THANH TRA CHÍNH PHỦ **HỘI ĐỒNG THI NÂNG NGẠCH THANH TRA VIÊN CHÍNH**

**-------**

**TÀI LIỆU ÔN THI**

**NÂNG NGẠCH THANH TRA VIÊN CHÍNH**

**-----**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Chuyên đề** | **Tên chuyên đề** | **Trang** |
| 1 | Công tác thanh tra trong hoạt động quản lý nhà nước | 1 |
| 2 | Thực hiện quyền trong hoạt động thanh tra | 28 |
| 3 | Phương pháp tiến hành cuộc thanh tra | 44 |
| 4 | Công tác của Trưởng đoàn thanh tra | 69 |
| 5 | Trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính | 104 |
| 6 | Thủ tục giải quyết tố cáo | 118 |
| 7 | Văn bản trong hoạt động thanh tra | 124 |
| 8 | Thanh tra, kiểm tra trách nhiệm trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng | 146 |

**Chuyên đề 1**

**CÔNG TÁC THANH TRA TRONG HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC**

**I. CÁC KHÁI NIỆM CƠ BẢN**

**1. Khái niệm quản lý Nhà nước**

Quản lý nhà nước có thể hiểu theo hai nghĩa.

*Theo nghĩa rộng*, quản lý nhà nước là toàn bộ hoạt động thực hiện chức năng của Nhà nước với tư cách là một tổ chức đặc biệt do giai cấp thống trị lập ra để quản lý xã hội. Nhà nước có quyền ban hành pháp luật, pháp luật do nó ban hành có giá trị bắt buộc chung và được bảo đảm thực thi bằng các biện pháp cưỡng chế do Nhà nước thực hiện. Ở đây, hoạt động quản lý nhà nước cũng bao hàm cả hoạt động tài phán đối với các tranh chấp phát sinh bằng pháp luật mà Nhà nước định ra. Nói cách khác, theo nghĩa rộng, quản lý nhà nước là toàn bộ hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp của loại chủ thể đặc biệt là Nhà nước, nó dùng để phân biệt với hoạt động quản lý của các chủ thể khác trong xã hội như tổ chức hay cá nhân.

*Theo nghĩa hẹp*, quản lý nhà nước là hoạt động của một loại cơ quan trong bộ máy Nhà nước. Loại cơ quan này có chức năng chuyên trách quản lý mọi lĩnh vực của đời sống kinh tế, xã hội dựa trên các quy định của hệ thống pháp luật do cơ quan lập pháp ban hành. Đó là hoạt động của cơ quan hành pháp, hay còn được gọilà cơ quan hành chính nhà nước hoặc cơ quan quản lý Nhà nước. Đặc điểm của hoạt động quản lý theo nghĩa hẹp là nó chuyển hóa các quy định của pháp luật vào đời sống xã hội bằng các biện pháp quản lý, tác động trực tiếp đến hành vi ứng xử của các đối tượng quản lý. Hoạt động này hiện diện ở mọi lĩnh vực của đời sống kinh tế-xã hội. Đây cũng là hoạt động trực tiếp quản lý tài nguyên, lao động, công sản, nền tài chính công và các nguồn lực của xã hội. Nói cách khác, cơ quan quản lý nhà nước là cơ quan có thực quyền. Hoạt động của nó không chỉ chịu sự giám sát của nhiều thiết chế khác như giám sát của cơ quan lập pháp, của xã hội, của nhân dân…mà bản thân nó phải có các cơ chế thanh tra, kiểm tra để bảo đảm hiệu quả và tính hợp pháp của hoạt động quản lý.

Thông thường, quản lý nhà nước thường được hiểu theo nghĩa hẹp. Vì thế nói đến vị trí, vai trò…của thanh tra trong quản lý nhà nước là nói đến vị trí, vai trò của nó trong hoạt động quản lý theo nghĩa hẹp.

**2. Khái niệm thanh tra**

Theo Từ điển tiếng Việt phổ thông, thanh tra là: “kiểm soát xem xét tại chỗ việc làm của địa phương, cơ quan, xí nghiệp”. Với nghĩa này, thanh tra bao hàm việc kiểm soát, xem xét và phát hiện ngăn chặn những gì trái với quy định. Thanh tra là hoạt động của một chủ thể có thẩm quyền: Người làm nhiệm vụ thanh tra, đoàn thanh tra và đặt trong phạm vi quyền hành của một chủ thể nhất định.

Theo từng giai đoạn lịch sử, khái niệm về thanh tra cũng được nhận thức khác nhau. Đó là sự phản ánh về mô hình tổ chức các cơ quan nhà nước; về sự kiểm soát đối với hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước:

Thời kỳ phong kiến, ở các triều đại Lý, Trần, Lê có cơ quan “Ngự sử đài”, người đứng đầu là “Quan ngự sử” với chức năng gần giống như cơ quan thanh tra nhà nước hiện nay. Ngự sử đài có nhiệm vụ giúp vua trong việc theo dõi, xem xét các công việc hệ trọng của triều đình. Quan ngự sử đời nhà Trần có quyền tiền trảm hậu tấu và là chức quan duy nhất có quyền can gián vua. Thời nhà Lê có hàm “Gián nghị đại phu” phong tặng cho bất cứ bề tôi nào dám nói thẳng, nói đúng sự thật, Gián nghị đại phu có quyền đề xuất ý kiến về những việc nhà vua nên làm và can gián nhà vua những việc không nên làm.

Năm 1945, ngay sau khi Nhà nước dân chủ nhân dân được thành lập, ngày 23 tháng 11 năm 1945, Hồ Chủ tịch ký Sắc lệnh số 64/SL thành lập Ban Thanh tra đặc biệt. Sắc lệnh nêu rõ: “Chính phủ sẽ lập ngay một Ban Thanh tra đặc biệt, có uỷ nhiệm là đi giám sát tất cả các công việc và các nhân viên của Ủy ban nhân dân và các cơ quan của Chính phủ”, từ đây thuật ngữ “Thanh tra” xuất hiện, được chỉ một cơ quan cụ thể, quyền thanh tra được xác định và chính thức giao cho Chính phủ..

Năm 1946, Hiến pháp đầu tiên của Nhà nước ta được ban hành. Trong đó quy định quyền “kiểm soát” đối với Chính phủ được giao cho Ban Thường vụ của Nghị viện: “Khi Nghị viện không họp, Ban Thường vụ có quyền kiểm soát, phê bình Chính phủ”, thực chất đây là quyền giám sát của cơ quan dân cử (cũng như quyền giám sát của Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội đối với Chính phủ).

Hiến pháp năm 1959 đã đề cập đến một số nội dung về kiểm tra việc thi hành các quyết định quản lý nhà nước: “Hội đồng Chính phủ ra những thông tư, chỉ thị và kiểm tra việc thi hành các Thông tư và Chỉ thị ấy” và “Ủy ban hành chính các cấp quản lý công tác hành chính... ra Quyết định, Chỉ thị và kiểm tra việc thi hành Quyết định, Chỉ thị ấy”. Như vậy, thanh tra, kiểm tra ở đây ngoài việc xem xét vi phạm của các cơ quan, nhân viên hành chính hay Chính phủ còn mở rộng ra giám sát, kiểm tra các hoạt động xây dựng, ban hành, thực hiện các văn bản pháp quy.

Hiến pháp 1980 sử dụng thuật ngữ “thanh tra” với nội dung là một chức năng của cơ quan quản lý nhà nước. Khoản 15 Điều 107 của Hiến pháp quy định Hội đồng Bộ trưởng có nhiệm vụ: “Tổ chức và lãnh đạo công tác thanh tra và kiểm tra của Nhà nước”, Điều 110 quy định: “Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng lãnh đạo công tác của Hội đồng Bộ trưởng, đôn đốc, kiểm tra việc thi hành những quyết định của Quốc hội, Hội đồng Nhà nước, Hội đồng Bộ trưởng”. Về Ủy ban nhân dân, Điều 124 quy định: “Ủy ban nhân dân các cấp chiểu theo quyền hạn do luật định, ra những Quyết định, Chỉ thị và kiểm tra việc thi hành những văn bản đó”.

Đến Hiến pháp 1992, khái niệm thanh tra, kiểm tra được thể hiện rõ hơn qua các Điều 112, 115, 116 và 124. Khoản 7 Điều 112 quy định Chính phủ có nhiệm vụ “tổ chức và lãnh đạo công tác kiểm kê, thống kê của Nhà nước, công tác thanh tra, kiểm tra nhà nước, chống quan liêu, tham nhũng, trong bộ máy nhà nước; công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân”. Điều 115 quy định “...Chính phủ ra Nghị quyết, Nghị định, Thủ tướng Chính phủ ra Quyết định, Chỉ thị và kiểm tra việc thi hành các văn bản đó...”. Đối với Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ, thủ trưởng các cơ quan thuộc Chính phủ “ra Quyết định, Chỉ thị, Thông tư và kiểm tra việc thi hành các văn bản đó...” (Điều 116). Đối với Ủy ban nhân dân, Điều 124 Hiến pháp 1992 cũng quy định “Ủy ban nhân dân... ra Quyết định, Chỉ thị và kiểm tra việc thi hành những văn bản đó”.

Trong Pháp lệnh Thanh tra năm 1990, hoạt động thanh tra của các tổ chức thanh tra được xác định là một chức năng thiết yếu của cơ quan quản lý nhà nước. Điều 8 Pháp lệnh Thanh tra năm 1990 quy định nhiệm vụ của các tổ chức thanh tra nhà nước là: “thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, kế hoạch nhà nước của các cơ quan, tổ chức và cá nhân, trừ hoạt động điều tra truy tố, xét xử của các cơ quan điều tra, kiểm sát, toà án và việc giải quyết tranh chấp hợp đồng kinh tế, xử lý vi phạm hợp đồng kinh tế của các cơ quan trọng tài kinh tế”.

Theo tinh thần Luật Thanh tra năm 2010, Thanh tra là hoạt động xem xét, đánh giá của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền về việc chấp hành chính sách, pháp luật, nhiệm vụ của các cơ quan, tổ chức, cá nhân nhằm phát hiện và xử lý những hành vi vi phạm pháp luật để xử lý theo thẩm quyền hoặc kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý, phát hiện những sơ hở trong cơ chế, chính sách pháp luật để kiến nghị việc sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện. Thanh tra là một chức năng không thể thiếu của hoạt động quản lý, là một khâu của chu trìnhquản lý của Nhà nước.

**Thanh tra có những đặc điểm chủ yếu sau đây:**

*Một là,* thanh tra gắn liền với quản lý nhà nước

Với tư cách là một chức năng, là một giai đoạn của chu trình quản lý nhà nước, thanh tra gắn liền với quản lý nhà nước.

Thanh tra là một phạm trù lịch sử, thanh tra gắn liền với vai trò của Nhà nước trong kiểm soát nhà nước, kiểm soát xã hội. Chính bản chất của quá trình lao động xã hội đã đòi hỏi tất yếu phải có sự quản lý của Nhà nước để điều hoà những hoạt động đơn lẻ và thực hiện những chức năng chung.

Như vậy, việc xem xét, định hướng đánh giá kết quả quản lý là một phương diện của quản lý xã hội. Quản lý nhà nước là một bộ phận quản lý xã hội và ở đâu có quản lý nhà nước ở đó có thanh tra.

Trong mối quan hệ giữa quản lý và thanh tra thì quản lý nhà nước giữ vai trò chủ đạo, chi phối hoạt động của thanh tra (quy định thẩm quyền của các cơ quan thanh tra, quy định về tổ chức, quyết định và kết luận thanh tra, sử dụng các kết quả, các thông tin từ phía các cơ quan thanh tra). Mặt khác, hoạt động chấp hành của quản lý nhà nước thường bao hàm cả sự điều hành, cho nên trong quá trình thực hiện các văn bản pháp luật đòi hỏi phải có sự kiểm tra nghiêm ngặt của các cơ quan có thẩm quyền.

Quản lý nhà nước và thanh tra có điểm chung là nhân danh quyền lực nhà nước thực hiện sự tác động lên các đối tượng bị quản lý. Song xem xét theo cơ cấu, chức năng của quản lý thì thanh tra chỉ là chức năng, là công cụ, phương tiện để quản lý nhà nước. Về mối quan hệ giữa thanh tra và công tác quản lý nhà nước sẽ được phân tích kỹ hơn trong mục III của chuyên đề này.

*Hai là,* thanh tra là hoạt động mang tính quyền lực nhà nước

Tính quyền lực nhà nước của hoạt động thanh tra có mối liên hệ chặt chẽ với tính quyền uy - phục tùng của quản lý nhà nước. Là một chức năng của quản lý nhà nước, thanh tra phải thể hiện như một tác động tích cực nhằm thực hiện quyền lực của chủ thể quản lý đối với đối tượng quản lý. Nói về quyền lực nhà nước trong quá trình thanh tra cũng có nghĩa là xác định về mặt pháp lý tính chất nhà nước của tổ chức thanh tra. Vì vậy, thanh tra phải được Nhà nước sử dụng như một công cụ có hiệu quả trong quá trình quản lý.

Có thể nói, thanh tra là một hoạt động luôn luôn mang tính quyền lực nhà nước. Chủ thể tiến hành thanh tra luôn luôn là cơ quan nhà nước. Thanh tra (ở đây được dùng với tính chất là một danh từ chỉ cơ quan có chức năng này) luôn luôn áp dụng quyền năng của Nhà nước trong quá trình tiến hành hoạt động của mình và nó nhân danh Nhà nước khi áp dụng quyền năng đó. Thanh tra chỉ xuất hiện từ khi Nhà nước ra đời trong lịch sử và nó cũng sẽ tiêu vong cùng với sự tiêu vong của Nhà nước. Theo Mác, đến một giai đoạn nào đó, Nhà nước sẽ tự tiêu vong và khi đó, chức năng thanh tra sẽ cùng với Nhà nước được “xếp bên cạnh chiếc xa kéo sợi và chiếc rìu đồng cổ”.

Tóm lại, chủ thể duy nhất tiến hành thanh tra là Nhà nước, thanh tra xuất hiện, tồn tại và tiêu vong cùng với Nhà nước. Ở các nước trên thế giới, dù mô hình tổ chức hoạt động thanh tra có khác nhau nhưng đều có chung đặc điểm này. Ở nước ta, Điều 1 Pháp lệnh Thanh tra 1990 quy định: “thanh tra là một chức năng thiết yếu của cơ quan quản lý nhà nước; là phương thức bảo đảm pháp chế, tăng cường kỷ luật trong quản lý nhà nước, thực hiện quyền dân chủ xã hội chủ nghĩa”.

Luật Thanh tra năm 2010 quy định: cơ quan thanh tra nhà nước trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình thực hiện và giúp cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện 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.

Tính quyền lực nhà nước của hoạt động thanh tra thể hiện ở chỗ, các cơ quan thanh tra nhà nước có quyền hạn được xác định và khả năng thực hiện những quyền hạn đó:

- Quyết định tổ chức các cuộc thanh tra theo chương trình, kế hoạch được phê duyệt.

- Trình thủ trưởng cơ quan quản lý hành chính phê duyệt hoặc quyết định thanh tra đột xuấtkhi phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật.

- Yêu cầu đối tượng thanh tra, các cơ quan, tổ chức, cá nhân cung cấp thông tin, tài liệu có liên quan.

- Niêm phong tài liệu, kiểm kê tài sản, trưng cầu giám định.

- Tạm đình chỉ hành vi vi phạm, tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép, thu hồi tài sản.

- Xử phạt hành chính theo quy định của pháp luật (đối với thanh tra chuyên ngành).

- Yêu cầu cấp có thẩm quyền giải quyết đề nghị của thanh tra, yêu cầu truy cứu trách nhiệm đối với những người có lỗi gây ra những vi phạm được phát hiện, kể cả việc chuyển hồ sơ vụ việc vi phạm pháp luật có dấu hiệu của tội phạm sang cơ quan điều tra để xử lý.

- Trong một số trường hợp trực tiếp áp dụng các biện pháp cưỡng chế nhà nước.

Tính quyền lực nhà nước trong quá trình thanh tra được cụ thể hoá trong chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan thanh tra, phương thức tiến hành thanh tra, xử lý kết quả thanh tra, quan hệ giữa cơ quan thanh tra với đối tượng bị thanh tra... Nếu chỉ chú trọng đến một mặt nào đó mà không thực hiện đồng bộ tính quyền lực nhà nước trên các lĩnh vực trên đều dẫn đến hạ thấp vai trò và hiệu quả của hoạt động thanh tra, hạn chế hiệu lực thanh tra.

*Ba là,* thanh tra có tính độc lập tương đối

Đây là đặc điểm vốn có, xuất phát từ bản chất của thanh tra. Đặc điểm này phân biệt thanh tra với các loại hình cơ quan chức năng khác của bộ máy quản lý nhà nước. Khác với hoạt động kiểm tra thường do bản thân các cơ quan, tổ chức tự thực hiện, hoạt động thanh tra thường được tiến hành bởi một cơ quan chuyên trách. Ngoài những nhiệm vụ như những cơ quan quản lý nhà nước khác, các cơ quan thanh tra có nhiệm vụ chủ yếu là xem xét, đánh giá một cách khách quan việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ của các cơ quan, tổ chức và cá nhân.

Tính độc lập tương đối của thanh tra với cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp thể hiện ở một số nội dung sau:

Các cơ quan thanh tra nhà nước chịu sự chỉ đạo trực tiếp của Thủ truởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp đồng thời chịu sự chỉ đạo, hướng dẫn về công tác tổ chức, nghiệp vụ thanh tra của Thanh tra Chính phủ; chịu sự hướng dẫn về công tác, nghiệp vụ của cơ quan thanh tra cấp trên.

- Chánh Thanh tra do Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước bổ nhiệm sau khi thống nhất với Chánh Thanh tra cấp trên.

- Trong trường hợp những kiến nghị về thanh tra do Chánh Thanh tra báo cáo, thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp không nhất trí, Chánh thanh tra có quyền bảo lưu báo cáo với người đứng đầu cơ quan thanh tra nhà nước cấp trên xem xét, quyết định.

- Tổng Thanh tra Chính phủ, Chánh Thanh tra các cấp, các ngành có quyền ra quyết định thanh tra đột xuất khi phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật.

- Thủ trưởng các cơ quan thanh tra nhà nước được quyền ra quyết định xử lý theo quy định của pháp luật đối với những hành vi vi phạm.

Các cơ quan thanh tra nhà nước là bộ phận quan trọng, không thể thiếu trong cơ cấu bộ máy nhà nước, là công cụ đắc lực để giữ gìn, bảo vệ và tăng cường trật tự, kỷ cương quản lý, là chức năng thiết yếu của các cơ quan quản lý nhà nước, nhưng có tính độc lập tương đối với cơ quan quản lý.

Từ những phân tích nêu trên, **Thanh tra** được hiểu như sau:

*“Thanh tra là một chức năng thiết yếu của cơ quan quản lý nhà nước, là việc xem xét, đánh giá, xử lý của cơ quan nhà nước đối với việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Hoạt động thanh tra được thực hiện bởi cơ quan thanh tra chuyên trách hoặc cơ quan có chức năng thanh tra theo một trình tự, thủ tục luật định, nhằm phòng ngừa, phát hiện và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật, phát hiện những sơ hở trong cơ chế quản lý, chính sách, pháp luật để kiến nghị với Nhà nước các biện pháp khắc phục; phát huy nhân tố tích cực, góp phần nâng cao hiệu quả, hiệu lực của hoạt động quản lý nhà nước, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, các quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức và cá nhân”.*

**II. QUAN ĐIỂM CỦA ĐẢNG VÀ NHÀ NƯỚC VỀ THANH TRA**

**1. Chủ tịch Hồ Chí Minh với Thanh tra**

Trong sự nghiệp cách mạng của nước ta, Đảng và Nhà nước luôn luôn coi trọng và đặt thanh tra vào vị trí quan trọng. Chỉ sau ngày đọc Tuyên ngôn độc lập hai tháng, ngày 23 tháng 11 năm 1945 Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký Sắc lệnh số 64/SL, thành lập Ban thanh tra đặc biệt. Đó là sắc lệnh lịch sử đối với ngành thanh tra, đồng thời điều đó cũng nói lên sự quan tâm của Đảng và Chủ tịch Hồ Chí Minh đối với công tác thanh tra. Theo Sắc lệnh 64/SL, Ban thanh tra đặc biệt có toàn quyền “nhận các đơn khiếu nại của dân; điều tra, hỏi chứng, xem xét các tài liệu giấy tờ của UBND hoặc các cơ quan của Chính phủ cần thiết cho công việc giám sát; đình chức, bắt giam bất cứ nhân viên nào trong UBND hay của Chính phủ đã phạm lỗi”.

Bốn năm sau, ngày 18 tháng 12 năm 1949, Chủ tịch Hồ Chí Minh lại ký sắc lệnh số 138B - SL thành lập Ban thanh tra Chính phủ trực thuộc Thủ tướng Chính phủ. Ban thanh tra Chính phủ có nhiệm vụ “xem xét sự thi hành chính sách, chủ trương của Chính phủ: thanh tra các uỷ viên Ủy ban kháng chiến hành chính và viên chức về phương diện liêm khiết; thanh tra các sự khiếu nại của nhân dân”.

Ngày 28 tháng 3 năm 1956, Chủ tịch Hồ Chí Minh ký sắc lệnh 261- SL thành lập Ban thanh tra TƯ của Chính phủ, với nhiệm vụ “thanh tra công tác của các bộ; các cơ quan dân chính và chuyên môn các cấp, các doanh nghiệp; thanh tra việc thực hiện kế hoạch nhà nước, việc sử dụng, bảo quản tài sản nhà nước, chống phá hoại, tham ô, lãng phí.

Từ năm 1945 đến năm 1956, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã trực tiếp ký ba sắc lệnh về công tác thanh tra, với những nhiệm vụ cụ thể phù hợp với từng giai đoạn, nhưng tựu trung có hai mảng công việc chính là giải quyết các khiếu nại của nhân dân và thanh tra, xem xét sự thi hành chủ trương, chính sách của Chính phủ. Điều đó cho thấy sự quan tâm đặc biệt của Người đối với công tác thanh tra và qua đó cũng nói lên vị trí, tầm quan trọng của công tác thanh tra trong sự nghiệp cách mạng chung của cả nước.

Năm 1957, tại hội nghị cán bộ thanh tra toàn miền Bắc, Hồ Chủ Tịch nói: “Thanh tra cũng không phải chỉ điều tra, nghiên cứu việc chấp hành Nghị quyết, Chỉ thị đã được đến đâu mà còn phải theo dõi cho đến khi công việc đó được làm xong, làm tốt.

Trong lúc này có những cán bộ, đảng viên vì việc này việc khác mà kêu, cán bộ thanh tra cũng phải xét kịp thời, chóng chừng nào hay chừng ấy. Đối với nhân dân việc kêu nài, có lúc không kêu nài đi nữa, cán bộ thanh tra cũng phải đi thăm dò ý kiến của nhân dân.

Tóm lại thanh tra “là tai mắt của trên, là người bạn của dưới, theo dõi chỉ thị, chính sách, thông tri đưa xuống cho đến lúc kết thúc”.

Năm 1961, trong bài huấn thị về công tác thanh tra, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã nói “Thanh tra là tai mắt của Đảng và Chính phủ, tai mắt sáng suốt thì người mới sáng suốt”.

**2. Quan điểm của Đảng và Nhà nước về công tác thanh tra giai đoạn trước khi thực hiện đường lối đổi mới**

Ngày 04 tháng 7 năm 1962, Ban bí thư TƯ có chỉ thị số 50/CT-TW về việc tăng cường công tác kiểm tra việc chấp hành các nghị quyết, chỉ thị của Đảng và Chính phủ. Chỉ thị đã xác định “tổ chức thanh tra chuyên nghiệp là tai mắt của cơ quan lãnh đạo các cấp, nó có trách nhiệm giữ gìn dân chủ, kỷ luật nhà nước, bảo đảm chấp hành nghiêm chỉnh các chủ trương chính sách của Đảng và Chính phủ... Thanh tra có nhiệm vụ theo dõi, xem xét sự chấp hành đúng đắn đường lối, chính sách, nghị quyết chỉ thị của Đảng và Chính phủ... Các bộ, các ngành, các cấp nhất định phải có cơ quan thanh tra của mình để theo dõi ngay từ đầu, để kịp thời uốn nắn, sửa chữa sai lầm, thiếu sót có thể xảy ra... Các cán bộ lãnh đạo (Bộ trưởng, Thứ trưởng...) nhất định phải trực tiếp chỉ đạo cơ quan thanh tra của mình”.

Ngày 22 tháng 12 năm 1967 , Ban Bí thư TƯ có Thông tri số 210-TT/TW về việc tăng cường tổ chức Ủy ban Kiểm tra của Đảng và đẩy mạnh công tác cơ quan thanh tra của nhà nước. Trong Thông tri này, Ban Bí thư đã “lưu ý các cấp uỷ và các đảng đoàn phải hết sức chú trọng lãnh đạo, chỉ đạo công tác kiểm tra, công tác thanh tra và xét thư khiếu tố của nhân dân; không những chỉ lãnh đạo về nội dung mà phải chấn chỉnh và bổ sung về mặt tổ chức, làm cho bộ máy tương xứng với nhiệm vụ”.

Ngày 18 tháng 4 năm 1970, Ban Bí thư TƯ Đảng có chỉ thị 176- CT/TW về việc tăng cường công tác kiểm tra, kiểm sát, thanh tra và giải quyết các vụ khiếu nại, tố cáo. Trong bản chỉ thị này, Ban Bí thư xác định “trong điều kiện Đảng lãnh đạo, chính quyền, càng phải tăng cường công tác kiểm tra của Đảng, công tác kiểm sát, thanh tra của Nhà nước để kịp thời phát hiện những ưu điểm, khuyết điểm của các cấp, các ngành, ngăn chặn, sửa chữa các khuyết điểm của cán bộ đảng viên... Bảo đảm cho đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước được chấp hành nghiêm chỉnh”.

Nghị quyết số 164/CP ngày 31 tháng 8 năm 1970 của Hội đồng Chính phủ về tăng cường công tác thanh tra và chấn chỉnh hệ thống cơ quan thanh tra nhà nước đã xác định “Thanh tra là một khâu công tác quan trọng trong toàn bộ công tác quản lý của bộ máy nhà nước. Nó có mục đích giúp cơ quan lãnh đạo vừa kiểm tra sự đúng đắn của bản thân sự lãnh đạo của mình, vừa kiểm tra việc chấp hành của các cơ quan thuộc quyền nhằm tìm ra biện pháp chỉ đạo và quản lý tốt nhất, bảo đảm cho những chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước, pháp luật của Nhà nước được chấp hành một cách đầy đủ và có hiệu lực”. Cùng ngày 31 tháng 8 năm 1970, Hội đồng Chính phủ đã ban hành Nghị định số 165/CP qui định nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của Ủy ban thanh tra của Chính phủ. Theo Nghị định này “Ủy ban thanh tra của Chính phủ là cơ quan của Hội đồng Chính phủ, có trách nhiệm thanh tra việc thực hiện các chủ trương chính sách của Đảng và Chính phủ, pháp luật của Nhà nước, kế hoạch và ngân sách của Nhà nước, nhằm tăng cường kỷ luật, nâng cao tinh thần trách nhiệm, cải tiến tổ chức và lề lối làm việc trong bộ máy của Nhà nước từ Trung ương đến cơ sở”.

Nghị định số 01- CP ngày 03 tháng 1 năm 1977 của Hội đồng Chính phủ ban hành điều lệ về tổ chức và hoạt động của Ủy ban thanh tra Chính phủ đã xác định “Ủy ban thanh tra của Chính phủ là cơ quan của Hội đồng Chính phủ có trách nhiệm thay mặt Hội đồng Chính phủ thanh tra một cách thường xuyên, kịp thời, chính xác việc thực hiện các chủ trương, chính sách của Đảng và Chính phủ, kế hoạch và pháp luật của Nhà nước chủ yếu về mặt kinh tế và chỉ đạo hướng dẫn công tác thanh tra của Nhà nước và công tác thanh tra nhân dân của các ngành, các cấp nhằm đảm bảo chấp hành đầy đủ các chủ trương, chính sách, góp phần giữ gìn kỷ luật, cải tiến tổ chức, đồng thời giúp cơ quan lãnh đạo kiểm tra lại sự đúng đắn của bản thân các chủ trương, chính sách đó”.

Tại Hội nghị thanh tra toàn miền Bắc ngày 14/3/1972, Thủ tướng Phạm Văn Đồng đã nhấn mạnh: “Thanh tra là một loại công việc cực kỳ trọng yếu, không thể thiếu; các cơ quan lãnh đạo của Đảng và Nhà nước dứt khoát phải tổ chức tốt công tác thanh tra, phải có người làm tai mắt cho mình, thường xuyên mắt phải thấy, tai phải nghe công việc chung và những công việc trọng yếu có chạy đều không, có cái gì không tốt, ở chỗ nào không tốt, do đâu mà không tốt và từ đó giúp cho người lãnh đạo kịp thời phát hiện vấn đề, giải quyết vấn đề, phát huy cái đúng, sửa cái sai. Không thấy tầm quan trọng, ý nghĩa trọng yếu, vị trí và tác dụng của thanh tra là không đúng, rất không đúng”.

Tại buổi nói chuyện với các Chủ tịch, Bí thư tỉnh, thành phố về công tác thanh tra ngày 24 tháng 3 năm 1972, Thủ tướng Phạm Văn Đồng cũng nhấn mạnh: “... lãnh đạo, chỉ đạo thì đồng thời có kiểm tra, đó là một chứ không phải là hai... Các đồng chí không coi trọng thanh tra tức là tước một cái vũ khí cần thiết của người lãnh đạo.

Năm 1975, miền Nam hoàn toàn giải phóng, đất nước thống nhất cùng đi lên chủ nghĩa xã hội, hoạt động thanh tra được mở rộng trên phạm vi cả nước, Đảng và Nhà nước đã có chủ trương mới về công tác thanh tra. Ngày 20/2/1984, Ban bí thư TƯ Đảng có chỉ thị số 38 CT/TW về việc tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác thanh tra. Chỉ thị của Ban bí thư xác định: “Trước mắt, cũng như lâu dài, công tác thanh tra có tác dụng quan trọng trực tiếp đối với việc thực hiện đường lối, chính sách của Đảng, giữ gìn pháp luật của Nhà nước” và “cần tăng cường cho các tổ chức thanh tra có đủ số lượng cán bộ thanh tra có phẩm chất, đạo đức tốt và có kiến thức, kinh nghiệm hoạt động thực tiễn”.

Tiếp theo chỉ thị 38/CP của Ban bí thư Trung ương, Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) đã ban hành Nghị quyết số 26-HĐBT ngày 15/2/1984 về việc tăng cường tổ chức thanh tra và nâng cao hiệu lực thanh tra. Nghị quyết 26-HĐBT đã xác định: “Thanh tra là một khâu không thể thiếu trong công tác lãnh đạo. Đường lối chủ trương của Đảng được Nhà nước cụ thể hoá bằng các chủ trương, chính sách và bằng việc tổ chức thực hiện, đồng thời phải thường xuyên thanh tra, kiểm tra việc tiến hành các chủ trương chính sách đã đề ra. Mặt khác, đứng về Nhà nước và xã hội phải tăng cường xây dựng tổ chức ngành thanh tra” và “tổ chức thanh tra phải là một tổ chức có hiệu lực của Nhà nước chuyên chính vô sản, đồng thời phải là một hình thức tổ chức của quần chúng để thực hiện quyền làm chủ của mình trong kiểm tra, giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước”.

**3. Quan điểm của Đảng và Nhà nước về công tác thanh tra kể từ khi thực hiện đường lối đổi mới.**

Đường lối đổi mới toàn diện đất nước do Đại hội VI của Đảng đề ra đã làm cho đất nước có nhiều biến đổi, kinh tế phát triển, đời sống nhân dân được nâng cao, chính trị ổn định. Các ngành, các cấp đã từng bước vươn lên, vượt qua sự yếu kém, trì trệ bao cấp để chuyển sang một giai đoạn phát triển mới. Trong nhận thức, đã dứt khoát từ bỏ cách quản lý theo kiểu quan liêu bao cấp cũ. Đối với công tác thanh tra, Đảng và Nhà nước đã chỉ đạo xây dựng và kiện toàn thêm một bước mới.

Ngày 01 tháng 4 năm 1990, Hội đồng Nhà nước đã ban hành Pháp lệnh Thanh tra, năm 2004 Quốc hội ban hành Luật Thanh tra đây là văn bản pháp lý cao nhất từ trước tới nay có phạm vi điều chỉnh tổng quát nhất, đề cập nhiều vấn đề có liên quan đến tổ chức và hoạt động thanh tra. Luật Thanh tra ra đời có ý nghĩa quan trọng về thực tiễn và lý luận. Đây là sự cụ thể ở mức cao quan điểm của Đảng và Nhà nước đối với công tác thanh tra: “thanh tra là một chức năng thiết yếu của quản lý nhà nước”. Hiến pháp năm 2013 qui định Chính phủ có nhiệm vụ: “Tổ chức và lãnh đạo công tác kiểm kê, thống kê của Nhà nước, công tác thanh tra và kiểm tra nhà nước, chống quan liêu, tham nhũng trong bộ máy nhà nước”.

Luật Thanh tra năm 2010 đã quán triệt và cụ thể hóa đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước về công tác thanh tra, đưa ra nhiều nội dung thay đổi về tổ chức, hoạt động thanh tra như 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 lắp trong hoạt động thanh tra; 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.

Ngày 08 tháng 12 năm 2015, Thủ tướng Chính phủ đã ký Quyết định số 2213/QĐ-TTg ban hành “Chiến lược phát triển ngành Thanh tra đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030”. Chiến lược khẳng định:“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. Chiến lược xác định những mục tiêu, giải pháp, nhiệm vụ và lộ trình thực hiện cụ thể theo từng giai đoạn nhằm xây dựng và phát triển ngành Thanh tra trong sạch, vững mạnh, kỷ cương, liêm chính, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả, góp phần vào sự nghiệp xây dựng và phát triển đất nước.

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,...”

**4. 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. Theo đó, quan điểm phát triển ngành thanh tra là “Quán triệt quan điểm, chủ trương, đường lối của Đảng về công tác thanh tra, kiểm tra; thể chế hóa kịp thời tinh thần của Hiến pháp và các đạo luật quan trọng về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước có liên quan đến công tác thanh tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng; bảo đảm sự lãnh đạo tập trung, thống nhất của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đối với ngành Thanh tra.” Mục tiêu đề ra là xác lập địa vị pháp lý của các cơ quan thanh tra phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn về thanh tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng; tăng cường tính tập trung, thống nhất, chủ động và tự chịu trách nhiệm trong tổ chức và hoạt động của ngành Thanh tra; xây dựng ngành Thanh tra, đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức thanh tra chuyên nghiệp, trách nhiệm, kỷ cương, liêm chính nhằm góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và hội nhập quốc tế.

Qua việc nghiên cứu quan điểm của Đảng và Nhà nước về công tác thanh tra cho thấy, hơn nửa thế kỷ qua, cùng với sự lớn mạnh và phát triển của đất nước, công tác thanh tra luôn luôn được Đảng và Nhà nước coi trọng và nhất quán phương châm tăng cường củng cố và phát triển để đáp ứng yêu cầu nhà nước qua mỗi thời kỳ cách mạng của đất nước. Các Nghị quyết, Chỉ thị của Đảng, pháp luật của Nhà nước về công tác thanh tra những năm qua tiếp tục khẳng định tư tưởng Hồ Chí Minh về công tác thanh tra: “thanh tra để theo dõi, xem xét các kế hoạch chỉ thị, chính sách đó, các địa phương đã chấp hành như thế nào”; “nếu làm sai hay gặp khó khăn, còn giúp họ làm cho đúng nghị quyết, chỉ thị của trên đưa của bộ máy quản lý nhà nước, cán bộ, công chức nhà nước, khu vực kinh tế nhà nước”.

**IV. VAI TRÒ VÀ VỊ TRÍ CỦA CÔNG TÁC THANH TRA TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC**

**1. Thanh tra là chức năng thiết yếu của quản lý nhà nước**

**a) Quản lý và vai trò của quản lý trong đời sống xã hội**

Quản lý là một chức năng lao động xã hội, bắt nguồn từ tính chất xã hội hoá của lao động. Quản lý là một khái niệm rộng bao gồm nhiều lĩnh vực như kinh tế, văn hoá, sản xuất, chính trị, xã hội... Theo quan điểm của điều khiển học, quản lý là sự tác động có mục đích đến một hệ thống nào đó nhằm biến đổi nó từ trạng thái này sang trạng thái khác theo nguyên lý phá vỡ hệ thống, tạo lập hệ thống, điều khiển hệ thống...

Quản lý có rất nhiều dạng, dấu hiệu chung của các dạng quản lý là:

- Chia thành chủ thể quản lý (gây ra tác động điều hành) và đối tượng quản lý (chấp hành các động điều hành của chủ thể).

- Có mối liên hệ ngược và có mối liên quan đến việc trao đổi thông tin.

- Có khả năng tự thích nghi.

Gộp chung là quản lý gồm 3 loại: quản lý giới vô sinh (máy móc, đất đai, tài nguyên...), quản lý giới sinh vật (cây trồng vật nuôi...); quản lý xã hội (tập thể những con người). Trong các loại quản lý thì quản lý xã hội là phức tạp nhất. Một mặt, xã hội là một hệ thống trên của kinh tế, bao gồm toàn bộ các hoạt động cả về kinh tế, chính trị, đạo đức, tinh thần... nên nó chứa đựng tất cả những sự phức tạp của các đối tượng bị quản lý. Mặt khác, trong quản lý xã hội có những quan hệ phi kết cấu như quan hệ đạo đức, quan hệ cá nhân, quan hệ nằm ngoài phạm vi điều chỉnh của pháp luật. Hơn nữa, sự tác động qua lại giữa các đối tượng, các quan hệ như quan hệ kinh tế với quan hệ hành chính, quan hệ pháp lý... làm cho việc quản lý càng phức tạp và khó khăn hơn.

Khi phân tích về vai trò quan trọng của quản lý xã hội, Các Mác viết: “bất kỳ một xã hội hay cộng đồng nào được tiến hành trên qui mô tương đối lớn cũng đều cần có sự quản lý, nó xác lập mối quan hệ hài hoà giữa các công việc riêng rẽ là thực hiện chức năng chung nhất xuất phát từ vận động của toàn bộ cơ cấu sản xuất (khác với sự vận động của từng bộ phận độc lập trong nền sản xuất ấy). Một nghệ sĩ chơi đàn chỉ phải điều khiển chính mình, nhưng một dàn nhạc cần có nhạc trưởng”. Trình độ xã hội hoá càng cao thì tính chất, nội dung quản lý càng phức tạp và phong phú. Khi trình độ phân công lao động xã hội còn ở mức độ thấp thì tác động điều khiển để các hành vi hoạt động của con người ở các bộ phận riêng phát triển phù hợp với ý chí của chủ thể quản lý còn tương đối đơn giản, nhưng khi xã hội phát triển, sự phân công lao động trong xã hội sâu hơn thì việc nhận thức và vận dụng các quy luật khách quan vào quản lý để xã hội phát triển theo ý chí của chủ thể không còn đơn giản nữa. Do vậy, khi hướng sự tác động của mình vào đối tượng bị quản lý, chủ thể quản lý phải cần nhận biết qui luật vận động của nó, đồng thời, phải tự điều chỉnh ý chí của mình. Vậy quản lý là gì? Quản lý là sự tác động có tính chỉ huy, điều khiển các quá trình xã hội và hành vi hoạt động của con người để chúng phát triển phù hợp với qui luật, đạt tới mục đích nhất định và đúng với ý chí của chủ thể quản lý. Như vậy, quản lý vừa là khoa học vừa là nghệ thuật, nó tác động lên hành vi của mỗi cá nhân, nhờ đó mà tạo nên hành động chung có sức mạnh lớn hơn của cả tập thể. Ở đâu có lao động của con người, có phân công, có hợp tác mà muốn đạt năng suất lao động chung lớn hơn thì ở đó phải có lao động quản lý, đây chính là mặt tổ chức, kỹ thuật của quản lý. Về bản chất của quản lý thì: quản lý là hoạt động có mục đích của giai cấp thống trị, của người chủ quản lý nhằm đảm bảo duy trì và đảm bảo lợi ích của mình. Cho nên bản chất của quản lý gắn liền với chế độ sở hữu tư liệu sản xuất là cái mà giai cấp thống trị, người chủ nắm giữ. Đây chính là mặt kinh tế - xã hội của quản lý.

**b) Quản lý nhà nước và chức năng thanh tra trong quản lý nhà nước**

Những nội dung đề cập trên đây nói về quản lý với nghĩa chung nhất. Cái cần nghiên cứu trong chuyên đề này là quản lý nhà nước, vậy quản lý nhà nước là gì? Có thể hiểu đơn thuần quản lý nhà nước là sự quản lý bằng pháp luật của Nhà nước hay không? Về một phương diện nào đó có thể hiểu như vậy. Nhưng để làm rõ nội dung của khái niệm của quản lý nhà nước ta hãy luận bàn một số nội dung:

Chủ thể quản lý của nhà nước là ai? đối tượng chịu sự tác động và điều khiển của quản lý nhà nước là gì? có thể nói ngay rằng Nhà nước là chủ thể của quản lý nhà nước. Khái niệm quản lý nhà nước ở đây không chỉ có hệ thống các cơ quan hành pháp mà là cả cơ cấu bao gồm các cơ quan lập pháp, tư pháp, hành pháp. Hệ thống các cơ quan này trong phạm vi trách nhiệm của mình đều thực hiện chức năng quản lý đối với xã hội. Nhà nước CHXHCN Việt Nam là tổ chức tập trung quyền lực của nhân dân, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và lợi ích của nhân dân; thực hiện quyền lực của mình để quản lý mọi mặt hoạt động của xã hội bằng pháp luật theo đường lối, chính sách của Đảng. Như vậy, đối tượng của quản lý nhà nước sẽ là các quá trình xã hội và hành vi hoạt động của con người. Từ đó, có thể hiểu quản lý nhà nước là sự tác động có tổ chức và điều chỉnh mang tính quyền lực nhà nước đối với các quá trình xã hội và hành vi hoạt động của con người để duy trì, phát triển các mối quan hệ xã hội và trật tự xã hội nhằm thực hiện những chức năng và nhiệm vụ của Nhà nước.

Nội dung quản lý nói chung với tính cách là một quá trình được thực hiện qua các chức năng quản lý. Chức năng quản lý là một thể thống nhất những hoạt động tất yếu của chủ thể quản lý nảy sinh từ sự phân công, chuyên môn hoá trong hoạt động quản lý nhằm thực hiện mục tiêu. Những chức năng này là những hình thức hoạt động nhờ đó chủ thể quản lý tác động đến đối tượng quản lý. Không có chức năng quản lý thì không thể hình dung được quá trình quản lý ấy trong một hệ thống nhất định, chủ thể quản lý sẽ không thể điều hành được hệ thống quản lý.

Chức năng quản lý xác định vị trí, mối quan hệ giữa các bộ phận, các khâu, các cấp trong hệ thống quản lý. Từ những chức năng quản lý mà chủ thể xác định các nhiệm vụ cụ thể, thiết kế bộ máy và bố trí con người phù hợp. Đồng thời, căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ mà chủ thể quản lý có thể theo dõi, kiểm tra, đánh giá, điều chỉnh sự hoạt động của mỗi bộ phận và toàn bộ hệ thống quản lý. Chức năng quản lý xác định khối lượng các công việc cơ bản và trình tự các công việc của quá trình quản lý, mỗi chức năng có nhiều nhiệm vụ cụ thể là quá trình liên tục của các bước công việc tất yếu phải thực hiện.

