hoặc vì lý do cần thiết khác thì Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước ra quyết định thanh tra.

- *Nội dung quyết định thanh tra:* để bảo đảm hiệu lực thanh tra, đáp ứng yêu cầu cải cách thủ tục hành chính, khắc phục hiện tượng tùy tiện trong việc ban hành quyết định thanh tra, Điều 44 đã quy định cụ thể về nội dung quyết định thanh tra như sau:

- *Căn cứ pháp lý để thanh tra:* Cơ sở pháp luật, kế hoạch thanh tra, yêu cầu của Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước v.v...

- *Phạm vi thanh tra, đối tượng, nội dung, nhiệm vụ thanh tra:* thanh tra từ thời điểm nào đến thời điểm nào, thanh tra cơ quan, tổ chức nào, thanh tra về vấn đề gì và Đoàn thanh tra có nhiệm vụ gì v.v...

- *Thời hạn thanh tra:* việc xác định cụ thể về thời hạn thanh tra là điều rất quan trọng, giúp cho Đoàn thanh tra thấy được khoảng thời gian vật chất để thực hiện các nhiệm vụ được giao, đồng thời phòng ngừa các tình huống phát sinh dẫn đến việc kéo dài thời gian tiến hành.

- *Trưởng đoàn thanh tra, Thanh tra viên và các thành viên khác của Đoàn thanh tra:* quyết định phải ghi rõ họ tên của các thành viên Đoàn thanh tra, ai là Trưởng đoàn, phó đoàn (nếu có). Việc xác định rõ tư cách của các thành viên sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho việc tổ chức hoạt động thanh tra, ngoài ra còn giúp cho Đoàn thanh tra và đối tượng thanh tra làm việc trong quá trình tiến hành

thanh tra.

- *Gửi quyết định thanh tra và công bố quyết định thanh tra:* sau khi ra quyết định, cơ quan tiến hành thanh tra phải gửi quyết định thanh tra cho cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng thanh tra. Việc gửi quyết định thanh tra phải được tiến hành trong khoảng thời gian 05 ngày, kể từ ngày ký quyết định. Đối với các cuộc thanh tra đột xuất thì không áp dụng quy định nêu trên, vì thanh tra đột xuất là những cuộc thanh tra mà cơ quan tiến hành không thể dự tính trước, thường xuất phát từ yêu cầu khách quan của hoạt động quản lý nhà nước, yêu cầu của việc xử lý kịp thời đối với hành vi vi phạm của đối tượng hoặc yêu cầu của việc giải quyết khiếu nại, tố cáo. Quyết định thanh tra phải được công bố chậm nhất là 15 ngày, kể từ ngày ra quyết định thanh tra. Việc công bố quyết định thanh tra phải được lập biên bản. Như vậy, việc công bố quyết định thanh tra được hiểu dưới hai khía cạnh:

+ *Thứ nhất*, Đoàn thanh tra công bố quyết định tại nơi tiến hành thanh tra chậm nhất là 15 ngày kể từ ngày ký quyết định thanh tra. Đây là quy định rất quan trọng vì là mốc thời gian để tính thời hạn tiến hành thanh tra trực tiếp tại cơ sở.

+ *Thứ hai*, việc công bố quyết định phải được lập thành biên bản, trong đó phải có xác nhận của Đoàn thanh tra và đối tượng thanh tra, đồng thời là tài liệu của hồ sơ cuộc thanh tra.

b. Thời hạn thanh tra hành chính:

Theo quy định tại Điều 45 của Luật thanh tra thì thời hạn cuộc thanh tra được tính từ ngày công bố quyết định thanh tra cho đến khi kết thúc việc thanh tra tại nơi được thanh tra, trong đó thời hạn một cuộc thanh tra được tính như sau:

- Cuộc thanh tra do Thanh tra Chính phủ tiến hành không quá 60 ngày, trường hợp phức tạp thì có thể kéo dài hơn, nhưng không quá 90 ngày. Đối với cuộc thanh tra đặc biệt phức tạp, liên quan đến nhiều lĩnh vực, nhiều địa phương thì thời gian có thể kéo dài hơn nhưng không quá 150 ngày.

- Cuộc thanh tra do Thanh tra tỉnh, Thanh tra bộ tiến hành không quá 45 ngày, trường hợp phức tạp thì có thể kéo dài hơn nhưng không quá 70 ngày.

- Cuộc thanh tra do Thanh tra huyện, Thanh tra sở tiến hành không quá 30 ngày; ở miền núi, nơi nào đi lại khó khăn thì thời hạn thanh tra có thể kéo dài hơn nhưng không quá 45 ngày.

- Việc kéo dài thời hạn thanh tra do người ra quyết định thanh tra quyết định.

c. Nhiệm vụ quyền hạn của những người tiến hành thanh tra

- *Nhiệm vụ, quyền hạn của Trưởng đoàn thanh tra hành chính:* Trưởng đoàn

thành tra là người có vị trí, vai trò quan trọng trong quá trình hoạt động của Đoàn thanh tra và quyết định chất lượng cuộc thanh tra. Vì vậy, Luật Thanh tra năm 2004 đã trao cho Trưởng đoàn thanh tra những quyền hạn lớn trong quá trình tiến hành thanh tra. Song để đáp ứng yêu cầu thực tiễn của công tác thanh tra, Luật thanh tra năm 2010 còn bổ sung thêm một số nhiệm vụ, quyền hạn mạnh mẽ hơn cho người đứng đầu Đoàn thanh tra: “Yêu cầu tổ chức tín dụng nơi đối tượng thanh tra có tài khoản phong toả tài khoản đó để phục vụ việc thanh tra khi có căn cứ cho rằng đối tượng thanh tra có hành vi tẩu tán tài sản”. Bên cạnh đó còn xác định rõ trách nhiệm của Trưởng đoàn phải “báo cáo với người ra quyết định thanh tra về kết quả thanh tra và chịu trách nhiệm về tính chính xác, trung thực, khách quan của báo cáo đó”.

- *Nhiệm vụ, quyền hạn của thành viên Đoàn thanh tra:* về cơ bản, nhiệm vụ, quyền hạn của thành viên Đoàn thanh tra được kế thừa các quy định của Luật Thanh tra năm 2004. Tuy nhiên, Luật Thanh tra năm 2010 không phân biệt nhiệm vụ, quyền hạn giữa các thành viên Đoàn thanh tra là cán bộ thanh tra, cộng tác viên thanh tra mà giao cho họ những nhiệm vụ, quyền hạn quy định tại Điều 47 Luật Thanh tra.

- *Nhiệm vụ, quyền hạn của người ra quyết định thanh tra hành chính:* Điều 48 của Luật Thanh tra quy định các nhiệm vụ, quyền hạn của người ra quyết định trong quá trình thanh tra, đó là các biện pháp phục vụ việc chỉ đạo hoạt động của Đoàn thanh tra; yêu cầu cung cấp thông tin, tài liệu làm chứng cứ cho việc xem xét, đánh giá; phục vụ việc ngăn chặn và xử lý hành vi vi phạm, hành vi cản trở chống đối; phục vụ việc kiến nghị để xử lý đối với hành vi vi phạm, người có hành vi vi phạm và các biện pháp hỗ trợ khác. Mỗi biện pháp được thực hiện phải đặt trong điều kiện nhất định và phải tuân thủ theo quy trình nhất định. Điều này có nghĩa là trong quá trình thanh tra từ khi bắt đầu tới khi kết thúc, người ra quyết định thanh tra phải căn cứ vào từng trường hợp cụ thể để thực hiện các quyền hạn của mình một cách đúng đắn theo quy định của pháp luật, phòng ngừa, ngăn chặn tình trạng sử dụng quyền hạn một cách tùy tiện, thiếu căn cứ.