Có nhiều cách phân loại các chức năng quản lý khác nhau: ở phạm vi nghiên cứu về quản lý nhà nước với khái niệm và nội hàm được làm rõ trên đây và xét theo giai đoạn tác động quản lý thì quản lý nhà nước có 3 chức năng cơ bản sau đây: ra quyết định quản lý; tổ chức thực hiện; kiểm tra việc thực hiện quyết định ấy. Quyết định quản lý là hành vi sáng tạo của chủ thể quản lý nhằm định ra chương trình và tính chất hoạt động của tập thể để giải quyết vấn đề đã chín muồi, trên cơ sở hiểu biết các qui luật vận động khách quan của hệ thống quản lý và việc phân tích các thông tin về hiện trạng của hệ thống. Quyết định quản lý là sản phẩm đặc biệt của lao động quản lý và có ở tất cả các cấp quản lý nhưng việc chuẩn bị và đề ra các quyết định mới chỉ là điểm xuất phát trong quá trình quản lý. Có thể có những quyết định đúng đắn, hứa hẹn hiệu quả cao, nhưng thiếu tổ chức thực hiện thì quyết định đó cũng chỉ nằm trên giấy hoặc cũng chỉ nằm trong đầu óc người ra quyết định mà thôi.

Tổ chức thực hiện quyết định và kiểm tra việc thực hiện quyết định là những giai đoạn tiếp theo của quá trình quản lý. Các giai đoạn này gồm những công việc như: truyền đạt quyết định; lập kế hoạch tổ chức; điều chỉnh quyết định; kiểm tra việc thực hiện quyết định và tổng kết tình hình thực hiện quyết định. Ở đây kiểm tra được hiểu là hình thức tác động có hướng đích nhằm quan sát cả hệ thống để phát hiện những sai lệch so với yêu cầu đề ra, tìm ra nguyên nhân và từ đó có những giải pháp phù hợp đảm bảo để đối tượng bị quản lý tự điều chỉnh hoạt động, để hoạt động của nó đạt tới mục tiêu mà chủ thể quản lý đã xác định.

Vấn đề ở đây là làm thế nào để tìm ra giải pháp phù hợp? Có tìm ra được giải pháp phù hợp hay không phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố, trong đó có yếu tố thuộc về chất lượng và hiệu quả của hoạt động kiểm tra. Muốn cho công việc kiểm tra có kết quả, cần có những kế hoạch rõ ràng, làm căn cứ cung cấp những chỉ tiêu xác đáng cho việc kiểm tra; sắp xếp tổ chức khoa học, hợp lý nhằm xác định chính xác nhiệm vụ của từng bộ phận, cá nhân trong việc thực hiện kế hoạch. Cần tiến hành thường xuyên và kết hợp linh hoạt nhiều hình thức kiểm tra: kiểm tra trực tiếp, kiểm tra gián tiếp, kiểm tra định kỳ, kiểm tra bất thường, kiểm tra từ trên xuống, kiểm tra từ dưới lên...

Trong một phạm vi, chừng mực nhất định nào đó, hoạt động kiểm tra theo nghĩa thông thường có thể đưa lại những thông tin cần thiết, đáp ứng được yêu cầu của việc tìm giải pháp phù hợp. Nhưng ở một cấp độ nào đó của công tác quản lý nhà nước, hoạt động kiểm tra theo nghĩa thông thường chưa đáp ứng được yêu cầu của việc tìm giải pháp phù hợp đó. Thực tiễn điều hành và quản lý nói chung và đặc biệt quản lý nhà nước nói riêng đòi hỏi phải có một phương thức kiểm tra khác với nghĩa kiểm tra thông thường. Loại phương thức kiểm tra này không chỉ dừng lại ở chỗ phát hiện sai lệch của đối tượng bị quản lý so với yêu cầu đề ra mà còn phải tìm ra những nguyên nhân chủ quan, khách quan của sự sai lệch đó. Nếu có yếu tố trách nhiệm thì đương nhiên phải chỉ rõ trách nhiệm đó thuộc về ai? tổ chức, cá nhân nào? chính từ việc tìm nguyên nhân và qui trách nhiệm cùng những yếu tố khác đã làm nảy sinh những yêu cầu mới đối với chính hoạt động kiểm tra như phải thu thập và xử lý; nhận xét và đánh giá, phân tích tổng hợp nguyên nhân, dữ liệu, số liệu nhiều hơn, phức tạp hơn, loại hình kiểm tra như vậy hay nói cách khác phương thức kiểm tra như vậy rất gần với hoạt động thanh tra. Thực chất thanh tra là một phương thức của kiểm tra, là công cụ của quản lý. Trong quá trình thực hiện chức năng quản lý nhà nước các cơ quan quản lý nhà nước nhất thiết phải tiến hành việc hoạt động thanh tra thực hiện các quyết định mà mình đã ban hành. Đó là một khâu không thể thiếu được trong quá trình hoạt động quản lý nhà nước. Chính vì vậy, thanh tra được xác định là chức năng thiết yếu của quản lý nhà nước.

**2. Thanh tra góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước**

Thực tiễn chỉ ra rằng: hiệu lực quản lý của Nhà nước phần lớn tuỳ thuộc vào nội dung, chất lượng và biện pháp tổ chức thực hiện các quyết định quản lý nhà nước. Hiệu lực quản lý nhà nước bị ảnh hưởng nếu quyết định quản lý nhà nước không đảm bảo tính giai cấp, tính Đảng, tính pháp luật; không dựa trên những luận cứ khoa học (phù hợp với quy luật và điều kiện thực tế, khách quan), không phù hợp nguyện vọng của quần chúng và không đáp ứng được nhu cầu của xã hội. Hiệu lực quản lý nhà nước cũng bị ảnh hưởng ngay cả khi nội dung, chất lượng quyết định quản lý đã bảo đảm các yêu cầu cơ bản, nhưng lại thiếu biện pháp bảo đảm cho quyết định đó được thực hiện. Để các quyết định quản lý nhà nước được các cơ quan, tổ chức và cá nhân tuân thủ và chấp hành quyết định, phải đề ra qui trình thực hiện quyết định. Trong qui trình đó không thể thiếu được hoạt động thanh tra, kiểm tra. Thanh tra, kiểm tra là để đánh giá, nhận xét tình hình và kết quả thực hiện quyết định quản lý; để kiểm nghiệm lại chính nội dung và chất lượng quản lý; khi cần thiết phải bổ sung, sửa đổi, thậm chí phải huỷ bỏ một phần hay toàn bộ quyết định quản lý. Trong trường hợp nội dung và chất lượng quyết định quản lý được thực tế kiểm nghiệm là đúng, là phù hợp, nhưng đối tượng thi hành vẫn không tuân thủ và chấp hành nghiêm chỉnh thì khi đó hoạt động thanh tra, kiểm tra phải phục vụ cho việc làm rõ nguyên nhân (cả chủ quan lẫn khách quan), xác định rõ trách nhiệm thuộc khâu nào, thuộc ai để chấn chỉnh hoặc xử lý (khi có vi phạm), với ý nghĩa đó thanh tra thực chất đã góp phần nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước.

Trong hoạt động thực tiễn, thanh tra không chỉ là một trong những phương thức đảm bảo các quyết định quản lý được tuân thủ một cách nghiêm túc, mà còn góp phần xem xét cả tính hiệu quả của quản lý nhà nước. Hiệu quả suy đến cùng, là chỉ tiêu so sánh giữa hai yếu tố: kết quả và chi phí. Hiệu quả trong quản lý là đạt kết quả và mục tiêu đề ra với chi phí ở mức tối thiểu.

Công tác thanh tra không chỉ hướng đến xem xét, đánh giá thực hiện một quyết định quản lý cụ thể, mà phải hướng đến xem xét kết luận, đánh giá kết quả thực hiện các mục tiêu, chương trình, nhiệm vụ của chính cơ quan quản lý nhà nước. Chỉ đánh giá kết quả mà không so sánh với chi phí đã bỏ ra thì chưa tiếp cận đến khái niệm hiệu quả. Chưa đánh giá được hiệu quả thì thanh tra chưa đáp ứng được yêu cầu của quản lý. Chính vì vậy, công tác thanh tra còn hướng đến xem xét và tổ chức việc hoạt động cụ thể của cơ quan quản lý nhà nước thông qua các yếu tố: cơ cấu tổ chức bộ máy, chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, năng lực, uy tín, phong cách của cán bộ; thời gian đầu tư giải quyết các tình huống quản lý; tinh thần trách nhiệm, tính dân chủ và uy tín chính trị đối với xã hội.v.v... Tất cả những nội dung đó là nhằm cho công tác thanh tra hướng tới mục tiêu nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước.

**3. Thanh tra là phương thức bảo đảm pháp chế xã hội chủ nghĩa**

Một trong những nguyên tắc cơ bản phải được tuân thủ của hệ thống chính trị và bộ máy nhà nước ta là nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa. Nội dung của nguyên tắc pháp chế là sự bảo đảm cho pháp luật được tuân thủ một cách tuyệt đối, không có một thực thể nào đứng trên pháp luật hay đứng ngoài pháp luật. Nguyên tắc pháp chế hiện hữu ở việc chấp hành pháp luật cả từ phía các cơ quan nhà nước và từ phía các cá nhân, tổ chức là đối tượng chịu sự quản lý của nhà nước. Về phía các cơ quan nhà nước, nguyên tắc pháp chế thể hiện ở việc các cán bộ, công chức Nhà nước thực thi đúng chức trách, nhiệm vụ, quyền hạn của mình mà pháp luật đã quy định. Ở bình diện rộng hơn, nó còn là việc mỗi cơ quan nhà nước thực thi đúng phạm vi, thẩm quyền, trách nhiệm đã được quy định trong các văn bản pháp luật. Ngay trong hoạt động ban hành các quyết định, các văn bản của cơ quan cấp dưới phải phù hợp với các quy định trong các văn bản của cơ quan cấp trên, văn bản có hiệu lực cao hơn và mọi văn bản pháp luật phải phù hợp với Hiến pháp - đạo luật gốc, có hiệu lực pháp lý cao nhất.

Về phía các đối tượng quản lý, mọi công dân, cá nhân, tổ chức trong mọi mặt của đời sống kinh tế - xã hội đều phải thực hiện theo các quy định của pháp luật. Hệ thống pháp luật quy định cho mỗi công dân, mỗi doanh nghiệp, mỗi tổ chức có những quyền nhất định như quyền tự do kinh doanh, tự do đi lại, quyền được học tập, quyền có nhà ở... Đồng thời pháp luật cũng quy định cho họ những nghĩa vụ nhất định. Ngoài ra, pháp luật còn có những qui phạm điều chỉnh các mối quan hệ trong xã hội, pháp chế đòi hỏi tất cả những quy định đó đều phải được tuân thủ một cách tuyệt đối.

Với tư cách là chức năng quản lý, thanh tra chính là hoạt động xem xét tại chỗ việc làm của các cơ quan, tổ chức cá nhân có đúng chính sách, pháp luật hay không. Nếu họ làm sai hoặc làm chậm thì giúp họ sửa chữa và làm cho đúng. Mục đích của thanh tra là nhằm phòng ngừa, phát hiện và xử lý những vi phạm pháp luật, bảo đảm để các cơ quan, tổ chức và cá nhân tuân thủ và chấp hành một cách chính xác, đầy đủ và nghiêm chỉnh pháp luật nhà nước. Muốn có pháp chế cần phải làm cho mọi người hiểu biết pháp luật. Mặc dù công tác tuyên truyền và giáo dục pháp luật không phải là chức năng chính của thanh tra, nhưng thông qua hoạt động của mình, công tác thanh tra đã góp phần tích cực vào việc giúp các cơ quan, tổ chức, cá nhân hiểu đúng và chấp hành nghiêm chỉnh pháp luật và đó cũng là một hoạt động bảo đảm tăng cường pháp chế.

 Tuy nhiên, trong thực tế không ít trường hợp vi phạm pháp luật, nhưng không phải do không hiểu đúng các quy phạm pháp luật, mà do thiếu trách nhiệm dẫn đến vi phạm, hoặc cố tình vi phạm. Trong những trường hợp đó đòi hỏi thanh tra phải có hình thức xử lý nghiêm khắc. Xử lý mạnh mẽ, nghiêm khắc là để cho đối tượng quản lý phải sửa chữa những vi phạm pháp luật và việc xử lý đó còn có tác dụng lâu dài đến đối tượng quản lý đó cũng như mang tính chất răn đe đối với các đối tượng quản lý khác.

 Tóm lại, sự vi phạm pháp luật đã, đang và sẽ còn là một thực tế với nhiều lý do khác nhau. Để giải quyết vấn đề này, chủ thể quản lý có thể áp dụng nhiều biện pháp từ giáo dục, thuyết phục đến cưỡng chế. Các biện pháp đó đều có thể được thực hiện thông qua công tác thanh tra, qua thanh tra có thể đánh giá được một cơ quan, tổ chức, cá nhân nào đó chấp hành pháp luật như thế nào, có vi phạm pháp luật hay không, vi phạm ở mức độ nào... Từ đó đề ra những biện pháp xử lý thích hợp. Do vậy, thanh tra là một phương thức bảo đảm pháp chế xã hội chủ nghĩa.

**4. Thanh tra là một biện pháp phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn và xử lý những hành vi vi phạm pháp luật**

Đảng, Nhà nước và Chủ tịch Hồ Chí Minh cho rằng: lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành, quản lý mà thiếu sự kiểm tra, thanh tra thì đó chính là nguyên nhân của bệnh quan liêu, dẫn đến tham ô, lãnh phí. Để chống bệnh quan liêu, Người cho rằng chỉ có một cách, đó là phải kiểm tra, kiểm soát. Người khẳng định: người lãnh đạo phải “kiểm soát kết quả công việc của cán bộ của mình”. Trong tác phẩm “Sửa đổi lối làm việc” Người viết: đối với người lãnh đạo “Giao công việc mà không kiểm tra, đến lúc thất bại mới chú ý đến. Thế là không biết yêu dấu cán bộ”. Người còn khẳng định: “Muốn chống bệnh quan liêu, bệnh bàn giấy; muốn biết các Nghị quyết có được thi hành không, thi hành có đúng không; muốn biết ai ra sức làm, ai làm cho qua chuyện, chỉ có một cách là khéo kiểm soát” và “kiểm soát khéo, bao nhiêu khuyết điểm lòi ra hết, hơn nữa kiểm tra khéo về sau khuyết điểm nhất định bớt đi”.

Ngay từ năm 1945, trong Sắc lệnh số 64/SL do Chủ tịch Hồ Chí Minh ký ngày 23 tháng 11 năm 1945 về thành lập Ban thanh tra đặc biệt đã có quy định quyền hạn của Ban thanh tra đặc biệt là: “Đình chức, bắt giam bất cứ nhân viên nào trong Ủy ban nhân dân hay Chính phủ đã phạm lỗi”. Tiếp đó, trong Sắc lệnh số 138b/SL ngày 18 tháng 12 năm 1949 về việc thành lập Ban thanh tra Chính phủ có quy định nhiệm vụ của Ban là “ thanh tra các nhân viên Ủy ban kháng chiến hành chính và viên chức về phương diện liêm khiết”. Tại Sắc lệnh số 261/SL ngày 28 tháng 3 năm 1956 về việc thành lập Ban thanh tra Trung ương của Chính phủ có nhiệm vụ “ thanh tra việc thực hiện kế hoạch nhà nước, việc sử dụng, bảo quản tài sản nhà nước, chống phá hoại, tham ô, lãng phí”. Tháng 6/1978, Ban thanh tra Trung ương ra Thông tư số 44/TT về công tác chống quan liêu, cửa quyền, tham ô, lãng phí có nhấn mạnh: “ tổ chức thanh tra ở các cấp, các ngành được giao nhiệm vụ là cơ quan thường trực phụ trách theo dõi, kiểm tra, đôn đốc, tổng hợp tình hình, nghiên cứu các biện pháp chỉ đạo và chủ trì sự phối hợp với những cơ quan có liên quan để xử lý vụ việc được phát hiện”.

Ngày 21 tháng 5 năm 1988, Ban thanh tra Trung ương ra Chỉ thị số 38/CT-TW về việc tiến hành đợt thanh tra tài chính trong toàn bộ nền kinh tế quốc dân, trong đó đã khẳng định biện pháp “tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra, đặc biệt là thanh tra tài chính nhằm lập lại trật tự kỷ cương trong quản lý kinh tế, tài chính, đấu tranh bảo vệ tài sản xã hội chủ nghĩa, chống mọi biểu hiện tiêu cực, tham ô, lãng phí”.

Trong Pháp lệnh Thanh tra năm 1990 và nhiều văn bản pháp luật khác cũng có quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan thanh tra và các cơ quan có chức năng kiểm tra, giám sát khác trong việc đấu tranh phòng chống những hành vi vi phạm pháp luật.

Trong các văn bản pháp luật về chống tham nhũng và pháp luật về thực hành tiết kiệm, chống lãng phí đều có những quy định về trách nhiệm của các cơ quan thanh tra cùng với các cơ quan khác như: Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội; các cơ quan hành chính nhà nước; các cơ quan điều tra, Viện kiểm sát, Toà án; Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận trong việc thanh tra, kiểm tra, giám sát việc phòng ngừa phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng.

Trong Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX cũng đã nhấn mạnh việc “định kỳ kiểm tra, đánh giá cán bộ, công chức, kịp thời thay thế những cán bộ, công chức yếu kém và thoái hoá”. Nghị quyết cũng xác định một trong những biện pháp đẩy mạnh cuộc đấu tranh chống tham nhũng là phải “tăng cường thanh tra, kiểm tra, kiểm kê, kiểm soát, bảo đảm tính minh bạch trong việc sử dụng ngân sách nhà nước, tài sản công, tài chính Đảng, đoàn thể, tài chính các doanh nghiệp nhà nước, các quỹ do nhân dân đóng góp và do nước ngoài viện trợ”.

Tuy nhiên, vai trò của công tác thanh tra không chỉ và không phải chủ yếu là phát hiện và xử lý mà quan trọng hơn, thanh tra đóng vai trò như một biện pháp phòng ngừa hữu hiệu các hành vi vi phạm pháp luật. Tính phòng ngừa của thanh tra đối với các hành vi vi phạm pháp luật được thể hiện ở những khía cạnh sau:

*Một là*, thanh tra cùng với các phương thức kiểm tra, giám sát luôn luôn là hiện thân của kỷ cương pháp luật. Chỉ riêng sự hiện diện của các cơ quan thanh tra, kiểm tra, giám sát đã là một sự nhắc nhở thường xuyên đối với tất cả các đối tượng chịu sự thanh tra, kiểm tra, giám sát rằng: pháp luật phải được tuân thủ. Việc thanh tra, kiểm tra, giám sát định kỳ, thường xuyên hay đột xuất luôn tạo ra một “sức ép” thường trực lên các đối tượng và nhờ đó, nó đã hạn chế sự vi phạm pháp luật.

Thanh tra không chỉ có chức năng bảo đảm pháp chế mà còn có chức năng tìm hiểu, giúp đỡ tìm hướng cho các đối tượng thực hiện đúng các quy định của pháp luật. Điều này sẽ càng trở nên quan trọng nếu chúng ta quan niệm về một Nhà nước làm dịch vụ công. Khi đó các cơ quan chức năng tham gia kiểm tra, giám sát sẽ thực sự trở thành một trong những địa chỉ mà các cơ quan, đơn vị, doanh nghiệp, công dân... trông cậy để có thể nhận được những khuyến nghị, những chỉ dẫn bảo đảm cho hoạt động của mình đúng pháp luật.

*Hai là,* thanh tra, kiểm tra, giám sát luôn là cách thức phân tích, mổ xẻ một cách sâu sắc đầy đủ nhất về nguyên nhân, động cơ, mục đích, tính chất mức độ của hành vi vi phạm. Do vậy các giải pháp (các khuyến nghị, kiến nghị, yêu cầu, quyết định xử lý về thanh tra...) được đưa ra từ hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát không chỉ hướng vào việc xử lý hành vi vi phạm pháp luật mà nó phát hiện được mà nó còn có tác dụng khắc phục các kẽ hở của chính sách, pháp luật, ngăn ngừa tận gốc mầm mống phát sinh những vi phạm pháp luật tương tự xảy ra ở một nơi khác hoặc vào một thời điểm khác.

*Ba là,* thanh tra, kiểm tra, giám sát dù là loại hình nào cũng luôn luôn có tính định hướng và tính xây dựng. Vai trò phòng ngừa của thanh tra, kiểm tra, giám sát được đề cập ở đây là vai trò phòng ngừa mang tính chủ động. Trong rất nhiều trường hợp, qua thanh tra, kiểm tra, giám sát mà có thể dự báo được một hành vi vi phạm sẽ xảy ra trong tương lai nếu không có sự chấn chỉnh, không có sự định hướng lại cho các đối tượng một cách kịp thời.

Với bản chất dân chủ, Nhà nước xã hội chủ nghĩa là Nhà nước của dân, do dân và vì dân; pháp luật là để thể hiện ý chí của nhân dân cho nên thanh tra góp phần tăng cường pháp chế, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước và ngăn ngừa, phát hiện và xử lý những hành vi vi phạm pháp luật cũng chính là góp phần phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa.

**V. ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG THANH TRA ĐÁP ỨNG YÊU CẦU QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC.**

Ngày 08 tháng 12 năm 2015, Thủ tướng Chính phủ đã ký Quyết định số 2213/QĐ-TTg ban hành “ Chiến lược phát triển ngành Thanh tra đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030“ trong đó xác định rõ quan điểm, mục tiêu, nhiệm vụ, giải pháp và lộ trình thực hiện để phát triển ngành thanh tratheo kịp những yêu cầu ngày càng cao của quản lý nhà nước, đáp ứng những đòi hỏi của Đảng, Nhà nước và kỳ vọng của nhân dân, góp phần thực thi Hiến pháp năm 2013, thực hiện hiệu quả hơn các chức năng, nhiệm vụ về thanh tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng, góp phần kiểm soát quyền lực nhà nước, bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Đồng thời, thực hiện đầy đủ, hiệu quả các điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam là thành viên.

**1. Quan điểm và mục tiêu**

***1.1. Quan điểm***

a) Quán triệt quan điểm, chủ trương, đường lối của Đảng về công tác thanh tra, kiểm tra; thể chế hóa kịp thời tinh thần của Hiến pháp và các đạo luật quan trọng về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước có liên quan đến công tác thanh tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng; bảo đảm sự lãnh đạo tập trung, thống nhất của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đối với ngành Thanh tra.

b) Xây dựng cơ quan thanh tra nhà nước có thực quyền, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả dựa trên nguyên tắc khách quan, công bằng và từng bước được đổi mới phù hợp với yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền, phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa trong điều kiện hội nhập hiện nay.

c) Phát triển ngành Thanh tra với lộ trình cụ thể, từng bước vững chắc, phù hợp với quá trình đổi mới hệ thống chính trị, cải cách hành chính, đáp ứng yêu cầu nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước, phòng, chống tham nhũng và hội nhập quốc tế.

***1.2. Mục tiêu***

**a) Mục tiêu chung**

Xác lập địa vị pháp lý của các cơ quan thanh tra phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn về thanh tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng; tăng cường tính tập trung, thống nhất, chủ động và tự chịu trách nhiệm trong tổ chức và hoạt động của ngành Thanh tra; xây dựng ngành Thanh tra, đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức thanh tra chuyên nghiệp, trách nhiệm, kỷ cương, liêm chính nhằm góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và hội nhập quốc tế.

**b) Mục tiêu cụ thể**

- Giai đoạn từ nay đến năm 2020: Kiện toàn tổ chức bộ máy, biên chế; chuẩn hóa, nâng cao phẩm chất đạo đức, chuyên môn nghiệp vụ của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức; nâng cao chất lượng các mặt công tác, đặc biệt là tăng cường hiệu lực, hiệu quả công tác phòng, chống tham nhũng và xử lý sau thanh tra trên cơ sở các quy định của Luật Thanh tra và các văn bản pháp luật có liên quan.

- Giai đoạn từ năm 2021 đến năm 2030: Xây dựng và tăng cường tính hệ thống của ngành Thanh tra theo hướng quản lý tập trung, thống nhất về tổ chức, biên chế; nâng cao vai trò của các cơ quan thanh tra trong quản lý nhà nước về giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng; tăng cường tính chuyên nghiệp, trách nhiệm, kỷ cương, liêm chính của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức ngành Thanh tra.

Các cơ quan thanh tra theo cấp hành chính chuyển mạnh sang xem xét, đánh giá hiệu lực, hiệu quả hoạt động của các cơ quan và người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước.

Các cơ quan thanh tra ngành, lĩnh vực tập trung kiểm tra việc chấp hành pháp luật và xử lý vi phạm của các tổ chức, cá nhân trên các lĩnh vực quản lý nhà nước, đặc biệt là các lĩnh vực liên quan trực tiếp đến đời sống hàng ngày và lợi ích của người dân.

**2. Nhiệm vụ và giải pháp**

***2.1. Nâng cao vị trí, vai trò của ngành Thanh tra***

**a) Giai đoạn từ nay đến năm 2020:**

- Hoàn thiện và nâng cao vị trí, vai trò của các cơ quan thanh tra theo cấp hành chính trong quản lý nhà nước về thanh tra, tiếp công dân, khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng; các cơ quan thanh tra ngành, lĩnh vực (thanh tra bộ, thanh tra sở) tiếp tục củng cố tổ chức và hoạt động nhằm thực hiện kiểm soát có hiệu quả việc chấp hành pháp luật và xử lý vi phạm trên các lĩnh vực quản lý nhà nước của bộ, ngành.

- Phân định rõ phạm vi hoạt động giữa thanh tra các ngành; giữa thanh tra ngành và thanh tra theo cấp hành chính; giữa cơ quan thanh tra với các cơ quan có thẩm quyền khác trong việc thanh tra, kiểm tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng.

- Xây dựng, hoàn thiện và thực hiện cơ chế phối hợp giữa cơ quan thanh tra với các cơ quan, tổ chức có chức năng giám sát, kiểm tra, kiểm toán, điều tra, truy tố, xét xử.

- Xác định rõ và nâng cao vị trí, vai trò của cơ quan thanh tra trong phòng ngừa, phát hiện và xử lý tham nhũng.

**b) Giai đoạn từ năm 2021 đến năm 2030:**

- Xây dựng hệ thống cơ quan thanh tra tập trung, thống nhất. Cơ quan thanh tra nhà nước ở Trung ương là cơ quan của Chính phủ, chịu sự lãnh đạo trực tiếp của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Cơ quan thanh tra cấp tỉnh chịu sự chỉ đạo trực tiếp về công tác, tổ chức, nghiệp vụ của thanh tra cấp trên và thực hiện quản lý tập trung, thống nhất cơ quan thanh tra quận, huyện, thành phố, thị xã thuộc tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương.

- Bảo đảm vị thế chính trị của người đứng đầu các cơ quan thanh tra nhà nước tương xứng với chức trách, nhiệm vụ, quyền hạn được giao.

***2.2. Kiện toàn tổ chức, bộ máy của các cơ quan Thanh tra***

**a) Giai đoạn từ nay đến năm 2020:**

- Tiếp tục kiện toàn về tổ chức và hoạt động của các cơ quan, đơn vị chuyên trách về tiếp công dân, xử lý sau thanh tra ở các cơ quan thanh tra bộ, ngành, địa phương theo Luật Thanh tra và pháp luật khác có liên quan nhằm thực hiện đúng, đầy đủ các nội dung quản lý nhà nước về tiếp công dân và về thanh tra.

- Kiện toàn tổ chức, bộ máy của cơ quan, đơn vị phòng, chống tham nhũng trong các cơ quan thanh tra nhà nước nhằm bảo đảm thực hiện có hiệu quả nhiệm vụ quản lý nhà nước về công tác phòng, chống tham nhũng; thực hiện việc quản lý bản kê khai tài sản, thu nhập; xác minh nguồn gốc tài sản có dấu hiệu bất minh và xem xét, làm rõ các hành vi tham nhũng.

- Kiện toàn tổ chức thanh tra bộ, ngành theo quy định của pháp luật về thanh tra và các pháp luật chuyên ngành, khắc phục những hạn chế về tổ chức cơ quan thanh tra chuyên ngành nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động, phục vụ đắc lực công tác quản lý nhà nước trên các lĩnh vực kinh tế - xã hội.

- Nghiên cứu và trình cấp có thẩm quyền phê duyệt Đề án thành lập Học viện Thanh tra; đổi mới chương trình, nội dung và nâng cao chất lượng đội ngũ giảng viên nhằm đáp ứng yêu cầu đào tạo, bồi dưỡng của ngành.

**b) Giai đoạn từ năm 2021 đến năm 2030:**

- Xây dựng các cơ quan thanh tra tập trung, thống nhất theo cấp hành chính gồm 2 cấp, cấp Trung ương và cấp tỉnh.

- Kiện toàn cơ cấu tổ chức của Thanh tra Chính phủ cho phù hợp với việc thực hiện chức năng giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước và quản lý thống nhất về tổ chức, hoạt động trong toàn ngành Thanh tra.

- Kiện toàn cơ cấu tổ chức của thanh tra cấp tỉnh phù hợp với chức năng, nhiệm vụ được giao, trong đó có việc chỉ đạo và quản lý tập trung, thống nhất cơ quan thanh tra quận, huyện, thành phố, thị xã thuộc tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương.

- Xây dựng, hoàn thiện các cơ quan thanh tra chuyên ngành nhằm thực hiện hiệu quả chức năng kiểm tra việc chấp hành chính sách, pháp luật, quy định về chuyên môn - kỹ thuật, quy tắc quản lý và thực hiện chức năng kiểm toán nội bộ của các cơ quan, tổ chức thuộc lĩnh vực mà Bộ, ngành quản lý trong phạm vi cả nước.

***2.3. Đổi mới phương thức hoạt động của các cơ quan thanh tra***

**a) Giai đoạn từ nay đến năm 2020:**

- Tăng cường thanh tra trách nhiệm của thủ trưởng cơ quan nhà nước trong việc thực hiện pháp luật về thanh tra, tiếp công dân, khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng; thanh tra trách nhiệm của các bộ, ngành, địa phương nhằm đánh giá hiệu lực, hiệu quả hoạt động quản lý, điều hành trên các lĩnh vực quản lý nhà nước.

- Tăng cường công tác giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra, thẩm định kết luận thanh tra, công khai kết quả, quyết định xử lý về thanh tra. Tập trung xem xét tính hợp pháp, chính xác của các kết luận thanh tra nhằm phát hiện dấu hiệu vi phạm pháp luật để tiến hành thanh tra lại hoặc kiến nghị biện pháp xử lý theo quy định.

- Đẩy mạnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về phòng, chống tham nhũng; kiểm tra, thanh tra việc tổ chức thực hiện các biện pháp phòng ngừa tham nhũng trong cơ quan hành chính nhà nước các cấp; hướng dẫn, đôn đốc, kiểm tra việc kê khai tài sản, thu nhập.

- Các cơ quan thanh tra nhà nước chú trọng việc phát hiện các sơ hở trong cơ chế, chính sách, pháp luật và nâng cao chất lượng các kiến nghị qua hoạt động thanh tra. Thanh tra các cấp chủ động thực hiện thanh tra khi phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật.

- Hoàn thiện và đẩy mạnh việc triển khai các quy định về bảo đảm việc thực hiện kết luận, kiến nghị xử lý sau thanh tra theo hướng tăng cường trách nhiệm của thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước và các biện pháp xử lý trách nhiệm.

- Cơ quan thanh tra theo ngành, lĩnh vực tiếp tục đẩy mạnh kiểm tra việc chấp hành pháp luật về quản lý nhà nước trên các lĩnh vực của mọi tổ chức, cá nhân; xử lý nghiêm các hành vi vi phạm hành chính, bảo đảm trật tự, kỷ cương pháp luật trên các lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội.

**b) Giai đoạn từ năm 2021 đến năm 2030:**

- Các cơ quan thanh tra theo cấp hành chính chuyển sang thực hiện chức năng đánh giá hiệu quả hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước, của đội ngũ cán bộ, công chức; đề xuất, hoàn thiện về cơ chế, chính sách, hướng dẫn nghiệp vụ và kiểm tra việc thực hiện pháp luật trên các lĩnh vực tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo.

- Đổi mới phương thức thẩm định, đánh giá kết luận thanh tra nhằm bảo đảm tính chính xác, khách quan, công bằng và khả thi trong thực hiện các kết luận, kiến nghị, quyết định thanh tra.

- Các cơ quan, đơn vị chuyên trách về chống tham nhũng tại các cơ quan thanh tra quản lý tập trung bản kê khai tài sản, thu nhập; thực hiện việc xác minh nguồn gốc tài sản có dấu hiệu bất minh; điều tra, xử lý hoặc kiến nghị xử lý các hành vi tham nhũng.

- Quy định quyền yêu cầu xử lý, quyền xử lý các hành vi vi phạm phát hiện qua hoạt động thanh tra; các kết luận thanh tra là cơ sở trực tiếp để xử lý trách nhiệm người có hành vi vi phạm.

- Các cơ quan thanh tra Bộ, ngành thực hiện kiểm soát việc chấp hành chính sách, pháp luật và xử lý vi phạm của các tổ chức, cá nhân trên các lĩnh vực xã hội thuộc trách nhiệm quản lý nhà nước của bộ, ngành mình trong phạm vi cả nước.

***2.4. Đổi mới công tác cán bộ***

**a) Giai đoạn từ nay đến năm 2020:**

- Xây dựng, hoàn thiện các quy định về quy hoạch, tuyển dụng, bổ nhiệm, đánh giá cán bộ, công chức, viên chức trong ngành Thanh tra.

- Thực hiện rà soát, đánh giá, sắp xếp, bố trí đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức cho phù hợp với yêu cầu thực hiện chức trách, nhiệm vụ. Định kỳ sát hạch, đánh giá đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức theo tiêu chuẩn ngạch để có kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng và sử dụng cho phù hợp.

- Nâng cao kiến thức, kỹ năng của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức nhằm thực hiện hiệu quả các nhiệm vụ chính trị của ngành.

- Hoàn thiện, thực hiện và kiểm tra việc thực hiện Quy tắc ứng xử của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức ngành Thanh tra; tăng cường kiểm tra, giám sát đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức ngành Thanh tra trong thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao.

- Đẩy mạnh công tác nghiên cứu, ứng dụng kết quả nghiên cứu trong xây dựng, hoàn thiện thể chế, chính sách và đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức.

- Xây dựng chính sách cho phép cán bộ, công chức, viên chức trong ngành Thanh tra được tính hưởng chế độ phụ cấp thâm niên kể từ khi được tuyển dụng vào ngành.

- Thực hiện luân chuyển, biệt phái cán bộ, công chức, viên chức trong hệ thống các cơ quan thanh tra nhà nước để đào tạo, rèn luyện qua các môi trường công tác, các lĩnh vực công tác; tăng cường cán bộ cho cơ sở, bổ sung cán bộ có thực tiễn cho cấp trên, kết hợp việc thực hiện chủ trương bố trí nhân sự Chánh thanh tra tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương không là người địa phương.

**b) Giai đoạn từ năm 2021 đến năm 2030:**

- Nghiên cứu, sửa đổi các quy định về tuyển dụng, bổ nhiệm, quản lý đội ngũ thanh tra viên theo hướng bảo đảm tính chuyên nghiệp, kỷ cương, trách nhiệm.

- Nghiên cứu sửa đổi các quy định về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, viên chức thanh tra nhằm bảo đảm thực hiện có hiệu quả việc giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước.

- Nghiên cứu, đề xuất chế độ đãi ngộ phù hợp cho đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức trong ngành Thanh tra.

- Thực hiện rà soát, đánh giá, đào tạo, bồi dưỡng và sắp xếp, bố trí đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức cho phù hợp với yêu cầu nhiệm vụ mới.

- Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức chính quy, hiện đại, bản lĩnh, đáp ứng các yêu cầu nhiệm vụ được giao.

***2.5. Tăng cường cơ sở vật chất, kỹ thuật***

**a) Giai đoạn từ nay đến năm 2020:**

- Xây dựng cơ sở hạ tầng, đầu tư trang thiết bị, phương tiện làm việc hiện đại, phù hợp cho các cơ quan thanh tra nhà nước; đẩy mạnh ứng dụng khoa học kỹ thuật, công nghệ thông tin trong hoạt động của các cơ quan thanh tra.

- Xây dựng và hoàn thiện các hệ thống cơ sở dữ liệu về khiếu nại và phòng, chống tham nhũng; xây dựng và triển khai hệ thống xử lý đơn thư trên toàn quốc.

- Tăng cường đầu tư kinh phí, cơ sở vật chất cho công tác tham mưu, tổng hợp, nghiên cứu, đào tạo, bồi dưỡng về công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng.

**b) Giai đoạn từ năm 2021 đến năm 2030:**

- Tiếp tục xây dựng, hoàn thiện và hiện đại hóa cơ sở vật chất, kỹ thuật cho các cơ quan thanh tra; đầu tư trang thiết bị phục vụ công tác quản lý nhà nước về thanh tra, tiếp công dân, xử lý đơn thư, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng.

- Xây dựng hạ tầng công nghệ thông tin trong toàn ngành, bảo đảm các phương tiện thông tin và truyền thông phục vụ có hiệu quả công tác quản lý, điều hành, tác nghiệp của các cơ quan thanh tra.

- Tăng cường đầu tư kinh phí, cơ sở vật chất cho hoạt động tham mưu, tổng hợp, nghiên cứu, đào tạo, bồi dưỡng của ngành./.

Quản lý theo ngành và quản lý theo lãnh thổ là một trong những nguyên tắc trong quản lý hành chính nhà nước ở nước ta. Mối quan hệ giữa các Bộ với nhau, giữa Bộ và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có thể được xem xét theo hai góc độ:

*Thứ nhất,* là mối quan hệ hình thành từ chức năng quản lý nhà nước về lĩnh vực thuộc thẩm quyền của Bộ đối với Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và các Bộ, Ngành khác dưới sự chỉ đạo, điều hành tập trung thống nhất của Chính phủ. Chẳng hạn, Bộ ban hành những quy định về chế độ, chính sách để hướng dẫn thực hiện các quy định của Chính phủ, Thủ tướng chính phủ; ban hành các văn bản hướng dẫn thực hiện pháp luật và tiến hành thanh tra, kiểm tra việc thi hành pháp luật đó theo thẩm quyền quản lý nhà nước của Bộ;

*Thứ hai,* là mối quan hệ hình thành trên cơ sở chỉ đạo theo thẩm quyền quản lý nhà nước về ngành và lĩnh vực chuyên môn của Bộ đối với các sở thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và các cơ quan thuộc bộ, ngành khác. Theo hướng này, mỗi Sở hoặc cơ quan thuộc Bộ, ngành hoạt động trong sự phối hợp chỉ đạo trực tiếp của thủ trưởng cùng cấp và chỉ đạo hướng dẫn chuyên môn của cơ quan cấp trên.

Mối liên hệ trên cũng diễn ra tương tự trong quan hệ giữa Sở và Ủy ban nhân dân cấp huyện; quan hệ giữa phòng ban thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện và Ủy ban nhân dân cấp xã./.

**Chuyên đề 2
THỰC HIỆN QUYỀN TRONG HOẠT ĐỘNG THANH TRA**

**I/Phân loại quyền trong hoạt động thanh tra**

Căn cứ Điều 46, 47, 48, 53, 54, 55 Luật Thanh tra năm 2010, tính chất và tình huống sử dụng quyền trong hoạt động thanh tra, có thể phân thành các loại quyền chủ yếu sau:

**1) Quyền yêu cầu**

Trong quá trình thanh tra, khi xét thấy cần thiết Thủ trưởng các cơ quan thanh tra, Thủ trưởng các cơ quan quản lý nhà nước mà trực tiếp là người ra quyết định thanh tra; Trưởng Đoàn thanh tra, thành viên Đoàn thanh tra và người được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành được quyền đòi hỏi, yêu cầu đối tượng thanh tra và các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan cung cấp các thông tin, tài liệu, báo cáo, giải trình... nhằm làm rõ nội dung thanh tra, phục vụ cho việc đánh giá, kết luận cuộc thanh tra. Quyền yêu cầu gồm có:

- Yêu cầu đối tượng thanh tra xuất trình giấy phép, đăng ký kinh doanh, chứng chỉ hành nghề;

- Yêu cầu đối tượng thanh tra, cơ quan, tổ chức, cá nhân cung cấp thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung thanh tra;

- Yêu cầu đối tượng thanh tra báo cáo bằng văn bản, giải trình về những vấn đề liên quan đến nội dung thanh tra;

- Yêu cầu tổ chức tín dụng phong tỏa tài khoản của đối tượng thanh tra;

- Yêu cầu trưng cầu giám định về những vấn đề liên quan đến nội dung thanh tra.

**2) Quyền quyết định**

Trong quá trình thanh tra, để đảm bảo cho cuộc thanh tra được tiến hành một cách thuận lợi và đạt kết quả tốt, trong trường hợp cụ thể và cần thiết thì Thủ trưởng các cơ quan nhà nước, Thủ trưởng các cơ quan thanh tra, người ra quyết định thanh tra, Trưởng Đoàn thanh tra, Thành viên Đoàn thanh tra và Công chức được giao nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành được quyền quyết định buộc đối tượng thanh tra và các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan phải thi hành. Theo Luật Thanh tra và các văn bản hướng dẫn thi hành, quyền quyết định bao gồm:

- Quyết định niêm phong tài liệu của đối tượng thanh tra;

- Quyết định kiểm kê tài sản của đối tượng thanh tra;

- Quyết định tạm đình chỉ việc làm của đối tượng thanh tra;

- Quyết định tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật;

- Quyết định xử phạt vi phạm hành chính;

- Quyết định giải quyết khiếu nại, tố cáo liên quan đến trách nhiệm của Trưởng Đoàn thanh tra, các thành viên khác của Đoàn thanh tra;

- Quyết định đình chỉ, thay đổi Trưởng Đoàn thanh tra, thành viên Đoàn thanh tra;

- Quyết định thu hồi tiền, tài sản bị chiếm đoạt, sử dụng trái phép;

- Quyết định xử lý theo thẩm quyền kết quả thanh tra.

**3) Quyền kiến nghị**

Trong quá trình thanh tra, người ra quyết định thanh tra, Trưởng Đoàn thanh tra, Thành viên Đoàn thanh tra và Công chức được giao nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành đưa ra các đánh giá, nhận xét, kết luận về nội dung thanh tra, đồng thời kiến nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền các biện pháp xử lý. Theo Luật Thanh tra, các văn bản hướng dẫn thi hành, quyền kiến nghị bao gồm:

- Kiến nghị đình chỉ việc làm của đối tượng thanh tra;

- Kiến nghị tạm đình chỉ việc thi hành quyết định của đối tượng thanh tra;

- Kiến nghị tạm đình chỉ công tác cán bộ, công chức, viên chức;

- Kiến nghị xử lý kết quả thanh tra;

- Kiến nghị chuyển hồ sơ sang cơ quan điều tra.

**4) Quyền kết luận về nội dung thanh tra**

Kết luận về nội dung thanh tra là một trong những quyền cơ bản, quan trọng của người ra quyết định thanh tra. Nó phản ánh kết quả của cuộc thanh tra và sự nhận xét, đánh giá, kết luận về nội dung thanh tra của người ra quyết định thanh tra. Đồng thời, qua đó đưa ra các giải pháp xử lý đối với đối tượng thanh tra và các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan tới nội dung thanh tra.

**II. TRÌNH TỰ, THỦ TỤC THỰC HIỆN QUYỀN TRONG HOẠT ĐỘNG THANH TRA**

Để thực hiện các quyền trong hoạt động thanh tra được nhanh chóng, đúng pháp luật và đạt hiệu quả cao, về cơ bản khi thực hiện một quyền nào đó cần thực hiện theo trình tự, thủ tục sau:

**1. Công tác chuẩn bị**

Để sử dụng quyền trong quá trình thanh tra đạt hiệu quả, bắt buộc phải có công tác chuẩn bị. Việc chuẩn bị không nên hiểu là phải soạn thảo thành công văn, kế hoạch… mà cái chính là “chuẩn bị” để tính toán, dự liệu xem sử dụng quyền đó như thế nào cho đạt hiệu quả nhất.

Để chuẩn bị sử dụng một quyền, cần xác định rõ: mục đích sử dụng quyền ấy để làm gì, nội dung của quyền gồm những vấn đề gì, cách thức tổ chức hay biện pháp thực hiện ra sao, khi nào thực hiện và thực hiện trong bao lâu, các tình huống phát sinh trong quá trình thực hiện quyền đó? Tức là phác thảo ra một kế hoạch, cách thức thực hiện quyền đó.

Trên thực tế, đối với từng loại quyền khác nhau sẽ có cách chuẩn bị khác nhau và trong những trường hợp khác nhau cũng sẽ có cách chuẩn bị khác nhau. Có trường hợp chỉ cần chuẩn bị trong “tư duy”, phải tổ chức thực hiện ngay như quyền tạm đình chỉ hành vi vi phạm của đối tượng thanh tra. Có những trường hợp không chỉ chuẩn bị trong tư duy mà còn phải chuẩn bị bằng những hành động thực tế như: soạn thảo công văn, tài liệu, báo cáo cấp trên để xin ý kiến chỉ đạo hoặc tham khảo ý kiến của các cơ quan hữu quan. Ví dụ: quyền yêu cầu cử người tham gia cuộc thanh tra, quyền trưng cầu giám định, quyền kết luận, kiến nghị, quyền chuyển hồ sơ sang cơ quan điều tra… Có những quyền trước khi thực hiện cần phải thảo luận lấy ý kiến của các thành viên như quyền báo cáo kết quả cuộc thanh tra. Do vậy, tuỳ từng quyền và điều kiện hoàn cảnh cụ thể mà vận dụng cho thích hợp.

**2. Trình tự, thủ tục thực hiện một số quyền của người ra quyết định thanh tra và Trưởng đoàn thanh tra**

Theo Luật Thanh tra 2010, trong quá trình thanh tra, khi xét thấy cần thiết Thủ trưởng các cơ quan thanh tra, Thủ trưởng các cơ quan quản lý nhà nước mà trực tiếp là người ra quyết định thanh tra; Trưởng Đoàn thanh tra, thành viên Đoàn thanh tra và người được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành được quyền đòi hỏi, yêu cầu đối tượng thanh tra và các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan cung cấp các thông tin, tài liệu, báo cáo, giải trình... nhằm làm rõ nội dung thanh tra, phục vụ cho việc đánh giá, kết luận cuộc thanh tra. Tuy nhiên, để tránh trùng lặp với các chương trình khác, trong phạm vi của chương trình này chúng tôi chỉ đề cập đến một số quyền mà người ra quyết định thanh tra và Trưởng Đoàn thanh tra thường sử dụng. Dưới đây là trình tự, thủ tục thực hiện một số quyền đó.

**a) Thực hiện quyền trưng cầu giám định**

Trong hoạt động thanh tra, trưng cầu giám định là việc làm rõ những tình tiết của sự việc, sự vật hoặc một hành vi, tài liệu nào đó thông qua việc sử dụng các phương tiện khoa học kỹ thuật hiện đại kết hợp với kiến thức chuyên môn, kinh nghiệm nghề nghiệp của giám định viên để đánh giá, kết luận về chuyên môn, kỹ thuật làm cơ sở cho những nhận xét, đánh giá, kết luận về nội dung thanh tra.

Thực tế, trong quá trình thanh tra, có những hành vi, sự việc liên quan đến vấn đề chuyên môn hoặc kỹ thuật, Đoàn thanh tra không thể đánh giá, kết luận được, như: thuốc thật hay giả, chữ ký thật hay giả, chất lượng công trình xây dựng... Vì vậy, để đảm bảo cho việc đánh giá, kết luận của Đoàn thanh tra được chính xác, khách quan và đúng pháp luật thì Trưởng Đoàn thanh tra phải đề nghị Người ra quyết định thanh tra trưng cầu giám định. Việc trưng cầu giám định phải bằng văn bản, ghi rõ yêu cầu, nội dung, thời gian thực hiện, cơ quan, tổ chức giám định (theo Mẫu số 19 và 20 *-* Ban hành kèm theo Thông tư số 05/2014/TT-TTCP ngày 16 tháng 10 năm 2014 của Thanh tra Chính phủ).

Để tiến hành trưng cầu giám định, Đoàn thanh tra cần phải chuẩn bị các thông tin, tài liệu, vật chứng hoặc lấy mẫu để giám định. Khi lấy mẫu, cần phải bảo đảm tính chính xác, khách quan, công khai và đúng quy định của pháp luật.

Hiện nay, tại một địa phương cũng có thể có những cơ quan có thẩm quyền giám định, vậy vấn đề đặt ra là, lựa chọn cơ quan nào và dựa theo tiêu chí nào? Việc lựa chọn cơ quan nào là căn cứ vào từng đối tượng và điều kiện, hoàn cảnh cụ thể (trừ pháp luật có quy định cụ thể) và dựa trên một số các tiêu chí cơ bản sau: trình độ của giám định viên, phương tiện máy móc thiết bị giám định và kinh phí giám định.

Khi tổ chức thực hiện cần phải làm hợp đồng giám định, giao nhận các thông tin, tài liệu cần thiết hay các vật chứng để cung cấp cho cơ quan giám định và phải làm biên bản giao nhận (theo Mẫu số 08 - Ban hành kèm theo Thông tư số 05/2014/TT-TTCP ngày 16 tháng 10 năm 2014 của Thanh tra Chính phủ).

Trong quá trình giám định cần theo dõi, đôn đốc tiến độ giám định để đảm bảo về mặt thời gian, nhưng tuyệt đối không được can thiệp vào hoạt động chuyên môn và kết quả giám định.

Kết thúc việc giám định, khi giao nhận kết quả giám định cũng phải lập biên bản. Biên bản giao nhận, gồm hai phần cơ bản: Kết luận giám định và các tài liệu liên quan tới kết luận giám định hoặc những tài liệu đã cung cấp cho cơ quan giám định. Khi thu nhận kết quả giám định hoặc trong quá trình khai thác, sử dụng kết quả giám định, nếu xét thấy chưa đáp ứng yêu cầu đã đặt ra hoặc thấy kết quả giám định chưa chính xác, không phù hợp với thực tế khách quan… thì có thể đề nghị cơ quan, đơn vị đã giám định hoặc cơ quan đơn vị khác giám định lại. Những tài liệu về việc trưng cầu và kết quả giám định đều được lưu vào hồ sơ cuộc thanh tra.

**b) Yêu cầu tổ chức tín dụng phong toả tài khoản của đối tượng thanh tra**

Trong quá trình thanh tra, khi có căn cứ cho rằng đối tượng thanh tra có hành vi tẩu tán tài sản hoặc không thực hiện quyết định thu hồi tiền, tài sản của người ra quyết định thanh tra hoặc của Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước thì Trưởng đoàn thanh tra hành chính, Trưởng đoàn thanh tra chuyên ngành, người ra quyết định thanh tra hành chính, người ra quyết định thanh tra chuyên ngành yêu cầu tổ chức tín dụng nơi đối tượng thanh tra có tài khoản, phong tỏa tài khoản để phục vụ việc thanh tra (Điều 5 **-** Thông tư liên tịch số 07/TTLT-TTCP-NHNN ngày 25 tháng 11 năm 2015).

Văn bản yêu cầu phong tỏa tài khoản của người ra quyết định thanh tra, Trưởng Đoàn thanh tra phải nêu rõ mục đích phong tỏa, đối tượng có tài khoản bị phong tỏa, thời điểm, thời gian phong tỏa; trách nhiệm thực hiện của tổ chức tín dụng… thể hiện dưới hình thức Quyết định phong tỏa tài khoản (theo Mẫu số 01 **-** Ban hành kèm theo Thông tư liên tịch số 07/TTLT-TTCP-NHNN ngày 25 tháng 11 năm 2015 của Thanh tra Chính phủ, Ngân hàng Nhà nước hướng dẫn việc phong tỏa tài khoản của đối tượng thanh tra).

Tổ chức tín dụng nơi có tài khoản của đối tượng thanh tra có trách nhiệm thực hiện kịp thời, đầy đủ theo yêu cầu của Người ra quyết định thanh tra hoặc Trưởng Đoàn thanh tra và Tổ chức tín dụng có trách nhiệm thông báo cho chủ tài khoản bị phong tỏa về việc phong tỏa tài khoản.

Khi xét thấy không cần thiết phải áp dụng biện pháp phong tỏa tài khoản thì Người ra quyết định thanh tra hoặc Trưởng Đoàn thanh tra phải ra quyết định huỷ bỏ việc áp dụng biện pháp đó (theo Mẫu số 02 **-** Ban hành kèm theo Thông tư liên tịch số 07/TTLT-TTCP-NHNN ngày 25 tháng 11 năm 2015 của Thanh tra Chính phủ, Ngân hàng Nhà nước hướng dẫn việc phong tỏa tài khoản của đối tượng thanh tra).

**c) Quyết định tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép**

Trong quá trình thanh tra, nếu phát hiện việc sử dụng trái Pháp luật các khoản tiền, đồ vật, giấy phép mà xét thấy cần phải ngăn chặn ngay hoặc để xác minh tình tiết làm chứng cứ cho việc kết luận, xử lý thì Trưởng đoàn thanh tra kiến nghị người ra quyết định thanh tra ra quyết định tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép.

Để thực hiện quyền tạm giữ, cũng cần phải xác định giao cho ai quản lý tiền, đồ vật đó? Đối với tiền thì yêu cầu đối tượng nộp vào tài khoản của cơ quan chủ trì tiến hành cuộc thanh tra. Đối với các tài sản thông thường có thể giao cho đối tượng tự quản lý, đối với những tài sản đặc biệt thì giao cho cơ quan chức năng quản lý. Quyết định tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép phải bằng văn bản, trong đó ghi rõ tiền, đồ vật, giấy phép bị tạm giữ, thời gian tạm giữ, trách nhiệm của người ra quyết định tạm giữ, nghĩa vụ của đối tượng có tiền, đồ vật, giấy phép tạm giữ. Việc tạm giữ phải được lập thành biên bản.

Sau khi tạm giữ, Đoàn thanh tra phải khẩn trương xác minh làm rõ các khoản tiền, đồ vật hay giấy phép đã tạm giữ và báo cáo người ra quyết định thanh tra có hướng chỉ đạo giải quyết. Những khoản tiền, đồ vật hay giấy phép sau khi xác minh thấy không có sai phạm hoặc không cần thiết phải tạm giữ thì người đã ra quyết định tạm giữ phải ra quyết định hủy bỏ ngay biện pháp tạm giữ đó. Đối với những tài sản không thể xác minh được nguồn gốc hoặc đã có đủ căn cứ kết luận có sự vi phạm pháp luật thì kiến nghị người ra quyết định thanh tra xử lý theo thẩm quyền hoặc kiến nghị cấp có thẩm quyền xử lý theo quy định của pháp luật.

Trong quá trình tạm giữ, nếu phát hiện đối tượng có hành vi tẩu tán tài sản thì Trưởng Đoàn thanh tra yêu cầu tổ chức tín dụng nơi có tài khoản của đối tượng thanh tra phong toả tài khoản đó, buộc đối tượng phải chấp hành nghiêm việc tạm giữ.

Khi xét thấy không cần thiết áp dụng biện pháp tạm giữ thì người ra quyết định tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép phải ra quyết định hủy bỏ ngay biện pháp đó.

**d) Quyết định tạm đình chỉ hoặc đình chỉ việc làm**

Trong quá trình tiến hành cuộc thanh tra, nếu phát hiện thấy cơ quan, đơn vị hoặc cá nhân là đối tượng thanh tra có những việc làm sai chế độ, chính sách; vi phạm nguyên tắc quản lý kinh tế, văn hoá, xã hội; lạm dụng quyền hạn hoặc cố tình không thực hiện trách nhiệm… đang hoặc sẽ gây thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của Nhà nước hoặc xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân thì Trưởng Đoàn thanh tra hoặc người ra quyết định thanh tra ra quyết định tạm đình chỉ hành vi đó. Trong trường hợp cần thiết như phát hiện đối tượng chiếm đoạt tài sản, trốn thuế, buôn lậu, kinh doanh trái phép, tuyên truyền văn hoá đồi trụy v.v… thì Trưởng đoàn hoặc người ra quyết định thanh tra phải kiến nghị với người có thẩm quyền (theo Mẫu số 21 và 22 - Ban hành kèm theo Thông tư số 05/2014/TT-TTCP ngày 16 tháng 10 năm 2014 của Thanh tra Chính phủ), ra quyết định đình chỉ ngay việc làm đó.

Để xác định ai là người có thẩm quyền đình chỉ việc làm trên, về nguyên tắc, trước hết phải xem việc làm đó, ai là người quyết định - ai là người ra mệnh lệnh để thực hiện việc làm đó; Thứ hai, việc làm đó thuộc lĩnh vực nào và do cơ quan nào quản lý? Cụ thể, để đình chỉ việc làm sai của đối tượng thanh tra, thì trước hết, yêu cầu thủ trưởng cơ quan, đơn vị đó đình chỉ; nếu họ không thực hiện, theo thứ bậc về hành chính thì kiến nghị cấp trên trực tiếp của đối tượng thanh tra hoặc kiến nghị với người do pháp luật quy định cụ thể trong từng lĩnh vực.

Quyết định tạm đình chỉ phải bằng văn bản (theo Mẫu số 21 - Ban hành kèm theo Thông tư số 05/2014/TT-TTCP ngày 16 tháng 10 năm 2014 của Thanh tra Chính phủ), ghi rõ lý do, nội dung hoặc thời hạn tạm đình chỉ, trách nhiệm, nghĩa vụ của người có hành vi vi phạm… Quyết định đình chỉ hoặc tạm đình chỉ đều phải được lưu vào hồ sơ cuộc thanh tra để làm căn cứ kết luận về nội dung thanh tra.

Khi xét thấy không cần thiết phải áp dụng biện pháp đình chỉ hoặc tạm đình chỉ, người đã ra quyết định phải ra quyết định hủy bỏ ngay biện pháp đã đình chỉ hoặc tạm đình chỉ (theo Mẫu số 18 - Ban hành kèm theo Thông tư số 05/2014/TT-TTCP ngày 16 tháng 10 năm 2014 của Thanh tra Chính phủ), để đối tượng thanh tra trở lại hoạt động bình thường.

**e) Quyết định xử phạt vi phạm hành chính**

Trong quá trình thanh tra chuyên ngành, khi phát hiện đối tượng thanh tra có hành vi vi phạm, tùy theo mức độ xử phạt và thẩm quyền xử phạt mà có thể xử phạt trực tiếp hoặc lập biên bản theo mẫu quy định để làm cơ sở cho việc xử phạt.

Khi tiến hành thanh tra, theo Luật Thanh tra và Pháp luật Xử lý vi phạm hành chính, những người sau đây có thẩm quyền xử phạt: người ra quyết định thanh tra chuyên ngành (Chánh Thanh tra), Trưởng Đoàn thanh tra chuyên ngành (Chánh Thanh tra, Thanh tra viên), Thanh tra viên khi tiến hành thanh tra độc lập, Công chức được giao nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành và người có thẩm quyền. Để xác định xem ai là người có thẩm quyền thì phải căn cứ vào từng hành vi vi phạm cụ thể thuộc lĩnh vực nào, thẩm quyền xử phạt và mức độ xử phạt.

Các hình thức xử phạt vi phạm hành chính

+ Hình thức phạt chính: Cảnh cáo, phạt tiền

+ Hình thức vừa là phạt chính vừa là hình thức phạt bổ sung: Tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn; tịch thu tang vật vi phạm hành chính, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính (còn gọi là tang vật, phương tiện vi phạm hành chính). Đối với vi phạm hành chính, cá nhân, TC vi phạm hành chính chỉ bị áp dụng một hình thức xử phạt chính; có thể áp dụng một hoặc nhiều hình thức xử phạt bổ sung. Hình thức xử phạt bổ sung chỉ được áp dụng kèm theo hình thức xử phạt chính.

**f) Quyết định thu hồi tiền, tài sản**

Theo Luật Thanh tra, khi có căn cứ kết luận những khoản tiền, tài sản bị chiếm đoạt, sử dụng trái phép hoặc bị thất thoát thì người ra quyết định thanh tra ra quyết định thu hồi tiền, tài sản.

Theo quy định trên, trong quá trình thanh tra hoặc khi kết thúc cuộc thanh tra, nếu Đoàn thanh tra có đủ căn cứ kết luận đối tượng thanh tra có sự vi phạm về chế độ quản lý kinh tế tài chính như: tham ô, lập quỹ trái phép, trốn lậu thuế, khai khống chi tiêu, những khoản tiền, tài sản bị chiếm đoạt, sử dụng trái pháp luật… Trưởng Đoàn thanh tra phải kiến nghị với người ra quyết định cuộc thanh tra ra quyết định thu hồi.

Khi nhận được những kiến nghị này, người đã ra quyết định thanh tra căn cứ vào thẩm quyền, chức năng và quy định của pháp luật để ra quyết định thu giữ hoặc giao cho cơ quan chức năng thu giữ. Nội dung của quyết định phải ghi rõ khoản tiền, tài sản bị thu hồi, thời gian thực hiện, trách nhiệm của cơ quan thực hiện và trách nhiệm của đối tượng thanh tra (theo Mẫu số 25, 26 - Ban hành kèm theo Thông tư số 05/2014/TT-TTCP ngày 16 tháng 10 năm 2014 của Thanh tra Chính phủ).

Trong thực tế, các yêu cầu, kiến nghị hay quyết định của các cơ quan thanh tra không phải lúc nào cũng được thực hiện một cách nghiêm túc và triệt để. Vì vậy, người ra quyết định thanh tra hoặc người được uỷ quyền phải thường xuyên theo dõi, kiểm tra và đôn đốc việc thực hiện. Nếu đối tượng thanh tra không thực hiện quyết định thu hồi tiền, tài sản thì Người ra quyết định thanh tra yêu cầu tổ chức tín dụng nơi đối tượng thanh tra có tài khoản phong tỏa tài khoản của đối tượng thanh tra. Trong trường hợp cần thiết, tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà có thể bị xử lý kỷ luật, xử phạt vi phạm hành chính hoặc có thể truy cứu trách nhiệm hình sự.

**g) Quyết định đình chỉ, thay đổi Trưởng đoàn, thành viên Đoàn thanh tra**

Trong quá trình thanh tra khi Trưởng đoàn thanh tra, thành viên Đoàn thanh tra không đáp ứng được yêu cầu, nhiệm vụ thanh tra hoặc có hành vi vi phạm pháp luật (Điều 76, Luật Thanh tra) hoặc là người thân thích với đối tượng thanh tra hoặc vì lý do khách quan khác mà không thể thực hiện được nhiệm vụ thanh tra thì người ra quyết định phải đình chỉ, thay đổi, hoặc bổ sung Trưởng đoàn thanh tra hoặc các thành viên khác của Đoàn thanh tra.

Để thực hiện quyền này, có thể người ra quyết định thanh tra tự mình nhận thấy Trưởng đoàn thanh tra, thành viên Đoàn thanh tra có biểu hiện hay dấu hiệu vi phạm hoặc Trưởng đoàn phát hiện có thành viên Đoàn thanh tra có dấu hiệu vi phạm hoặc do đối tượng thanh tra tố cáo… thì người ra quyết định thanh tra cần phải yêu cầu những người đó báo cáo, giải trình và cho tiến hành thẩm tra, xác minh. Khi có đầy đủ căn cứ, thông tin, tài liệu chính xác, kết luận người đó có hành vi vi phạm hoặc không đủ khả năng thực hiện nhiệm vụ… thì người ra quyết định thanh tra mới quyết định việc đình chỉ, thay đổi Trưởng đoàn thanh tra hoặc thành viên Đoàn thanh tra.

Việc đình chỉ, thay đổi Trưởng đoàn thanh tra, thành viên Đoàn thanh tra phải thực hiện bằng văn bản; tùy từng trường hợp cụ thể có thể dùng theo các Mẫu quyết định số 01, 02 hoặc 03 - Ban hành kèm theo Thông tư số 05/2014/TT-TTCP ngày 16 tháng 10 năm 2014 của Thanh tra Chính phủ.

**h) Quyết định giải quyết khiếu nại, tố cáo liên quan đến trách nhiệm của Trưởng đoàn thanh tra, các thành viên khác của Đoàn thanh tra**

Xem các chuyên đề: Trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại và thủ tục giải quyết tố cáo.

**i) Kiến nghị tạm đình chỉ thi hành quyết định của đối tượng thanh tra**

Thi hành kỷ luật đối với cán bộ có sai phạm, quyết định thuyên chuyển công tác hoặc cho cán bộ, nhân viên trong cơ quan, đơn vị nghỉ hưu là việc làm bình thường trong hoạt động quản lý nói chung và quản lý nhà nước nói riêng. Tuy nhiên, ngoại trừ yếu tố chủ quan của đối tượng thanh tra thì ngay những việc làm bình thường này, cũng có thể gây trở ngại cho việc thanh tra, nếu như các cán bộ, nhân viên này đang là người cộng tác với Đoàn thanh tra hoặc là đối tượng thanh tra. Do vậy, theo Luật Thanh tra, trong quá trình tiến hành cuộc thanh tra, nếu những người đang cộng tác với Đoàn thanh tra hoặc đang là đối tượng thanh tra mà bị thủ trưởng cơ quan đơn vị ra quyết định kỷ luật, thuyên chuyển công tác khác hoặc cho nghỉ hưu thì người ra quyết định thanh tra, kiến nghị người có thẩm quyền tạm đình chỉ việc thi hành quyết định đó, nếu xét thấy việc thi hành quyết định đó gây trở ngại cho việc thanh tra.

Khi kết thúc cuộc thanh tra hoặc khi xét thấy việc tạm đình chỉ không cần thiết thì người đã ra quyết định tạm đình chỉ, ra quyết định chấm dứt việc áp dụng biện pháp tạm đình chỉ đó. Các quyết định tạm đình chỉ thi hành quyết định kỷ luật, thuyên chuyển công tác hoặc nghỉ hưu; quyết định chấm dứt việc áp dụng biện pháp tạm đình chỉ đều phải lưu vào hồ sơ cuộc thanh tra.

**k) Kiến nghị tạm đình chỉ công tác và xử lý cán bộ, công chức, viên chức**

Để đảm bảo và nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong hoạt động thanh tra, theo Luật Thanh tra, khi thấy các cán bộ, công chức có hành vi cố ý gây cản trở việc thanh tra hoặc cố tình không thực hiện các yêu cầu, kiến nghị, quyết định về thanh tra thì người ra quyết định thanh tra kiến nghị với người có thẩm quyền tạm đình chỉ công tác và xử lý đối với cán bộ, công chức đó. Đây là một trong những quyền có tính cưỡng chế cao, dễ ảnh hưởng đến uy tín, lợi ích kinh tế của các cán bộ, công chức hoặc của cơ quan, đơn vị đó. Do vậy, khi thực hiện quyền này phải thận trọng, đảm bảo đúng trình tự, thủ tục và thẩm quyền pháp luật quy định.

Trong quá trình tiến hành cuộc thanh tra, nếu phát hiện các cán bộ, công chức, cơ quan, tổ chức và cá nhân là đối tượng thanh tra hay là đối tượng có liên quan tới những hành vi bị nghiêm cấm thì người ra quyết định thanh tra kiến nghị với người có thẩm quyền tạm đình chỉ công tác hoặc tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà xử lý kỷ luật, xử phạt vi phạm hành chính hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự, nếu gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật.

Trong thực tế, việc tạm đình chỉ công tác hoặc xử lý cán bộ, công chức chỉ tiến hành sau khi Đoàn thanh tra đã nhắc nhở, ngăn chặn nhưng đối tượng vẫn vi phạm hoặc có những hành vi nghiêm trọng hơn. Khi gặp những tình huống này, Trưởng Đoàn thanh tra báo cáo người ra quyết định thanh tra. Căn cứ vào đối tượng và quy định về phân cấp quản lý cán bộ, người ra quyết định thanh tra kiến nghị người có thẩm quyền ra quyết định tạm đình chỉ công tác hoặc xử lý cán bộ, công chức đó.

Quá trình thực hiện quyết định tạm đình chỉ công tác cán bộ, công chức, Trưởng Đoàn thanh tra hướng dẫn, đôn đốc việc thực hiện, nhằm làm cho hoạt động thanh tra được thuận lợi đồng thời cũng không làm ảnh hưởng tới hoạt động bình thường của cơ quan, đơn vị có cán bộ, công chức bị tạm đình chỉ. Khi xét thấy việc tạm đình chỉ công tác không còn cần thiết nữa, hoặc chậm nhất là khi kết thúc cuộc thanh tra, Trưởng Đoàn thanh tra phải báo cáo để người đã ra quyết định tạm đình chỉ ra quyết định chấm dứt việc tạm đình chỉ.

**l) Thực hiện quyền kết luận thanh tra**

Kết luận là một trong những quyền cơ bản, quan trọng trong hoạt động thanh tra. Quyền kết luận thường được sử dụng tập trung ở giai đoạn kết thúc cuộc thanh tra và được thể hiện chủ yếu ở báo cáo kết quả cuộc thanh tra và kết luận thanh tra. Về mặt pháp lý, kết luận thanh tra là quyền của người ra quyết định thanh tra, nhưng về mặt thực tế, Trưởng Đoàn thanh tra hoặc các thành viên Đoàn thanh tra phải kết luận rõ từng nội dung thanh tra và đề xuất các giải pháp xử lý để làm cơ sở cho Người ra quyết định thanh tra thực hiện quyền kết luận. Khi kết luận, chủ thể thanh tra phải căn cứ vào những thông tin, tài liệu, chứng cứ thu thập được trong quá trình thanh tra; các chế độ, chính sách, quy định của pháp luật và điều kiện thực tế của đối tượng thanh tra… để xem xét, kết luận cho chính xác, khách quan, trung thực và đưa ra được các giải pháp xử lý thích hợp.

Yêu cầu đặt ra khi kết luận, chủ thể thanh tra phải kết luận rõ đúng, sai về những nội dung được thanh tra; xác định rõ tính chất, mức độ vi phạm; nguyên nhân; trách nhiệm của cơ quan, tổ chức và cá nhân và đưa ra các giải pháp xử lý thích hợp. Nội dung và kết cấu của Báo cáo kết quả thanh tra, Kết luận thanh tra thực hiện theo Mẫu số 33 và 34 - Ban hành kèm theo Thông tư số 05/2014/TT-TTCP ngày 16 tháng 10 năm 2014 của Thanh tra Chính phủ.

Các giải pháp xử lý thường tập trung chủ yếu vào đối tượng thanh tra, các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan tới nội dung thanh tra; cơ quan cấp trên của đối tượng thanh tra và các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Nội dung của các giải pháp xử lý, trước hết tập trung vào việc khắc phục những sơ hở, yếu kém, hạn chế trong công tác quản lý. Thứ hai, xử lý các hành vi vi phạm bằng các hình thức về kinh tế, hành chính, hình sự hoặc kết hợp giữa các hình thức đó. Thứ ba, kiến nghị với Đảng, Nhà nước để sửa đổi cơ chế quản lý và chính sách, pháp luật...

Về trình tự, thủ tục thực hiện, mỗi tổ, nhóm hoặc từng cá nhân phải nhận xét, đánh giá và kết luận những nội dung hoặc những phần việc mà mình được giao và phải đề xuất các giải pháp xử lý. Trên cơ sở đó, Trưởng Đoàn thanh tra tổng hợp, viết dự thảo Báo cáo kết quả cuộc thanh tra. Khi viết xong dự thảo, Trưởng đoàn phải tổ chức họp Đoàn để thảo luận, thống nhất về nội dung báo cáo hoặc yêu cấu đối tượng thanh tra giải trình về một nội dung nào đó (nếu thấy cần thiết). Nếu trong Đoàn còn có ý kiến khác nhau thì Trưởng đoàn phải xem xét, quyết định và chịu trách nhiệm về quyết định của mình; đồng thời, Trưởng đoàn phải ghi rõ những ý kiến khác nhau này trong Báo cáo kết quả thanh tra. Khi Trưởng đoàn đã quyết định, các thành viên phải chấp hành nhưng được quyền bảo lưu ý kiến của mình đối với Người ra quyết định thanh tra.

Khi nhận được Báo cáo kết quả cuộc thanh tra, trong vòng 15 ngày (kể từ khi nhận được báo cáo), người ra quyết định thanh tra phải ban hành Kết luận thanh tra. Để soạn thảo Kết luận thanh tra, người ra quyết định thanh tra có thể tự soạn thảo hoặc giao cho Trưởng đoàn dự thảo. Trong quá trình dự thảo, Người ra quyết định thanh tra có thể yêu cầu Trưởng đoàn hoặc các thành viên báo cáo rõ thêm về nội dung thanh tra; vấn đề nào chưa rõ hoặc chưa chặt chẽ, người ra quyết định thanh tra có thể yêu cầu đối tượng thanh tra giải trình để làm rõ thêm những vấn đề cần thiết cho kết luận thanh tra...

Kết luận thanh tra cần phải phản ánh đầy đủ, làm rõ các nội dung đã ghi trong quyết định và kế hoạch thanh tra, trong đó phải nêu bật những nội dung chủ yếu, trọng tâm của cuộc thanh tra và kết luận rõ về những nội dung đó cũng như các giải pháp xử lý của Người ra quyết định. Nội dung và kết cấu của Kết luận thanh tra thực hiện theo Mẫu số 34 - Ban hành kèm theo Thông tư số 05/2014/TT-TTCP ngày 16 tháng 10 năm 2014 của Thanh tra Chính phủ. Trước khi kết luận chính thức, nếu xét thấy cần thiết, người ra quyết định thanh tra có thể gửi dự thảo Kết luận thanh tra cho đối tượng thanh tra xem trước để kết luận của mình được chính xác, khách quan và đúng mức...

Kết luận và các giải pháp xử lý trong thanh tra là sản phẩm của quá trình thanh tra, là cơ sở pháp lý để các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành các quyết định xử lý, hoàn thiện cơ chế quản lý, sửa đổi, bổ sung chính sách, pháp luật cho phù hợp với thực tế. Nội dung kết luận, giải pháp xử lý về thanh tra có ảnh hưởng rất lớn đến quá trình hoạt động của cơ quan, đơn vị hoặc cá nhân là đối tượng thanh tra. Mặt khác, kết luận, giải pháp xử lý về thanh tra cũng là tiêu chuẩn để nhận xét, đánh giá chất lượng của cuộc thanh tra nói chung và khả năng thực hiện nhiệm vụ của Trưởng Đoàn thanh tra, các Thanh tra viên nói riêng. Vì vậy, khi thực hiện việc kết luận thanh tra, Trưởng Đoàn thanh tra hoặc Người ra quyết định thanh tra phải hết sức thận trọng, khách quan, thực hiện đúng các nguyên tắc trong quá trình thanh tra nhưng cũng không được dập khuôn, máy móc, xa rời thực tế và đặc biệt không để tình cảm, vật chất chi phối...

**m) Chuyển hồ sơ vụ việc vi phạm pháp luật sang cơ quan điều tra**

Theo Luật Thanh tra năm 2010 và Thông tư liên tịch số 02/2012/TTLT-VKSTC-TTCP-BCA-BQP ngày 22/3/2012 quy định về quan hệ phối hợp giữa cơ quan Thanh tra, cơ quan Điều tra và Viện kiểm sát trong việc phát hiện, điều tra, xử lý các vụ việc có dấu hiệu tội phạm do cơ quan Thanh tra kiến nghị khởi tố: Trong quá trình thanh tra hoặc khi kết thúc thanh tra, cơ quan thực hiện chức năng thanh tra khi phát hiện vụ việc có dấu hiệu tội phạm thì cơ quan thanh tra (người ra quyết định thanh tra) phải chuyển hồ sơ vụ việc sang cơ quan điều tra, đồng thời thông báo bằng văn bản cho Viện Kiểm sát cùng cấp biết.

Để chuyển hồ sơ vụ việc vi phạm pháp luật sang cơ quan điều tra được chặt chẽ và đúng pháp luật cần thực hiện như sau: khi phát hiện vụ việc vi phạm pháp luật có dấu hiệu cấu thành tội phạm (xem Bộ luật Tố tụng hình sự) thì tùy theo từng trường hợp cụ thể, cơ quan Thanh tra phải chuyển cho cơ quan Điều tra theo Điều 3 hoặc Điều 4 của Thông tư này. Đồng thời, thông báo bằng văn bản cho Viện Kiểm sát cùng cấp biết theo quy định tại Điều 48 và Điều 55 của Luật Thanh tra.

Khi chuyển hồ sơ sang cơ quan điều tra, người ra quyết định thanh tra phải thực hiện bằng văn bản (theo Mẫu số 30 - Ban hành kèm theo Thông tư số 05/2014/TT-TTCP ngày 16 tháng 10 năm 2014 của Thanh tra Chính phủ) và chỉ đạo việc bàn giao hồ sơ vụ việc. Việc giao nhận hồ sơ giữa cơ quan Thanh tra và cơ quan Điều tra phải lập thành biên bản (theo Mẫu số 31 - Ban hành kèm theo Thông tư số 05/2014/TT-TTCP ngày 16 tháng 10 năm 2014 của Thanh tra Chính phủ).

Hồ sơ kiến nghị khởi tố gồm có:

- Văn bản kiến nghị cơ quan điều tra xem xét, khởi tố vụ án hình sự

- Quyết định thanh tra; biên bản xác minh sự việc có vi phạm pháp luật do Đoàn thanh tra, Thanh tra viên, công chức được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành lập; báo cáo, giải trình của đối tượng thanh tra; những thông tin, tài liệu khác có liên quan.

- Báo cáo của Trưởng đoàn thanh tra về những vi phạm pháp luật của đối tượng thanh tra có dấu hiệu tội phạm hoặc bản trích văn bản kết luận thanh tra về vụ việc vi phạm pháp luật mà cơ quan thanh tra kiến nghị khởi tố.

 Khi nhận được hồ sơ vụ việc, trong thời hạn 20 (hai mươi) ngày hoặc tối đa 60 (sáu mươi) ngày đối với vụ việc phức tạp, kể từ ngày nhận được hồ sơ, Cơ quan điều tra phải ra một trong các quyết định sau đây:

- Quyết định khởi tố vụ án hình sự;

- Quyết định không khởi tố vụ án hình sự.

Nếu quá thời hạn trên, mà cơ quan thanh tra không nhận được thông báo bằng văn bản về việc xử lý thì có quyền kiến nghị với Viện Kiểm sát cùng cấp và cơ quan điều tra cấp trên xem xét, giải quyết.

**IV. BIỆN PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC HIỆN CÁC QUYỀN TRONG HOẠT ĐỘNG THANH TRA**

Sử dụng các quyền thanh tra để thực hiện nhiệm vụ thanh tra được giao là đặc trưng cơ bản của hoạt động thanh tra. Tuy nhiên, để nâng cao kết quả thực hiện các quyền hạn đó, ngoài các “chế tài” quy định trong các văn bản pháp luật cần có các biện pháp bảo đảm để thực hiện. Thực tiễn hoạt động thanh tra cho thấy, các biện pháp bảo đảm thực hiện là yêu cầu cần thiết và có ảnh hưởng rất lớn tới hiệu quả, hiệu lực các quyền thanh tra. Để đảm bảo thực hiện các quyền thanh tra, cần làm tốt các biện pháp sau đây:

**1. Về nghiệp vụ**

*Một là,* phải thực hiện đúng thẩm quyền; các quyền đưa ra phải đúng lúc, đúng chỗ, nội dung của chúng phải phục vụ đúng mục đích, yêu cầu, nội dung cuộc thanh tra. Việc thực hiện đúng thẩm quyền và nội dung các quyền phù hợp với mục đích, yêu cầu, nội dung cuộc thanh tra có tác dụng thiết thực, tạo được lòng tin, tránh được sự hoài nghi, do dự từ phía người thực hiện. Trên thực tế không ít trường hợp đối tượng có trách nhiệm thực hiện cho rằng, một số quyền sử dụng chưa đúng mục đích, chưa chính xác, khách quan… nên họ không có trách nhiệm phải đáp ứng. Do vậy, trong quá trình thanh tra, Đoàn thanh tra cần thực hiện tốt nguyên tắc công khai, dân chủ; chú trọng việc giải thích cho đối tượng thanh tra hoặc đối tượng có liên quan đến nội dung thanh tra hiểu được nghĩa vụ của họ trong việc chấp hành các yêu cầu của người có thẩm quyền trong hoạt động thanh tra.

*Hai là,* các quyền hạn về thanh tra phải thực hiện bằng văn bản, đúng thể thức, đúng trình tự, thủ tục; văn bản thực hiện quyền phải nêu rõ tên cơ quan thanh tra, tên và chức danh của người có thẩm quyền, loại quyền hạn, tên chức danh của đối tượng có trách nhiệm thực hiện, thời gian phải thực hiện … Việc thực hiện các quyền thanh tra bằng văn bản, đúng thể thức và trình tự, thủ tục sẽ làm tăng sự chặt chẽ và tính nghiêm minh của các quyền hạn được đưa ra, tạo cho đối tượng phải thực hiện, không có lý do để trì hoãn hoặc từ chối thực hiện.

*Ba là,* các quyền đưa ra phải đảm bảo tính “khả thi”, phù hợp với khả năng thực hiện của đối tượng, phù hợp với tình hình thực tế nhưng vẫn phải đáp ứng được yêu cầu đặt ra về mặt nội dung, tiến độ của cuộc thanh tra. Trong việc thu thập thông tin, tài liệu, cần phải xác định trước mục đích cần khai thác thông tin gì, có thể sử dụng các báo cáo, tài liệu đã có sẵn của đối tượng hay phải xây dựng đề cương báo cáo, biểu bảng số liệu mới…để từ đó có yêu cầu hợp lý. Đây là cách làm “khôn ngoan”, tạo cho việc sử dụng các quyền thanh tra được thực hiện nhanh chóng và có hiệu quả cao.

**2. Tăng cường công tác kiểm tra việc thực hiện các quyền thanh tra**

Việc kiểm tra, đôn đốc các đối tượng thực hiện các quyền thanh tra là một việc làm không thể thiếu của công tác quản lý và là một biện pháp quan trọng nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực hiện các quyền thanh tra. Để thực hiện biện pháp này cần có sự nỗ lực và sự phối hợp chặt chẽ giữa người ra quyết định thanh tra, Trưởng Đoàn thanh tra và các thành viên của Đoàn thanh tra.

**a) Đối với người ra quyết định thanh tra**

Với cương vị là người lãnh đạo, người ra quyết định thanh tra có trách nhiệm vừa phải theo dõi hướng dẫn, chỉ đạo Đoàn thanh tra thực hiện đúng các quyền trong quá trình thanh tra; vừa phải tổ chức việc kiểm tra, đôn đốc đối tượng thanh tra và các cơ quan hữu quan nghiêm chỉnh thực hiện những yêu cầu, kiến nghị hoặc quyết định thực hiện. Thông qua công tác kiểm tra để tháo gỡ các khó khăn, vướng mắc hoặc xử lý kịp thời những thiếu sót trong quá trình thực hiện quyền của Trưởng Đoàn thanh tra hoặc các Thanh tra viên; xử lý hoặc kiến nghị với cấp có thẩm quyền xử lý kịp thời các trường hợp đối tượng thanh tra hoặc các cơ quan hữu quan cố tình không thực hiện hoặc thực hiện không nghiêm túc các yêu cầu, kiến nghị hoặc quyết định về thanh tra.

**b) Đối với Đoàn Thanh tra và Thanh tra viên**

Trưởng Đoàn thanh tra hoặc Thanh tra viên là người trực tiếp đưa ra các yêu cầu, kiến nghị hoặc quyết định trong quá trình thanh tra và chịu trách nhiệm về việc thực hiện quyết định của mình. Trong quá trình thực hiện cuộc thanh tra, hơn ai hết, họ là những người hiểu rõ đặc điểm, tình hình và khả năng thực hiện các quyền này của đối tượng. Do đó, nên giao cho họ giúp người ra quyết định thanh tra giám sát, kiểm tra, đôn đốc đối tượng thực hiện các yêu cầu, kiến nghị hay quyết định về thanh tra. Vấn đề nào phải thông qua thủ trưởng cơ quan thanh tra, thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước hoặc các cơ quan liên quan thì phải kiến nghị kịp thời, đôn đốc thúc đẩy các bên hữu quan tổ chức thực hiện. Quá trình kiểm tra, phát hiện vấn đề nào không được thực hiện, hoặc vì lý do nào đó mà không thể thực hiện được thì phải kịp thời xử lý hoặc báo cáo ngay với người có thẩm quyền xử lý, tránh tình trạng “đánh trống bỏ dùi” ảnh hưởng tới hiệu lực, hiệu quả các quyền thanh tra

**3. Tăng cường phối hợp với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền**

Trong quá trình tổ chức thực hiện các quyền thanh tra, phát sinh nhiều vấn đề liên quan hoặc thuộc thẩm quyền của cơ quan, tổ chức khác, đòi hỏi phải có sự cộng tác, phối hợp thì mới có thể giải quyết tốt và nhanh chóng được. Thực tế cho thấy, nơi nào cơ quan thanh tra phối hợp chặt chẽ với các cơ quan quản lý và được Thủ trưởng cơ quan nhà nước cùng cấp quan tâm thì kết quả hoạt động thanh tra nói chung và kết quả thực hiện các quyền thanh tra nói riêng đạt kết quả tốt. Do đó, để bảo đảm kết quả thực hiện các quyền thanh tra, cần phối hợp chặt chẽ với các cơ quan có thẩm quyền và có liên quan. Về phương pháp, có nhiều biện pháp và cách thức phối hợp; tuy nhiên, lựa chọn biện pháp nào, cách thức nào tuỳ thuộc vào điều kiện, tình hình thực tế của từng nơi, phụ thuộc vào mục đích, yêu cầu, tính chất, mức độ đòi hỏi đối với từng quyền… Vấn đề mấu chốt ở chỗ, Đoàn thanh tra hoặc Thanh tra viên phải là người chủ động nắm bắt tình hình, tìm hiểu thực tế để xác định cơ quan cần phối hợp, phương pháp và thời gian phối hợp… có như vậy mới nâng cao hiệu quả, hiệu lực của các quyền thanh tra.

**4. Đẩy mạnh tuyên truyền pháp luật về thanh tra**

Tuyên truyền pháp luật về thanh tra, nhất là các quy định về quyền và nghĩa vụ của cơ quan, tổ chức và cá nhân trong công tác thanh tra nhằm tạo điều kiện cho công dân hiểu rõ các quy định của pháp luật; qua đó, để họ tự nguyện, tự giác thực hiện tốt các yêu cầu, kiến nghị, quyết định về thanh tra. Việc tuyên truyền, phổ biến pháp luật về thanh tra phải được tiến hành sâu, rộng, thường xuyên liên tục, thậm chí ngay cả trong suốt quá trình tiến hành cuộc thanh tra. Các cơ quan thanh tra, Đoàn thanh tra và các Thanh tra viên cần tự mình hoặc phối hợp, hoặc đề xuất với Thủ trưởng cơ quan nhà nước có thẩm quyền đẩy mạnh việc tuyên truyền, phổ biến pháp luật về thanh tra. Chẳng hạn như phối hợp với Đài truyền hình, Đài phát thanh, các cơ quan thông tấn báo chí để thông tin tuyên truyền pháp luật về thanh tra, thông qua các hình thức như: in ấn, phát hành tài liệu pháp luật về thanh tra; tuyên truyền, giải thích pháp luật về thanh tra thông qua các hội nghị, thông qua việc đưa các thông tin, kết quả của các cuộc thanh tra…

**5. Làm tốt công tác khen thưởng và kỷ luật**

Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước, thủ trưởng cơ quan thanh tra cần làm tốt công tác khen thưởng đối với các Đoàn thanh tra hoặc các Thanh tra viên hoàn thành tốt nhiệm vụ thanh tra, thực hiện tốt các quy định pháp luật về thực hiện các quyền thanh tra và phát huy được hiệu lực, hiệu quả các quyền thanh tra trong quá trình thực hiện nhiệm vụ. Đối với các Đoàn thanh tra hoặc các Thanh tra viên, nếu có các hành vi vi phạm như: lạm dụng quyền lực vì mục đích cá nhân, nhũng nhiễu đối tượng, thiếu trách nhiệm để xẩy ra hậu quả xấu, ảnh hưởng tới kết quả cuộc thanh tra và uy tín của ngành thì tuỳ theo tính chất, mức độ vi phạm mà xử lý theo thẩm quyền hoặc kiến nghị cấp có thẩm quyền xử lý…

**6. Các biện pháp khác**

Thực tiễn hoạt động thanh tra cho thấy, bên cạnh các biện pháp nói trên, các biện pháp sau đây cũng có tác dụng không nhỏ tới việc nâng cao hiệu quả thực hiện các quyền thanh tra. Cụ thể: đối với các đối tượng thanh tra hoặc các cơ quan tổ chức, cá nhân hữu quan cố tình không thực hiện, chậm trễ hoặc viện lý do thực hiện không nghiêm các yêu cầu, kiến nghị, quyết định về thanh tra: sau khi đã nhắc nhở, đề nghị cơ quan cấp trên của đối tượng yêu cầu đối tượng thực hiện mà không có hiệu quả, thì người ra quyết định thanh tra phải đề nghị Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp có biện pháp buộc đối tượng thực hiện. Đối với các quyết định thu hồi, nếu đối tượng chậm trễ hoặc cố tình không thực hiện, thủ trưởng cơ quan thanh tra có thể đề nghị thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp yêu cầu các cơ quan có thẩm quyền phong toả tài khoản của cơ quan hoặc đơn vị đó, hoặc chỉ định thu hồi theo cách “nhờ thu không chờ chấp nhận “giống như các biện pháp xử lý kinh tế tài chính khác... Tuy nhiên việc thực hiện các quyền thanh tra có tác động trực tiếp tới những vấn đề rất nhạy cảm của đối tượng thanh tra và các đối tượng hữu quan. Do vậy, để thực hiện có hiệu quả các quyền thanh tra, các cơ quan thanh tra, các Đoàn thanh tra và các Thanh tra viên phải nắm chắc các quyền mà pháp luật cho phép, những điều mà pháp luật nghiêm cấm... để tránh sự lạm dụng quyền hạn hoặc không dám sử dụng quyền, làm ảnh hưởng tới kết quả cuộc thanh tra. Tuy nhiên, tất cả những giải pháp trên đây mới chỉ là những định hướng hay những khả năng để nâng cao hiệu lực, hiệu quả của các quyền trong quá trình thanh tra. Để biến nó thành hiện thực, đòi hỏi các cơ quan thanh ra và các Thanh tra viên phải vận dụng một cách sáng tạo trong từng điều kiện, hoàn cảnh cụ thể. Đồng thời, đây cũng là một trong những vấn đề đang đặt ra cho chúng ta cần nghiên cứu tiếp, tìm giải pháp khắc phục để việc sử dụng các quyền trong quá trình thanh tra có hiệu quả hơn.