d. Kết thúc thanh tra, báo cáo kết quả thanh tra, kết luận thanh tra

Theo tinh thần của Luật Thanh tra 2010 thì kết thúc việc thanh tra được ghi nhận từ thời điểm Đoàn thanh tra chấm dứt việc tiến hành các hoạt động thanh tra trực tiếp tại nơi được thanh tra. Còn việc báo cáo kết quả thanh tra, kết luận thanh tra là những công việc nội bộ giữa những người tiến hành thanh tra với cơ quan có thẩm quyền. Việc báo cáo, kết luận thanh tra được thể hiện trong luật như sau:

- *Báo cáo kết quả thanh tra:* Chậm nhất là 15 ngày, kể từ ngày kết thúc cuộc thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra phải có văn bản báo cáo kết quả thanh tra. Báo cáo kết quả thanh tra phải gửi tới người ra quyết định thanh tra. Trường hợp

người ra quyết định thanh tra là Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước thì báo cáo kết quả thanh tra còn được gửi cho Thủ trưởng cơ quan Thanh tra cùng cấp. Báo cáo kết quả thanh tra bao gồm các nội dung quy định tại Điều 49 Luật Thanh tra. Như vậy, so với quy định hiện hành thì Luật Thanh tra năm 2010 có bổ sung thêm nội dung báo cáo về vấn đề tham nhũng đã phát hiện. Trong đó phải nêu rõ trách nhiệm của người đứng đầu khi để xảy ra tham nhũng trong cơ quan, tổ chức mình và báo cáo phải chỉ ra những lý do, nguyên nhân để xảy ra tham nhũng.

- *Kết luận thanh tra*: Theo quy định tại Điều 50 của Luật Thanh tra thì chậm nhất là 15 ngày, kể từ ngày nhận được báo cáo kết quả thanh tra của Trưởng đoàn thanh tra, người ra quyết định thanh tra phải ra văn bản kết luận thanh tra. Kết luận thanh tra phải có các nội dung quy định tại Điều 50 của Luật Thanh tra.

Để giúp người ra quyết định thanh tra có được những đánh giá, nhận xét chính xác, khách quan đối với các nội dung đã tiến hành thanh tra, có được những kiến nghị xác đáng với cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền, Luật thanh tra cũng quy định trong quá trình ra văn bản kết luận thanh tra, người ra quyết định thanh tra có quyền yêu cầu Trưởng đoàn thanh tra, thành viên Đoàn thanh tra báo cáo các vấn đề liên quan tới nội dung thanh tra; yêu cầu đối tượng thanh tra giải trình để làm rõ thêm những vấn đề cần thiết phục vụ cho việc ra kết luận thanh tra.

Sau khi kết luận thanh tra được ban hành, người ra quyết định thanh tra phải gửi kết luận thanh tra tới Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp và đối tượng thanh tra. Nếu thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước là người ra quyết định thanh tra thì kết luận phải được gửi cho Thủ trưởng cơ quan Thanh tra cùng cấp.

4. Hoạt động thanh tra chuyên ngành

Theo quy định tại Luật Thanh tra năm 2010 thì thanh tra chuyên ngành có những đặc điểm sau:

Thứ nhất, là hoạt động thanh tra do các cơ quan có chức năng quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực tiến hành, như Bộ, Sở, Thanh tra bộ, Thanh tra sở, cơ quan được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành (Tổng cục, Cục thuộc bộ, Chi cục thuộc sở).

Thứ hai, đối tượng thanh tra chuyên ngành là mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự điều chỉnh của pháp luật chuyên ngành.

Thứ ba, nội dung của thanh tra chuyên ngành là xem xét, đánh giá việc chấp hành pháp luật chuyên ngành, quy định về chuyên môn, kỹ thuật, qui tắc quản lý của ngành, lĩnh vực. Khi xem xét, các cơ quan tiến hành có quyền xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi vi phạm.