**Chuyên đề 3
PHƯƠNG PHÁP TIẾN HÀNH
MỘT CUỘC THANH TRA**

**I. NGUYÊN TẮC TIẾN HÀNH MỘT CUỘC THANH TRA**

Hoạt động thanh tra góp phần giữ nghiêm kỷ cương pháp luật, thực hiện công bằng xã hội. Để bảo đảm cho cuộc thanh tra đạt được mục đích, yêu cầu đề ra, khi tiến hành một cuộc thanh tra phải đảm bảo nguyên tắc “tuân theo pháp luật; bảo đảm chính xác, khách quan, trung thực, công khai, dân chủ, kịp thời; không trùng lặp về phạm vi, đối tượng, nội dung, thời gian thanh tra giữa các cơ quan thực hiện chức năng thanh tra; không làm cản trở hoạt động bình thường của cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng thanh tra” (Điều 7 Luật Thanh tra 2010). Tính thực tiễn và theo luật Thanh tra 2010 có các nguyên tắc sau:

**1. Coi trọng công tác chính trị - tư tưởng**

Công tác chính trị - tư tưởng nhằm thống nhất chung về mục đích, yêu cầu cuộc thanh tra cần đạt được trong nội bộ Đoàn Thanh tra, giữa những thành viên Đoàn Thanh tra với đối tượng thanh tra và đạt được sự nhất trí cao trong các cơ quan chức năng có liên quan đến cuộc thanh tra.

Nội bộ Đoàn Thanh tra cần nhận thức thống nhất về ý nghĩa, tầm quan trọng, mục đích, yêu cầu mà cuộc thanh tra đã đề ra. Việc quán triệt yêu cầu, nội dung, phương pháp tiến hành, nội quy, kỷ luật, quy chế làm việc của Đoàn Thanh tra được thảo luận dân chủ, sự điều hành theo nguyên tắc tập trung dân chủ của Trưởng Đoàn là những vấn đề quan trọng tạo sự nhất trí về nhận thức và hành động trong Đoàn Thanh tra. Đây là nhân tố quan trọng để cuộc thanh tra đạt được mục đích, yêu cầu đề ra.

Đối tượng thanh tra và đơn vị được thanh tra cũng cần có nhận thức đúng, thông suốt về cuộc thanh tra. Do vậy họ cũng là một trong những đối tượng của công tác chính trị - tư tưởng. Việc công bố quyết định thanh tra phải làm cho đơn vị được thanh tra hiểu rõ mục đích, yêu cầu, nội dung tầm quan trọng của cuộc thanh tra. Trên cơ sở đó hạn chế sự chống đối, thiếu tinh thần cộng tác, không cung cấp đầy đủ tài liệu, báo cáo cho Đoàn Thanh tra để che dấu khuyết điểm sai phạm của đối tượng, phát huy dân chủ, giữ vững được vai trò lãnh đạo của tổ chức Đảng, sự đóng góp của các đoàn thể, tinh thần thẳng thắn đấu tranh xây dựng của cán bộ, đảng viên và quần chúng vào cuộc thanh tra, phát huy được hiệu lực, hiệu quả cuộc thanh tra.

**2. Tuân theo pháp luật**

Trong quá trình tiến hành một cuộc thanh tra thì người tham gia cuộc thanh traphải luôn luôn ý thức và thường trực trong suy nghĩ và việc làm phải tuân theo pháp luật, thể hiện trên một số vấn đề:

- Không vượt quyền, không lạm dụng quyền;

- Không che dấu, hoặc bao che hành vi vi phạm;

- Sai phạm đến đâu, nhận xét, đánh giá đúng mức đến đó, không áp đặt ý chí chủ quan. Mọi đánh giá, kết luận về đối tượng thanh tra đều phải có căn cứ pháp luật, có chứng cứ rõ ràng.

Trong quá trình thanh tra thì việc thu thập chứng cứ là yếu tố quan trọng nhằm đánh giá, kết luận chính xác, khách quan.

Khi thu thập, đối chiếu, xác minh thẩm tra các thông tin, tài liệu và chứng cứ, Đoàn Thanh tra cần tuân theo quy định của pháp luật, nhằm bảo đảm phải làm rõ được tính chất, mức độ, nguyên nhân sai phạm, trách nhiệm tập thể và trách nhiệm cá nhân đối với các hành vi vi phạm.

**a) Đối với Người ra quyết định thanh tra, Trưởng đoàn và các thành viên Đoàn Thanh tra**

- Không vi phạm những điều cấm trong hoạt động thanh tra (Điều 13 Luật Thanh tra năm 2010)

- Bảo đảm chính xác, khách quan trong thu thập thông tin, tài liệu và chứng cứ.

Thông tin, tài liệu được thu thập xác minh phải dựa trên những biện pháp, cách thức mà pháp luật cho phép, bảo đảm chính xác, khách quan, trung thực, làm căn cứ để đối chiếu với các quy định của pháp luật để làm rõ đúng - sai của các hoạt động cụ thể.

**b) Đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng thanh tra**

Đối tượng thanh tra phải tuân thủ pháp luật, phải chấp hành việc thanh tra, kiểm tra của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền; chấp hành nghiêm túc các yêu cầu của Đoàn Thanh tra; hợp tác với Đoàn Thanh tra; không che dấu khuyết điểm, sai phạm.

Thông tin, tài liệu, báo cáo của đối tượng thanh tra cung cấp, biên bản hội nghị, giám định, kiểm kê, niêm phong, xác minh, đối chiếu, ghi trả lời giải trình... các hoá đơn, chứng từ, các văn bản của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền có liên quan v.v... nhất thiết phải là văn bản có giá trị pháp lý, có đầy đủ các yếu tố: ngày lập văn bản, chữ ký, họ tên, địa chỉ, có đóng dấu (nếu có). Nếu là các văn bản sao chụp, phải được công chứng hợp pháp hoặc người sao lục ký tên, đóng dấu.

**c) Đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan, cơ quan hữu quan**

Đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan và các cơ quan hữu quan phải tuân theo pháp luật thể hiện ở việc đáp ứng các yêu cầu liên quan đến cuộc thanh tra theo quy định của pháp luật, không được can thiệp trái pháp luật vào hoạt động thanh tra.

**d. Chấp hành nghiêm quyết định thanh tra và kế hoạch thanh tra**

Do tính chất đặc thù của hoạt động thanh tra, cuộc thanh tra được thực hiện phải trên nguyên tắc chấp hành nghiêm quyết định thanh tra. Đó là nguyên tắc rất cơ bản đòi hỏi Đoàn Thanh tra phải nghiêm chỉnh chấp hành, nhằm:

- Kết quả cuộc thanh tra phải đạt được mục đích, yêu cầu đã đề ra;

- Tiến hành thanh tra theo đúng nội dung, đúng thẩm quyền; đúng phạm vi, đối tượng đã ghi trong quyết định thanh tra. Những nội dung mới xuất hiện trong quá trình thanh tra, nếu thấy cần thiết phải báo cáo người có thẩm quyền để ra quyết định bổ sung bằng văn bản một cách kịp thời;

- Bảo đảm thời gian hoàn thành cuộc thanh tra theo quyết định thanh tra; nếu kéo dài thời hạn thanh tra phải có quyết định gia hạn của cấp có thẩm quyền;

- Chấp hành tốt kỷ luật về chế độ báo cáo.

**3. Bảo đảm chính xác, khách quan, trung thực, công khai, dân chủ, kịp thời trong hoạt động thanh tra**

Hoạt động thanh tra là một nội dung của hoạt động quản lý Nhà nước. Kết luận, kiến nghị hoặc quyết định xử lý từ kết quả thanh tra, đòi hỏi tổ chức, cá nhân liên quan có nghĩa vụ và trách nhiệm thực hiện. Tác động của nó không những đối với đối tượng thanh tra mà còn tác động trực tiếp hay gián tiếp đối với xã hội; thông qua thanh tra góp phần chấn chỉnh quản lý, hoàn thiện chính sách, cơ chế quản lý. Vì vậy, bảo đảm chính xác, khách quan, trung thực, công khai, dân chủ, kịp thời là một nguyên tắc mang tính tổng hợp.

Tính chính xác, khách quan, trung thực, biểu hiện ở chỗ: số liệu, chứng cứ phải chính xác, kết luận thanh tra đánh giá sự việc phải khách quan, đúng với sự thật, không suy diễn, áp đặt ý chí chủ quan, không cắt xén, bóp méo sự thật.

Báo cáo kết quả thanh tra, kết luận hoặc quyết định xử lý là một dạng “sản phẩm” của cuộc thanh tra. Do đó, người tiến hành cuộc thanh tra bảo đảm nguyên tắc chính xác, khách quan, trung thực, công khai, dân chủ, kịp thời trong suốt quá trình tiến hành thanh tra là nhằm làm cho “sản phẩm” của cuộc thanh tra có giá trị pháp lý và có tác dụng tích cực đối với công tác quản lý.

Coi trọng công tác chính trị - tư tưởng, tuân theo pháp luật, trong quá trình tiến hành thanh tra, cho ta những cơ sở rất cơ bản để có được kết luận thanh tra đúng đắn. Một kết luận thanh tra chỉ thực sự trung thực, khách quan, có lý, có tình, khi biết tổng hợp, phân tích các thông tin, tài liệu đã được đối chiếu với các quy định của pháp luật nhưng phải gắn với hoàn cảnh lịch sử cụ thể, xem xét một cách toàn diện nguyên nhân khách quan và chủ quan bằng quan điểm lịch sử cụ thể.

Kết luận thanh tra được xem xét, đánh giá một cách toàn diện, đồng thời xem xét giải quyết trong mối quan hệ tổng thể, sát với thực tế đang xảy ra và đặt trong từng thời điểm lịch sử nhất định. Quá trình chuyển đổi về cơ chế, chính sách có nhiều sự vật và hiện tượng mới phát sinh trong thực tiễn phát triển kinh tế - xã hội, nên các quy định pháp luật chưa kịp chuyển đổi cho phù hợp, Vì vậy, kết luận thanh tra phải đồng thời vừa bảo đảm tính hợp pháp, vừa bảo đảm tính hợp lý. Khi xem xét những hành vi vi phạm pháp luật hiện hành, Đoàn Thanh tra còn cần xem xét cả các mặt:

- Sự phù hợp với đòi hỏi của thực tiễn.

- Hiệu quả kinh tế - xã hội.

- Sự phù hợp với xu thế phát triển chính sách của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước.

Tính kịp thời:Khi tiến hành các biện pháp nghiệp vụ phải:

- Nhanh chóng, khẩn trương, đúng thời hạn...

- Khi có phát sinh các tình huống phải nhanh chóng xử lý *(trong thẩm quyền)* hoặc báo cáo kịp thời với Trưởng đoàn hoặc người ra QĐTT *(nếu vượt thẩm quyền).*

**II. QUY TRÌNH TIẾN HÀNH MỘT CUỘC THANH TRA**

**1. Trách nhiệm của người Ban hành quyết định thanh tra**

Thủ trưởng các cơ quan thanh tra nhà nước, Thủ trưởng các cơ quan quản lý nhà nước, Thủ trưởng cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành là người có thẩm quyền ban hành quyết định thanh tra.

**a) Ban hành quyết định thanh tra**

Quyết định thanh tra phải được thủ trưởng cơ quan có thẩm quyền ban hành; nội dung ghi trong quyết định đó không vượt quá thẩm quyền mà pháp luật quy định.

Đúng thẩm quyền và đúng thể thức hành chính là hai tiêu thức về tính hợp pháp của quyết định thanh tra.

- Thẩm quyền người ký quyết định thanh tra là thủ trưởng các cơ quan thanh tra (như Tổng Thanh tra Chính phủ, Chánh Thanh tra bộ, Chánh Thanh tra sở, Chánh Thanh tra tỉnh, Chánh Thanh tra huyện) hoặc thủ trưởng các cơ quan quản lý nhà nước (như Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện, Giám đốc sở…) hoặc thủ trưởng cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành (như Tổng Cục trưởng, Cục trưởng, Chi Cục trưởng...).

- Nội dung ghi trong quyết định thanh tra phải quy định rõ về nội dung thanh tra, phạm vi thanh tra, đối tượng thanh tra, thời hạn tiến hành thanh tra.

- Văn bản quyết định thanh tra đúng thể thức, bảo đảm đầy đủ các yếu tố về thể thức văn bản: chữ ký, đóng dấu, số văn bản, ngày tháng năm ban hành. Ngoài ra còn ghi rõ cấp ra quyết định thanh tra, căn cứ ra quyết định thanh tra, các điều khoản ghi rõ nội dung, đối tượng thanh tra, người có thẩm quyền thực hiện thanh tra, người có trách nhiệm chấp hành quyết định thanh tra.

Để chuẩn bị cho việc ban hành quyết định thanh tra, cần phải chú ý đến các vấn đề sau:

- Thu thập các tài liệu, thông tin cần thiết, phân tích những trọng tâm, trọng điểm trong kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội thuộc quyền quản lý nhà nước của ngành, địa phương, đánh giá chính xác thực trạng diễn biến tình hình thực tiễn để xác định những nội dung, địa bàn còn nhiều vướng mắc tồn tại cần thanh tra.

- Thu thập và phân tích những đơn, thư khiếu nại, tố cáo của công dân, những phản ánh của công luận, báo chí đã nêu, nhất là các vụ, việc tiêu cực tham nhũng, buôn lậu, cố ý làm trái chính sách, cơ chế quản lý.

- Tiến hành những cuộc thanh tra do cấp trên giao, để phục vụ công tác lãnh đạo, chỉ đạo điều hành quản lý. Trong khi chấp hành chỉ đạo của cấp trên giao, phải biết chọn lọc tìm ra các vấn đề bức xúc cần giải quyết theo thẩm quyền, cần thực hiện một cách nghiêm túc có hiệu quả nhất; các vấn đề thuộc thẩm quyền cấp dưới thì giao cho cấp dưới tiến hành; những vụ, việc không thuộc thẩm quyền thì báo cáo lại với cấp trên xem xét, điều chỉnh lại cho phù hợp, nhằm thực hiện đúng chức năng nhiệm vụ, đúng thẩm quyền.

**b) Chỉ đạo chặt chẽ Đoàn Thanh tra tiến hành cuộc thanh tra**

- Trước hết, người ban hành quyết định thanh tra phải chọn những người có năng lực, trình độ, phù hợp với yêu cầu của cuộc thanh tra. Trong đó, việc chọn cử Trưởng Đoàn là rất quan trọng, Trưởng Đoàn là người trực tiếp chỉ đạo, điều hành tiến hành cuộc thanh tra, chịu trách nhiệm trước người ra quyết định và trước pháp luật về kết quả cuộc thanh tra.

- Chỉ đạo Đoàn Thanh tra xây dựng kế hoạch tiến hành thanh tra. Người ban hành quyết định thanh tra phê duyệt kế hoạch đó, tạo điều kiện kinh phí, phương tiện kỹ thuật cho Đoàn Thanh tra hoạt động thuận lợi.

- Tổ chức, chỉ đạo, kiểm tra các hoạt động của Đoàn Thanh tra. Việc kiểm tra của người ra quyết định thanh tra đối với Đoàn Thanh tra rất quan trọng, giúp Đoàn Thanh tra khắc phục kịp thời những thiếu sót, tháo gỡ những vướng mắc, đảm bảo cho cuộc thanh tra đạt được mục đích, yêu cầu đề ra.

**c) Chỉ đạo xử lý và đôn đốc thực hiện sau thanh tra**

Chỉ đạo xử lý, theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện kết luận, kiến nghị, quyết định xử lý về thanh tra.

**2. Quy trình tiến hành thanh tra của Đoàn Thanh tra**

Theo quy định tại Thông tư số 05/2014/TT-TTCP ngày 16 tháng 10 năm 2014 của Thanh tra Chính phủ quy định về tổ chức, hoạt động, quan hệ công tác của đoàn thanh tra và trình tự, thủ tục tiến hành một cuộc thanh tra gồm 03 bước:

- Chuẩn bị thanh tra:

+ Thu thập thông tin, tài liệu, nắm tình hình để ban hành quyết định thanh tra;

+ Ra quyết định thanh tra;

+ Xây dựng, phê duyệt kế hoạch tiến hành thanh tra;

+ Phổ biến kế hoạch tiến hành thanh tra;

+ Xây dựng đề cương yêu cầu đối tượng thanh tra báo cáo;

+ Thông báo về việc công bố Quyết định thanh tra;

+ Chuẩn bị kinh phí, phương tiện.

- Trực tiếp thanh tra:

+ Công bố quyết định thanh tra;

+ Thu thập thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung thanh tra;

+ Kiểm tra, xác minh thông tin, tài liệu;

+ Thực hiện quyền trong quá trình thanh tra;

+ Xử lý sai phạm được phát hiện khi tiến hành thanh tra (nếu có);

+ Báo cáo tiến độ và kết quả thực hiện nhiệm vụ thanh tra;

+ Việc sửa đổi, bổ sung kế hoạch tiến hành thanh tra (nếu có);

+ Kéo dài thời gian thanh tra (nếu có);

+ Chuyển hồ sơ sang cơ quan điều tra (nếu có);

+ Kết thúc việc tiến hành thanh tra tại nơi được thanh tra.

- Kết thúc thanh tra:

+ Báo cáo kết quả thực hiện nhiệm vụ của thành viên Đoàn thanh tra;

+ Báo cáo kết quả thanh tra của Đoàn thanh tra;

+ Xem xét báo cáo kết quả thanh tra của Đoàn thanh tra;

+ Xây dựng Dự thảo kết luận thanh tra;

+ Ký và ban hành kết luận thanh tra;

+ Công khai kết luận thanh tra;

+ Tổng kết hoạt động của Đoàn thanh tra;

+ Lập, bàn giao, quản lý, sử dụng hồ sơ thanh tra.

Các bước có liên quan chặt chẽ và mật thiết với nhau; bước trước tạo tiền đề để tiến hành bước sau; bước sau tiếp tục và hoàn thiện bước trước, đảm bảo cho cuộc thanh tra đạt mục đích, yêu cầu đã đề ra.

**Bước 1:** Chuẩn bị thanh tra.

Chuẩn bị thanh tra được tính từ khi chuẩn bị ban hành quyết định thanh tra (bao gồm cả việc thu thập tài liệu, thông tin khi chưa thành lập Đoàn Thanh tra – Khảo sát ban đầu) cho đến khi Đoàn Thanh tra công bố quyết định thanh tra.

Để cho bước chuẩn bị này được đầy đủ, chu đáo, Đoàn Thanh tra phải thực hiện một số yêu cầu cụ thể:

- Phải hiểu rõ mục đích, yêu cầu, nội dung cuộc thanh tra. Tiếp xúc, tìm hiểu các thông tin có liên quan để nắm bắt tình hình hoạt động của đối tượng thanh tra; tìm hiểu kỹ các chính sách, cơ chế quản lý đối với lĩnh vực hoạt động của đối tượng thanh tra.

- Thống nhất, quán triệt nội dung quyết định thanh tra, kế hoạch, phương pháp tiến hành cuộc thanh tra.

- Chuẩn bị đầy đủ kinh phí, phương tiện, vật chất, tạo điều kiện cho cuộc thanh tra tiến hành thuận lợi, nhanh chóng và đạt hiệu quả cao.

Nội dung bước chuẩn bị gồm:

**a) Nghiên cứu quán triệt mục đích, yêu cầu, nội dung cuộc thanh tra**

Trước khi ra quyết định thanh tra, Người ra quyết định thanh tra phải lựa chọn người dự kiến làm Trưởng đoàn Thanh tra.

Người ra quyết định thanh tra và người dự kiến làm Trưởng đoàn Thanh tra phải nghiên cứu kỹ nội dung thanh tra, nguồn gốc và tài liệu làm căn cứ ra quyết định thanh tra để từ đó xác định mục đích, yêu cầu của cuộc thanh tra; xác định trọng tâm, trọng điểm, phương pháp tiến hành cuộc thanh tra; bố trí lực lượng, kinh phí phục vụ cho cuộc thanh tra. Người ra quyết định thanh tra và người dự kiến làm Trưởng đoàn Thanh tra phải lường được những thuận lợi, khó khăn, những yếu tố tác động đến cuộc thanh tra. Đây là việc quan trọng, có tác dụng định hướng xuyên suốt quá trình hoạt động thanh tra.

**b) Khảo sát, nắm tình hình để ban hành quyết định thanh tra**

Trước khi ban hành quyết định thanh tra, trong trường hợp cần thiết, Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước, Thủ trưởng cơ quan thanh tra nhà nước, Thủ trưởng cơ quan thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành (gọi chung là người giao nhiệm vụ nắm tình hình) chỉ đạo việc thu thập thông tin, tài liệu, nắm tình hình để phục vụ cho việc ban hành quyết định thanh tra.

Thông thường, việc thu thập thông tin, nắm tình hình trong những trường hợp: nội dung thanh tra là việc thực hiện một chủ trương, chính sách hay lĩnh vực công tác lớn, phải tiến hành trên diện rộng, liên quan đến nhiều cấp, nhiều ngành; cuộc thanh tra phức tạp, liên quan đến nhiều đầu mối, nhiều cấp quản lý có trách nhiệm liên quan.

Việc thu thập thông tin, nắm tình hình được thực hiện theo trình tự:

- Tổ chức thu thập thông tin, nắm tình hình:

Người ra quyết định thanh tra có thể thành lập tổ thu thập thông tin hoặc giao cho Thanh tra viên (tối thiểu là 2 người) trực tiếp tiến hành (gọi chung là Người thu thập thông tin, nắm tình hình). Người được Người ra quyết định thanh tra dự kiến bố trí là Trưởng đoàn phải trực tiếp chủ trì, chỉ đạo việc Người thu thập thông tin, nắm tình hình.

 - Nội dung thu thập thông tin, nắm tình hình:

+ Hệ thống các văn bản quy định của pháp luật và các văn bản hướng dẫn liên quan đến hoạt động của đối tượng;

+ Các đặc điểm, tình hình hoạt động của đối tượng; các báo cáo của đối tượng về kết quả hoạt động, kết quả thực hiện và chấp hành chính sách pháp luật;

+ Các mối quan hệ, cơ cấu tổ chức và hoạt động của đối tượng;

+ Việc thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, điều tra của các cơ quan chức năng và hoạt động tự kiểm tra, kiểm soát của đối tượng trong thời kỳ dự kiến được thanh tra;

+ Nội dung các đơn khiếu nại, tố cáo trong nội bộ; các thông tin trên công luận, báo chí và dư luận về những tiêu cực, vi phạm của đối tượng;

+ Các thông tin liên quan đến những nội dung dự kiến thanh tra.

- Phương pháp thu thập thông tin được thực hiện thông qua nhiều kênh, như:

+ Nắm trực tiếp tại cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng;

+ Cơ quan cấp trên của đối tượng;

+ Cơ quan thống kê, cơ quan Thuế nơi quản lý đối tượng; các cơ quan hữu quan khác có liên quan;

+ Tập hợp thông tin qua báo chí, dư luận, mạng internet;

+ Tổ chức tiếp xúc với những người đi khiếu nại, tố cáo; người am hiểu về những nội dung dự kiến thanh tra.

- Báo cáo kết quả thu thập thông tin, nắm tình hình: Người thu thập thông tin, nắm tình hình có trách nhiệm tổng hợp, phân tích, đánh giá các thông tin thu nhận được, lập báo cáo gửi người ra quyết định thanh tra và người giao nhiệm vụ (đối với những vụ việc khiếu nại, tố cáo) với các nội dung sau:

Báo cáo kết quả nắm tình hình gồm các nội dung chính sau:

+ Khái quát chung về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, các quy định của pháp luật liên quan đến tổ chức và hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị dự kiến được thanh tra;

+ Tình hình, kết quả hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị dự kiến được thanh tra; kết quả thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, điều tra của các cơ quan có thẩm quyền liên quan đến nội dung dự kiến thanh tra (nếu có) và các thông tin khác có liên quan;

+ Nhận định những vấn đề nổi cộm, có dấu hiệu sai phạm, đề xuất nội dung thanh tra và phương pháp tiến hành thanh tra.

- Thời gian thu thập thông tin, nắm tình hình: do Người ra Quyết định thanh tra quyết định, nhưng không quá 15 ngày làm việc (Khoản 1, Điều 16 - Thông tư 05/2014/TT-TTCP).

**c) Ban hành quyết định thanh tra**

Dựa trên các căn cứ để ra quyết định thanh tra và báo cáo kết quả, nắm tình hình (nếu có), Người ra quyết định thanh tra giao nhiệm vụ cho cá nhân, đơn vị chuyên môn của mình soạn thảo quyết định thanh tra.

Nội dung quyết định thanh tra được quy định tại khoản 1 Điều 44; khoản 1 Điều 52 Luật Thanh tra năm 2010 gồm: căn cứ pháp lý để thanh tra; đối tượng, nội dung, phạm vi, nhiệm vụ thanh tra; thời hạn tiến hành thanh tra; Trưởng đoàn Thanh tra và các thành viên khác của Đoàn Thanh tra; cơ quan, tổ chức, cá nhân được giao nhiệm vụ chỉ đạo, giám sát hoạt động Đoàn Thanh tra.

Người ra quyết định thanh tra có trách nhiệm ký quyết định thanh tra và chậm nhất là 05 ngày, kể từ ngày ký quyết định thanh tra, quyết định thanh tra phải được gửi cho đối tượng thanh tra, trừ trường hợp thanh tra đột xuất. Quyết định thanh tra phải được công bố chậm nhất là 15 ngày, kể từ ngày ký quyết định thanh tra.

**d) Xây dựng, phê duyệt kế hoạch tiến hành thanh tra**

Quyết định thanh tra là một văn bản có giá trị pháp lý, là căn cứ để chỉ đạo tiến hành thanh tra. Kế hoạch tiến hành thanh tra là thể hiện phương án để Đoàn triển khai lực lượng thực hiện quyết định.

Trưởng Đoàn Thanh tra có trách nhiệm dự thảo và hoàn chỉnh kế hoạch thanh tra trình người ra quyết định thanh tra phê duyệt.

Trưởng đoàn Thanh tra có trách nhiệm họp Đoàn để thảo luận dự thảo kế hoạch tiến hành thanh tra. Những ý kiến khác nhau phải được báo cáo Người ra quyết định thanh tra xem xét trước khi phê duyệt.

Thời gian xây dựng và phê duyệt kế hoạch tiến hành thanh tra do Người ra quyết định thanh tra quyết định, nhưng không quá 5 ngày kể từ ngày ký quyết định thanh tra.

Kế hoạch phải cụ thể hoá mục đích, yêu cầu, nội dung cuộc thanh tra; xác định rõ đối tượng, những trọng tâm và trọng điểm, bố trí lực lượng tiến hành và phương pháp tiến hành; chế độ báo cáo; thời hạn kết thúc cuộc thanh tra; những yêu cầu chuẩn bị về kinh phí, phương tiện vật chất cho cuộc thanh tra.

**e) Phổ biến kế hoạch tiến hành thanh tra:**

Sau khi kế hoạch tiến hành thanh tra được phê duyệt, Trưởng đoàn Thanh tra tổ chức họp Đoàn để phổ biến và phân công nhiệm vụ cho các tổ, nhóm, thành viên của Đoàn; thảo luận về phương pháp, cách thức tổ chức tiến hành thanh tra, sự phối hợp giữa các tổ, nhóm, các thành viên trong Đoàn. Kế hoạch tiến hành thanh tra là tài liệu nội bộ, không gửi cho đối tượng thanh tra. Trưởng Đoàn phải bám sát kế hoạch để chỉ đạo, điều hành các hoạt động của Đoàn Thanh tra. Từng thành viên Đoàn Thanh tra xây dựng kế hoạch thực hiện nhiệm vụ được phân công và báo cáo với Trưởng đoàn Thanh tra.

**f) Tổ chức tập huấn**

Thành phần Đoàn Thanh tra có thể bao gồm cán bộ thuộc nhiều cơ quan, đơn vị ngành nghề khác nhau, do đó cần tập huấn để thống nhất chung quan điểm, nhận thức về mục đích, yêu cầu, nội dung, nhiệm vụ, phương pháp tiến hành. Tập huấn cũng là để thành viên Đoàn Thanh tra được bổ túc những kiến thức cần thiết, nhất là về cơ chế quản lý, các căn cứ pháp luật có liên quan đến nội dung thanh tra.

Việc tổ chức tập huấn được tiến hành trong trường hợp có nhiều nội dung phức tạp, nhất là cuộc thanh tra trên diện rộng, có nhiều cấp thanh tra chỉ đạo tiến hành trên nhiều địa bàn.

Người ra quyết định thanh tra cần chỉ đạo biên soạn tài liệu tập huấn về nghiệp vụ. Đối với cuộc thanh tra diện rộng cần thành lập tổ biên soạn tài liệu và phân công trách nhiệm cụ thể từng nội dung.

Nội dung chính của tập huấn gồm:

+ Quán triệt mục đích, yêu cầu, nội dung quyết định thanh tra và kế hoạch tiến hành cuộc thanh tra.

+ Nghiên cứu các chính sách, pháp luật cơ chế quản lý các lĩnh vực liên quan đến nội dung thanh tra.

+ Tìm hiểu đặc điểm và tình hình hoạt động của đối tượng thanh tra.

+ Thảo luận tình huống, nhận diện các sai phạm chủ yếu và các biện pháp xử lý;

+ Thống nhất nội quy làm việc và Quy chế hoạt động của Đoàn Thanh tra;

+ Về phương pháp tiến hành.

+ Một số vấn đề khác có liên quan.

**g) Xây dựng nội quy làm việc của Đoàn Thanh tra**

Nội quy làm việc của Đoàn Thanh tra cần tập trung vào các nội dung sau:

+ Chế độ kỷ luật công tác về bảo mật, phát ngôn, trách nhiệm trước pháp luật trong khi thu thập, xác minh chứng cứ, chế độ báo cáo …

+ Để giữ gìn phẩm chất người cán bộ thanh tra, nội quy cần ghi rõ những hành vi bị cấm trong quá trình tiến hành thanh tra.

**h) Xây dựng đề cương yêu cầu đối tượng thanh tra báo cáo**

Báo cáo theo đề cương của Đoàn Thanh tra về những nội dung thanh tra là yêu cầu bắt buộc đối với đối tượng thanh tra. Báo cáo của đối tượng thanh tra là một văn bản có giá trị pháp lý được lưu giữ trong hồ sơ cuộc thanh tra.

Báo cáo của đối tượng thanh tra có tác dụng quan trọng. Trước hết, báo cáo này đã giúp Đoàn Thanh tra nhanh chóng tiếp cận, nghiên cứu, xác định trọng tâm, trọng điểm thanh tra và là căn cứ để đánh gía thái độ hợp tác, mức độ trung thực của đối tượng thanh tra. Mặt khác, báo cáo của đối tượng thanh tra là một căn cứ để từ đó Đoàn Thanh tra cân nhắc, chọn lọc những vấn đề chưa rõ cần tập trung xác minh và thu thập thông tin, tài liệu.

Trưởng đoàn Thanh tra có trách nhiệm chủ trì cùng các thành viên trong Đoàn Thanh tra xây dựng đề cương yêu cầu đối tượng thanh tra báo cáo về những nội dung được thanh tra. Đề cương yêu cầu báo cáo gồm một số nội dung:

+ Đặc điểm, tình hình chính trị, kinh tế, xã hội có ảnh hưởng tới việc thực hiện nhiệm vụ của đối tượng thanh tra trong thời kỳ được thanh tra; việc quản lý tổ chức, bộ máy, con người; việc phân cấp giữa đối tượng thanh tra và các đơn vị trực thuộc; mối quan hệ giữa đơn vị là đối tượng thanh tra với các đơn vị cấp dưới, với đơn vị cấp trên; quy chế quản lý tài chính, tài sản…

+ Đề cương yêu cầu báo cáo của Đoàn thanh tra cần gợi ra những điểm thật sát với nội dung cuộc thanh tra, như: kết quả thực hiện các nội dung được thanh tra; ưu, khuyết điểm trong việc chỉ đạo, điều hành; nguyên nhân khách quan, chủ quan. Đây là một trong những căn cứ quan trọng cho kết luận cuộc thanh tra sau này không bị sai lệch, phiến diện.

+ Tình hình thanh tra, kiểm tra, kiểm toán,...

+ Những vướng mắc và kiến nghị của đối tượng thanh tra với cơ quan Nhà nước có thẩm quyền.

Cần chú ý: không tiết lộ những sai phạm của đối tượng mà Đoàn thanh tra đã nắm được; không tiết lộ kế hoạch tiến hành cuộc thanh tra cũng như những trọng tâm, trọng điểm và phương pháp tiến hành của Đoàn thanh tra để hạn chế sự bao che, chống đối của đối tượng.

Để báo cáo của đối tượng thanh tra sát với thực tế; tận dụng được những tài liệu mà đối tượng thanh tra đã có; hạn chế yêu cầu những số liệu, tài liệu mà đối tượng thanh tra phải đầu tư nhiều công sức vào việc hoàn thiện báo cáo thì Đoàn Thanh tra nên trao đổi trực tiếp với đối tượng thanh tra về đề cương yêu cầu báo cáo. Nếu nội dung báo cáo nhiều, có thể xây dựng biểu mẫu để yêu cầu đối tượng tổng hợp.

Tại điểm c khoản 1 Điều 46; điểm c khoản 1 Điều 53 Luật Thanh tra năm 2010, Trưởng đoàn Thanh tra ký văn bản có kèm theo đề cương yêu cầu báo cáo và gửi cho đối tượng thanh tra ít nhất là 5 ngày trước khi công bố quyết định thanh tra. Trong văn bản, Trưởng đoàn Thanh tra phải quy định cách báo cáo (báo cáo bằng văn bản, gửi file qua hộp thư điện tử), thời gian, địa chỉ nộp báo cáo về Đoàn Thanh tra.

**i) Thông báo về việc công bố quyết định thanh tra**

Thông báo về việc công bố quyết định thanh tra hành chính được thực hiện theo quy định tại khoản 1 Điều 25 Nghị định số 86/2011/NĐ-CP:

Trưởng đoàn thanh tra có trách nhiệm thông báo đến đối tượng thanh tra về việc công bố quyết định thanh tra. Trong trường hợp cần thiết, Trưởng đoàn thanh tra có trách nhiệm chuẩn bị văn bản để người ra quyết định thanh tra hoặc người được ủy quyền thông báo đến đối tượng thanh tra về việc công bố quyết định thanh tra. Thông báo phải nêu rõ thời gian, địa điểm, thành phần tham dự.

Thông báo về việc công bố quyết định thanh tra chuyên ngành được thực hiện theo quy định tại Điều 21 Nghị định số 07/2012/NĐ-CP.

Thành phần tham dự buổi công bố quyết định thanh tra gồm có đại diện lãnh đạo cơ quan chủ trì thanh tra, Đoàn thanh tra, Thủ trưởng cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân là đối tượng thanh tra. Trong trường hợp cần thiết, Trưởng đoàn thanh tra mời đại diện cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan tham dự buổi công bố quyết định thanh tra.

Để tạo điều kiện cho đối tượng thanh tra chủ động sắp xếp, bố trí thời gian, thành phần, địa điểm thì Trưởng đoàn Thanh tra nên trao đổi trước nội dung thông báo cho thủ trưởng đơn vị là đối tượng thanh tra.

**g) Chuẩn bị kinh phí, phương tiện kỹ thuật**

Đây là một trong những điều kiện cần thiết để Đoàn Thanh tra thực thi công vụ. Chuẩn bị chu đáo sẽ hạn chế việc phát sinh, gây phiền hà.

+ Phải bảo đảm kinh phí, phương tiện đi lại, ăn ở cho các thành viên Đoàn Thanh tra nhằm tạo những điều kiện cho Đoàn Thanh tra.

+ Cố gắng tạo điều kiện tối đa về phương tiện kỹ thuật, cơ sở vật chất phục vụ tốt cho việc thu thập thông tin, tài liệu, xử lý thông tin nhanh nhạy, chính xác, có độ tin cậy cao.

Việc xây dựng kế hoạch về lực lượng và điều kiện kinh phí, phương tiện vật chất, kỹ thuật cho Đoàn Thanh tra cần thiết thực, tiết kiệm, nhưng phải bảo đảm điều kiện tối thiểu cho Đoàn Thanh tra hoàn thành nhiệm vụ.

**Bước 2:** Trực tiếp thanh tra.

Trực tiếp thanh tra được tính từ ngày công bố quyết định thanh tra cho đến khi kết thúc việc thanh tra tại đơn vị được thanh tra. Thời hạn thanh tra cụ thể được ghi trong quyết định thanh tra. Do yêu cầu, nếu cần kéo dài thời hạn cuộc thanh tra phải có quyết định bằng văn bản và không được quá thời hạn pháp luật quy định.

Đây là bước quyết định chất lượng cuộc thanh tra, do đó phải đảm bảo thực hiện đầy đủ các yêu cầu mang tính nguyên tắc trong quá trình thu thập, xác minh, thông tin, tài liệu.

Bước trực tiếp thanh tra gồm các công việc sau:

**a) Công bố quyết định thanh tra**

Chậm nhất là 15 ngày kể từ ngày ký quyết định thanh tra, Trưởng đoàn Thanh tra có trách nhiệm công bố quyết định thanh tra với đối tượng thanh tra.

Tại phiên họp công bố quyết định thanh tra nhất thiết phải có mặt Thủ trưởng đơn vị, Thủ trưởng các phòng, ban, đơn vị có liên quan trực thuộc của đối tượng. Trong một số cuộc thanh tra có thể mở rộng đến đại diện tổ chức Đảng, công đoàn, thanh tra nhân dân, đại diện cơ quan quản lý đơn vị được thanh tra.

Trưởng đoàn Thanh tra chủ trì buổi công bố quyết định thanh tra; đọc toàn văn quyết định thanh tra; quán triệt mục đích, yêu cầu, nội dung, thời hạn cuộc thanh tra đã ghi trong quyết định; làm công tác chính trị - tư tưởng để đối tượng thanh tra thông suốt quan điểm, có nhận thức đúng đắn về cuộc thanh tra; xác định rõ trách nhiệm, quyền hạn của người tiến hành thanh tra cũng như đối tượng thanh tra theo quy định của pháp luật; đề ra chương trình và quan hệ công tác; thống nhất với đối tượng thanh tra về lịch làm việc; lề lối và phương pháp công tác; các nội dung cần thiết khác khi làm việc tại cơ quan đơn vị là đối tượng thanh tra.

Trưởng đoàn Thanh tra yêu cầu thủ trưởng cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân là đối tượng thanh tra báo cáo trực tiếp về những nội dung thanh tra theo đề cương đã gửi. Qua nghe báo cáo của đối tượng thanh tra, nếu thấy cần thiết phải bổ sung, Trưởng đoàn Thanh tra có thể yêu cầu đối tượng thanh tra tiếp tục bổ sung, hoàn chỉnh báo cáo.

Trưởng đoàn Thanh tra phân công thành viên Đoàn Thanh tra ghi biên bản về việc công bố quyết định thanh tra (Mẫu số 06-TTr ban hành kèm theo Thông tư số 05/2014/TT-TTCP ngày 16 tháng 10 năm 2014 của Thanh tra Chính phủ). Biên bản này được ký giữa Trưởng đoàn Thanh tra và Thủ trưởng cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng thanh tra.

Việc công bố quyết định thanh tra tại đơn vị là đối tượng thanh tra có một ý nghĩa hết sức quan trọng, thể hiện ý chí của Nhà nước trong hoạt động thanh tra. Đây là buổi làm việc đầu tiên nên Trưởng đoàn Thanh tra có trách nhiệm giữ thế chủ động thông qua một số việc:

+ Xây dựng nội dung chương trình làm việc bằng văn bản để thông báo ngay từ đầu buổi công bố quyết định thanh tra;

+ Kiểm tra, đôn đốc các thành viên của Đoàn mặc trang phục theo quy định.

+ Tập trung Đoàn Thanh tra đến cuộc họp công bố quyết định thanh tra trước giờ quy định;

+ Bố trí để Đoàn Thanh tra ngồi tập trung, theo thứ bậc;

+ Phân công thành viên của Đoàn Thanh tra theo dõi danh sách người dự họp của đối tượng thanh tra để đưa vào Biên bản công bố quyết định thanh tra và thuận lợi khi giao tiếp, xưng hô trong cuộc họp;

+ Giữ không khí làm việc nghiêm túc, thoải mái nhưng không căng thẳng...

Thời gian buổi công bố quyết định thanh tra cần ngắn gọn; không tranh luận.

**b) Thực hiện các nghiệp vụ thanh tra**

Sau khi công bố quyết định thanh tra, các thành viên Đoàn Thanh tra phải tiến hành phần việc được giao. Để tiến hành thanh tra, Đoàn Thanh tra phải yêu cầu đơn vị được thanh tra cung cấp hồ sơ, tài liệu liên quan đến nội dung thanh tra (Mẫu số 07-TTr).

+ Khi đối tượng thanh tra cung cấp hồ sơ tài liệu, cán bộ thanh tra phải kiểm tra thực trạng tài liệu, chất lượng hồ sơ tài liệu có đúng yêu cầu và đảm bảo đúng quy định của pháp luật không. Khi nhận hồ sơ tài liệu phải có văn bản giao nhận (Mẫu số 08-TTr), đồng thời khẩn trương nghiên cứu khai thác tài liệu đó để phát hiện những bất cập, bất hợp lý, đồng thời có kế hoạch những việc tiếp theo.

+ Trong quá trình thanh tra, Đoàn Thanh tra phải trực tiếp quản lý hồ sơ tài liệu nhưng phải yêu cầu đơn vị được thanh tra có các biện pháp bảo vệ an toàn tài liệu. Cán bộ thanh tra tuyệt đối không được để thất lạc, làm hư hỏng cũng như tiết lộ các thông tin tài liệu của đơn vị được thanh tra. Đoàn Thanh tra cần lưu ý không làm ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của đối tượng thanh tra.

+ Phương pháp kiểm tra hồ sơ tài liệu rất phong phú, đa dạng. Đoàn Thanh tra có trách nhiệm nghiên cứu, phân tích, đối chiếu, so sánh, đánh giá; yêu cầu đối tượng thanh tra giải trình về những vấn đề liên quan đến nội dung thanh tra; tiến hành kiểm tra, xác minh thực tế (nếu cần) và chịu trách nhiệm về tính chính xác, khách quan của những thông tin, tài liệu đã kiểm tra, xác minh. Tùy theo yêu cầu và nội dung mỗi cuộc thanh tra hay mỗi vấn đề cần thanh tra để áp dụng những biện pháp khác nhau.

Quá trình nghiên cứu, xem xét hồ sơ tài liệu nếu phát hiện những vấn đề sai phạm phải phân tích rõ nguyên nhân, mối quan hệ của vấn đề sai phạm với các nội dung khác; lập biên bản làm việc (Mẫu số 12-TTr) với đối tượng thanh tra xác định rõ nội dung, tính chất, mức độ của hành vi vi phạm, nguyên nhân dẫn đến vi phạm. Những vấn đề nghi vấn phải tổ chức xác minh kịp thời.

+ Trường hợp vi phạm về kinh tế cần phải xử lý thu hồi ngay hoặc phải áp dụng các biện pháp xử lý khác thì Trưởng đoàn Thanh tra đề xuất và dự thảo văn bản để Người ra quyết định thanh tra xem xét, xử lý theo thẩm quyền.

Khi phát hiện vụ việc có dấu hiệu vi phạm pháp luật đến mức phải truy cứu trách nhiệm hình sự, Trưởng đoàn Thanh tra có trách nhiệm báo cáo với người ra quyết định thanh tra xem xét, quyết định việc chuyển hồ sơ sang cơ quan điều tra (Điều 48; Điều 55 Luật Thanh tra năm 2010) (Mẫu số 30-TTr) và lập biên bản bàn giao (Mẫu số 31-TTr).

+ Cùng với việc kiểm tra hồ sơ tài liệu do đối tượng thanh tra cung cấp, khi cần thiết thì tiến hành xác minh. Kết qủa xác minh được ghi lại bằng biên bản. Các biên bản khi lập xong, cán bộ thanh tra phải đọc để đối tượng nghe và yêu cầu họ ký vào biên bản (Mẫu số 11-TTr).

Trường hợp kiểm tra, xác minh thông tin, tài liệu tại cơ quan, tổ chức, cá nhân không phải là đối tượng thanh tra thì thành viên Đoàn Thanh tra phải đề xuất xin ý kiến Trưởng đoàn Thanh tra và phải được sự đồng ý của Trưởng đoàn Thanh tra. Kết quả kiểm tra, xác minh thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung thanh tra phải được thể hiện bằng văn bản.

**c) Tổ chức nghe ý kiến phản ảnh của quần chúng và của công luận báo chí**

Việc tổ chức nghe ý kiến phản ảnh của quần chúng trong đơn vị được thanh tra cần tập trung vào những nội dung liên quan đến cuộc thanh tra và luôn có ý thức bảo vệ họ. Đối với những thông tin do công luận, báo chí đã nêu có liên quan đến nội dung thanh tra, Đoàn Thanh tra tổ chức gặp gỡ trao đổi làm rõ nguồn thông tin, những căn cứ có thể chứng minh vấn đề đã nêu.

Việc tổ chức nghe ý kiến phản ảnh của quần chúng và của công luận báo chí cần tiến hành trên nguyên tắc tôn trọng ý kiến quần chúng và công luận. Phát huy quyền dân chủ và tiến hành đúng thủ tục hành chính, có ghi biên bản và lấy chữ ký xác nhận của người đã tham gia.

**d) Thu thập thông tin từ các cơ quan, đơn vị hữu quan, các cơ quan đã tiến hành thanh tra, kiểm tra, giám sát**

Đoàn Thanh tra cần nghe ý kiến của các cơ quan chức năng có liên quan đến nội dung thanh tra.

Khai thác sử dụng những hồ sơ tài liệu của các cơ quan đã kiểm tra, thanh tra, giám sát hoặc của các cơ quan hữu quan khác để tránh đi vào những vấn đề đã có kết luận đúng đắn hoặc vô tình hợp pháp hoá các hành vi sai phạm. Thanh tra viên cần đi sâu, sử dụng có chọn lọc những tài liệu phục vụ cho kết luận của mình.

Các cơ quan quản lý tổng hợp như tài chính, ngân hàng, kế hoạch, thống kê... sẽ giúp Đoàn Thanh tra nắm vững hơn các cơ chế quản lý chuyên ngành với đối tượng thanh tra, cung cấp cho Đoàn Thanh tra những đánh giá ưu, khuyết điểm, sai phạm có đối chiếu so sánh với tình hình phát triển chung của vùng hoặc của cả nước. Cung cấp những tư liệu, báo cáo mà đối tượng thanh tra trước đó đã báo cáo để Đoàn Thanh tra đối chiếu với kết quả thanh tra.

Để nắm vững cơ chế quản lý chuyên ngành, Đoàn Thanh tra cần tranh thủ nghe ý kiến của cơ quan quản lý chuyên ngành và có thể sử dụng những ý kiến đánh giá bằng văn bản như một căn cứ khi kết luận.

**e) Nghe ý kiến của cơ quan chủ quản cấp trên trực tiếp của đối tượng thanh tra**

Việc nghe ý kiến của cơ quan chủ quản cấp trên trực tiếp của đối tượng thanh tra giữ vai trò quan trọng:

Thứ nhất, cung cấp ý kiến đánh giá ưu, khuyết điểm, sai phạm của đối tượng là tài liệu tham khảo rất quan trọng cho Đoàn Thanh tra.

Thứ hai, qua trao đổi, Đoàn Thanh tra tranh thủ sự đồng tình của cơ quan chủ quản cấp trên đối với các dự kiến đánh giá của đoàn hoặc lường trước được những ý kiến không nhất trí để có biện pháp tiến hành thanh tra bổ sung, củng cố hồ sơ vững chắc hơn, nhờ đó khi chính thức kết luận sẽ đạt hiệu quả cao.

**f) Yêu cầu báo cáo, giải trình**

Khi cần thiết, có nội dung chưa rõ, Đoàn Thanh tra có thể yêu cầu đối tượng thanh tra báo cáo, giải trình trực tiếp hoặc bằng văn bản.

Yêu cầu báo cáo, giải trình thực chất là để làm rõ đúng - sai, thấy rõ trách nhiệm của đối tượng, nên rất phức tạp. Đoàn Thanh tra, Trưởng đoàn Thanh tra cần chuẩn bị chu đáo, đưa ra những nội dung, những câu hỏi có trọng tâm để đối tượng trả lời trực tiếp vì vậy Đoàn Thanh tra phải chủ động trong suốt quá trình tiến hành yêu cầu báo cáo, giải trình.

Trong khi yêu cầu báo cáo, giải trình, cần thực sự vận dụng nguyên tắc phát huy cao quyền dân chủ của mọi người, tránh những lệch lạc như áp đặt quan điểm, gợi ý theo chủ quan của mình. Chỉ đưa ra kết luận khi đối tượng thanh tra không đủ chứng cứ bảo vệ hoặc khi Đoàn Thanh tra đã có chứng cứ được thẩm tra, xác minh.

Việc tiến hành yêu cầu báo cáo, giải trình trực tiếp phải làm đúng thủ tục hành chính, có biên bản, những ý kiến tiếp thu hoặc giải trình của đối tượng có thể kèm theo băng ghi âm, ghi hình. Biên bản yêu cầu báo cáo, giải trình được đọc lại cho đối tượng nghe và ký tên. Việc làm này rất cần thiết vì bảo đảm giá trị pháp lý của hồ sơ.

**g) Xử lý các hành vi chống đối**

Hành vi chống đối thường xảy ra khi đối tượng cố tình muốn che giấu hành vi vi phạm pháp luật. Biểu hiện của hành vi chống đối thường là: cố tình làm chậm trễ hoặc không cung cấp tài liệu, báo cáo; sửa chữa hoặc thay đổi hiện vật, chứng cứ, làm chứng từ giả hoặc hủy bỏ chứng cứ tài liệu; cố ý thuyên chuyển, kỷ luật, điều động… hoặc trù dập, đe doạ để ngăn cản người muốn tố cáo với Đoàn Thanh tra hoặc người có ý thức cộng tác với Đoàn Thanh tra; hối lộ, mua chuộc, đe dọa cán bộ thanh tra hoặc hối lộ cấp trên để che đỡ khuyết điểm, sai phạm cho mình hoặc can thiệp trái pháp luật vào cuộc thanh tra; xúi giục, xuyên tạc để kích động quần chúng hiểu sai sự thật, hiểu sai mục đích cuộc thanh tra và có khi dùng cả bạo lực chống lại người thi hành công vụ.

Để xử lý tình huống “đối tượng thanh tra có hành vi chống đối” cần vận dụng kết hợp tổng hợp nhiều biện pháp với sự tham gia của các cơ quan chức năng. Khi có sự chống đối, Đoàn Thanh tra phải nghiên cứu, phân tích nguyên nhân vì sao đối tượng thanh tra có hành vi chống đối; cùng với việc vận động, thuyết phục, làm tốt công tác tư tưởng, đồng thời phải củng cố hồ sơ, tài liệu, chứng cứ vững chắc và khi cần thiết phải vận dụng các quyền được quy định tại khoản 1 Điều 41 Luật Thanh tra năm 2010.

Cũng cần phải phân biệt rõ giữa hành vi chống đối với quyền được giải trình, khiếu nại của đối tượng. Chống đối là sự cố ý vi phạm quy định của pháp luật bằng những thủ đoạn gian trá, thâm hiểm để cản trở hoặc chống đối hoạt động của Đoàn Thanh tra.

**h) Phải xử lý tốt các mối quan hệ**

Trong khi tiến hành cuộc thanh tra, phải quan tâm giải quyết tốt các mối quan hệ:

+ Quan hệ nội bộ Đoàn Thanh tra: Đoàn Thanh tra phải đoàn kết nhất trí, bảo đảm tôn trọng nguyên tắc cơ bản nhất là tập trung dân chủ và ý thức kỷ luật cao. Trưởng Đoàn Thanh tra phải là hạt nhân đoàn kết thống nhất, thể hiện vai trò trách nhiệm cao, quyết đoán và dám chịu trách nhiệm.

+ Quan hệ với người ra quyết định thanh tra: nguyên tắc cơ bản nhất là phải tôn trọng kỷ luật, chế độ báo cáo, thỉnh thị và chấp hành nghiêm chỉnh sự chỉ đạo điều hành của người ra quyết định thanh tra.

+ Quan hệ phối hợp chặt chẽ với các cơ quan chức năng: Trong quan hệ này, cần chú ý mối quan hệ giữa Đoàn Thanh tra với các cơ quan trong khối nội chính như: Công an, Viện kiểm sát nhân dân, Toà án nhân dân và các mối quan hệ giữa thanh tra với các cơ quan quản lý tổng hợp như kế hoạch, tài chính, thống kê, cơ quan kiểm tra của Đảng. Những quan hệ phối hợp chủ yếu là: cung cấp thông tin, phối hợp xác minh, điều tra, nhất là việc phối hợp xử lý các vi phạm pháp luật bằng các hình thức xử lý kinh tế, hành chính hoặc hình sự, xử lý đảng viên có chức vụ.

**k) Lập biên bản, hoàn chỉnh hồ sơ từng phần của cuộc thanh tra**

Trong quá trình thanh tra, mỗi thanh tra viên phụ trách từng chuyên đề hoặc tổ công tác tiến hành thanh tra từng chuyên đề, lĩnh vực hoặc từng phòng, ban, đơn vị… Phải lập biên bản và củng cố hồ sơ từng phần theo mục đích, yêu cầu, nội dung mà kế hoạch cuộc thanh tra đã đề ra.

Kinh nghiệm cho thấy, nếu biên bản và hồ sơ từng phần rõ ràng, chi tiết chứng cứ đầy đủ thì báo cáo kết quả thanh tra cuối cùng hay kết luận cả cuộc thanh tra sẽ đạt chất lượng cao.

**l) Ghi Nhật ký Đoàn Thanh tra**

Nhật ký Đoàn Thanh tra là sổ ghi chép những hoạt động của Đoàn Thanh tra và những nội dung có liên quan đến hoạt động của Đoàn Thanh tra diễn ra trong ngày, từ khi có quyết định thanh tra đến khi bàn giao hồ sơ thanh tra cho cơ quan có thẩm quyền.

Hàng ngày, Trưởng đoàn Thanh tra có trách nhiệm ghi chép sổ nhật ký và ký xác nhận về nội dung đã ghi chép. Trường hợp cần thiết, Trưởng đoàn Thanh tra giao việc ghi chép sổ nhật ký cho thành viên Đoàn Thanh tra, nhưng Trưởng đoàn Thanh tra phải có trách nhiệm về việc ghi chép và ký xác nhận nội dung ghi chép đó vào sổ nhật ký Đoàn Thanh tra.

Nội dung nhật ký Đoàn Thanh tra cần phản ánh:

- Ngày, tháng, năm; các công việc đã tiến hành; tên cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng thanh tra hoặc có liên quan được kiểm tra, xác minh, làm việc;

- Ý kiến chỉ đạo, điều hành của người ra quyết định thanh tra, của Trưởng đoàn Thanh tra (nếu có);

- Khó khăn, vướng mắc phát sinh trong hoạt động thanh tra của Đoàn Thanh tra (nếu có);

- Các nội dung khác có liên quan đến hoạt động của Đoàn Thanh tra (nếu có);

Trưởng đoàn Thanh tra có trách nhiệm quản lý sổ nhật ký Đoàn Thanh tra trong quá trình thanh tra. Trường hợp bị mất hoặc hư hỏng thì Trưởng đoàn phải báo cáo với Người ra quyết định thanh tra xem xét, giải quyết.

Việc ghi nhật ký Đoàn Thanh tra được thực hiện theo mẫu và phải đảm bảo tính chính xác, khách quan, trung thực, rõ ràng và phản ánh đầy đủ công việc diễn ra trong quá trình thanh tra. Sổ nhật ký Đoàn Thanh tra được lưu trong hồ sơ cuộc thanh tra.

**m) Kết thúc việc thanh tra trực tiếp**

Chuẩn bị kết thúc việc thanh tra trực tiếp, Trưởng đoàn Thanh tra tổ chức họp Đoàn Thanh tra để thống nhất các nội dung công việc cần thực hiện cho đến ngày dự kiến kết thúc thanh tra trực tiếp với đối tượng thanh tra.

Trưởng đoàn Thanh tra báo cáo với người ra quyết định thanh tra về dự kiến kết thúc việc thanh tra trực tiếp với đối tượng thanh tra.

Trưởng đoàn Thanh tra thông báo bằng văn bản về thời gian kết thúc thanh tra trực tiếp với đối tượng thanh tra và gửi cho thủ trưởng đối tượng thanh tra biết hoặc nếu cần thiết, có thể tổ chức buổi làm việc với đối tượng thanh tra để thông báo việc kết thúc thanh tra; buổi làm việc được lập thành biên bản và được ký giữa thủ trưởng cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng thanh tra với Trưởng đoàn Thanh tra.

**n) Báo cáo kết quả thực hiện nhiệm vụ của thành viên Đoàn Thanh tra**

Từng thành viên Đoàn Thanh tra có trách nhiệm báo cáo bằng văn bản với Trưởng đoàn Thanh tra về kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao và phải chịu trách nhiệm về tính chính xác, trung thực của báo cáo đó.

Trường hợp nhận thấy nội dung báo cáo chưa rõ, chưa đủ thì Trưởng đoàn Thanh tra yêu cầu thành viên Đoàn Thanh tra bổ sung, làm rõ thêm.

**Bước 3.** Kết thúc thanh tra

Những căn cứ để kết thúc cuộc thanh tra

- Đối chiếu với mục đích, yêu cầu cuộc thanh tra.

- Đối chiếu nội dung Kế hoạch tiến hành thanh tra và kết quả Đoàn Thanh tra triển khai thực hiện.

- Đối chiếu các thủ tục Đoàn Thanh tra đã thực hiện trong quá trình thẩm tra, xác minh.

- Sự đòi hỏi bức xúc kết luận sớm nhằm phục vụ kịp thời yêu cầu công tác quản lý, yêu cầu công luận... ở thời điểm có các sự kiện chính trị - xã hội quan trọng (kỳ họp HĐND, họp Quốc hội, Đại hội Đảng...).

Kết thúc cuộc thanh tra được chia làm hai giai đoạn và phải tuân thủ một số yêu cầu cụ thể sau:

**a) Xây dựng báo cáo kết quả thanh tra**

Chậm nhất là 15 ngày kể từ ngày kết thúc việc thanh tra tại cơ quan, đơn vị được thanh tra, Trưởng Đoàn Thanh tra phải có văn bản báo cáo kết quả thanh tra gửi người ra quyết định thanh tra.

 Báo cáo kết quả thanh tra có các nội dung sau đây:

- Kết luận cụ thể về từng nội dung đã tiến hành thanh tra;

- Xác định rõ tính chất, mức độ vi phạm, nguyên nhân, trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm;

- Ý kiến khác nhau giữa thành viên Đoàn Thanh tra với Trưởng đoàn Thanh tra về nội dung báo cáo kết quả thanh tra (nếu có); Trưởng đoàn Thanh tra phải chịu trách nhiệm về tính chính xác, trung thực, khách quan của nội dung kết quả thanh tra.

- Các biện pháp xử lý theo thẩm quyền đã được áp dụng; kiến nghị biện pháp xử lý.

Sản phẩm cuối cùng của Đoàn Thanh tra là bản báo cáo kết quả thanh tra. Vì vậy, để báo cáo kết quả thanh tra đảm bảo tính chính xác, trung thực, khách quan, hợp pháp, hợp lý thì cần phải có bước dự thảo báo cáo kết quả thanh tra.

Trưởng đoàn Thanh tra có trách nhiệm chủ trì xây dựng báo cáo kết quả thanh tra (Mẫu số 33-TTr). Báo cáo kết quả thanh tra phải bám sát nội dung, kế hoạch tiến hành thanh tra, kết luận cụ thể về từng nội dung đã tiến hành thanh tra; chỉ rõ tính chất, mức độ vi phạm, nguyên nhân, trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân đối với những vi phạm; đưa ra những kiến nghị biện pháp xử lý vi phạm; nêu rõ các quy định pháp luật làm căn cứ để xác định hành vi vi phạm pháp luật, kiến nghị biện pháp xử lý vi phạm.

Trong quá trình xây dựng báo cáo kết quả thanh tra, trường hợp cần thiết, Trưởng đoàn Thanh tra tham khảo ý kiến của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan.

Trưởng đoàn Thanh tra lấy ý kiến tham gia bằng văn bản của các thành viên Đoàn Thanh tra đối với dự thảo báo cáo kết quả thanh tra và hoàn chỉnh báo cáo kết quả thanh tra. Trong trường hợp các thành viên Đoàn Thanh tra có ý kiến khác nhau về nội dung của dự thảo thì Trưởng đoàn Thanh tra xem xét, quyết định và chịu trách nhiệm trước pháp luật, trước Người ra quyết định thanh tra về quyết định của mình.

Khi xây dựng báo cáo kết quả thanh tra hoặc trong trường hợp đề xuất chuyển vụ việc sang cơ quan điều tra, Trưởng đoàn Thanh tra phải tổ chức để các thành viên trong đoàn tham gia đánh giá chứng cứ đối với từng nội dung kết luận, kiến nghị, đề xuất và phải được lập thành biên bản họp Đoàn Thanh tra.

\* Xem xét báo cáo kết quả thanh tra

Người ra quyết định thanh tra trực tiếp nghiên cứu hoặc giao cho cơ quan, đơn vị chuyên môn giúp việc nghiên cứu, xem xét các nội dung trong báo cáo kết quả thanh tra.

Trường hợp cần phải làm rõ hoặc bổ sung thêm nội dung trong báo cáo kết quả thanh tra, người ra quyết định thanh tra tổ chức họp Đoàn Thanh tra để nghe Đoàn Thanh tra báo cáo trực tiếp hoặc có ý kiến chỉ đạo bằng văn bản, yêu cầu Trưởng đoàn và các thành viên trong Đoàn Thanh tra báo cáo.

Nếu cần phải tiến hành thanh tra bổ sung, người ra quyết định thanh tra có quyết định thanh tra bổ sung để Đoàn Thanh tra thực hiện.

\* Thực hiện ý kiến chỉ đạo của người ra quyết định thanh tra về báo cáo kết quả thanh tra

Trưởng đoàn Thanh tra tổ chức thực hiện ý kiến chỉ đạo của người ra quyết định thanh tra; họp Đoàn Thanh tra để thảo luận báo cáo bổ sung, làm rõ báo cáo kết quả thanh tra.

Trưởng đoàn Thanh tra trình báo cáo bổ sung, làm rõ thêm báo cáo kết quả thanh tra với người ra quyết định thanh tra kèm theo những ý kiến khác nhau của thành viên Đoàn Thanh tra (nếu có).

**b) Xây dựng và công bố kết luận thanh tra**

*\* Xây dựng Dự thảo kết luận thanh tra*

Theo quy định của luật Thanh tra năm 2010, Kết luận thanh tra có các nội dung sau đây:

+ Đánh giá việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn của đối tượng thanh tra thuộc nội dung thanh tra;

+ Kết luận về nội dung được thanh tra;

+ Xác định rõ tính chất, mức độ vi phạm, nguyên nhân, trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật;

+ Biện pháp xử lý theo thẩm quyền và kiến nghị biện pháp xử lý.

Sau khi nhận được báo cáo kết quả thanh tra và báo cáo bổ sung (nếu có) của Đoàn Thanh tra, người ra quyết định thanh tra chỉ đạo Trưởng đoàn Thanh tra chủ trì xây dựng dự thảo kết luận thanh tra. người ra quyết định thanh tra tự nghiên cứu hoặc giao cho đơn vị chuyên môn nghiên cứu dự thảo kết luận thanh tra và tham mưu cho mình. Ý kiến tham mưu được thể hiện bằng văn bản và được lưu trong hồ sơ thanh tra.

Trong quá trình ra 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, yêu cầu đối tượng thanh tra giải trình. Trường hợp cần thiết, người ra quyết định thanh tra giao cho Đoàn Thanh tra tiến hành thanh tra, làm rõ thêm một số nội dung theo yêu cầu. Kết quả thanh tra bổ sung phải được báo cáo bằng văn bản, làm cơ sở cho việc ra văn bản kết luận thanh tra.

Trường hợp người ra quyết định thanh tra gửi dự thảo kết luận thanh tra cho đối tượng thanh tra và đối tượng thanh tra có văn bản giải trình thì việc giải trình của đối tượng thanh tra phải thực hiện bằng văn bản và có các chứng cứ để chứng minh cho ý kiến giải trình của mình. Trưởng đoàn Thanh tra có trách nhiệm nghiên cứu và đề xuất với người ra quyết định thanh tra hướng xử lý nội dung giải trình của đối tượng thanh tra.

*\* Ký ban hành và công bố kết luận thanh tra*

Căn cứ vào báo cáo kết quả thanh tra của Đoàn Thanh tra, sau khi xem xét giải trình của đối tượng thanh tra (nếu có), người ra quyết định thanh tra ra văn bản kết luận thanh tra. Để nâng cao hiệu quả công tác thanh tra, kết luận thanh tra phải nêu rõ được đúng, sai; tính chất, mức độ và tác hại; nêu rõ nguyên nhân khách quan, chủ quan; quy rõ trách nhiệm; kiến nghị các giải pháp hoặc quyết định các hình thức xử lý kinh tế, hành chính và hình sự (nếu có).

Kết luận thanh tra phải có sức thuyết phục cao, biểu hiện ở tính đúng đắn, khách quan và có giá trị thiết thực về kinh tế, xã hội bao gồm: ngăn chặn, phòng ngừa sai phạm, xử lý nghiêm minh các vi phạm pháp luật để góp phần nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước.

Trưởng đoàn Thanh tra hoàn chỉnh kết luận thanh tra để người ra quyết định thanh tra ký ban hành (Mẫu số 34-TTr).

Kết luận thanh tra hành chính được gửi cho đối tượng thanh tra và cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan theo quy định tại khoản 1 Điều 50 Luật Thanh tra và quy định khác có liên quan.

Kết luận thanh tra chuyên ngành được gửi cho đối tượng thanh tra và cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan theo quy định tại khoản 4 Điều 27 Nghị định số 07/2012/NĐ-CP và quy định khác có liên quan.

Trường hợp trong kết luận có những biện pháp xử lý thuộc thẩm quyền của Người ra quyết định thanh tra thì Trưởng đoàn Thanh tra xây dựng dự thảo quyết định xử lý theo quy định của pháp luật, trình người ra quyết định thanh tra ký ban hành. Trường hợp trong kết luận có biện pháp xử lý không thuộc thẩm quyền của người ra quyết định thanh tra thì kết luận thanh tra được gửi cho thủ trưởng cơ quan nhà nước có thẩm quyền để làm cơ sở xem xét xử lý.

Trong thời hạn 10 ngày, kể từ ngày ký kết luận thanh tra, người ra quyết định thanh tra có trách nhiệm thực hiện việc công khai kết luận thanh tra theo quy định tại Điều 39 Luật thanh tra và Điều 46 Nghị định số 86/2011/NĐ-CP (trừ những nội dung trong kết luận thanh tra thuộc bí mật nhà nước). Cụ thể:

- Công bố tại cuộc họp với thành phần gồm: người ra quyết định thanh tra hoặc người được ủy quyền, đại diện Đoàn thanh tra, đối tượng thanh tra, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan;

- Ngoài việc công khai kết luận thanh tra trên, người ra kết luận thanh tra lựa chọn ít nhất một trong các hình thức: thông báo trên phương tiện thông tin đại chúng; đưa lên Trang thông tin điện tử của cơ quan thanh tra, cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành hoặc cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp; niêm yết kết luận thanh tra tại trụ sở làm việc của cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng thanh tra. Thông báo trên phương tiện thông tin đại chúng gồm báo nói, báo hình, báo viết, báo điện tử. Thời gian thông báo trên báo nói, báo điện tử ít nhất là 02 lần; trên báo hình ít nhất 02 lần phát sóng; trên báo viết ít nhất 01 số phát hành.

Thông báo trên 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 cùng cấp ít nhất là 05 ngày liên tục. Thời gian niêm yết tại trụ sở làm việc của cơ quan, tổ chức là đối tượng thanh tra ít nhất là 05 ngày.

Việc niêm yết kết luận thanh tra tại trụ sở làm việc của cơ quan, tổ chức là đối tượng thanh tra do đối tượng thanh tra thực hiện.

Trong thời hạn 10 ngày, kể từ ngày ký kết luận thanh tra, căn cứ vào phạm vi trách nhiệm thực hiện kết luận thanh tra, người ra quyết định thanh tra cung cấp một phần hay toàn bộ kết luận thanh tra cho cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan.

*\* Xử lý và chỉ đạo việc thực hiện kết luận thanh tra*

Theo Điều 40 Luật Thanh tra năm 2010, trong thời hạn 15 ngày, kể từ ngày ký 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 việc thực hiện kết luận thanh tra.

Theo khoản 2 Điều 41 Luật Thanh tra năm 2010 thì “Đối tượng thanh tra, cơ quan, tổ chức, cá nhân 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”.

*c) Hoàn tất hồ sơ cuộc thanh tra*

Việc thanh tra phải được lập hồ sơ. Hồ sơ thanh tra do Đoàn thanh tra tiến hành gồm có:

- Quyết định thanh tra; biên bản thanh tra; báo cáo, giải trình của đối tượng thanh tra; báo cáo kết quả thanh tra;

- Kết luận thanh tra;

- Văn bản về việc xử lý, kiến nghị việc xử lý;

- Tài liệu khác có liên quan.

Khi tiến hành thanh tra độc lập, hồ sơ thanh tra gồm có:

- Văn bản phân công nhiệm vụ thanh tra;

- Biên bản thanh tra (nếu có);

- Quyết định xử lý hoặc văn bản kiến nghị việc xử lý;

- Tài liệu khác có liên quan.

Trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày có kết luận thanh tra, Trưởng đoàn Thanh tra có trách nhiệm tổ chức việc lập hồ sơ cuộc thanh tra, bàn giao hồ sơ thanh tra cho cơ quan trực tiếp quản lý Trưởng đoàn Thanh tra. Trường hợp có trở ngại do khách quan thì thời gian bàn giao hồ sơ thanh tra có thể kéo dài nhưng không quá 90 ngày. Trong trường hợp người ra quyết định thanh tra không phải là thủ trưởng cơ quan trực tiếp quản lý Trưởng đoàn Thanh tra thì Trưởng đoàn Thanh tra báo cáo người ra quyết định thanh tra để xin ý kiến chỉ đạo việc bàn giao hồ sơ thanh tra cho cơ quan có thẩm quyền.

Việc bàn giao hồ sơ thanh tra cho đơn vị lưu trữ phải được lập thành biên bản (Mẫu 35-TTr); việc lập, quản lý, sử dụng hồ sơ thanh tra được thực hiện theo quy định của pháp luật.

**III. CÔNG TÁC SAU THANH TRA**

**1. Tổng kết hoạt động của Đoàn Thanh tra**

Đây là việc làm rất quan trọng, có tác dụng trực tiếp rèn luyện cán bộ, nâng cao năng lực cán bộ, hiệu quả hoạt động của ngành, nhưng lại là vấn đề yếu nhất hiện nay.

Để đánh giá một Đoàn Thanh tra hoặc thành viên hoàn thành cuộc thanh tra cần chú ý các vấn đề:

- Việc hoàn thành cuộc thanh tra có chất lượng và đúng thời hạn;

- Không để xảy ra vi phạm kỷ luật, đoàn kết nội bộ cùng hoàn thành nhiệm vụ;

- Có ý thức tổ chức, chấp hành nghiêm kỷ luật, chế độ, báo cáo, xin ý kiến chỉ đạo;

- Trong quá trình thanh tra, sau thanh tra không để phát sinh những tình huống phức tạp; giải quyết trọn vẹn những vấn đề thuộc thẩm quyền của Đoàn Thanh tra.

**2. Những công việc của người ra quyết định thanh tra**

Để phát huy hiệu lực, hiệu quả cuộc thanh tra, người ban hành quyết định thanh tra cần tiến hành các công việc:

- Báo cáo kết quả cuộc thanh tra lên cấp trên theo quy định của pháp luật.

- Ra quyết định xử lý thuộc thẩm quyền đối với những vấn đề Đoàn Thanh tra đã phát hiện.

- Quyết định chuyển hồ sơ những vụ việc có dấu hiệu vi phạm pháp luật sang cơ quan điều tra xem xét để khởi tố hình sự (nếu có). Kiến nghị cơ quan có thẩm quyền quyết định xử lý kỷ luật hành chính hoặc kinh tế đối với các sai phạm.

- Xem xét giải quyết những khiếu nại, tố cáo của đối tượng đối với kết luận, quyết định về thanh tra hoặc với khiếu nại, tố cáo đối với Đoàn Thanh tra.

- Tổ chức kiểm tra việc thực hiện các kiến nghị, quyết định xử lý của người ra quyết định thanh tra, của cơ quan có thẩm quyền.

- Quyết định các biện pháp tuyên truyền, giáo dục để phát huy hiệu quả cuộc thanh tra, khen thưởng những người có thành tích trong hoạt động thanh tra.

**Chuyên đề 4
CÔNG TÁC CỦA TRƯỞNG ĐOÀN THANH TRA**

**I. VỊ TRÍ, VAI TRÒ, NHIỆM VỤ, QUYỀN HẠN CỦA TRƯỞNG ĐOÀN THANH TRA**

**1. Vị trí, vai trò của Trưởng đoàn thanh tra**

Theo quy định tại Điều 5 Luật Thanh tra năm 2010 (sau đây gọi tắt là Luật Thanh tra), các cơ quan thanh tra nhà nước có nhiệm vụ, quyền hạn, giúp cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện quản lý nhà nước về công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, 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.

Hoạt động thanh tra hành chính cũng như hoạt động thanh tra chuyên ngành chủ yếu thông qua việc tiến hành các cuộc thanh tra và được thực hiện bởi các Đoàn thanh tra (trừ trường hợp 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 như quy định tại khoản 2 Điều 51 Luật Thanh tra).

Đoàn thanh tra được thành lập theo quyết định của Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước hoặc Thủ trưởng cơ quan thanh tra nhà nước để tiến hành cuộc thanh tra theo nội dung, đối tượng, thời gian đã ghi trong quyết định thanh tra. Đoàn thanh tra có Trưởng đoàn thanh tra, các thành viên Đoàn thanh tra. Trưởng đoàn là người chịu trách nhiệm quản lý và chỉ đạo toàn bộ hoạt động của Đoàn thanh tra, vì thế vai trò của Trưởng đoàn có tầm quan trọng, là một trong các yếu tố quyết định kết quả hoạt động của Đoàn thanh tra.

Thời hạn thanh tra được xác định từ khi công bố quyết định thanh tra đến khi Đoàn thanh tra kết thúc việc thanh tra tại cơ quan, đơn vị. Đoàn thanh tra hoạt động với cơ cấu, tổ chức chặt chẽ, thành viên của Đoàn bao gồm các cán bộ, thanh tra viên của các cơ quan thanh tra nhà nước và cán bộ được trưng tập từ các cơ quan khác (khi cần thiết). Đoàn thanh tra hoạt động dưới sự điều hành trực tiếp của Trưởng đoàn nhằm thực hiện theo mục đích, nội dung, yêu cầu cuộc thanh tra đặt ra. Do vậy, Trưởng đoàn thanh tra phải thoả mãn những yêu cầu nhất định.

Trưởng đoàn thanh tra trước hết phải là người có năng lực quản lý, chỉ đạo, điều hành hoạt động Đoàn thanh tra. Trưởng đoàn có vai trò, trách nhiệm cao nhất, phải tuân theo pháp luật, chịu trách nhiệm trước pháp luật và người ký quyết định thanh tra về kết quả cuộc thanh tra. Trưởng đoàn thanh tra vừa phải trực tiếp tiến hành thanh tra một số nội dung trong quyết định thanh tra, vừa phải chỉ đạo các thành viên tiến hành thanh tra và chịu trách nhiệm trước người ra quyết định thanh tra, trước pháp luật về kết quả cuộc thanh tra.

Trưởng đoàn thanh tra có vai trò là người tổ chức và quản lý, nên phải là cán bộ có năng lực tổ chức và chỉ đạo, điều hành. Hoạt động của Đoàn thanh tra trong quá trình thanh tra phải được quản lý chỉ đạo chặt chẽ và rất cụ thể, tính kỷ luật cao. Mỗi thành viên trong Đoàn được giao một hoặc một số nội dung cụ thể với thời gian nhất định, nhưng tất cả đều phải tuân theo nội dung, mục đích và yêu cầu chung của cuộc thanh tra. Do vậy, ở đây không phải là sự quản lý, điều hành hoạt động thông thường của một tổ chức, mà là hoạt động của Đoàn thanh tra theo một chương trình, kế hoạch với nội dung, nhiệm vụ và thời gian cụ thể, trong đó Trưởng đoàn giữ vai trò quyết định trong suốt quá trình tiến hành thanh tra. Trưởng đoàn phải am hiểu về hoạt động quản lý, điều hành thì mới đề ra được nhiệm vụ, kế hoạch thanh tra sát, đúng, phân công cho mỗi thành viên và hướng dẫn họ hoạt động có trọng tâm, trọng điểm cụ thể để thực hiện theo đúng kế hoạch.

Mỗi thành viên trong Đoàn được phân công xem xét, đánh giá từng vấn đề cụ thể, nhưng Trưởng đoàn phải từ những vấn đề cụ thể đó, nghiên cứu, tổng hợp, rút ra thành những kết luận chung của cuộc thanh tra. Với vai trò đó, đòi hỏi Trưởng đoàn không phải chỉ là người chỉ đạo cụ thể, mà phải có nhận thức bao quát hơn, có trình độ tổng hợp cao mới có thể từ những sự việc cụ thể, khác nhau, phân tích làm rõ mối liên hệ hữu cơ giữa các sự việc, hành vi đảm bảo cho việc kết luận chính xác, khách quan và kiến nghị xử lý đúng người, đúng lỗi và khả thi.

**2. Nhiệm vụ, quyền hạn**

Theo quy định tại Điều 46, Điều 53 Luật Thanh tra 2010 thì Trưởng đoàn thanh tra có các nhiệm vụ, quyền hạn sau:

- Tổ chức, chỉ đạo các thành viên Đoàn thanh tra thực hiện đúng nội dung quyết định thanh tra;

- Kiến nghị với người ra quyết định thanh tra áp dụng biện pháp thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của người ra quyết định thanh tra quy định tại Điều 48 của Luật này để bảo đảm thực hiện nhiệm vụ được giao;

- Yêu cầu đối tượng thanh tra cung cấp thông tin, tài liệu, báo cáo bằng văn bản, giải trình về vấn đề liên quan đến nội dung thanh tra; khi cần thiết có thể tiến hành kiểm kê tài sản liên quan đến nội dung thanh tra của đối tượng thanh tra;

- Yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung thanh tra cung cấp thông tin, tài liệu đó;

- Yêu cầu người có thẩm quyền tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật khi xét thấy cần ngăn chặn ngay việc vi phạm pháp luật hoặc để xác minh tình tiết làm chứng cứ cho việc kết luận, xử lý;

- Yêu cầu tổ chức tín dụng nơi đối tượng thanh tra có tài khoản phong tỏa 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;

- Quyết định niêm phong tài liệu của đối tượng thanh tra khi có căn cứ cho rằng có vi phạm pháp luật;

- Tạm đình chỉ hoặc kiến nghị người có thẩm quyền đình chỉ việc làm khi xét thấy việc làm đó gây thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân;

- Kiến nghị người có thẩm quyền tạm đình chỉ việc thi hành quyết định kỷ luật, thuyên chuyển công tác, cho nghỉ hưu đối với người đang cộng tác với cơ quan thanh tra nhà nước hoặc đang là đối tượng thanh tra nếu xét thấy việc thi hành quyết định đó gây trở ngại cho việc thanh tra;

- 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.

Ngoài ra, Trưởng đoàn thanh tra chuyên ngành còn có các nhiệm vụ, quyền hạn:

- Yêu cầu đối tượng thanh tra xuất trình giấy phép, đăng ký kinh doanh, chứng chỉ hành nghề.

- Lập biên bản về việc vi phạm của đối tượng thanh tra.

- Xử phạt hành chính theo quy định của pháp luật về xử lý vi phạm hành chính.

Khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn quy định trên đây, Trưởng đoàn thanh tra phải:

- Chịu trách nhiệm trước người ra quyết định thanh tra và trước pháp luật về hành vi, quyết định của mình; nếu có hành vi vi phạm pháp luật thì tuỳ 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 hoặc bồi hoàn theo quy định của pháp luật;

- Khi xét thấy không cần thiết áp dụng biện pháp: yêu cầu người có thẩm quyền tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật; yêu cầu tổ chức tín dụng nơi đối tượng thanh tra có tài khoản phong tỏa tài khoản; niêm phong tài liệu của đối tượng thanh tra; tạm đình chỉ hoặc kiến nghị người có thẩm quyền đình chỉ hành vi; kiến nghị người có thẩm quyền tạm đình chỉ việc thi hành quyết định kỷ luật, thuyên chuyển công tác, cho nghỉ hưu đối với người đang cộng tác với cơ quan thanh tra hoặc đang là đối tượng thanh tra thì Trưởng đoàn thanh tra phải quyết định hoặc kiến nghị hủy bỏ ngay việc áp dụng biện pháp đó.

Theo quy định tại khoản 2, Điều 21 Nghị định số 86/2011/NĐ-CP ngày 22/9/2011 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thanh tra, trong quá trình tiến hành thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra hành chính được sử dụng dấu của cơ quan chủ trì tiến hành thanh tra khi ban hành những văn bản để áp dụng các biện pháp thực hiện quyền thanh tra theo hướng dẫn của Thanh tra Chính phủ.

**II. NỘI DUNG CÔNG TÁC CỦA TRƯỞNG ĐOÀN THANH TRA**

**1. Tổ chức, quản lý, chỉ đạo, điều hành các hoạt động của Đoàn thanh tra**

Trong hoạt động thanh tra có hoạt động thanh tra hành chính và hoạt động thanh tra chuyên ngành. Theo quy định tại Điều 56 Luật Thanh tra; Điều 33 Nghị định số 86/2011/NĐ-CP thì trình tự, thủ tục thanh tra chuyên ngành do Chính phủ quy định tại Nghị định số 07/2014/NĐ-CP ngày 09/02/2012 quy định về cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành và hoạt động thanh tra chuyên ngành. Vì vậy, việc tổ chức, quản lý, chỉ đạo, điều hành các hoạt động thanh tra chuyên ngành của Trưởng đoàn thanh tra chuyên ngành được thực hiện theo quy định của Chính phủ.

Các nội dung dưới đây, chủ yếu áp dụng đối với việc tổ chức, quản lý, chỉ đạo, điều hành của Trưởng đoàn thanh tra hành chính.

**a. Bước chuẩn bị thanh tra**

Bước chuẩn bị thanh tra được tính từ khi chuẩn bị ban hành quyết định thanh tra cho đến khi Đoàn thanh tra công bố quyết định thanh tra tại cơ quan là đối tượng thanh tra trực tiếp.

Bước chuẩn bị thanh tra là giai đoạn đầu của cuộc thanh tra, người được dự kiến làm Trưởng đoàn thanh tra cần chủ động làm tốt một số việc sau đây:

a1. Nghiên cứu nắm vững mục đích, yêu cầu, nội dung của cuộc thanh tra

Trưởng đoàn thanh tra phải nghiên cứu kỹ kế hoạch thanh tra của cơ quan thanh tra đã được Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền phê duyệt; nội dung thanh tra, nguồn gốc và tài liệu làm căn cứ ra quyết định thanh tra để từ đó xác định mục đích, yêu cầu của cuộc thanh tra; xác định trọng tâm, trọng điểm, phương pháp tiến hành cuộc thanh tra; bố trí lực lượng, kinh phí phục vụ cho cuộc thanh tra. Quá trình nghiên cứu, Người ra quyết định thanh tra và Trưởng đoàn thanh tra phải lường hết được những thuận lợi, khó khăn, những yếu tố tác động đến cuộc thanh tra để đưa ra những giải pháp phù hợp nhằm đạt được những mục đích mà cuộc thanh tra đặt ra. Đây là việc làm rất quan trọng, có tác dụng định hướng, xuyên suốt quá trình hoạt động thanh tra.

a2. Thu thập thông tin, tài liệu, nắm tình hình để ban hành quyết định thanh tra

Căn cứ vào mục đích, yêu cầu, nội dung cuộc thanh tra, trước khi ban hành quyết định thanh tra, trong trường hợp cần thiết, Người ra quyết định thanh tra có thể giao việc thu thập thông tin, tài liệu, nắm tình hình của đối tượng thanh tra cho người được dự kiến là Trưởng đoàn thanh tra.

Thông thường, việc thu thập thông tin, tài liệu, nắm tình hình về đối tượng thanh tra được đặt ra trong những trường hợp như: nội dung thanh tra là việc thực hiện một chủ trương, chính sách hay lĩnh vực công tác lớn, phải tiến hành trên diện rộng, liên quan đến nhiều cấp, nhiều ngành; cuộc thanh tra phức tạp, liên quan đến nhiều đầu mối, nhiều cấp quản lý có trách nhiệm liên quan; để kết luận, đánh giá, Người ra quyết định thanh tra cần có sự tham gia của nhiều cơ quan chức năng.

Đối với cuộc thanh tra chuyên ngành có tính chất thường xuyên, không nhất thiết phải thực hiện thu thập thông tin, tài liệu.

Việc thu thập thông tin, tài liệu, nắm tình hình của đối tượng thanh tra được thực hiện theo trình tự như sau:

- Tổ chức thu thập thông tin, tài liệu, nắm tình hình

Người ra quyết định thanh tra có thể thành lập tổ công tác hoặc giao cho công chức trực tiếp tiến hành thu thập thông tin, tài liệu, nắm tình hình, thông thường người dự kiến là Trưởng đoàn sẽ trực tiếp chủ trì, chỉ đạo việc thu thập thông tin, tài liệu, nắm tình hình. Kinh nghiệm cho thấy việc bố trí như trên giúp cho Đoàn thanh tra rút ngắn được thời gian thanh tra ban đầu, không mất nhiều thời gian khi thanh tra trực tiếp, đồng thời tạo điều kiện cho Trưởng đoàn thanh tra nhập cuộc ngay từ đầu và làm quen với đối tượng thanh tra.

Việc cử công chức hoặc Tổ công tác thu thập thông tin, tài liệu, nắm tình hình (gọi chung là người được giao nắm tình hình) phải thể hiện bằng văn bản của người giao nhiệm vụ nắm tình hình.