Xuất phát từ đó, Luật Thanh tra đã quy định cụ thể về thẩm quyền ra quyết định thanh tra; nội dung quyết định thanh tra; nhiệm vụ, quyền hạn của Trưởng đoàn thanh tra, thanh tra viên... Cụ thể như sau:

a. Thẩm quyền ra quyết định thanh tra chuyên ngành và phân công Thanh tra viên, người được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành tiến hành thanh tra độc lập

Để bảo đảm tính nhanh nhạy, kịp thời, linh hoạt và đa dạng, đồng thời hạn chế sự tùy tiện trong hoạt động thanh tra chuyên ngành, Điều 51 Luật Thanh tra đã quy định cụ thể về thẩm quyền ra quyết định thanh tra chuyên ngành và phân công Thanh tra viên, người được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành tiến hành thanh tra độc lập như sau:

- Chánh thanh tra bộ, Chánh thanh tra sở, Thủ trưởng cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành ra quyết định thanh tra và thành lập Đoàn thanh tra để thực hiện quyết định thanh tra. Khi xét thấy cần thiết, Bộ trưởng, Giám đốc sở ra quyết định thanh tra và thành lập Đoàn thanh tra.

- Thanh tra viên, người được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành tiến hành thanh tra độc lập theo sự phân công của Chánh Thanh tra bộ, Chánh Thanh tra sở, Thủ trưởng cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành.

Trong trường hợp phân công Thanh tra viên, người được giao nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành tiến hành thanh tra độc lập thì Chánh Thanh tra bộ, Chánh Thanh tra sở, Thủ trưởng cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành phải xác định rõ phạm vi, nhiệm vụ, thời hạn tiến hành thanh tra.

Khi tiến hành thanh tra độc lập, Thanh tra viên phải xuất trình thẻ thanh tra, người được giao nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành phải xuất trình thẻ công chức.

Nội dung quyết định thanh tra chuyên ngành được quy định tại Điều 52, trong đó khi ban hành quyết định thanh tra chuyên ngành, người ra quyết định phải ghi rõ các nội dung sau: Căn cứ pháp lý để thanh tra; Phạm vi, đối tượng, nội dung, nhiệm vụ thanh tra; Thời hạn thanh tra; Trưởng đoàn thanh tra, Thanh tra viên và các thành viên khác của đoàn thanh tra...

b. Nhiệm vụ, quyền hạn của những người tiến hành thanh tra chuyên ngành:

- *Nhiệm vụ, quyền hạn của Trưởng đoàn thanh tra chuyên ngành:* trong quá trình thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra có các nhiệm vụ, quyền hạn được quy định tại Điều 53 của Luật Thanh tra. So với quy định hiện hành thì Trưởng đoàn thanh tra chuyên ngành được bổ sung thêm yêu cầu tổ chức tin dụng phong tỏa tài khoản của đối tượng thanh tra. Ngoài ra, Điều 53 tiếp tục ghi nhận những quyền

hạn, nhiệm vụ riêng của Trưởng đoàn thanh tra chuyên ngành và quy định rõ những quyền hạn, nhiệm vụ khác được thực hiện như Trưởng đoàn thanh tra hành chính. Cách thể hiện này bảo đảm tính thống nhất, cụ thể, rõ ràng và dễ thực hiện.

- Nhiệm vụ, quyền hạn của thành viên Đoàn thanh tra, Thanh tra viên người được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành, người ra quyết định thanh tra chuyên ngành: khi tiến hành thanh tra theo đoàn, thành viên Đoàn thanh tra, Thanh tra viên người được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành có nhiệm vụ, quyền hạn quy định tại Khoản 1, Khoản 2 Điều 54 của Luật Thanh tra.

Khi tiến hành thanh tra độc lập, thanh tra viên, người được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành có nhiệm vụ, quyền hạn quy định tại Khoản 3 Điều 54 của Luật Thanh tra.