Người được giao nắm tình hình khi đến cơ quan, tổ chức, cá nhân có thông tin phải xuất trình: Văn bản của cơ quan thanh tra nhà nước về việc cử người được giao nắm tình hình, thời gian, nội dung làm việc, những thông tin cần thu thập từ cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc phạm vi thẩm quyền thanh tra biết; Thẻ công chức hoặc thẻ Thanh tra.

Người được giao nắm tình hình không được có hành vi sách nhiễu, gây khó khăn, phiền hà cho cơ quan, tổ chức, cá nhân được yêu cầu cung cấp thông tin; yêu cầu cung cấp những thông tin không thuộc phạm vi nhiệm vụ được giao.

- Nội dung thu thập thông tin. tài liệu, nắm tình hình

Nội dung thu thập thông tin, tài liệu, nắm tình hình cần tập trung vào những việc sau đây:

 + Hệ thống các quy định của pháp luật và các văn bản hướng dẫn pháp luật liên quan đến hoạt động của đối tượng thanh tra;

+ Các thông tin liên quan đến đặc điểm, tình hình hoạt động của đối tượng thanh tra; các báo cáo của đối tượng thanh tra về kết quả hoạt động tài chính, kết quả thực hiện nhiệm vụ và chấp hành chính sách pháp luật của Nhà nước;

+ Các thông tin liên quan đến các mối quan hệ chủ yếu gắn với công tác tổ chức và hoạt động của đối tượng thanh tra;

+ Việc thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, điều tra của các cơ quan chức năng và hoạt động tự kiểm tra, kiểm soát của đối tượng thanh tra trong thời kỳ được thanh tra;

+ Nội dung các đơn khiếu nại, tố cáo trong nội bộ; các thông tin trên công luận, báo chí và dư luận về những tiêu cực, vi phạm của đối tượng thanh tra;

 + Các thông tin liên quan đến những nội dung dự kiến thanh tra.

- Phương pháp thu thập thông tin, tài liệu, nắm tình hình:

Phương pháp thu thập thông tin, tài liệu, nắm tình hình được thực hiện thông qua nhiều kênh, chủ yếu là:

+ Nắm trực tiếp tại cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng thanh tra;

+ Cơ quan cấp trên của đối tượng thanh tra;

+ Cơ quan thống kê, cơ quan Thuế nơi quản lý đối tượng thanh tra (nếu là doanh nghiệp); các cơ quan hữu quan khác có liên quan;

+ Tập hợp thông tin qua báo chí, dư luận, mạng internet;

+ Tổ chức tiếp xúc với những người đi khiếu nại, tố cáo; người có trách nhiệm am hiểu về những nội dung dự kiến thanh tra.

Người được giao nắm tình hình có trách nhiệm nghiên cứu, phân tích, đánh giá, tổng hợp các thông tin, tài liệu thu thập được; chậm nhất là 05 ngày làm việc kể từ ngày kết thúc việc nắm tình hình, Người được giao nhiệm vụ nắm tình hình phải có báo cáo bằng văn bản về kết quả nắm tình hình gửi người giao nhiệm vụ nắm tình hình.

- Báo cáo kết quả nắm tình hình gồm các nội dung chính sau:

+ Khái quát chung về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, các quy định của pháp luật liên quan đến tổ chức và hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị dự kiến được thanh tra;

+ Tình hình, kết quả hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị dự kiến được thanh tra; kết quả thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, điều tra của các cơ quan có thẩm quyền liên quan đến nội dung dự kiến thanh tra (nếu có) và các thông tin khác có liên quan;

+ Nhận định những vấn đề nổi cộm, có dấu hiệu sai phạm, đề xuất nội dung thanh tra và phương pháp tiến hành thanh tra.

- Thời gian thu thập thông tin, tài liệu, nắm tình hình

Để tránh gây cản trở, phiền hà, khó khăn cho hoạt động bình thường của đơn vị là đối tượng thanh tra, thời gian thu thập thông tin, tài liệu, nắm tình hình do người ra quyết định thanh tra quyết định nhưng không quá 15 ngày làm việc kể từ ngày giao nhiệm vụ thu thập thông tin, tài liệu, nắm tình hình.

a3. Giúp Người ra quyết định thanh tra ban hành quyết định thanh tra

Dựa trên các căn cứ để ra quyết định thanh tra được quy định tại Điều 38 Luật Thanh tra và báo cáo kết quả thu thập thông tin, tài liệu, nắm tình hình (nếu có), Người ra quyết định thanh tra giao nhiệm vụ cho cá nhân, đơn vị chuyên môn của mình soạn thảo quyết định thanh tra. Thông thường, Người ra quyết định thanh tra giao việc này cho người được dự kiến là Trưởng đoàn thanh tra soạn thảo.

Nội dung quyết định thanh tra được quy định tại Khoản 1 Điều 44; Khoản 1 Điều 52 Luật Thanh tra, gồm các nội dung: căn cứ pháp lý để thanh tra; đối tượng, nội dung, phạm vi, nhiệm vụ thanh tra; thời hạn tiến hành thanh tra; Trưởng đoàn thanh tra và các thành viên Đoàn thanh tra; cơ quan, tổ chức, cá nhân được giao nhiệm vụ chỉ đạo, giám sát hoạt động Đoàn thanh tra.

Đối với cuộc thanh tra hành chính, theo quy định tại Khoản 2 Điều 44 Luật Thanh tra, người ra quyết định thanh tra có trách nhiệm ký quyết định thanh tra và chậm nhất là 05 ngày, kể từ ngày ký quyết định thanh tra, quyết định thanh tra phải được gửi cho đối tượng thanh tra, trừ trường hợp thanh tra đột xuất; Quyết định thanh tra phải được công bố chậm nhất là 15 ngày, kể từ ngày ký quyết định thanh tra. Đối với cuộc thanh tra chuyên ngành,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 được thực hiện theo quy định tại Điều 56 Luật Thanh tra.

a4.Tổ chức xây dựng kế hoạch thanh tra trình Người ra quyết định thanh tra phê duyệt.

Quyết định thanh tra là một văn bản có giá trị pháp lý, là căn cứ để chỉ đạo tiến hành thanh tra. Kế hoạch tiến hành cuộc thanh tra là tài liệu nội bộ của Đoàn thanh tra mang tính bí mật nhà nước, thể hiện mục đích, yêu cầu, nội dung, phương pháp để Đoàn thanh tra thực hiện quyết định thanh tra. Theo quy định, Kế hoạch tiến hành thanh tra là tài liệu “MẬT”.

Song song với việc dự thảo quyết định thanh tra, Trưởng Đoàn thanh tra có trách nhiệm chủ trì xây dựng dự thảo Kế hoạch tiến hành thanh tra.

Dự thảo Kế hoạch tiến hành thanh tra phải cụ thể các nội dung sau đây:

- Mục đích, yêu cầu; nội dung thanh tra, trong đó xác định rõ trọng tâm và trọng điểm nội dung thanh tra; yêu cầu phải đạt được trong từng nội dung cụ thể phù hợp với thời gian quy định;

- Đối tượng thanh tra, thời kỳ thanh tra, thời hạn thanh tra;

- Phương pháp tiến hành thanh tra.

 Tuỳ theo nội dung thanh tra và khả năng cung cấp hồ sơ, tài liệu của đối tượng thanh tra mà đề ra các phương pháp thanh tra và biện pháp khác như: nghiên cứu sổ sách, tài liệu tổng hợp và chi tiết, đối chiếu so sánh giữa các nguồn tài liệu khác nhau, trực tiếp gặp gỡ đối tượng, và người có liên quan, kiểm tra xác minh tại chỗ và những nơi khác, vấn đề niêm phong tài liệu, đình chỉ một số hoạt động của nơi được thanh tra...;

Trong Kế hoạch tiến hành thanh tra có thể dự kiến các tình huống có thể xảy ra và các biện pháp hạn chế hoặc xử lý tình huống, như: tài liệu để xem xét không đầy đủ; cán bộ nhân viên có liên quan đến nội dung cần thanh tra ốm đau, đi công tác phải vắng mặt dài ngày; đối tượng thanh tra có thể có hành vi đối phó, cản trở hoạt động thanh tra...;

- Dự kiến phân công nhiệm vụ cho các thành viên Đoàn thanh tra.

- Tiến độ thực hiện, chế độ thông tin báo cáo, việc sử dụng phương tiện, thiết bị, kinh phí và những điều kiện vật chất cần thiết khác phục vụ hoạt động của Đoàn thanh tra.

Kế hoạch tiến hành thanh tra mặc dù đã được soạn thảo, chuẩn bị kỹ, song trong quá trình tiến hành thanh tra thường phát sinh những tình huống, những vấn đề mới nảy sinh. Do vậy, Trưởng đoàn phải nhạy bén, kịp thời nắm bắt tình hình để kịp thời, báo cáo Người ra quyết định thanh tra điều chỉnh kế hoạch cho phù hợp.

Trưởng đoàn thanh tra có trách nhiệm họp Đoàn thanh tra để thảo luận dự thảo kế hoạch tiến hành thanh tra, trọng tâm cần tập trung thảo luận là:

- Mục đích, yêu cầu, nội dung của cuộc thanh tra;

- Trình tự, thủ tục các bước tiến hành thanh tra và phương pháp cụ thể tiến hành thanh tra;

- Trách nhiệm cụ thể mỗi người được phân công;

- Nguyên tắc, mối quan hệ phối hợp công tác giữa các bộ phận (tổ, nhóm) và cá nhân.

Yêu cầu đặt ra trong thảo luận nhằm làm cho mọi người nắm vững mục đích, yêu cầu, nội dung, nhiệm vụ chung cũng như nhiệm vụ riêng của từng bộ phận và cá nhân, đồng thời qua đó mỗi thành viên có những góp ý bổ sung, hoàn chỉnh bản kế hoạch tiến hành thanh tra của Đoàn.

Những ý kiến khác nhau phải được báo cáo Người ra quyết định thanh tra xem xét trước khi phê duyệt.

Theo quy định tại Điều 22 Nghị định số 86/2011/NĐ-CP của Chính phủ, thời gian xây dựng và phê duyệt Kế hoạch tiến hành thanh tra do Người ra quyết định thanh tra quyết định, nhưng không quá 05 ngày kể từ ngày ký quyết định thanh tra; trường hợp thanh tra đột xuất thì thời hạn không quá 03 ngày; bản Kế hoạch tiến hành thanh tra phải được Người ra quyết định thanh tra phê duyệt.

a5. Phổ biến Kế hoạch tiến hành thanh tra

Theo quy định tại Điều 23 Nghị định số 86/2011/NĐ-CP của Chính phủ, sau khi Kế hoạch tiến hành cuộc thanh tra được phê duyệt, Trưởng đoàn thanh tra tổ chức họp Đoàn để quán triệt Kế hoạch tiến hành thanh tra, phân công nhiệm vụ cho các thành viên Đoàn thanh tra; thống nhất phương pháp, cách thức tiến hành thanh tra; khi cần thiết phải tập huấn nghiệp vụ cho thành viên Đoàn thanh tra.

Do đặc thù của thanh tra hành chính là hoạt động thanh tra của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trực thuộc trong việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn được giao nên nội dung thanh tra thường rất đa dạng. Mặt khác, thành phần tham gia Đoàn thanh tra bao gồm những cán bộ có trình độ khác nhau, thuộc nhiều cơ quan, đơn vị ngành nghề khác nhau. Vì vậy, việc tập huấn để thống nhất chung quan điểm, nhận thức đối với nhiệm vụ, phương pháp tiến hành thanh tra là rất cần thiết; tạo điều kiện để thành viên Đoàn thanh tra được bổ túc những kiến thức, nhất là về cơ chế quản lý, các căn cứ pháp luật có liên quan đến nội dung thanh tra, đặc biệt là cuộc thanh tra có nhiều nội dung phức tạp, cuộc thanh tra trên diện rộng, có nhiều cấp thanh tra chỉ đạo, tiến hành thanh tra trên nhiều địa bàn.

Khi tổ chức tập huấn, Trưởng đoàn thanh tra cần biên soạn tài liệu tập huấn về nghiệp vụ. Nội dung chính của tập huấn gồm:

- Quán triệt mục đích, yêu cầu, nội dung quyết định thanh tra và kế hoạch tiến hành cuộc thanh tra;

- Nghiên cứu các chính sách, pháp luật, cơ chế quản lý các lĩnh vực liên quan đến nội dung thanh tra;

- Tìm hiểu đặc điểm và tình hình hoạt động của đối tượng thanh tra về những nội dung được thanh tra;

- Thảo luận các tình huống và các biện pháp xử lý;

- Quán triệt, hướng dẫn, làm rõ những quy định pháp luật liên quan đến hoạt động thanh tra, như: trình tự, thủ tục tiến hành cuộc thanh tra; văn hóa thanh tra, chế độ phát ngôn; ...

- Một số vấn đề khác có liên quan.

Căn cứ Kế hoạch tiến hành thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra chỉ đạo các thành viên Đoàn thanh tra xây dựng kế hoạch thực hiện nhiệm vụ được phân công và báo cáo với Trưởng đoàn thanh tra.

a6. Xây dựng đề cương yêu cầu đối tượng thanh tra báo cáo

Báo cáo theo đề cương của Đoàn thanh tra về những nội dung thanh tra là yêu cầu bắt buộc với đối tượng thanh tra và là một văn bản có giá trị pháp lý được lưu giữ trong hồ sơ cuộc thanh tra, đồng thời thể hiện tính dân chủ của Đoàn thanh tra với đối tượng thanh tra, tạo cơ hội cho đối tượng thanh tra được báo cáo, được tự đánh giá. Mặt khác, qua báo cáo, Đoàn thanh tra cũng thấy được mức độ trung thực, tinh thần hợp tác và sự tuân thủ pháp luật của đối tượng thanh tra.

Báo cáo của đối tượng thanh tra có tác dụng rất quan trọng. Trước hết, báo cáo này đã giúp cho Đoàn thanh tra nhanh chóng tiếp cận, nghiên cứu, xác định trọng tâm, trọng điểm thanh tra. Mặt khác, báo cáo của đối tượng thanh tra là một căn cứ để từ đó, Đoàn thanh tra cân nhắc, chọn lọc những vấn đề cần tập trung xác minh và thu thập chứng cứ. Muốn vậy, Báo cáo của đối tượng thanh tra phải rõ ràng; có số liệu, có sự đánh giá của đối tượng thanh tra, tự xác định trách nhiệm; phải đúng thời gian quy định, phải kịp thời phục vụ cho Đoàn thanh tra. Ngoài báo cáo chung, khi cần thiết có thể yêu cầu đối tượng thanh tra báo cáo theo bảng, biểu do Đoàn thanh tra xây dựng.

Yêu cầu đối tượng thanh tra báo cáo là việc làm bắt buộc với bất cứ cuộc thanh tra nào, nó giúp cho Đoàn thanh tra nắm được những vấn đề chung về đối tượng thanh tra và nội dung hoạt động của cơ quan, đơn vị được thanh tra.

Song song với việc dự thảo quyết định và kế hoạch tiến hành thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra có trách nhiệm chủ trì cùng các thành viên trong Đoàn thanh tra xây dựng đề cương yêu cầu đối tượng thanh tra báo cáo về những nội dung được thanh tra. Đề cương yêu cầu báo cáo gồm một số nội dung chủ yếu là:

- Đặc điểm, tình hình chính trị, kinh tế, xã hội có ảnh hưởng tới quá trình thực hiện nhiệm vụ của đối tượng thanh tra trong thời kỳ được thanh tra; việc quản lý tổ chức, bộ máy, con người; việc phân cấp giữa đối tượng thanh tra và các đơn vị trực thuộc; việc phân cấp bộ máy kế toán; mối quan hệ giữa đơn vị là đối tượng thanh tra với các đơn vị cấp dưới, với đơn vị cấp trên; quy chế quản lý tài chính, tài sản, chi tiêu nội bộ; những vấn đề đặc thù, đặc trưng liên quan đến nội dung thanh tra…

- Căn cứ Kế hoạch tiến hành thanh tra đã được phê duyệt, đề cương yêu cầu báo cáo của Đoàn thanh tra cần gợi ra những điểm thật sát với nội dung thanh tra, nhất là những nội dung quan trọng, như: kết quả thực hiện các nội dung được thanh tra; kết quả thanh tra, kiểm tra của các cơ quan chức năng khác đã thực hiện; ưu, khuyết điểm trong việc chỉ đạo, điều hành khi thực hiện nhiệm vụ là nội dung thanh tra; nguyên nhân khách quan, chủ quan của ưu, khuyết điểm. Đây là một trong những căn cứ quan trọng cho kết luận cuộc thanh tra sau này không bị sai lệch, phiến diện.

- Những vướng mắc và kiến nghị của đối tượng thanh tra với cơ quan Nhà nước có thẩm quyền.

Cần chú ý khi xây dựng đề cương yêu cầu báo cáo là: không tiết lộ những vi phạm của đối tượng mà Đoàn thanh tra đã nắm được; không tiết lộ kế hoạch tiến hành cuộc thanh tra cũng như những trọng tâm, trọng điểm và phương pháp tiến hành của Đoàn thanh tra để hạn chế sự bao che, chống đối của đối tượng.

Kinh nghiệm cho thấy, để báo cáo của đối tượng thanh tra sát với thực tế; tận dụng được những tài liệu mà đối tượng thanh tra đã có; hạn chế yêu cầu những số liệu, tài liệu mà đối tượng thanh tra phải đầu tư nhiều công sức vào việc hoàn thiện báo cáo.

Trưởng đoàn thanh tra có trách nhiệm xây dựng đề cương yêu cầu đối tượng thanh tra báo cáo; ký văn bản có kèm theo đề cương yêu cầu báo cáo và gửi cho đối tượng thanh tra trước ngày công bố quyết định thanh tra. Trong văn bản, Trưởng đoàn thanh tra phải quy định cách báo cáo (báo cáo bằng văn bản, gửi file qua hộp thư điện tử...), thời gian, địa chỉ nộp báo cáo về Đoàn thanh tra.

Trưởng đoàn thanh tra có trách nhiệm tiếp nhận văn bản báo cáo của đối tượng thanh tra.

a7. Thông báo về việc công bố quyết định thanh tra

Trưởng đoàn thanh tra có trách nhiệm thông báo đến đối tượng thanh tra về việc công bố quyết định thanh tra; trong trường hợp cần thiết, Trưởng đoàn thanh tra có trách nhiệm chuẩn bị văn bản để người ra quyết định thanh tra hoặc người được ủy quyền thông báo đến đối tượng thanh tra về việc công bố quyết định thanh tra. Thông báo phải nêu rõ thời gian, địa điểm, thành phần tham dự.

Thành phần tham dự buổi công bố quyết định thanh tra gồm có đại diện lãnh đạo cơ quan chủ trì thanh tra, Đoàn thanh tra, Thủ trưởng cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân là đối tượng thanh tra; trong trường hợp cần thiết, Trưởng đoàn thanh tra mời đại diện cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan tham dự buổi công bố quyết định thanh tra.

Để tạo điều kiện cho đối tượng thanh tra chủ động sắp xếp, bố trí thời gian, thành phần, địa điểm thì Trưởng đoàn thanh tra nên trao đối trước nội dung thông báo cho Thủ trưởng đơn vị là đối tượng thanh tra.

a8. Chuẩn bị kinh phí, phương tiện vật chất

Đây là một trong những điều kiện cần thiết để Đoàn thanh tra thực thi công vụ. Căn cứ vào định mức, tiêu chuẩn và quy chế chi tiêu nội bộ của cơ quan (chủ trì) thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra có trách nhiệm chỉ đạo thành viên Đoàn thanh tra xây dựng dự trù kinh phí, phương tiện, vật chất phục vụ hoạt động thanh tra để người có thẩm quyền phê duyệt. Việc chuẩn bị chu đáo của Trưởng đoàn thanh tra sẽ hạn chế tiêu cực, hạn chế việc phát sinh, gây phiền hà cho cơ quan, đơn vị được thanh tra.

**b. Trực tiếp thanh tra**

Trực tiếp tiến hành thanh tra được xác định tính từ ngày công bố quyết định thanh tra đến khi kết thúc việc thanh tra trực tiếp tại đơn vị được thanh tra.

Đây là giai đoạn quan trọng nhất đòi hỏi Trưởng đoàn thanh tra phải tập trung chỉ đạo khẩn trương, linh hoạt, năng động và sáng tạo mới có thể kết thúc cuộc thanh tra theo đúng yêu cầu về nội dung và tiến độ.

Trong giai đoạn này, Trưởng đoàn thanh tra cần tập trung chỉ đạo các công việc sau:

b1. Công bố quyết định thanh tra

Phiên làm việc đầu tiên của Đoàn thanh tra với đối tượng thanh tra có nội dung chủ yếu là công bố quyết định thanh tra.

Theo quy định tại Điều 26 Nghị định số 86/2011/NĐ-CP của Chính phủ, chậm nhất là 15 ngày kể từ ngày ký quyết định thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra có trách nhiệm công bố quyết định thanh tra với đối tượng thanh tra.

Tại phiên họp công bố quyết định thanh tra, nhất thiết phải có mặt Thủ trưởng đơn vị là đối tượng thanh tra, đại diện các đơn vị có liên quan trực thuộc đối tượng thanh tra. Trong một số cuộc thanh tra có thể mở rộng đến đại diện tổ chức Đảng, công đoàn, thanh tra nhân dân, đại diện cơ quan quản lý đơn vị được thanh tra tham dự cuộc họp.

Trưởng đoàn thanh tra chủ trì buổi công bố quyết định thanh tra; đọc toàn văn quyết định thanh tra; quán triệt mục đích, yêu cầu, nội dung, thời hạn cuộc thanh tra đã ghi trong quyết định; làm công tác chính trị - tư tưởng để đối tượng thanh tra thông suốt quan điểm, có nhận thức đúng đắn về cuộc thanh tra.

Khi công bố quyết định thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra phải nêu rõ nhiệm vụ, quyền hạn của Đoàn thanh tra, quyền và trách nhiệm của đối tượng thanh tra theo quy định của pháp luật; đề ra chương trình và quan hệ công tác; thống nhất với đối tượng thanh tra về lịch làm việc; lề lối và phương pháp công tác; các nội dung cần thiết khác khi làm việc tại cơ quan đơn vị là đối tượng thanh tra; yêu cầu Thủ trưởng cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân là đối tượng thanh tra báo cáo về những nội dung theo đề cương đã yêu cầu. Qua nghe báo cáo của đối tượng thanh tra chuẩn bị, nếu thấy đối tượng thanh tra chưa nhận thức đầy đủ nội dung trong quyết định thanh tra, hoặc đối tượng báo cáo chưa đầy đủ thì có thể gợi ý đối tượng thanh tra để báo cáo rõ thêm. Trưởng đoàn thanh tra có nhận xét bước đầu, nêu lên một số vấn đề cần chú ý, yêu cầu đối tượng thanh tra chuẩn bị tiếp để báo cáo bổ sung theo yêu cầu của Đoàn thanh tra. Trường hợp đối tượng thanh tra chưa chuẩn bị kịp báo cáo bằng văn bản theo yêu cầu thì Trưởng đoàn thanh tra cân nhắc, có thể chấp nhận để đối tượng thanh tra báo cáo và yêu cầu thời gian phải gửi báo cáo cho Đoàn.

Trên cơ sở báo cáo và làm việc trực tiếp với đối tượng thanh tra, Trưởng đoàn phải nghiên cứu kỹ, khai thác từ trong báo cáo, kết hợp các nguồn thông tin khác, chọn vấn đề cần tập trung chỉ đạo thanh tra, xác minh đối chiếu để làm rõ bản chất của từng sự việc, đồng thời chỉ đạo các thành viên trong Đoàn triển khai thực hiện nhiệm vụ theo kế hoạch.

Trưởng đoàn thanh tra phân công thành viên Đoàn thanh tra ghi biên bản về việc công bố quyết định thanh tra. Biên bản này được ký giữa Trưởng đoàn thanh tra và Thủ trưởng cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng thanh tra.

Việc công bố quyết định thanh tra tại đơn vị là đối tượng thanh tra có một ý nghĩa hết sức quan trọng. Đây là buổi làm việc đầu tiên nên Trưởng đoàn thanh tra có trách nhiệm giữ thế chủ động thông qua một số việc cụ thể là:

- Xây dựng nội dung chương trình làm việc bằng văn bản để thông báo ngay từ đầu buổi công bố quyết định thanh tra;

- Kiểm tra, đôn đốc các thành viên của Đoàn mặc trang phục ngành theo quy định.

- Tập trung Đoàn thanh tra để đến cuộc họp công bố quyết định thanh tra trước giờ quy định;

- Bố trí để Đoàn thanh tra ngồi tập trung, theo trật tự thứ bậc, nhằm tạo sự thống nhất của Đoàn đồng thời giữ thế chủ động trong giao tiếp, làm việc;

- Phân công thành viên của Đoàn thanh tra theo dõi danh sách người dự họp của đối tượng thanh tra để đưa vào Biên bản công bố quyết định thanh tra và thuận lợi khi giao tiếp, xưng hô trong cuộc họp;

- Giữ không khí làm việc nghiêm túc, nhưng không căng thẳng, tạo tâm lý tin tưởng cho đối tượng thanh tra.

Thời gian dành cho buổi công bố quyết định thanh tra cần ngắn gọn; không tranh luận giữa Đoàn thanh tra và đối tượng thanh tra.

b2. Thu thập thông tin tài liệu, đánh giá việc chấp hành chính sách, pháp luật

Đoàn thanh tra có trách nhiệm thu thập, nghiên cứu, phân tích thông tin, tài liệu, chứng cứ; đánh giá việc chấp hành chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn của đối tượng thanh tra liên quan đến nội dung thanh tra. Trong trường hợp phải tiến hành kiểm tra, xác minh để việc đánh giá bảo đảm tính khách quan, chính xác thì thành viên Đoàn thanh tra báo cáo Trưởng đoàn thanh tra xem xét, quyết định.

Trưởng đoàn thanh tra có trách nhiệm xem xét, xử lý kịp thời kiến nghị của thành viên Đoàn thanh tra; trường hợp vượt quá thẩm quyền thì báo cáo ngay Người ra quyết định thanh tra xem xét, quyết định.

Đây là giai đoạn quyết định đến kết quả, chất lượng của cuộc thanh tra. Vì vậy, Trưởng đoàn thanh tra cần làm tốt một số việc sau đây:

b2.1. Sử dụng các quyền trong hoạt động thanh tra

Sau khi công bố quyết định thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra phải thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được quy định tại Khoản 1 Điều 46; Khoản 1 Điều 53 Luật Thanh tra.

Các nhiệm vụ, quyền hạn trên là quyền lực Nhà nước được pháp luật quy định, cho phép Trưởng đoàn thanh tra sử dụng nhằm đảm bảo đảm hoàn thành tốt nhiệm vụ trong các cuộc thanh tra. Khi sử dụng các nhiệm vụ, quyền hạn nêu trên cần chú ý:

- Phải sử dụng đúng thẩm quyền được pháp luật cho phép; các quyền đưa ra phải đúng lúc, đúng chỗ và nội dung các quyền đó phải phục vụ đúng mục đích, yêu cầu, nội dung của cuộc thanh tra. Việc thực hiện đúng thẩm quyền và nội dung các quyền gắn với việc công khai, dân chủ, có thể giải thích những quyền và nghĩa vụ của các bên để các bên hiểu rõ, hiểu đúng, tạo được lòng tin, tránh được sự hoài nghi, do dự từ phía đối tượng thanh tra.

- Việc thực hiện các quyền phải bằng văn bản, đúng thể thức, đúng trình tự, thủ tục sẽ làm tăng tính nghiêm minh của quyền hạn được đưa ra, buộc đối tượng thanh tra phải thực hiện, không có lý do trì hoãn hoặc từ chối thực hiện.

Trưởng đoàn thanh tra áp dụng và chỉ đạo áp dụng chủ yếu là quyền yêu cầu cung cấp hồ sơ (thông tin), tài liệu. Cần lưu ý là: việc yêu cầu đối tượng thanh tra cung cấp hồ sơ (thông tin), tài liệu phải bằng văn bản; trong văn bản phải ghi rõ tên, loại tài liệu cần cung cấp; thời gian, địa điểm cung cấp hồ sơ (thông tin) tài liệu; tên thành viên Đoàn thanh tra tiếp nhận tài liệu. Văn bản này được lập thành hai bản, một bản lưu hồ sơ, một bản giao cho đối tượng thanh tra. Cả hai bản đều ghi rõ ngày, giờ giao văn bản cho đối tượng thanh tranh tra, người nhận văn bản (đối tượng thanh tra) ký và ghi rõ họ, tên.

- Các quyền đưa ra phải đảm bảo tính “khả thi”, phù hợp với khả năng thực hiện của đối tượng thanh tra và đối tượng có liên quan, phù hợp với tình hình thực tế và đảm bảo tiến độ cuộc thanh tra.

b2.2. Có phương pháp làm việc khoa học.

Khi thanh tra trực tiếp, Trưởng đoàn thanh tra cần tránh sa đà vào những sự việc cụ thể mà cần tập trung vào việc thanh tra tổng quan tình hình của đối tượng thanh tra. Trên cơ sở thanh tra tổng quan, Trưởng đoàn thanh tra sẽ làm rõ từng chi tiết từng nội dung, từng sự việc cấu thành tổng quan. Cách làm này giúp cho Trưởng đoàn thanh tra nhìn thấy “rừng” (tức là tổng thể) và trên cơ sở đó sẽ nhìn được “cây” (tức là từng sai phạm cá biệt hay hệ thống).

Căn cứ của phương pháp làm việc này là mối quan hệ biện chứng: mọi sự vật, hiện tượng, mọi sai phạm của đối tượng thanh tra đều có mối liên hệ mật thiết với nhau trong mối quan hệ thống nhất trong ở một thời gian, không gian, địa điểm nhất định. Thực hiện tốt phương pháp này có một tác dụng thiết thực, giúp cho Trưởng đoàn thanh tra nhìn nhận vấn đề một cách khách quan, toàn diện; không bỏ sót các sai phạm của đối tượng thanh tra.

Ngay từ đầu cuộc thanh tra, nếu quá tập trung vào một vài sai phạm của đối tượng thanh tra sẽ cho tác dụng ngược: chỉ nhìn thấy “cây” nhưng không thấy “rừng”; các sai phạm phát hiện sau sẽ không có thời gian củng cố, hoặc đánh giá mang tính “vụn vặt”.

Kinh nghiệm cho thấy: Trưởng đoàn thanh tra phải trực tiếp thanh tra tổng quan; nếu cuộc thanh tra có nhiều nội dung phức tạp, Trưởng đoàn thanh tra có thể giao nhiệm vụ này cho một nhóm thành viên Đoàn thanh tra có kinh nghiệm thực hiện và nhóm này đặt dưới sự điều hành trực tiếp của Trưởng đoàn; thời gian tối đa dành cho việc thanh tra tổng quan phụ thuộc vào mức độ phức tạp, thái độ cầu thị, khả năng cung cấp hồ sơ (thông tin), tài liệu của đối tượng thanh tra.

Khi thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra cần tránh cầu toàn; việc triển khai nhiệm vụ thanh tra cần hết sức uyển chuyển, nhịp nhàng, các nội dung thanh tra được triển khai đan xen với nhau. Ngay từ đầu cuộc thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra không nên lao vào những việc phức tạp, căng thẳng; việc có nội dung đơn giản, dễ làm, hồ sơ tài liệu có sẵn thì khẩn trương hoàn chỉnh trước; việc có nội dung khó, có liên quan đến nhiều cấp, nhiều ngành thì thanh tra sau.

Khi nội dung thanh tra đã hoàn thành ở mức độ cơ bản, Trưởng đoàn thanh tra cần chỉ đạo thành viên Đoàn thanh tra chuyển dần Biên bản thanh tra (Biên bản làm việc, Biên bản thẩm tra, xác minh) cho đối tượng thanh tra nghiên cứu để có ý kiến phản biện. Khi nghe ý kiến phản biện của đối tượng thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra và thành viên Đoàn thanh tra cần có thái độ khách quan, cầu thị, lắng nghe; nội dung thanh tra nào thiếu về chứng cứ cần tiếp tục củng cố, thu thập hồ sơ, tài liệu bổ sung.

Khi chỉ đạo thành viên Đoàn thanh tra lập Biên bản với đối tượng thanh tra cần phản ảnh nguyên trạng sự việc, tránh đưa ra những nhận định, đánh giá, kết luận sẽ dẫn tới những tranh luận chưa cần thiết.

b2.3. Khẩn trương nghiên cứu, xử lý tài liệu đã thu thập

Khi đối tượng thanh tra cung cấp hồ sơ tài liệu, Trưởng đoàn thanh tra phải chỉ đạo kiểm tra thực trạng tài liệu, chất lượng hồ sơ tài liệu có đúng yêu cầu và đảm bảo đúng quy định của pháp luật không; khi nhận hồ sơ tài liệu phải có văn bản giao nhận, đồng thời khẩn trương nghiên cứu khai thác tài liệu đó để phát hiện những bất cập, bất hợp lý, đồng thời có kế hoạch những việc tiếp theo.

Phương pháp kiểm tra hồ sơ tài liệu rất phong phú, đa dạng. Trưởng đoàn thanh tra phải chỉ đạo thành viên Đoàn thanh tra nghiên cứu, phân tích, đối chiếu, so sánh, đánh giá; yêu cầu đối tượng thanh tra giải trình về những vấn đề liên quan đến nội dung thanh tra; tiến hành kiểm tra, xác minh thực tế (nếu thấy cần thiết) và chịu trách nhiệm về tính chính xác, khách quan của những thông tin, tài liệu đã kiểm tra, xác minh. Tùy theo yêu cầu và nội dung mỗi cuộc thanh tra hay mỗi vấn đề cần thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra cần áp dụng những biện pháp khác nhau.

Quá trình nghiên cứu, xem xét hồ sơ tài liệu nếu phát hiện những vấn đề sai phạm, Trưởng đoàn thanh tra phải chỉ đạo phân tích rõ nguyên nhân, mối quan hệ của vấn đề sai phạm với các nội dung khác; lập biên bản với đối tượng thanh tra để xác định rõ nội dung, tính chất, mức độ của hành vi vi phạm, nguyên nhân dẫn đến vi phạm; yêu cầu đối tượng thanh tra ký biên bản. Những vấn đề nghi vấn phải tổ chức xem xét, xác minh kịp thời.

Trường hợp vi phạm về kinh tế cần phải xử lý thu hồi ngay hoặc phải áp dụng các biện pháp xử lý khác thì Trưởng đoàn thanh tra đề xuất và dự thảo văn bản để Người ra quyết định thanh tra xem xét, xử lý theo thẩm quyền được quy định tại Điều 48; Điều 55 Luật Thanh tra.

Cùng với việc kiểm tra hồ sơ tài liệu do đối tượng thanh tra cung cấp, khi cần thiết, Trưởng đoàn thanh tra phải chỉ đạo xác minh thực tế để củng cố hoặc bổ sung cho kết quả kiểm tra. Trường hợp kiểm tra, xác minh thông tin, tài liệu tại cơ quan, tổ chức, cá nhân không phải là đối tượng thanh tra thì Trưởng đoàn thanh tra phải trực tiếp chỉ đạo; kết quả kiểm tra, xác minh thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung thanh tra phải được thể hiện bằng văn bản.

b2.4. Việc chuyển hồ sơ sang cơ quan điều tra

Khi phát hiện vụ việc có dấu hiệu vi phạm pháp luật đến mức phải truy cứu trách nhiệm hình sự, Trưởng đoàn thanh tra có trách nhiệm báo cáo với Người ra quyết định thanh tra xem xét, quyết định việc chuyển hồ sơ sang cơ quan điều tra như quy định tại Điều 48; Điều 55 Luật Thanh tra.

b2.5. Việc quản lý hồ sơ, tài liệu

Trong quá trình thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra phải chỉ đạo trực tiếp quản lý hồ sơ tài liệu theo chế độ tài liệu Mật; tuyệt đối không được để thất lạc, làm hư hỏng cũng như tiết lộ các thông tin tài liệu của đơn vị được thanh tra; không làm ảnh hưởng (cản trở) đến hoạt động bình thường của đối tượng thanh tra.

Để làm tốt những nội dung trên đây, trong chỉ đạo, điều hành, Trưởng đoàn cần chú ý một số phương pháp sau:

- Duy trì nghiêm túc lịch giao ban, hội ý, báo cáo tiến độ công việc định kỳ, có thể báo cáo hàng ngày, qua đó phát hiện kịp thời những vấn đề mới nảy sinh, uốn nắn những nhận thức, việc làm chưa đúng với yêu cầu, nội dung cuộc thanh tra; chỉ đạo, hướng dẫn các thành viên, những việc phải làm tiếp;

- Trực tiếp kiểm tra, xem xét và hướng dẫn thành viên gặp khó khăn khi thực hiện nhiệm vụ được giao. Trong trường hợp cần thiết, đối với nội dung quan trọng, khó khăn, phức tạp, Trưởng đoàn phải trực tiếp cùng các thành viên trong Đoàn tập trung xem xét, xác minh làm rõ để kết luận chính xác, khách quan, kịp thời;

- Quá trình thanh tra, nếu có thành viên nào đã hoàn thành nhiệm vụ được phân công, Trưởng đoàn có thể quyết định để thành viên đó không tham gia tiếp cuộc thanh tra, khi cần thiết có thể triệu tập trở lại hoặc chuyển sang thực hiện nhiệm vụ cùng với bộ phận khác. Đây là sự linh hoạt trong chỉ đạo, vừa làm cho Đoàn thanh tra được gọn nhẹ, nhưng vẫn bảo đảm yêu cầu của cuộc thanh tra.

*b3. Nghe ý kiến cơ quan chủ quản cấp trên trực tiếp của đối tượng thanh tra*

Trong hoạt động thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra phải lắng nghe ý kiến của cơ quan chủ quản cấp trên đối tượng thanh tra. Đây là việc làm quan trọng, vì:

*Thứ nhất,* cung cấp những ý kiến đánh giá ưu, khuyết điểm, sai phạm của đối tượng là tài liệu tham khảo rất quan trọng cho đoàn thanh tra;

*Thứ hai,* qua trao đổi, Đoàn Thanh tra tranh thủ sự đồng tình của cơ quan chủ quản cấp trên đối với các dự kiến đánh giá của đoàn hoặc lường trước được những ý kiến không nhất trí để có biện pháp tiến hành thanh tra bổ sung, củng cố hồ sơ vững chắc hơn, nhờ đó khi chính thức kết luận sẽ đạt hiệu qủa cao hơn.

*b4) Tổ chức họp, làm việc với đối tượng thanh tra*

Khi cần thiết, Trưởng đoàn thanh tra có thể tổ chức họp làm việc với đối tượng thanh tra.

Có thể tổ chức tranh luận, hội thảo hoặc trao đổi ý kiến. Hình thức này áp dụng chủ yếu đối với những vấn đề không có dấu hiệu sai phạm lớn nhưng cần làm sáng tỏ như: cơ chế quản lý, phương pháp chỉ đạo, điều hành v.v…

Họp làm việc là hình thức làm việc để đối tượng thanh tra trả lời những câu hỏi nhằm làm rõ những vấn đề mà Trưởng đoàn thanh tra quan tâm khi hồ sơ, tài liệu thu được chưa phản ánh rõ bản chất vấn đề sai phạm hoặc có đủ hồ sơ, tài liệu nhưng ý kiến đánh giá của đối tượng thanh tra mâu thuẫn với Đoàn thanh tra; đây cũng là hình thức để đối tượng thanh tra giải trình.

Họp, tranh luận làm việc thực chất là để làm rõ đúng, sai, thấy rõ trách nhiệm của đối tượng, nên rất phức tạp, thường có sự chống đối của đối tượng thanh tra. Trưởng đoàn thanh tra cần chuẩn bị chu đáo, đưa ra những nội dung, những câu hỏi có trọng tâm để đối tượng trả lời và phải chủ động trong suốt quá trình tiến hành trao đổi làm việc.

Trong khi làm việc, trao đổi, Trưởng đoàn thanh tra cần vận dụng nguyên tắc phát huy quyền dân chủ; tránh việc áp đặt quan điểm, gợi ý theo chủ quan của mình; chỉ đưa ra nhận định, đánh giá, kết luận khi đối tượng thanh tra không đủ chứng cứ bảo vệ hoặc khi Đoàn Thanh tra đã có chứng cứ được thẩm tra, xác định.

Việc làm việc, trao đổi phải làm đúng thủ tục hành chính; có biên bản ghi câu hỏi và trả lời; những ý kiến tiếp nhận hoặc giải trình của đối tượng có thể kèm theo băng ghi âm, ghi hình. Biên bản làm việc, chất vấn được đọc lại cho đối tượng nghe và ký tên. Việc làm này rất cần thiết vì bảo đảm giá trị pháp lý của hồ sơ.

b5. Tổ chức nghe ý kiến phản ảnh của quần chúng và của công luận báo chí

Việc tổ chức nghe ý kiến phản ảnh của quần chúng trong phạm vi đơn vị được thanh tra cần tập trung vào những nội dung liên quan đến cuộc thanh tra và Trưởng đoàn thanh tra phải luôn có ý thức bảo vệ họ để tránh tình trạng họ bị trù úm.

Đối với những thông tin do công luận, báo chí đã nêu có liên quan đến nội dung thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra tổ chức gặp gỡ, trao đổi làm rõ nguồn thông tin; những căn cứ có thể chứng minh vấn đề đã nêu.

Việc tổ chức nghe ý kiến cần tiến hành trên nguyên tắc tôn trọng ý kiến quần chúng và công luận; thực hiện theo quy định của Luật Khiếu nại và Luật Tố cáo, Luật Báo chí; phát huy quyền dân chủ và tiến hành đúng thủ tục hành chính, có ghi biên bản và lấy chữ ký xác nhận của người đã tham gia.

b6. Thu thập thông tin từ các cơ quan, đơn vị hữu quan, các cơ quan đã tiến hành thanh tra, kiểm tra, giám sát

Thông qua tiếp xúc với các cơ quan, đơn vị hữu quan, các cơ quan đã tiến hành thanh tra, kiểm tra, giám sát, giúp cho Trưởng đoàn thanh tra có được cái nhìn tổng quát, toàn diện về đối tượng được thanh tra, thấy rõ hơn được mối liên hệ giữa các sự vật, hiện tượng, bản chất của vấn đề; phát hiện kịp thời những vấn đề mới cần xem xét, hoặc những vấn đề cần được tiếp tục làm rõ thêm đảm bảo mục đích, yêu cầu, nội dung của cuộc thanh tra.

Trưởng đoàn thanh tra cần nghe ý kiến của các cơ quan chức năng có liên quan đến nội dung thanh tra.

Khai thác sử dụng những hồ sơ tài liệu của các cơ quan đã kiểm tra, thanh tra, giám sát hoặc của các cơ quan hữu quan khác để tránh đi vào những vấn đề đã có kết luận đúng đắn hoặc vô tình hợp pháp hoá các hành vi sai phạm; tránh trùng lắp, hay chồng chéo về phạm vi thanh tra, nội dung thanh tra.

Các cơ quan có chức năng quản lý tổng hợp, như: tài chính, ngân hàng, kế hoạch, thống kê…sẽ giúp Đoàn Thanh tra nắm vững hơn các cơ chế quản lý chuyên ngành với đối tượng thanh tra; cung cấp cho Đoàn Thanh tra những đánh giá ưu, khuyết điểm, sai phạm có đối chiếu so sánh với tình hình phát triển chung của vùng hoặc của cả nước; cung cấp những tư liệu, báo cáo mà đối tượng thanh tra đã báo cáo để Đoàn Thanh tra đối chiếu với kết qủa thanh tra.

Để nắm vững cơ chế quản lý chuyên ngành, Trưởng đoàn thanh tra cần chỉ đạo thành viên của Đoàn tranh thủ nghe ý kiến của cơ quan quản lý chuyên ngành và có thể sử dụng những ý kiến đánh gía (bằng văn bản) như một căn cứ khi kết luận.

b7. Xử lý các hành vi chống đối

Hành vi chống đối thường xảy ra khi có hành vi vi phạm, sai phạm nhưng đối tượng cố tình muốn che giấu. Biểu hiện của hành vi chống đối thường là: cố tình làm chậm trễ hoặc không cung cấp tài liệu, báo cáo; sửa chữa hoặc thay đổi hiện vật, chứng cứ, làm chứng từ giả hoặc hủy bỏ chứng cứ tài liệu; cố ý thuyên chuyển, kỷ luật, điều động…hoặc trù dập, đe doạ để ngăn cản người muốn tố cáo với Đoàn Thanh tra hoặc người có ý thức cộng tác với Đoàn Thanh tra; hối lộ, mua chuộc, đe dọa cán bộ thanh tra hoặc hối lộ cấp trên để che đỡ khuyết điểm, sai phạm cho mình hoặc can thiệp trái pháp luật vào cuộc thanh tra; xúi giục, xuyên tạc để kích động quần chúng hiểu sai sự thật, hiểu sai mục đích cuộc thanh tra và có khi dùng cả bạo lực chống lại người thi hành công vụ.