Nhiệm vụ, quyền hạn của người ra quyết định thanh tra chuyên ngành được quy định tại Điều 55 của Luật thanh tra.

c. Thời hạn thanh tra, thời hạn gửi quyết định thanh tra, thời hạn công bố quyết định thanh tra, báo cáo kết quả thanh tra, kết luận thanh tra chuyên ngành:

Luật Thanh tra năm 2010 đã lựa chọn những vấn đề giống nhau để điều chỉnh chung cho các loại thanh tra chuyên ngành, còn nội dung mang tính đặc thù, chuyên sâu sẽ do văn bản dưới Luật hướng dẫn. Vì thế, Điều 56 Luật Thanh tra quy định: thời hạn thanh tra, thời hạn gửi quyết định thanh tra, thời hạn kể từ ngày ký quyết định thanh tra đến ngày công bố quyết định thanh tra, báo cáo kết quả thanh tra, kết luận thanh tra chuyên ngành do Chính phủ quy định.

Hoạt động thanh tra của các cơ quan thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành thông qua hoạt động thanh tra thường xuyên... mối quan hệ của các cơ quan này với Thanh tra bộ, Thanh tra sở, hoạt động thanh tra của Thanh tra viên khi tiến hành thanh tra chuyên ngành độc lập... sẽ do Chính phủ hướng dẫn và quy định cụ thể.

5. Quyền và nghĩa vụ của đối tượng thanh tra

Quyền và nghĩa vụ của đối tượng thanh tra được quy định tại Điều 57 và Điều 58 của Luật Thanh tra. Về cơ bản, quyền và nghĩa vụ này được kế thừa từ Luật Thanh tra năm 2004 như: quyền giải trình những vấn đề có liên quan đến nội dung thanh tra; khiếu nại về quyết định, hành vi của người ra quyết định thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra, Thanh tra viên...; và yêu cầu bồi thường thiệt hại theo quy định của pháp luật.

Việc quy định khiếu nại quyết định xử lý về thanh tra được hiểu là khiếu nại đối với các quyết định xử lý của Thanh tra viên, người được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành, Trưởng đoàn thanh tra, người ra quyết định thanh tra

hoặc Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước trong quá trình tiến hành thanh tra hoặc sau thanh tra. Đối tượng thanh tra không có quyền khiếu nại quyết định thanh tra, vì hoạt động thanh tra là một khâu của quá trình quản lý nhà nước, quyết định thanh tra nhằm thực hiện quyền quản lý của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với các cơ quan, tổ chức và cá nhân thuộc quyền quản lý của mình. Ngoài ra, cá nhân là đối tượng thanh tra có quyền tố cáo về hành vi vi phạm pháp luật của người ra quyết định thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra, Thanh tra viên, người được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành, cộng tác viên thanh tra, thành viên khác của Đoàn Thanh tra theo quy định của pháp luật về tố cáo. Bên cạnh đó, đối tượng thanh tra có nghĩa vụ: chấp hành quyết định thanh tra một cách nghiêm túc, đầy đủ; cung cấp kịp thời, đầy đủ, chính xác các thông tin, tài liệu theo yêu cầu của người tiến hành thanh tra...; thực hiện yêu cầu, kiến nghị, kết luận thanh tra, quyết định xử lý của người ra quyết định thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra, Thanh tra viên, người được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành, cộng tác viên thanh tra, thành viên khác của Đoàn thanh tra và cơ quan nhà nước có thẩm quyền...

Ngoài các nội dung như trên, Luật Thanh tra năm 2010 còn quy định về điều kiện kinh phí, chế độ, chính sách, hiện đại hoá đối với cơ quan Thanh tra nhà nước; hoạt động thanh tra trong các cơ quan khác của Nhà nước, trong Quân đội nhân dân, Công an nhân dân, Ngân hàng nhà nước và tổ chức, hoạt động của Thanh tra nhân dân.