Khi có sự chống đối, Trưởng đoàn thanh tra phải nghiên cứu, phân tích nguyên nhân vì sao đối tượng thanh tra có hành vi chống đối; cùng với việc vận động, thuyết phục, làm tốt công tác tư tưởng, đồng thời phải củng cố hồ sơ, tài liệu, chứng cứ vững chắc và khi cần thiết phải vận dụng các quyền được quy định tại Khoản 1 Điều 41 Luật Thanh tra.

Cũng cần phải phân biệt rõ giữa hành vi chống đối với quyền được giải trình, khiếu nại của đối tượng. Chống đối là sự cố ý vi phạm quy định của pháp luật bằng những thủ đoạn gian trá, thâm hiểm để cản trở hoặc chống đối hoạt động của Đoàn Thanh tra.

Để xử lý tình huống “đối tượng thanh tra có hành vi chống đối” cần vận dụng kết hợp tổng hợp nhiều biện pháp với sự tham gia của các cơ quan chức năng.

b8. Chỉ đạo lập biên bản, hoàn chỉnh hồ sơ từng phần của cuộc thanh tra

Căn cứ vào nhiệm vụ được giao, mỗi thành viên Đoàn thanh tra phải phụ trách từng nội dung thanh tra hoặc tham gia tổ, nhóm công tác tiến hành thanh tra từng nội dung theo từng lĩnh vực hoặc từng phòng, ban, đơn vị… Trưởng đoàn thanh tra phải chỉ đạo các thanh tra viên lập biên bản và lập hồ sơ từng phần theo mục đích, yêu cầu, phạm vi, nội dung mà kế hoạch tiến hành thanh tra đã đề ra.

Hồ sơ báo cáo phải bao gồm đầy đủ các tài liệu sau:

- Báo cáo theo đề cương yêu cầu; báo cáo giải trình;

- Biên bản làm việc với đối tượng (nếu có);

- Biên bản thẩm tra, xác minh;

- Bản tổng hợp kết quả thanh tra từng phần.

Kinh nghiệm cho thấy, nếu biên bản từng phần rõ ràng, chi tiết, hồ sơ, chứng cứ đầy đủ thì báo cáo kết quả thanh tra cuối cùng hay kết luận cả cuộc thanh tra sẽ đạt chất lượng cao.

Từng thành viên (hoặc tổ, nhóm) Đoàn thanh tra có trách nhiệm báo cáo bằng văn bản với Trưởng đoàn thanh tra về kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao và phải chịu trách nhiệm về tính chính xác, trung thực của báo cáo đó.

Trường hợp nhận thấy nội dung báo cáo chưa rõ, chưa đủ thì Trưởng đoàn thanh tra yêu cầu thành viên Đoàn thanh tra bổ sung, làm rõ thêm.

b9. Báo cáo tiến độ thực hiện nhiệm vụ thanh tra

Trưởng đoàn thanh tra có trách nhiệm báo cáo với Người ra quyết định thanh tra về tiến độ thực hiện nhiệm vụ của Đoàn thanh tra theo kế hoạch tiến hành thanh tra đã được phê duyệt hoặc theo yêu cầu đột xuất của Người ra quyết định thanh tra; báo cáo được thể hiện bằng văn bản, gồm các nội dung: tiến độ thực hiện nhiệm vụ; nội dung đã hoàn thành; nội dung đang tiến hành; công việc thực hiện trong thời gian tới; những kiến nghị, đề xuất (nếu có) với Người ra quyết định thanh tra.

b10. Kết thúc việc thanh tra trực tiếp

Chuẩn bị kết thúc việc thanh trực tiếp, Trưởng đoàn thanh tra tổ chức họp Đoàn thanh tra để thống nhất các nội dung công việc cần thực hiện cho đến ngày dự kiến kết thúc thanh tra trực tiếp với đối tượng thanh tra.

Trưởng đoàn thanh tra báo cáo với Người ra quyết định thanh tra về dự kiến kết thúc việc thanh tra trực tiếp với đối tượng thanh tra.

Trưởng đoàn thanh tra thông báo bằng văn bản về thời gian kết thúc thanh tra trực tiếp với đối tượng thanh tra và gửi cho Thủ trưởng cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng thanh tra biết hoặc nếu cần thiết, có thể tổ chức buổi làm việc với đối tượng thanh tra để thông báo việc kết thúc thanh tra; buổi làm việc được lập thành biên bản và được ký giữa Thủ trưởng cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng thanh tra với Trưởng đoàn thanh tra.

**c) Kết thúc cuộc thanh tra**

c1. Báo cáo kết quả thanh tra

Báo cáo kết quả thanh tra khi kết thúc cuộc thanh tra là văn bản quan trọng phản ánh kết quả của cuộc thanh tra. Báo cáo kết quả thanh tra là sản phẩm trí tuệ, công sức của cả Đoàn thanh tra và Trưởng đoàn là người phải trực tiếp nắm tình hình kết quả thanh tra, nghiên cứu, phân tích đánh giá các sự kiện đó, tổng hợp và viết báo cáo kết quả thanh tra. Trưởng đoàn với tư cách là người quản lý, chỉ đạo, điều hành phải là người nắm chắc mục đích, yêu cầu, phạm vi, nội dung của cuộc thanh tra, nắm chắc tình hình kết quả, kết luận các sự việc qua thanh tra. Trưởng đoàn là người chịu trách nhiệm trước pháp luật và Người ra quyết định thanh tra về kết quả cuộc thanh tra, Trưởng đoàn phải trực tiếp xây dựng và hoàn thiện báo cáo kết quả thanh tra.

Việc chuẩn bị Báo cáo kết quả thanh tra phải là một quá trình được tích luỹ, phân tích, đánh giá các sự kiện thu thập trong quá trình tiến hành thanh tra. Khi cuộc thanh tra đã giải quyết được về cơ bản một số nội dung quan trọng, thì Trưởng đoàn thanh tra cần chuẩn bị đề cương và bắt đầu viết dự thảo Báo cáo kết quả thanh tra. Việc chủ động dự thảo Báo cáo kết quả thanh tra có những thuận lợi:

- Trưởng đoàn có điều kiện thực tế để kiểm tra, xem xét, đối chiếu lại tính đúng đắn, chính xác của các tài liệu, số liệu, chứng cứ... mà các thành viên Đoàn đã thanh tra, đánh giá, kết luận và báo cáo với Trưởng đoàn; nếu có những điểm còn chưa chặt chẽ thì kịp thời chỉ đạo xác minh, bổ sung cho đầy đủ, chính xác. Quá trình dự thảo Báo cáo kết quả thanh tra, Trưởng đoàn phải luôn đối chiếu những vấn đề đã được xem xét, đánh giá, kết luận với yêu cầu, nội dung của cuộc thanh tra.

- Do thời hạn thanh tra đã được quy định chặt chẽ, nếu như sau khi Đoàn thanh tra đã rút khỏi nơi được thanh tra mà Báo cáo kết quả thanh tra chưa được hoàn chỉnh sẽ gây ra rất nhiều trở ngại. Trước hết, đối tượng thanh tra sẽ có một khoảng thời gian chờ đợi dự thảo Kết luận thanh tra hoặc Kết luận thanh tra, gây lãng phí thời gian và tâm lý căng thẳng không cần thiết, do thời gian này Đoàn đã rút khỏi nơi được thanh tra, do vậy nếu quá trình chuẩn bị dự thảo báo cáo kết quả thanh tra thấy còn những vấn đề chưa đạt yêu cầu, những tài liệu, số liệu... chưa thật yên tâm, tin tưởng về tính đúng đắn, chính xác thì cũng khó có điều kiện để xem xét, xác minh, bổ sung và như vậy sẽ ảnh hưởng đến tính chính xác và khách quan của kết luận thanh tra.

Chuẩn bị sớm dự thảo báo cáo kết quả thanh tra và luôn bổ sung, sửa đổi hoàn chỉnh trong quá trình thanh tra để đến khi các thành viên trong Đoàn đã kết thúc nhiệm vụ của họ, thì về cơ bản dự thảo báo cáo kết quả thanh tra thanh tra đã được viết xong. Muốn được như vậy, đòi hỏi một quá trình liên tục tập trung suy nghĩ của Trưởng đoàn, phải luôn kết hợp giữa yêu cầu, nội dung của cuộc thanh tra với những vấn đề đã được mỗi thành viên Đoàn thanh tra xem xét, kết luận để có được cái nhìn tổng quát, thấy rõ được mối liên hệ giữa chúng và xác định rõ bản chất của sự việc, kịp thời phát hiện thấy rõ những thiếu sót cụ thể trong xem xét, kết luận từng sự việc đó, để chỉ đạo các thành viên Đoàn tiếp tục xem xét, bổ sung cho đầy đủ, chính xác hơn.

Theo quy định tại Điều 49 Luật 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 và 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 phải được gửi cho Thủ trưởng cơ quan thanh tra nhà nước cùng cấp.

Theo quy định tại Điều 27 Nghị định số 86/2011/NĐ-CP của Chính phủ, Trưởng đoàn thanh tra có trách nhiệm tổ chức xây dựng báo cáo kết quả thanh tra; tổ chức họp Đoàn thanh tra để thảo luận về dự thảo báo cáo kết quả thanh tra; trường hợp các thành viên Đoàn thanh tra có ý kiến khác nhau thì Trưởng đoàn thanh tra xem xét, quyết định và chịu trách nhiệm về quyết định của mình.

Báo cáo kết quả thanh tra phải có các nội dung sau đây:

- Đánh giá, kết luận cụ thể về từng nội dung đã tiến hành thanh tra;

- Xác định rõ tính chất, mức độ vi phạm, nguyên nhân, trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật;

- Ý kiến khác nhau giữa thành viên Đoàn thanh tra với Trưởng đoàn thanh tra về nội dung báo cáo kết quả thanh tra;

- Những kiến nghị sửa đổi, bổ sung, hủy bỏ những quy định pháp luật không đúng, không phù hợp phát hiện qua thanh tra.

- Biện pháp xử lý đã được áp dụng và kiến nghị biện pháp xử lý.

Trường hợp phát hiện có hành vi tham nhũng thì trong Báo cáo kết quả thanh tra phải nêu rõ trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức để xảy ra hành vi tham nhũng theo các mức độ: yếu kém về năng lực quản lý; thiếu trách nhiệm trong quản lý; bao che cho người có hành vi tham nhũng. Báo cáo kết quả thanh tra phải nêu rõ quy định của pháp luật làm căn cứ để xác định tính chất, mức độ vi phạm, kiến nghị biện pháp xử lý.

c2.Xây dựng, hoàn thiện, công bố và gửi kết luận thanh tra

Trưởng đoàn thanh tra có trách nhiệm giúp Người ra quyết định thanh tra xây dựng, hoàn thiện, công bố và gửi Kết luận thanh tra, cụ thể là:

- Theo quy định tại Điều 30, Điều 31 Nghị định số 86/2011/NĐ-CP của Chính phủ thìTrưởng đoàn thanh tra có trách nhiệm giúp Người ra quyết định thanh tra xây dựng dự thảo kết luận thanh tra; trước khi kết luận chính thức, nếu xét thấy cần thiết thì người ra quyết định thanh tra gửi dự thảo kết luận thanh tra cho đối tượng thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra nghiên cứu giải trình của đối tượng thanh tra về những vấn đề chưa nhất trí (nếu có) của đối tượng thanh tra với nội dung của dự thảo kết luận thanh tra.

- Căn cứ báo cáo kết quả thanh tra của Đoàn thanh tra; kết quả xem xét nội dung giải trình của đối tượng thanh tra (nếu có) và các tài liệu liên quan, Trưởng đoàn thanh tra hoàn thiện và trình Người ra quyết định thanh tra ký Kết luận thanh tra. Kết luận thanh tra gồm các nội dung theo quy định tại Khoản 2 Điều 50 Luật Thanh tra, cụ thể là:

+ Đánh giá việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn của đối tượng thanh tra thuộc nội dung thanh tra;

+ Kết luận về nội dung thanh tra;

+ Xác định rõ tính chất, mức độ vi phạm, nguyên nhân, trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật;

+ Biện pháp xử lý theo thẩm quyền và kiến nghị biện pháp xử lý.

+ Những kiến nghị liên quan đến cơ chế, chính sách.

Để nâng cao hiệu qủa công tác thanh tra, kết luận thanh tra phải nêu rõ được đúng, sai; tính chất, mức độ và tác hại; nêu rõ nguyên nhân khách quan, chủ quan; quy rõ trách nhiệm tập thể, cá nhân; trách nhiệm của cấp trên và của cấp dưới; kiến nghị các giải pháp sửa chữa của đối tượng và của cấp trên; kiến nghị hoặc quyết định các hình thức xử lý kinh tế, hành chính và hình sự (nếu có).

Kết luận thanh tra phải có sức thuyết phục cao, biểu hiện ở tính đúng đắn, khách quan và có giá trị thiết thực về kinh tế, xã hội bao gồm: ngăn chặn, phòng ngừa sai phạm, xử lý nghiêm minh các vi phạm pháp luật để góp phần nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước.

- Trưởng đoàn thanh tra có trách nhiệm giúp Người ra quyết định thanh tra tổ chức việc công bố kết luận thanh tra hoặc gửi kết luận thanh tra cho đối tượng thanh tra; trường hợp cần thiết, khi được Người ra quyết định thanh tra thể ủy quyền, Trưởng đoàn thanh tra tổ chức công bố Kết luận thanh tra.

Theo quy định tại Điều 39 Luật Thanh tra thì Kết luận thanh tra phải được công khai, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác.

Trong thời hạn 10 ngày, kể từ ngày ký kết luận thanh tra, Người ra quyết định thanh tra có trách nhiệm thực hiện việc công khai kết luận thanh tra và lựa chọn ít nhất một trong các hình thức công khai theo quy định của Chính phủ, cụ thể là:

+ Công bố tại cuộc họp

Người ra quyết định thanh tra hoặc Trưởng đoàn thanh tra được ủy quyền thông báo bằng văn bản cho thủ trưởng cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân là đối tượng thanh tra về thời gian, địa điểm, thành phần tham dự buổi công bố kết luận thanh tra. Thành phần tham dự buổi công bố kết luận thanh tra gồm: Người ra quyết định thanh tra, Đoàn thanh tra, đối tượng thanh tra, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan;

Người ra quyết định thanh tra hoặc Trưởng đoàn thanh tra đọc toàn văn kết luận thanh tra; nêu rõ trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc thực hiện kết luận thanh tra; việc công bố kết luận thanh tra có thể kèm theo công bố những quyết định xử lý về thanh tra (nếu có).

Đối tượng thanh tra được quyền giải trình và khiếu nại những vấn đề kết luận chưa thỏa đáng. Các đại biểu tham dự được phát biểu ý kiến tham gia.

Việc công bố kết luận thanh tra được lập thành biên bản.

+ Tổ chức họp báo;

+ Thông báo trên phương tiện thông tin đại chúng;

+ 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 cùng cấp;

+ Niêm yết tại trụ sở làm việc của cơ quan, tổ chức là đối tượng thanh tra;

+ Cung cấp theo yêu cầu của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan.

- Theo quy định tại Khoản 1 Điều 50 Luật Thanh tra, kết luận thanh tra được gửi tới Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp, cơ quan thanh tra nhà nước cấp trên, đối tượng thanh tra. Trường hợp Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước là Người ra quyết định thanh tra thì kết luận thanh tra còn phải được gửi cho Thủ trưởng cơ quan thanh tra nhà nước cùng cấp.

c3. Giao trả hồ sơ, tài liệu cho đối tượng thanh tra

Sau khi có kết luận thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra có trách nhiệm tổ chức việc giao trả hồ sơ, tài liệu không cần thu giữ cho đối tượng thanh tra.

Trưởng đoàn thanh tra có thể quyết định giao trả hồ sơ, tài liệu trước khi kết luận thanh tra, nhưng phải đảm bảo những hồ sơ, tài liệu đó không cần thu giữ hoặc không liên quan đến nội dung kết luận thanh tra.

Việc giao trả hồ sơ, tài liệu được lập thành biên bản giao nhận giữa Đoàn thanh tra và đối tượng thanh tra.

c4. Tổng kết hoạt động của Đoàn thanh tra

Sau khi có kết luận thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra có trách nhiệm tổ chức họp Đoàn thanh tra để tổng kết, rút kinh nghiệm về hoạt động của Đoàn thanh tra. Nội dung tổng kết gồm các nội dung sau:

- Đánh giá kết quả thanh tra so với mục đích, yêu cầu của cuộc thanh tra;

- Đánh giá kết quả thực hiện chức trách, nhiệm vụ được giao, việc thực hiện trình tự, thủ tục thanh tra, tuân thủ quy định giám sát, kiểm tra hoạt động Đoàn thanh tra, Quy tắc ứng xử của cán bộ thanh tra và các quy định khác có liên quan đến hoạt động Đoàn thanh tra.

- Những bài học kinh nghiệm rút ra qua cuộc thanh tra;

- Những kiến nghị, đề xuất của Đoàn thanh tra (nếu có);

Để đánh giá kết quả một cuộc thanh tra cần chú ý đến các nội dung: đánh giá một cách chính xác, đúng mức các ưu điểm, khuyết điểm, sai phạm, có chứng cứ chính xác, bảo đảm tính hợp pháp và hợp lý; nguyên nhân khách quan, chủ quan của khuyết điểm, sai phạm, quy rõ trách nhiệm tập thể và trách nhiệm cá nhân đối với vi phạm, có địa chỉ rõ ràng; kiến nghị được những giải pháp có tính khả thi (theo từng cấp độ khác nhau) khắc phục sai phạm.

- Khen thưởng, kỷ luật đối với Đoàn thanh tra và đề nghị cấp có thẩm quyền xét khen thưởng:

+ Việc bình bầu, đề nghị khen thưởng phải được tiến hành công khai, dân chủ, khách quan theo quy định của pháp luật và hướng dẫn của Tổng Thanh tra Chính phủ về thi đua khen thưởng;

+ Trong quá trình thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra, thành viên Đoàn thanh tra vi phạm điều cấm trong hoạt động thanh tra hoặc có những hành vi vi phạm pháp luật phải được xem xét, xử lý theo quy định hiện hành.

Để đánh giá một Đoàn thanh tra hoặc thành viên Đoàn thanh tra hoàn thành cuộc thanh tra đạt yêu cầu như thế nào, cần chú ý các vấn đề: chất lượng và thời hạn hoàn thành cuộc thanh tra; không để xảy ra vi phạm kỷ luật, nội bộ đoàn kết cùng hoàn thành nhiệm vụ; có ý thức tổ chức, chấp hành nghiêm kỷ luật, chế độ báo cáo; trong quá trình thanh tra, sau thanh tra không để phát sinh những tình huống phức tạp; giải quyết tốt những vấn đề thuộc thẩm quyền của Đoàn Thanh tra.

- Kết thúc việc tổng kết hoạt động của Đoàn thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra có báo cáo bằng văn bản về những nội dung tổng kết, rút kinh nghiệm về hoạt động của Đoàn thanh tra với Người ra quyết định thanh tra và Thủ trưởng đơn vị chủ trì cuộc thanh tra.

c.5. Lập, bàn giao hồ sơ thanh tra

Theo quy định tại Điều 59 Luật Thanh tra, hồ sơ cuộc thanh tra gồm có:

- Quyết định thanh tra; kế hoạch tiến hành thanh tra; các văn bản bổ sung, sửa đổi quyết định, kế hoạch tiến hành thanh tra; thay đổi, bổ sung Trưởng đoàn thanh tra, thành viên Đoàn thanh tra (nếu có); biên bản thanh tra; biên bản làm việc, biên bản kiểm tra, xác minh; báo cáo, giải trình của đối tượng thanh tra; báo cáo tiến độ, báo cáo thực hiện nhiệm vụ của thành viên Đoàn thanh tra; báo cáo kết quả thanh tra;

- Kết luận thanh tra;

- Văn bản về việc xử lý, kiến nghị việc xử lý;

- Nhật ký Đoàn thanh tra và các tài liệu khác có liên quan đến cuộc thanh tra;

- Tài liệu khác có liên quan.

Khi tiến hành thanh tra độc lập, hồ sơ thanh tra gồm có:

- Văn bản phân công nhiệm vụ thanh tra;

- Biên bản thanh tra (nếu có);

- Quyết định xử lý hoặc văn bản kiến nghị việc xử lý;

- Tài liệu khác có liên quan.

Trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày có kết luận thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra có trách nhiệm tổ chức việc lập hồ sơ cuộc thanh tra, bàn giao hồ sơ thanh tra cho cơ quan trực tiếp quản lý Trưởng đoàn thanh tra. Trường hợp trở ngại do khách quan thì thời gian bàn giao hồ sơ thanh tra có thể kéo dài nhưng không quá 90 ngày. Trong trường hợp Người ra quyết định thanh tra không phải là Thủ trưởng cơ quan trực tiếp quản lý Trưởng đoàn thanh tra thì Trưởng đoàn thanh tra báo cáo Người ra quyết định thanh tra để xin ý kiến chỉ đạo việc bàn giao hồ sơ thanh tra cho cơ quan có thẩm quyền.

Việc bàn giao hồ sơ thanh tra phải được lập thành biên bản; việc lập, quản lý, sử dụng hồ sơ thanh tra được thực hiện theo quy định của pháp luật.

**2. Về xử lý quan hệ giữa Đoàn Thanh tra với đối tượng thanh tra**

Nói chung, mọi thành viên Đoàn thanh tra đều tiếp xúc, làm việc với mọi người ở nơi được thanh tra, nhưng chủ yếu về những vấn đề thuộc phạm vi, trách nhiệm của thành viên đó. Trưởng đoàn là người quyết định chính đối với mọi hoạt động thanh tra tại cơ quan, đơn vị được thanh tra, chịu trách nhiệm về kết quả cuộc thanh tra, nên mọi việc làm, thái độ ứng xử, giải quyết sự việc trong quá trình thanh tra đều có tác động quan trọng trực tiếp đến đối tượng thanh tra. Do vậy, xử lý đúng đắn mối quan hệ giữa Trưởng đoàn và đối tượng thanh tra có tác động tích cực đến kết quả cuộc thanh tra.

Trưởng đoàn thanh tra cần làm tốt những việc sau đây:

**a. Làm cho đối tượng thanh tra hiểu rõ được mục đích, yêu cầu, nội dung cuộc thanh tra và trách nhiệm đối tượng phải cộng tác, hợp tác với Đoàn thanh tra**

Để cuộc thanh tra thực hiện nhanh chóng, đạt kết quả, Trưởng đoàn có kế hoạch và bố trí thời gian thích hợp tiếp xúc với đối tượng và những người có trách nhiệm ở nơi được thanh tra để vừa làm tốt công tác chính trị tư tưởng với họ, vừa giúp Trưởng đoàn có thêm những thông tin cần thiết về các nội dung cần thanh tra. Quá trình thanh tra, khi đi vào giai đoạn xem xét kết luận, kiến nghị, thì càng cần thiết phải có những biện pháp thích hợp làm cho nhận thức và trách nhiệm của đối tượng thanh tra đúng đắn hơn, nhằm hạn chế mức thấp nhất những ý nghĩ, việc làm tiêu cực phát sinh và cố gắng phát huy những mặt tích cực của họ.

**b. Quan hệ với đối tượng thanh tra trên cơ sở kế hoạch làm việc cụ thể**

Đây là biện pháp nhằm bảo đảm cho Đoàn thanh tra chủ động trong việc bố trí thời gian, nhân lực để xem xét, nghiên cứu tài liệu, tiếp xúc với người có liên quan ở nơi được thanh tra; ngược lại nơi được thanh tra cũng chủ động trong việc sắp xếp thời gian, nhân lực, tài liệu nhằm bảo đảm cho cuộc thanh tra tiến hành thuận lợi và không gây tác động lớn, làm cản trở đến hoạt động bình thường của cơ quan, tổ chức, cá nhân được thanh tra.

**c. Quá trình dự thảo Báo cáo kết quả thanh tra, dự thảo kết luận thanh tra. Trưởng đoàn quyết định việc thăm dò, tham khảo ý kiến của đối tượng thanh tra hoặc người có liên quan một cách thích hợp.**

Việc thăm dò, tham khảo ý kiến của đối tượng thanh tra hoặc người có liên quan, nhất là những người có trách nhiệm tại nơi được thanh tra nhằm mục đích để họ được trình bày hết ý kiến với từng nội dung hoặc toàn bộ dự thảo báo cáo kết quả thanh tra; qua đó Trưởng đoàn xem xét, giải thích, phân tích làm cho họ thấy rõ những mặt đúng, sai của họ, bảo đảm cho những nhận xét, đánh giá, kết luận của Đoàn được đúng đắn và sự tiếp thu của đối tượng được nghiêm túc.

**3. Về xử lý mối quan hệ với Người ra quyết định thanh tra**

Tuy không trực tiếp giải quyết các công việc cụ thể của Đoàn thanh tra nhưng Người ra quyết định thanh tra có vị trí, vai trò hết sức quan trọng đối với Đoàn thanh tra. Người ra quyết định thanh tra có trách nhiệm chỉ đạo, kiểm tra, giám sát Đoàn thanh tra thực hiện đúng nội dung, thời hạn ghi trong Quyết định thanh tra.

Trong quá trình thanh tra, Trưởng đoàn có thẩm quyền quyết định những việc liên quan đến hoạt động của Đoàn tại cơ quan, đơn vị được thanh tra nhằm bảo đảm cho cuộc thanh tra đạt kết quả, nhưng đồng thời Trưởng đoàn cũng phải chịu trách nhiệm trước pháp luật và Người ra quyết định thanh tra về hoạt động của Đoàn về những nội dung có liên quan trong kết luận của cuộc thanh tra. Do vậy, để vừa phát huy đầy đủ quyền chủ động trong chỉ đạo của Trưởng đoàn, vừa thực hiện sự chỉ đạo chặt chẽ của Người ra quyết định thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra phải báo cáo với Người ra quyết định thanh tra về các vấn đề sau:

*- Kế hoạch tiến hành thanh tra*

Đây là văn bản trước khi triển khai phải được Người ra quyết định xem xét có ý kiến và phê duyệt.

*- Báo cáo tiến độ cuộc thanh tra*

Tiến độ thanh tra theo từng thời gian, những tình huống phức tạp, những vấn đề đặc biệt được phát hiện hoặc nảy sinh trong thanh tra cần báo cáo và xin ý kiến chỉ đạo của Người ra quyết định thanh tra.

- *Khi chuẩn bị kết thúc thanh tra, cần báo cáo*

Dự kiến đánh giá tình hình, đánh giá những yêu cầu, nội dung đã đạt được, các vấn đề tồn tại cần giải quyết; dự kiến nhận xét, đánh giá, kết luận thanh tra; dự kiến việc kết thúc cuộc thanh tra. Những vấn đề này cần được Người ra quyết định thanh tra xem xét và có ý kiến chỉ đạo.

*- Trong quá trình ra kết luận thanh tra*

Người ra kết luận thanh tra có quyền yêu cầu Trưởng đoàn thanh tra báo cáo làm rõ thêm những vấn đề cần thiết phục vụ cho việc ra kết luận thanh tra. Trường hợp cần thiết, Người ra kết luận thanh tra yêu cầu Đoàn thanh tra tiến hành thanh tra bổ sung để làm rõ thêm một số nội dung thì Trưởng đoàn thanh tra phải chấp hành nghiêm túc. Kết quả thanh tra bổ sung phải được báo cáo bằng văn bản và Trưởng đoàn thanh tra phải chịu trách nhiệm về tính chính xác, trung thực, khách quan của nội dung báo cáo.

**4. Về xử lý mối quan hệ với các cơ quan, tổ chức hữu quan khác**

Đoàn thanh tra muốn thực hiện tốt nhiệm vụ và quyền hạn của mình, Trưởng đoàn cần xây dựng mối quan hệ với các cơ quan, tổ chức liên quan khác:

- Với cơ quan, tổ chức cấp trên, cấp dưới trực tiếp của đối tượng thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra coi mối quan hệ này là cần thiết để họ cung cấp cho Đoàn thanh tra các thông tin, nhằm tạo điều kiện cho việc thẩm tra, xác minh được thuận lợi. Thậm chí, theo yêu cầu của Đoàn thanh tra, họ có sự phối hợp cần thiết theo đúng quy định của pháp luật trong việc thực hiện nhiệm vụ của Đoàn thanh tra;

- Với cơ quan bảo vệ pháp luật, Trưởng đoàn thanh tra có sự phối hợp để họ giúp mình phòng ngừa, đấu tranh chống hành vi vi phạm pháp luật. Theo đề nghị của Đoàn thanh tra, các cơ quan bảo vệ pháp luật có thể cung cấp thông tin, điều tra, xác minh một nội dung cụ thể nào của cuộc thanh tra. Đặc biệt cơ quan bảo vệ pháp luật có thể phối hợp với Đoàn thanh tra trong việc xử lý các vi phạm pháp luật trong quá trình thanh tra và sau thanh tra;

- Với cơ quan chuyên môn, để họ giúp Đoàn thanh tra về văn bản, tài liệu có liên quan đến cuộc thanh tra. Khi cần thiết, họ giúp Đoàn thanh tra nhanh chóng thu thập thông tin chính xác cho việc thẩm tra, xác minh, trưng cầu giám định…

**III. NGUYÊN TẮC, PHƯƠNG PHÁP CÔNG TÁC CỦA TRƯỞNG ĐOÀN THANH TRA**

Để quản lý, chỉ đạo, điều hành hoạt động của Đoàn thanh tra đạt kết quả thì Trưởng đoàn thanh tra phải tuân thủ những nguyên tắc và có phương pháp công tác phù hợp, đảm bảo tính khoa học và tính thực tiễn.

**1. Nguyên tắc công tác của Trưởng đoàn**

**a. Coi trọng công tác chính trị, tư tưởng trong suốt quá trình thanh tra**

Công tác chính trị, tư tưởng nhằm tạo ra sự thống nhất cao trong nội bộ Đoàn thanh tra về mục đích, yêu cầu cuộc thanh tra, tạo ra nhận thức đúng đắn của đối tượng được thanh tra về cuộc thanh tra và trách nhiệm của họ, tranh thủ sự đồng tình, ủng hộ trong các cơ quan chức năng có liên quan đến cuộc thanh tra.

Để quá trình thanh tra được thuận lợi và đạt kết quả tốt thì việc tạo ra sự thống nhất về nhận thức, ý nghĩa, mục đích của cuộc thanh tra trong nội bộ Đoàn là yêu cầu quan trọng đầu tiên và phải được tiến hành trong suốt cuộc thanh tra. Trưởng đoàn cần tổ chức thảo luận dân chủ trong nội bộ Đoàn để mọi người quán triệt, đồng thời luôn chú ý uốn nắn nhận thức và việc làm không đúng của các thành viên Đoàn hoặc kịp thời giải quyết những vấn đề nảy sinh trong quá trình thanh tra.

Điều 2 Luật Thanh tra quy định *“hoạt động thanh tra nhằm phát hiện sơ hở trong cơ chế quản lý, chính sách, pháp luật để kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền biện pháp khắc phục; phòng ngừa, phát hiện và xử lý 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 hoạt động quản lý nhà nước; bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân”*. Tuy nhiên, không ít đơn vị và cá nhân chưa nhận thức đúng, nhiều trường hợp dấu diếm, né tránh, có khi cản trở, chống đối. Do vậy, công tác chính trị, tư tưởng phải làm cho mọi người ở nơi được thanh tra, nhất là với những cán bộ có trách nhiệm ở đó hiểu rõ mục đích, yêu cầu của cuộc thanh tra và trách nhiệm của họ, trên cơ sở đó phân hoá đối tượng, hạn chế các nhân tố tiêu cực, phát huy nhân tố tích cực, góp phần vào kết quả cuộc thanh tra.

**b. Thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ và thực thi chế độ thủ trưởng trong Đoàn thanh tra**

Trên cơ sở bàn bạc, thảo luận dân chủ trong Đoàn, Trưởng đoàn quyết định và chịu trách nhiệm về toàn bộ hoạt động của Đoàn thanh tra.

Trưởng đoàn thanh tra với vai trò người quản lý, chỉ đạo, điều hành phải tuân thủ nguyên tắc tập trung dân chủ và thực thi chế độ thủ trưởng trong Đoàn thanh tra.

Trong Đoàn thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra như người chỉ huy dàn nhạc. C.Mác đã chỉ ra rằng: *tất cả mọi hoạt động xã hội có nhiều người tham gia thì đều cần đến sự quản lý và Người đã ví người quản lý như một chỉ huy dàn nhạc. Với những nhạc công giỏi, bản nhạc hay nhưng người chỉ huy tồi sẽ tạo ra những âm thanh chói tai, còn những người chỉ huy tài sẽ tạo ra những âm thanh hài hoà, tuyệt mỹ*. Trưởng đoàn thanh tra phải là người quản lý giỏi, có vậy mới phát huy được trí tuệ của tập thể các thành viên trong Đoàn thực thi công vụ. Trưởng đoàn phải biết phối hợp hoạt động của các thành viên trong Đoàn, trên cơ sở phân công và hợp tác hành động hợp lý, nhịp nhàng, đồng bộ theo một kế hoạch thống nhất, nhất quán và xử lý các mối quan hệ nhanh nhạy, chính xác.

Trưởng đoàn thanh tra có vai trò quyết định trong cuộc thanh tra. Vì thế, quyền lực và trách nhiệm phải tập trung ở Trưởng đoàn. Trưởng đoàn phải biết sử dụng quyền lực đúng pháp luật, đồng thời luôn luôn phải tự xác định trách nhiệm cao nhất trước pháp luật, trước tập thể Đoàn thanh tra về toàn bộ kết quả của cuộc thanh tra.

Trong quản lý điều hành, Trưởng đoàn phải biết làm công tác lãnh đạo, phải là người biết bao quát và điều khiển công việc của tập thể để đạt mục tiêu, yêu cầu nhiệm vụ của Đoàn thanh tra. Thực chất của lãnh đạo là tìm hiểu mối tương quan giữa các cá nhân trong Đoàn và động viên, thúc đẩy họ hoàn thành nhiệm vụ chất lượng cao và nhanh chóng. Trưởng đoàn phải quyết đoán đúng và dám chịu trách nhiệm về mọi quyết định của mình.

*Như vậy*, Trưởng đoàn thanh tra chính là người quản lý, người lãnh đạo cao nhất trong Đoàn thanh tra, có quyền quyết định về các vấn đề liên quan đến nội dung, phương pháp thanh tra, đến phân công phân nhiệm các thành viên trong Đoàn để thực hiện cuộc thanh tra đạt kết quả cao. Đương nhiên, Trưởng đoàn phải chịu trách nhiệm cao nhất trước tập thể, trước Người ra quyết định thanh tra. Trưởng đoàn thanh tra thực thi công việc của người Thủ trưởng trong tập thể Đoàn thanh tra.

**2. Phương pháp công tác của Trưởng đoàn thanh tra**

Trưởng đoàn trực tiếp chỉ đạo, quản lý, điều hành mọi hoạt động của các thành viên trong Đoàn. Do vậy, phương pháp công tác của Trưởng đoàn phải biết kết hợp được giữa hoạt động nghiệp vụ thanh tra và hoạt động lãnh đạo, tổ chức, quản lý.

**a. Nắm chắc kế hoạch thanh tra và các vấn đề trọng tâm, nhưng đồng thời phải linh hoạt trong chỉ đạo trước những diễn biến của tình hình**

Trưởng đoàn chịu trách nhiệm chỉ đạo chung, nên phải có tầm nhìn bao quát để thấy rõ được diễn biến các hoạt động thanh tra đối với kế hoạch chung của cuộc thanh tra, nhưng phải biết nắm lấy những nội dung trọng tâm để tập trung chỉ đạo, thúc đẩy tiến độ chung. Tuy nhiên, cuộc thanh tra thường diễn biến phức tạp, có thể nảy sinh những vấn đề mới chưa dự kiến được; cho nên trong phong cách chỉ đạo của Trưởng đoàn không được cứng nhắc mà phải biết bám sát thực tế, từ thực tế hoạt động thanh tra của Đoàn mà xử lý tình huống linh hoạt để điều chỉnh kịp thời, chính xác.

**b. Giữ được vai trò là hạt nhân đoàn kết thống nhất trong nội bộ Đoàn thanh tra, tạo mối quan hệ tốt với đối tượng được thanh tra, tranh thủ được sự đồng tình của cán bộ, nhân viên ở nơi được thanh tra, sự đồng tình ủng hộ của các cơ quan có trách nhiệm và có liên quan đến nội dung và đối tượng thanh tra.**

Đoàn thanh tra có nhiều người, trình độ nhận thức không đồng đều, mỗi người lại có phong cách làm việc khác nhau và mỗi người có nhiệm vụ cụ thể. Để chỉ đạo Đoàn thanh tra hoạt động theo mục tiêu chung, trước hết đòi hỏi Trưởng đoàn phải là hạt nhân đoàn kết trong nội bộ Đoàn, thực hiện dân chủ, tôn trọng và lắng nghe ý kiến của các thành viên, đồng thời đấu tranh thẳng thắn nhằm duy trì kỷ luật trong Đoàn, được như vậy mới tạo ra sự tín nhiệm, tin cậy của các thành viên trong Đoàn, đảm bảo uy tín của Đoàn.

Nhiều cuộc thanh tra tiến hành thanh tra nhiều nội dung phức tạp và có liên quan đến nhiều cơ quan khác nhau, đến cả các cơ quan chỉ đạo bên trên của đối tượng thanh tra. Do vậy, cần “tranh thủ” được sự đồng tình, ủng hộ của các cơ quan nói trên để tạo điều kiện cho cuộc thanh tra được tiến hành thuận lợi.

**c. Tăng cường công tác kiểm tra của Trưởng đoàn đối với các thành viên**

Trưởng đoàn thanh tra với nhiệm vụ chính là chỉ đạo, quản lý, điều hành Đoàn thanh tra thực hiện quyết định thanh tra và kế hoạch tiến hành thanh tra đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt, nên Trưởng đoàn thanh tra phải kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ được phân công của mỗi nhóm công tác, mỗi thành viên của Đoàn thanh tra.

Nội dung kiểm tra bao gồm một số nội dung chính sau:

- Kiểm tra việc thực hiện quyết định thanh tra và kế hoạch công tác của các thành viên trong Đoàn thanh tra đã được người có thẩm quyền phê duyệt;

- Kiểm tra việc vận dụng các biện pháp nghiệp vụ để thu thập, kiểm tra, xác minh, đánh giá chứng cứ;

- Kiểm tra việc áp dụng các quy định của pháp luật để kết luận từng chuyên đề, từng lĩnh vực mà mỗi thành viên, mỗi nhóm được phân công phụ trách;

- Kiểm tra việc thực hiện thực hiện các hành vi bị cấm theo quy định của Luật Thanh tra, các quy định (quy trình thanh tra; quy chế ứng xử; giám sát, kiểm tra hoạt động của Đoàn thanh tra) do Tổng Thanh tra Chính phủ ban hành.

Để xét duyệt các báo cáo kết quả thanh tra của mỗi thành viên trong Đoàn, Trưởng đoàn không chỉ nghe báo cáo, mà còn phải trực tiếp đọc, nghiên cứu, đối chiếu các tài liệu, số liệu, chứng cứ... mà thành viên đã báo cáo; khi cần thiết có thể trực tiếp gặp đối tượng thanh tra để khẳng định thêm tính chính xác của các báo cáo kết quả trên.

Khi nhận định, đánh giá, kết luận một vấn đề, sự việc nào, Trưởng đoàn đặt nó trong tổng thể tình hình ở đó để thấy rõ mối quan hệ tác động lẫn nhau và từ đó mà thấy rõ được bản chất của các sự kiện đó. Đồng thời, cũng phải xem xét diễn biến của sự việc đó trong hoàn cảnh lịch sử cụ thể, có như vậy mới nhận định, đánh giá đúng những thành tích, những tồn tại, tính chất, mức độ sai phạm và nguyên nhân của nó. Từ đó, mới đưa ra được sự đánh giá một cách khách quan, chân thực và kiến nghị xử lý đúng đắn, khả thi.

**d. Ghi nhật ký đoàn thanh tra theo quy định**

Nhật ký đoàn thanh tra là tài liệu ghi lại những diễn biến cuộc thanh tra, những hoạt động chủ yếu của Đoàn thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra là người có trách nhiệm trực tiếp ghi nhật ký của Đoàn. Sổ nhật ký được làm theo mẫu của Thanh tra Chính phủ; được ghi chép từ sau khi có quyết định thanh tra cho đến khi Đoàn thanh tra hoàn thành báo cáo kết quả thanh tra. Sau mỗi một ngày làm việc, Trưởng đoàn phải ghi lại những sự kiện, những diễn biến của cuộc thanh tra, những hoạt động chủ yếu của Đoàn thanh tra và phải chịu trách nhiệm về tính trung thực của những nội dung đó. Nhật ký Đoàn thanh tra được lưu trong hồ sơ cuộc thanh tra.

**IV. NHỮNG YÊU CẦU ĐẶT RA ĐỐI VỚI TRƯỞNG ĐOÀN**

Đất nước ta đang trong quá trình đổi mới về mọi mặt, nhất là trong quản lý kinh tế, từ nền kinh tế vận hành theo cơ chế tập trung, quan liêu, bao cấp chuyển sang nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần vận hành theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước đã phát sinh nhiều quan hệ mới. Nhiều chủ trương, chính sách, văn bản pháp luật mới về quản lý nhà nước, quản lý kinh tế được ban hành. Nền kinh tế thị trường, bên cạnh mặt tích cực thúc đẩy sản xuất phát triển cũng nảy sinh rất nhiều tiêu cực, nhiều thủ đoạn làm ăn gian dối, phi pháp rất tinh vi và trắng trợn. Tình hình đó đặt ra cho công tác thanh tra những yêu cầu mới phải có sự đổi mới hơn nữa về nhận thức, về nội dung, về đối tượng thanh tra, về phương pháp thanh tra.

Trưởng đoàn thanh tra với vai trò là người trực tiếp điều hành cuộc thanh tra càng cần phải tự đổi mới, nâng cao, hoàn thiện hơn nữa trong nhận thức, trong học tập và phương pháp công tác của mình.

Thực tế hoạt động thời gian qua cho thấy, trong mỗi cuộc thanh tra dù lớn hay nhỏ Trưởng đoàn thanh tra cũng cần phấn đấu vươn lên trên một số lĩnh vực chủ yếu sau:

**1. Trình độ hiểu biết chủ trương, chính sách, pháp luật và thực tế xã hội**

Mỗi cuộc thanh tra đều đề cập đến nhiều chủ trương, chính sách, nhiều văn bản pháp luật khác nhau, đó là cơ sở pháp lý để xem xét và đánh giá đúng - sai đối với việc làm của đối tượng được thanh tra. Nếu mỗi thanh viên Đoàn thanh tra khi được giao nhiệm vụ cụ thể phải tìm hiểu, nghiên cứu những văn bản pháp luật liên quan, thì Trưởng đoàn lại càng phải nỗ lực tìm hiểu, nghiên cứu, quán triệt nhiều hơn. Tuy nhiên hiện nay, trình độ hiểu biết của nhiều Trưởng đoàn đang còn nhiều hạn chế, nhiều Thanh tra viên chưa thật sự quan tâm thích đáng tìm hiểu những chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước thuộc lĩnh vực thanh tra mà mình phụ trách để tích luỹ hiểu biết thường xuyên. Do vậy, khi bắt tay vào nhận nhiệm vụ mới tìm hiểu nghiên cứu, sẽ gặp nhiều khó khăn, lúng túng.

Trước yêu cầu đổi mới hoạt động thanh tra hiện nay, càng đòi hỏi mỗi Thanh tra viên phải trau dồi, học tập, tìm hiểu thường xuyên chủ trương chính sách và thực tế xã hội, coi đó là một quá trình tích luỹ đối với mỗi Thanh tra viên, tạo cho mình sự hiểu biết đa dạng, phong phú; đó là điều kiện cần thiết để có thể đảm nhiệm và làm tốt được vai trò Trưởng đoàn trong tình hình mới.

**2. Trình độ và khả năng phân tích và tổng hợp để nâng cao chất lượng Kết luận thanh tra**

Mỗi thành viên trong Đoàn được giao xem xét kết luận một hoặc một số nội dung cụ thể, để phục vụ cho kết luận chung của cuộc thanh tra. Trong trách nhiệm của mình, Trưởng đoàn không chỉ quản lý, chỉ đạo các thành viên thực hiện kế hoạch chung, mà còn phải trực tiếp nghiên cứu, phân tích để đánh giá chính xác, khách quan, kết luận đúng bản chất sự vật, hiện tượng trong từng phần mà mỗi thành viên đã nêu ra, đặt nó trong mối liên hệ chung của toàn cuộc thanh tra, qua đó tổng hợp lại, nêu lên được bản chất của nội dung trong đánh giá, kết luận toàn cuộc thanh tra nâng cao chất lượng báo cáo kết quả thanh tra.

Thực tế, nhiều Trưởng đoàn thanh tra chưa thực hiện được tốt yêu cầu trên. Một số Trưởng đoàn nhìn sự việc tản mạn, chưa tập trung được vào những vấn đề chính yếu, hoặc chỉ thấy biểu hiện bên ngoài mà chưa làm rõ được bản chất của vấn đề, như vậy là chưa làm đúng chức trách của Trưởng đoàn.

Để làm tốt chức trách của mình, Trưởng đoàn cần rèn luyện thói quen tư duy từ những vấn đề cụ thể đi đến khái quát, từ hiện tượng đi vào bản chất, đồng thời phải thực hiện được “miệng nói, tay làm”, không chỉ biết “cho ý kiến chỉ đạo” mà còn phải biết “tự mình suy nghĩ và trực tiếp hành động” khi cần thiết. Trong quá trình thanh tra, Trưởng đoàn không chỉ nghe báo cáo của các thành viên, mà phải tìm đọc, nghiên cứu rất nhiều tài liệu, số liệu liên quan, không chỉ gặp gỡ một vài đối tượng mà cả nhiều người khác có liên quan để trao đổi, tìm hiểu thêm; qua đó so sánh, đối chiếu, tìm ra mối liên hệ giữa các sự việc, khái quát hoá tình hình chung để đưa ra được những nhận xét, kết luận chung đúng với bản chất của nó. Đó là phong cách chỉ đạo và yêu cầu Trưởng đoàn thanh tra phải phấn đấu phải đạt tới.

**3. Trưởng đoàn thanh tra phải chủ động tham mưu với Người ra quyết định thanh tra để kết luận cuộc thanh tra và xử lý sau thanh tra**

Sau khi nhận được báo cáo kết quả thanh tra của Trưởng đoàn thanh tra, Người ra quyết định thanh tra có trách nhiệm xem xét nội dung báo cáo, xây dựng và ban hành kết luận thanh tra.

Mặc dù kết luận cuộc thanh tra là trách nhiệm của Người ra quyết định thanh tra và trong quá trình tiến hành thanh tra Người ra quyết định thanh tra đã thường xuyên theo dõi, chỉ đạo hoạt động của Đoàn thanh tra nhưng không ai hiểu đặc điểm, tình hình, những ưu điểm và thiếu sót, khuyết điểm của đối tượng thanh tra hơn Trưởng đoàn thanh tra. Vì vậy, Trưởng đoàn thanh tra cần tham mưu cho Người ra quyết định thanh tra xây dựng và ban hành kết luận thanh tra, cụ thể là:

- Trong quá trình ra Kết luận thanh tra, nếu Người ra quyết định thanh tra yêu cầu Trưởng đoàn thanh tra, thành viên Đoàn thanh tra báo cáo để làm rõ thêm những vấn đề trong báo cáo kết quả thanh tra hoặc giao cho Đoàn thanh tra tiến hành thanh tra, làm rõ thêm một số nội dung để phục vụ cho việc kết luận thanh tra thì Trưởng đoàn và các thành viên của Đoàn phải thực hiện nghiêm túc.

 Kết quả thanh tra bổ sung phải được báo cáo bằng văn bản, làm cơ sở cho việc ra văn bản kết luận thanh tra:

- Trong trường hợp đối tượng thanh tra giải trình về những vấn đề chưa nhất trí với nội dung của dự thảo kết luận thanh tra mà việc giải trình đó được thực hiện bằng văn bản và có các chứng cứ để chứng minh cho ý kiến giải trình của mình thì Trưởng đoàn thanh tra giúp Người ra quyết định thanh tra xem xét giải trình và các chứng cứ của đối tượng thanh tra (nếu người ra quyết định thanh tra yêu cầu). Việc xem xét này phải thực hiện vô tư, khách quan, nghiêm túc với tinh thần cầu thị.

- Kết luận thanh tra là sản phẩm cuối cùng của cuộc thanh tra, do Người ra quyết định thanh tra ký, ban hành. Các kiến nghị và quyết định xử lý về thanh tra vô cùng quan trọng, có giá trị pháp lý buộc các đối tượng thanh tra và đối tượng có liên quan đến cuộc thanh tra có trách nhiệm thi hành. Vì vậy, Trưởng đoàn thanh tra có trách nhiệm tham mưu giúp Người ra kết luận thanh tra phân tích, chỉ rõ nguyên nhân chủ quan, khách quan, trách nhiệm tập thể, trách nhiệm cá nhân, các kiến nghị và các quyết định xử lý thanh tra chính xác, khách quan và khả thi.

Trưởng đoàn phải tham mưu chỉ đạo và tổ chức thực hiện kết luận, kiến nghị và quyết định xử lý về thanh tra./.

**Chuyên đề 5
TRÌNH TỰ, THỦ TỤC
GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH**

Dù ở cấp thẩm quyền nào, việc giải quyết khiếu nại hành chính về cơ bản cũng đều phải thực hiện theo các bước sau:

- Tiếp nhận, và xử lý đơn thư khiếu nại;

- Chuẩn bị giải quyết vụ, việc khiếu nại;

- Thẩm tra, xác minh vụ, việc khiếu nại;

- Ra quyết định và công bố quyết định giải quyết khiếu nại;

- Thi hành quyết định và lưu trữ hồ sơ vụ, việc.

Các bước trong quá trình giải quyết khiếu nại được tiến hành kế tiếp nhau. Tuy nhiên việc tiếp nhận và xử lý đơn thư được coi như một nghiệp vụ riêng. Do vậy, dưới đây chỉ trình bày những bước còn lại trong trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính. Việc giải quyết khiếu nại lần đầu hoặc lần hai về cơ bản đều phải tuân theo các bước cơ bản như nhau.

**1. Chuẩn bị giải quyết khiếu nại**

Bước chuẩn bị giải quyết khiếu nại được bắt đầu từ khâu nghiên cứu sơ bộ vụ việc đến khi xây dựng được kế hoạch, giải quyết bước này cần thực hiện các công việc sau:

**a) Nghiên cứu sơ bộ vụ, việc**

Nghiên cứu sơ bộ vụ việc khiếu nại là một khâu quan trọng của bước chuẩn bị. Mục đích của khâu này nhằm làm rõ và củng cố nội dung chủ yếu về vụ, việc: Chẳng hạn, tên, địa chỉ, tư cách người khiếu nại; yêu cầu cụ thể của người khiếu nại; cơ sở, căn cứ của các yêu cầu trong khiếu nại; thẩm quyền giải quyết, và tính chất của vụ, việc... Cho nên, kết quả nghiên cứu sơ bộ vụ, việc là căn cứ để cấp có thẩm quyền quyết định theo một trong hai hướng sau:

- Thông báo không giải quyết vụ, việc theo quy định của pháp luật;

- Thụ lý giải quyết vụ, việc theo trình tự, thủ tục pháp luật quy định.

Nghiên cứu sơ bộ vụ, việc có thể thực hiện như sau:

- Nghiên cứu hồ sơ vụ, việc

Sau khi khiếu nại của công dân đã đến với cơ quan thẩm quyền giải quyết thì hồ sơ vụ, việc khiếu nại được xác lập. Đôi khi khiếu nại đến với cơ quan giải quyết thông qua con đường công văn, thư từ, chuyển đơn. Do vậy, nghiên cứu hồ sơ vụ, việc sẽ là công việc đương nhiên khi làm công tác chuẩn bị. Tuy nhiên, hồ sơ vụ, việc ở thời điểm này thường là thông tin, tài liệu do bên khiếu nại cung cấp: Đơn hoặc biên bản ghi lời khiếu nại; bằng chứng về quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính bị khiếu nại; tài liệu có liên quan.

 - Nghiên cứu vụ, việc qua người khiếu nại, người bị khiếu nại và những người liên quan

Khi việc nghiên cứu qua hồ sơ chưa làm rõ được các yêu cầu thì có thể kết hợp qua tiếp xúc với người khiếu nại, người bị khiếu nại và những người liên quan, yêu cầu họ trình bày, cung cấp thêm tài liệu, chứng cứ. Thông qua đó, các bên có cơ hội hiểu kĩ hơn về các vấn đề liên quan quyền, lợi ích, nghĩa vụ của mình trong vụ, việc. Người khiếu nại có thể nhận thực lại và thay đổi quyết định của mình về khiếu nại như điều chỉnh nội dung khiếu nại, rút đơn khiếu nại. Nguời bị khiếu nại có thể kịp thời nhận ra sai phạm để khắc phục, sửa chữa hoặc giải trình về nội dung bị khiếu nại...

- Nghiên cứu tại nơi có vụ, việc

Nhìn chung việc nghiên cứu khảo sát ban đầu phải xuống địa bàn nơi có vụ, việc khiếu nại. Trên thực tế, nhiều vụ việc khiếu nại nhờ có khảo sát tại địa bàn mà cán bộ nghiệp vụ đã sớm đề xuất được cách giải quyết kịp thời để khiếu nại chấm dứt hoặc có cách giải quyết thích hợp sau này. Đặc biệt với vụ, việc được nhận định phức tạp thì việc nghiên cứu sơ bộ tại địa bàn thường là một công việc bắt buộc trước khi thụ lý.

Qua nghiên cứu sơ bộ ban đầu nội dung khiếu nại, tính chất vụ, việc sơ bộ được xác định rõ.

Cũng có khả năng khiếu nại có thể chấm dứt do người khiếu nại tự nguyện rút đơn khi đó việc rút đơn phải làm thành văn bản. Đối với vụ, việc đơn giản, tài liệu đầy đủ thì khiếu nại có thể được giải quyết ngay, khiếu nại chấm dứt; sau khi hòan tất việc nghiên cứu sơ bộ, cán bộ nghiệp vụ kết thúc khâu này bằng báo cáo khảo sát vụ, việc gửi lên cấp có thẩm quyền để làm căn cứ xử lý, giải quyết vụ việc.

**b) Thụ lý giải quyết khiếu nại**

Thụ lý khiếu nại là sự khởi đầu cho quá trình bắt đầu chính thức đưa vụ, việc vào giải quyết theo trình tự, thủ tục pháp luật quy định. Thời điểm thụ lý là mốc để tính thời hạn giải quyết theo quy định của pháp luật, là mốc thời gian để người khiếu nại có thể thực hiện các quyền khiếu nại tiếp theo hoặc thực hiện quyền khởi kiện ra tòa nếu cần thiết.

Trong thời hạn 10 ngày làm việc, kể từ ngày nhận được khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính, quyết định kỷ luật cán bộ, công chức thuộc thẩm quyền giải quyết mà không thuộc một trong các trường hợp được quy định tại Điều 11 của Luật khiếu nại, người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu hoặc lần hai phải thụ lý giải quyết. Đối với trường hợp nhiều người khiếu nại về cùng một nội dung và cử người đại diện để thực hiện việc khiếu nại thì thụ lý khi trong đơn khiếu nại có đầy đủ chữ ký của những người khiếu nại và có văn bản cử người đại diện. Trường hợp không thụ lý giải quyết thì phải nêu rõ lý do trong văn bản thông báo cho người khiếu nại.

Đối với khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính, người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại thông báo việc thụ lý bằng văn bản đến người khiếu nại, cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền chuyển khiếu nại đến (nếu có) và cơ quan thanh tra nhà nước cùng cấp biết. Đối với khiếu nại quyết định kỷ luật cán bộ, công chức thì văn bản thông báo việc thụ lý được gửi cho người khiếu nại. Đối với trường hợp nhiều người khiếu nại về cùng một nội dung và cử người đại diện để thực hiện việc khiếu nại thì văn bản thông báo việc thụ lý được gửi đến người đại diện.

Văn bản thụ lý giải quyết khiếu nại của cấp có thẩm quyền là căn cứ pháp lý để tiến hành giải quyết theo trình tự, thủ tục pháp luật quy định. Thực tế cho thấy còn nhiều cơ quan, đơn vị còn xem nhẹ thủ tục này, chưa xác định việc quyết định thụ lý vụ việc là một khâu bắt buộc trong giải quyết khiếu nại, là cơ sở để tính thời hạn giải quyết khiếu nại.

Sau khi có thụ lý giải quyết, hồ sơ vụ việc có thể được chuyển tiếp bàn giao cho các cán bộ nghiệp vụ để thẩm tra, xác minh. Do vậy, việc bàn giao hồ sơ phải chặt chẽ, đầy đủ, bảo đảm tính liên tục của thông tin, tài liệu đã được xử lý.

**c) Kiểm tra lại quyết định hành chính, hành vi hành chính, quyết định kỷ luật cán bộ, công chức bị khiếu nại**

Sau khi thụ lý khiếu nại, người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu phải kiểm tra lại quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại.

Đối với khiếu nại quyết định kỷ luật cán bộ, công chức, người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại phải trực tiếp kiểm tra lại hoặc phân công người có trách nhiệm kiểm tra lại quyết định kỷ luật cán bộ, công chức bị khiếu nại.

Nội dung kiểm tra lại bao gồm:

+ Căn cứ pháp lý ban hành quyết định hành chính, thực hiện hành vi hành chính, ban hành quyết định kỷ luật cán bộ, công chức;

+ Thẩm quyền ban hành quyết định hành chính, thực hiện hành vi hành chính, ban hành quyết định kỷ luật cán bộ, công chức;

+ Nội dung của quyết định hành chính, việc thực hiện hành vi hành chính, quyết định kỷ luật cán bộ, công chức;

+ Trình tự, thủ tục ban hành, thể thức và kỹ thuật trình bày quyết định hành chính, quyết định kỷ luật cán bộ, công chức;

+ Các nội dung khác (nếu có).

 Sau khi kiểm tra lại quyết định hành chính, hành vi hành chính nếu thấy khiếu nại là đúng thì người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu ra quyết định giải quyết khiếu nại ngay.

Trường hợp chưa có cơ sở kết luận nội dung khiếu nại thì tự mình tiến hành xác minh, kết luận nội dung khiếu nại hoặc giao cơ quan thanh tra nhà nước cùng cấp hoặc cơ quan, tổ chức, cá nhân khác tiến hành xác minh nội dung khiếu nại, kiến nghị giải quyết khiếu nại.

**d) Quyết định việc giao nhiệm vụ xác minh nội dung khiếu nại, quyết định xác minh nội dung khiếu nại**

Đối với vụ việc giải quyết khiếu nại phải tiến hành xác minh nội dung khiếu nại để có căn cứ giải quyết thì Người giải quyết khiếu nại tự mình xác minh hoặc giao cơ quan thanh tra nhà nước cùng cấp hoặc cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân thuộc quyền quản lý của mình tiến hành xác minh nội dung khiếu nại.

Quyết định giao nhiệm vụ xác minh nội dung khiếu nại bao gồm các nội dung sau: Cơ quan, tổ chức, đơn vị được giao nhiệm vụ xác minh nội dung khiếu nại; nội dung được giao xác minh; thời hạn giao xác minh.

Khi cần thiết, người giải quyết khiếu nại, cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân được giao nhiệm vụ xác minh thành lập Đoàn xác minh hoặc Tổ xác minh nội dung khiếu nại. Nếu giao cho cơ quan thanh tra nhà nước tiến hành xác minh thì Chánh thanh tra có quyền ban hành quyết định xác minh nội dung khiếu nại. Quyết định về việc xác minh nội dung khiếu nại bao gồm các nội dung: Nội dung được giao xác minh, thời hạn xác mình, Thành lập Đoàn xác minh hoặc tổ xác minh; Nhiệm vụ, quyền hạn của Đoàn xác minh và các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan.

Người có trách nhiệm xác minh có các quyền, nghĩa vụ sau đây:

- Yêu cầu người khiếu nại, người bị khiếu nại, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan cung cấp thông tin, tài liệu và chứng cứ về nội dung khiếu nại;

- Yêu cầu người khiếu nại, người bị khiếu nại, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan giải trình bằng văn bản về nội dung liên quan khiếu nại;

- Triệu tập người khiếu nại, người bị khiếu nại, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan;

- Trưng cầu giám định;

- Tiến hành các biện pháp kiểm tra, xác minh khác theo quy định của pháp luật;

- Báo cáo kết quả xác minh và chịu trách nhiệm trước pháp luật về kết quả xác minh.

**e) Xây dựng kế hoạch xác minh nội dung khiếu nại**

Trong trường hợp thành lập Đoàn xác minh hoặc Tổ xác minh thì Tổ trưởng hoặc Trưởng đoàn xác minh có trách nhiệm lập kế hoạch xác minh nội dung khiếu nại, trình người ra quyết định thành lập Tổ xác minh hoặc Đoàn xác minh phê duyệt và tổ chức thực hiện.

Kế hoạch xác minh nội dung khiếu nại gồm:

+ Căn cứ pháp lý để tiến hành xác minh;

+ Mục đích, yêu cầu của việc xác minh;

+ Nội dung xác minh;

+ Cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân phải làm việc để thu thập, xác minh các thông tin, tài liệu, bằng chứng;

+ Các điều kiện, phương tiện phục vụ cho việc xác minh;

+ Dự kiến thời gian thực hiện từng công việc, nhiệm vụ cụ thể của từng thành viên; thời gian dự phòng để xử lý các công việc phát sinh;

+ Việc báo cáo tiến độ thực hiện;

+ Các nội dung khác (nếu có).

Sau khi kế hoạch xác minh được người ra quyết định xác minh phê duyệt, Đoàn xác minh (Tổ xác minh) tiến hành các hoạt động xác minh.

**g) Tập hợp và nghiên cứu tài liệu liên quan**

Để có căn cứ pháp lý và tài liệu giúp cho giải quyết vụ việc nhanh chóng, người thụ lý giải quyết phải sưu tầm, tập hợp các tài liệu có liên quan như:

- Văn bản, tài liệu do người khiếu nại đề cập trong đơn khiếu nại làm căn cứ cho yêu cầu được khôi phục, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người khiếu nại.

- Văn bản, tài liệu liên quan đến quyết định, hành vi bị khiếu nại. Đây cũng là tài liệu phục vụ cho việc xem xét, bảo đảm tính đúng đắn, hợp pháp của quyết định hành chính hoặc hành vi bị khiếu nại;

- Văn bản tài liệu nghiệp vụ hướng dẫn, chỉ đạo giải quyết khiếu nại và các lĩnh vực có liên quan.

- Văn bản, tài liệu tham khảo; đặc điểm lãnh thổ, dân cư, tài liệu phục vụ đã giải quyết tương tự...

Trên cơ sở kế hoạch giải quyết đã được thông qua, và tài liệu về vụ, việc cần thiết phải nghiên cứu, tập huấn nghiệp vụ nếu cần trước khi triển khai chính thực.

**2. Tiến hành xác minh nội dung khiếu nại**

Quyết định giải quyết khiếu nại của cấp có thẩm quyền phụ thuộc nhiều vào kết quả thẩm tra, xác minh, kết luận, kiến nghị của cơ quan được giao nhiệm vụ xác minh. Do vậy, việc xác minh phải thu thập, làm rõ được các thông tin, tài liệu, bằng chứng đủ làm cơ sở để kết luận, kiến nghị với người có thẩm quyền phương án giải quyết vụ việc phù hợp những quy định của pháp luật.

Do vậy, đây là bước quyết định trong xem xét, giải quyết vụ, việc khiếu nại. Đồng thời, nó cũng là bước đòi hỏi cao nhất về trình độ nghiệp vụ, năng lực hoạt động nghề nghiệp của cán bộ được giao xác minh. Việc tiến hành xác minh được thực hiện theo trình tự sau:

**a) Công bố quyết định xác minh nội dung khiếu nại**

Trong trường hợp cần thiết, người giải quyết khiếu nại hoặc người có trách nhiệm xác minh thực hiện việc công bố quyết định xác minh nội dung khiếu nại tại cơ quan, tổ chức, đơn vị của người bị khiếu nại hoặc tại trụ sở cơ quan, tổ chức, đơn vị nơi phát sinh khiếu nại.

Thành phần tham dự buổi công bố gồm: Người giải quyết khiếu nại hoặc người có trách nhiệm xác minh, người khiếu nại, người bị khiếu nại hoặc người đại diện của người khiếu nại, của người bị khiếu nại và cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có liên quan.

Việc công bố quyết định xác minh nội dung khiếu nại được lập thành biên bản có chữ ký của người giải quyết khiếu nại hoặc người có trách nhiệm xác minh, người khiếu nại, người bị khiếu nại hoặc người đại diện của người khiếu nại, của người bị khiếu nại.

Biên bản được lập thành ít nhất ba bản, giao một bản cho bên khiếu nại, một bản cho bên bị khiếu nại và một bản lưu hồ sơ giải quyết khiếu nại.

**b) Vận dụng các biện pháp nghiệp vụ cơ bản để tiến hành xác minh**

Khi tiến hành thẩm tra, xác minh vụ, việc cần vận dụng một số biện pháp nghiệp vụ cơ bản sau:

**Biện pháp 1.** Làm việc với người khiếu nại, người bị khiếu nại, người có liên quan

Thực chất đây là quá trình khai thác thông tin từ các đối tượng có liên quan đến vụ việc. Phải chủ động và chuẩn bị kỹ về nội dung, phai nghiên cứu đối tượng, chuẩn bị các biện pháp nghiệp vụ để mau chóng xác định được vấn đề cần quan tâm xác minh.

Người có trách nhiệm xác minh làm việc trực tiếp và yêu cầu người khiếu nại hoặc người đại diện, người được ủy quyền, luật sư, trợ giúp viên pháp lý của người khiếu nại cung cấp thông tin, tài liệu, bằng chứng có liên quan đến nhân thân, nội dung khiếu nại. Đối với người khiếu nại: Yêu cầu xuất trình chứng minh nhân dân hoặc giấy tờ tùy thân khác, cung cấp địa chỉ nơi cư trú, số điện thoại để liên lạc, làm việc khi cần thiết. Đối với người đại diện, người được ủy quyền: Yêu cầu xuất trình chứng minh nhân dân, cung cấp giấy tờ, văn bản ủy quyền để chứng minh việc đại diện hợp pháp của mình. Đối với luật sư, trợ giúp viên pháp lý: Yêu cầu xuất trình giấy yêu cầu giúp đỡ về pháp luật hoặc giấy ủy quyền của người khiếu nại, thẻ luật sư, thẻ trợ giúp viên pháp lý, quyết định phân công trợ giúp pháp lý. Yêu cầu cung cấp các thông tin, tài liệu, bằng chứng liên quan đến nội dung khiếu nại mà người khiếu nại có được.

Người có trách nhiệm xác minh làm việc trực tiếp và yêu cầu người bị khiếu nại cung cấp thông tin, tài liệu, bằng chứng liên quan đến nội dung bị khiếu nại, giải trình về quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại.

Nội dung làm việc được lập thành biên bản, ghi rõ thời gian, địa điểm, thành phần, nội dung và có chữ ký của các bên. Biên bản được lập thành ít nhất hai bản, mỗi bên giữ một bản.

**Biện pháp 2.** Kiểm tra đối chiếu, xem xét thực tế

Việc kiểm tra, đối chiếu xem xét cụ thể hồ sơ, tài liệu, kho, quỹ liên quan hoặc đến tại nơi có sự kiện, vụ việc là cần thiết. Đây là một trong những biện pháp chủ yếu của công tác thanh tra và giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Trên cơ sở các nguyên tắc cơ bản và các phương châm chủ yếu, cán bộ nghiệp vụ chỉ có thể đưa ra kết luận nội dung gì, điều gì sau khi đã thẩm tra, xác minh các tài liệu sự kiện... Do vậy, việc kiểm tra đối chiếu xem xét đến tận nơi vừa là khâu kết thúc đánh giá thông tin, tài liệu, nhưng cũng có thể là khâu khởi đầu cho việc đưa đến thu thập thông tin, tài liệu tiếp theo.

Khâu chuẩn bị cho công việc bao gồm những vấn đề đã thu thập được, những vấn đề còn phải làm rõ, những số liệu, hiện vật, địa điểm đã được cung cấp... Đó là nội dung cần thiết phải làm rõ.

Chọn yếu tố, tiêu chí nào là cơ bản để kiểm tra; lựa chọn, thiết lập phương pháp kiểm tra như thế nào cho phù hợp lại là hai vấn đề then chốt quyết định trong sử dụng biện pháp nghiệp vụ này.

Các phương tiện, điều kiện phục vụ như kinh phí, kĩ thuật nghiệp vụ... sẽ giúp cho khâu kiểm tra, xem xét có kết quả tốt.

**Biện pháp 3.** Tổ chức đối chất, đối thoại giữa các đối tượng liên quan

Khi cần thiết, tổ chức đối chất giữa các đối tượng cung cấp thông tin có sự mâu thuẫn để khẳng định tính trung thực của mỗi bên là cơ sở để đánh giá tính đúng đắn của tài liệu thông tin làm chứng cứ cho việc kết luận vụ việc. Đối chất có thể tiến hành khi một trong hai bên đề nghị hoặc do chủ động của cán bộ thẩm tra, xác minh yêu cầu.

Đối thoại được quy định cụ thể tại Điều 30, Điều 39, Luật Khiếu nại.

Trong quá trình giải quyết khiếu nại lần đầu, lần hai người giải quyết khiếu nại gặp gỡ, đối thoại trực tiếp với người khiếu nại, người bị khiếu nại để làm rõ nội dung khiếu nại, yêu cầu của người khiếu nại và hướng giải quyết khiếu nại.

Theo đó, quy định về đối thoại bao gồm làm rõ nội dung, yêu cầu của người khiếu nại, hướng giải quyết vụ, việc. Cần có chuẩn bị kĩ về mục đích, nội dung, phương pháp tiến hành đối thoại.

Để việc vận dụng các biện pháp nghiệp vụ trên có kết quả tốt, cán bộ nghiệp vụ cần phải chuẩn bị nghiên cứu kĩ đối tượng và dự kiến về quá trình tác nghiệp.

**Biện pháp 4.** Trưng cầu giám định (nếu cần)

Trưng cầu giám định được sử dụng khi các thông tin, tài liệu, vật chứng thu thập được đòi hỏi việc đánh giá phải có đủ trình độ, khả năng chuyên môn và phương tiện để xem xét, kết luận. Khi đó, cán bộ thẩm tra, xác minh phải báo cáo người có thẩm quyền để yêu cầu các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền tiến hành giám định. Thủ tục trưng cầu giám định và giao, nhận kết quả giám định phải thực hiện theo quy định của pháp luật.

**Biện pháp 5.** Xác nhận của cơ quan có thẩm quyền

Trong quá trình thanh tra xác minh, thu thập thông tin, tài liệu, nếu thấy cần thiết người có thẩm quyền có thể yêu cầu các cơ quan tổ chức có thẩm quyền tiến hành xác nhận giúp cho quá trình làm rõ sự thật về khiếu naị được thuận lợi.

Văn bản được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cung cấp là một căn cứ pháp lý để cán bộ nghiệp vụ xem xét, kết luận vấn đề trong quá trình thẩm tra xác minh vụ việc.

**Biện pháp 6.** Sử dụng các phương tiện kỹ thuật hỗ trợ

Việc sử dụng các phương tiện kĩ thuật một cách hợp lý sẽ thúc đẩy quá trình giải quyết khiếu nại được nhanh chóng, kịp thời, chính xác và hiệu quả.

Các phương tiện kĩ thuật hỗ trợ như máy ảnh, máy ghi âm, ghi hình, máy tính cùng các phương tiện kỹ thuật khác bảo vệ thông tin, tài liệu trong thanh tra, xét khiếu tố… phải được xác định đúng vị trí trong hoạt động nghiệp vụ. Người sử dụng cần thiết phải nghiên cứu để sử dụng chúng một cách hiệu quả, hợp lý.

Qua thực tế cho thấy, hiện nay các phương tiện kỹ thuật hỗ trợ được trang bị và sử dụng vào hoạt động nghiệp vụ còn rất hạn chế và chưa hiệu quả. Thậm chí chưa có cách nhìn thống nhất về vấn đề này. Một số loại phương tiện kỹ thuật và việc sử dụng các phương tiện này chưa thực sự trở thành một biện pháp nghiệp vụ trong giải quyết khiếu nại, tố cáo. Máy vi tính, kĩ thuật mạng thông tin… cần phải được nghiên cứu triển khai như một phương tiện kỹ thuật thực thụ trong tương lai gần (trước mắt phục vụ cho việc tra cứu, lưu giữ thông tin sau này là xử lý nghiệp vụ...). Vì vậy các cơ quan quản lý nhà nước và các cơ quan thanh tra cần xác định đúng vị trí, tầm quan trọng của các phương tiện kĩ thuật, đầu tư và có biện pháp để sử dụng nó cho hiệu quả để nó thực sự trở thành một biện pháp nghiệp vụ trong quy trình nghiệp vụ giải quyết khiếu nại, tố cáo

**Biện pháp 7.** Đánh giá thông tin, xác định căn cứ

Khác với các biện pháp trên, ở đây cán bộ nghiệp vụ tiến hành phân tích, tổng hợp, so sánh trên tài liệu, qua tiếp xúc với các bên, qua đối chất, kiểm tra, xem xét thực tế... để đánh giá thông tin, tài liệu đã thu thập được xác định, kiểm tra tính chính xác, chân thực để làm cơ sở cho việc kết luận, giải quyết khiếu nại.

Bằng phân tích, tổng hợp, so sánh... đối chiếu với các quy định của văn bản pháp luật, chính sách của Nhà nước để đưa ra những nhận xét, kết luận chính; làm rõ nguyên nhân sai phạm, mục đích, động cơ của các hành vi vi phạm..., xác định tính đúng sai, chân thực của từng nội dung cụ thể để giải quyết khiếu nại đạt hiệu quả.

Trình tự vận dụng các biện pháp nghiệp vụ phụ thuộc vào quá trình giải quyết cụ thể của vụ, việc khiếu nại. Quá trình vận dụng các biện pháp này được thực hiện đan xen và liên tục: kiểm tra xem xét - gặp gỡ đương sự - phân tích so sánh... Quá trình đó phải là quá trình sử dụng tổng hợp nhiều biện pháp và linh hoạt nhằm làm cho việc vận dụng các biện pháp có hiệu quả.

**c. Báo cáo kết quả xác minh nội dung khiếu nại**

Người có trách nhiệm xác minh hoặc Tổ trưởng Tổ xác minh phải báo cáo kết quả xác minh nội dung khiếu nại bằng văn bản với người giải quyết khiếu nại hoặc người ban hành quyết định thành lập Tổ xác minh. Báo cáo kết quả xác minh của Tổ xác minh phải được các thành viên trong Tổ xác minh thảo luận, đóng góp ý kiến.

Báo cáo kết quả xác minh nội dung khiếu nại gồm các nội dung được quy định tại Khoản 4 Điều 29 của Luật khiếu nại:

+ Đối tượng xác minh;

+ Thời gian tiến hành xác minh;

+ Người tiến hành xác minh;

+ Nội dung xác minh;

+ Kết quả xác minh;

+ Kết luận và kiến nghị nội dung giải quyết khiếu nại.

Trong báo cáo phải thể hiện rõ thông tin về người khiếu nại, người bị khiếu nại, quyết định hành chính, hành vi hành chính hoặc quyết định kỷ luật cán bộ, công chức bị khiếu nại, yêu cầu của người khiếu nại, căn cứ để khiếu nại; kết quả giải quyết khiếu nại trước đó (nếu có); kết quả xác minh đối với từng nội dung được giao xác minh; kết luận nội dung khiếu nại được giao xác minh là đúng toàn bộ, sai toàn bộ hoặc đúng một phần; kiến nghị giữ nguyên, hủy bỏ toàn bộ hoặc sửa đổi, bổ sung một phần quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại; kiến nghị về việc ban hành quyết định giải quyết khiếu nại.

**3. Kết thúc giải quyết khiếu nại**

**a) Tổng hợp báo cáo, chuẩn bị tài liệu**

Nếu vụ việc được phân công cho nhiều người thực hiện thì việc tổng hợp báo cáo là việc làm cần thiết. Đây là khâu tổng hợp toàn bộ phần công việc đã làm từ khi thụ lý giải quyết. Báo cáo tổng hợp chỉ rõ công việc đã thẩm tra, xác minh để đi đến kết luận, kiến nghị phục vụ cho việc đưa ra quyết định giải quyết khiếu nại.

Báo cáo tổng hợp bao gồm nội dung cơ bản sau:

- Tóm tắt khái quát nội dung vụ việc khiếu nại.

- Quá trình thụ lý giải quyết của các cấp có thẩm quyền.

- Quá trình thẩm tra, xác minh.

- Kết luận, kiến nghị.

Báo cáo tổng hợp kết quả thẩm tra, xác minh và tài liệu kèm theo được trình lên cấp có thẩm quyền xem xét giải quyết khiếu nại.

Căn cứ báo cáo tổng hợp kết quả thẩm tra, xác minh của Chánh Thanh tra, Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp ra quyết định giải quyết khiếu nại theo quy định.

**b) Dự kiến và hoàn chỉnh phương án giải quyết**

Phương án giải quyết được dự kiến và hoàn chỉnh sau khi đã có báo cáo tổng hợp cuối cùng. Để bảo đảm cho vụ việc được giải quyết chính xác, khách quan, hợp lý, phương án dự kiến giải quyết cần phải được tham khảo các bên hữu quan, các đoàn thể và thông báo cho các bên liên quan truớc khi ra quyết định chính thực

Trong những trường hợp cụ thể, đối với vụ, việc phức tạp, liên quan đến nhiều ngành, nhiều cấp, nếu cần thiết có thể mở Hội nghị tư vấn, tham khảo ý kiến các cơ quan liên quan. Thông qua hội nghị tư vấn, tranh thủ ý kiến đóng góp của các cơ quan, đơn vị tạo sự thống nhất trong xử lý, giải quyết vụ, việc chọn ra phương án tốt nhất cho việc ra quyết định giải quyết. Đồng thời, đây là dịp tuyên truyền, tạo dư luận ủng hộ sau khi vụ việc khiếu nại được giải quyết.

Phương án dự kiến được trình lên cấp thẩm quyền xem xét, quyết định.

Phương án giải quyết khiếu nại lần hai có thể lấy ý kiến tham khảo Hội đồng tư vấn nếu cần thiết.

**c) Ra quyết định và công bố quyết định giải quyết khiếu nại**

Ra quyết định giải quyết

Ra quyết định giải quyết là khâu kết thúc xem xét, giải quyết khiếu nại theo thẩm quyền. Quyết định giải quyết khiếu nại được ban hành khi đã có báo cáo kết quả thẩm tra, xác minh và xem xét các khía cạnh khác nhau của phương án dự kiến.

Quyết định giải quyết khiếu nại xác định quan hệ, ràng buộc trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, các cá nhân có liên quan trước pháp luật: Người khiếu nại, người bị khiếu nại, cơ quan, tổ chức phải thực hiện quyết định để khôi phục, bảo vệ quyền, lợi ích của các bên theo nội dung quyết định của người có thẩm quyền.

Quyết định giải quyết khiếu nại phải bảo đảm được những yêu cầu về hình thức, nội dung theo quy định:

- **Về hình thức:** Phải thể hiện đầy đủ các yếu tố của một quyết định hành chính được ban hành theo thẩm quyền.

- **Về nội dung:** Phải thể hiện được thái độ dứt khoát của cơ quan có thẩm quyền trong giải quyết vụ, việc khiếu nại. Luật Khiếu nại quy định tại Điều 31, quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu và Điều 40, quyết định giải quyết khiếu nại lần hai, về cơ bản bao gồm các nội dung sau:

+ Ngày, tháng, năm ra quyết định;

+ Tên, địa chỉ của người khiếu nại, người bị khiếu nại;

+ Nội dung khiếu nại;

+ Kết quả thẩm tra, xác minh;

+ Kết quả đối thoại;

+ Căn cứ pháp luật để giải quyết khiếu nại;

+ Kết luận về nội dung khiếu nại (đối với giải quyết khiếu nại lần hai có yêu cầu việc hủy bỏ, sửa đổi quyết định họăc chấm dứt hành vi tương ứng)

+ Giữ nguyên hoặc sửa đổi huỷ bỏ một phần hay toàn bộ quyết định hành chính, chấm dứt hành vi hành chính bị khiếu nại; giải quyết các vấn đề cụ thể trong nội dung khiếu nại;

+ Quyền khiếu nại lần hai (đối với giải quyết khiếu nại lần đầu)

+ Việc bồi thường thiệt hại nếu có;

+ Quyền khởi kiện vụ án hành chính tại Toà án.

*Gửi quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu*

Trong thời hạn 03 ngày, người giải quyết khiếu nại lần đầu phải gửi quyết định giải quyết đến:

+ Người khiếu nại;

+ Thủ trưởng cấp trên trực tiếp của mình;

+ Người có quyền, nghĩa vụ liên quan;

+ Cơ quan, tổ chức, cá nhân đã chuyển khiếu nại đến;

+ Cơ quan Thanh tra nhà nước cùng cấp.

*Gửi quyết định giải quyết khiếu nại lần hai*

Trong thời hạn 07 ngày, người giải quyết khiếu nại lần hai phải gửi quyết định giải quyết đến:

+ Người khiếu nại và Người bị khiếu nại;

+ Người giải quyết khiếu nại lần đầu;

+ Người có quyền, nghĩa vụ liên quan;

+ Cơ quan, tổ chức, cá nhân đã chuyển khiếu nại đến;

*Công khai quyết định giải quyết khiếu nại lần hai*

Trong thời hạn 15 ngày, kể từ khi có quyết định giải quyết khiếu nại, người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai có trách nhiệm công khai quyết định giải quyết khiếu nại theo một trong các hình thực sau:

+ Công bố tại cuộc họp cơ quan, tổ chức nơi người bị khiếu nại công tác.

+ Niêm yết tại trụ sở làm việc hoặc nơi tiếp công dân của cơ quan đó giải quyết

+ Thông báo trên phương tiện thông tin đại chúng

+ Trường hợp công bố tại cuộc họp thì thành phần tham dự cuộc họp phải bao gồm: người ra quyết định giải quyết khiếu nại, người khiếu nại hoặc người đại diện, người bị khiếu nại và cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan.

Trước khi tiến hành cuộc họp công khai người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại phải có văn bản thông báo với cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan biết. Thời gian thông báo phải trước 3 ngày làm việc.

+ Việc thông báo quyết định giải quyết khiếu nại trên các phương tiện thông tin đại chúng được thực hiện trên báo nói, báo hình, báo viết, báo điện tử. Người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại có trách nhiệm lựa chọn một trong các phương tiện thông tin đại chúng để thực hiện việc thông báo. Trường hợp cơ quan của người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại có cổng thông tin điện tử hoặc trang thông tin điện tử, phải công khai trên cổng thông tin điện tử hoặc trang thông tin điện tử.

Số lần thông báo trên báo nói ít nhất 02 lần phát sóng; trên báo hình ít nhất 02 lần phát sóng; trên báo viết ít nhất 02 số phát hành; thời gian đăng tải trên báo điện tử, trên cổng thông tin điện tử hoặc trên trang thông tin điện tử ít nhất là 15 ngày, kể từ ngày đăng thông báo.

+ Trường hợp niêm yết tại trụ sở làm việc hoặc nơi tiếp công dân của cơ quan, tổ chức đó giải quyết khiếu nại, thời gian niêm yết quyết định giải quyết khiếu nại ít nhất là 15 ngày, kể từ ngày niêm yết.

**4. Thi hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực và lưu trữ hồ sơ**

**a) Thi hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật**

Người ra quyết định có trách nhiệm đôn đốc, kiểm tra và áp dụng các biện pháp cần thiết hoặc yêu cầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền áp dụng các biện pháp cần thiết yêu cầu những người có trách nhiệm, nghĩa vụ phải chấp hành nghiêm chỉnh quyết định đã có hiệu lực.

Thủ trưởng cơ quan hành chính có vụ, việc bị khiếu nại căn cứ vào quyết định giải quyết để kịp thời sửa đổi hoặc thay thế quyết định hành chính, điều chỉnh hành vi hành chính có vi phạm; bồi thường thiệt hại; khôi phục quyền, lợi ích hợp pháp cho người bị thiệt hại theo quy định của pháp luật.

Thực tế hiện nay cho thấy, không ít quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật không được chấp hành đầy đủ, kịp thời. Điều đó càng làm cho các vụ, việc khiếu nại vốn đã phức tạp lại càng thêm phức tạp hơn.

**b) Lưu trữ hồ sơ**

Hồ sơ vụ, việc được lập gửi vào lưu trữ để giúp cho quản lý, theo dõi công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo. Đồng thời nó còn là căn cứ cho các cơ quan có thẩm quyền xem xét giải quyết khiếu nại ở cấp tiếp theo hoặc các vụ, việc có liên quan khác.

Hồ sơ được lập bao gồm:

+ Đơn thư khiếu nại hoặc bản ghi lời khiếu nại;

+ Văn bản trả lời của người bị khiếu nại;

+ Các văn bản về thẩm tra, xác minh;

+ Quyết định giải quyết khiếu nại;

+ Tài liệu khác có liên quan…

Hồ sơ giải quyết khiếu nại phải được đánh số trang theo thứ tự và lưu giữ theo quy định. Khi người khiếu nại khởi kiện vụ án hành chính thì hồ sơ có thể chuyển giao theo yêu cầu của Toà án.

***Tóm lại,*** quy trình giải quyết khiếu nại hành chính bao gồm các bước sau: tiếp nhận vụ, việc; chuẩn bị giải quyết; thẩm tra, xác minh; ban hành quyết định và công bố quyết định; thi hành quyết định và lưu trữ hồ sơ. Mỗi bước lại được thực hiện thông qua những công việc cụ thể. Các bước và các công việc có mối liên hệ qua lại với nhau tạo thành một quy trình xác định./.

**Chuyên đề 6
THỦ TỤC GIẢI QUYẾT TỐ CÁO**

Theo Thông tư 06/2013/TT-TTCP ban hành ngày 30/9/2013, trình tự giải quyết tố cáo gồm các bước như sau:

**a) Chuẩn bị giải quyết**

Người có thẩm quyền giải quyết tố cáo hoặc Thủ trưởng cơ quan được giao nhiệm vụ xác minh, kết luận nội dung tố cáo giao nhiệm vụ cho cán bộ nghiệp vụ, Thanh tra viên:

- Tiếp nhận và kiểm tra điều kiện thụ lý giải quyết tố cáo, giải quyết lại tố cáo theo quy định tại điều 12.13.14.15.20, 21, 27, 31 Luật tố cáo, về thẩm quyền, thời hạn, nội dung...

- Nghiên cứu đơn và các tài liệu, bằng chứng mà người tố cáo cung cấp. Có thể liên hệ với người tố cáo để tìm hiểu thêm sự việc (nhưng phải bảo đảm nguyên tắc giữ bí mật cho người tố cáo).

- Đối với tố cáo thuộc thẩm quyền và đủ điều kiện thụ lý, Người giải quyết tố cáo phải ban hành quyết định thụ lý giải quyết tố cáo. Đây là một văn bản quan trọng, bởi vì thời hạn giải quyết tố cáo được bắt đầu từ thời điểm thụ lý giải quyết tố cáo. Quyết định thụ lý giải quyết tố cáo cũng ràng buộc quyền và nghĩa vụ của các bên trong quá trình giải quyết tố cáo.

- Trong trường hợp người giải quyết tố cáo giao nhiệm vụ cho cơ quan thanh tra nhà nước cùng cấp hoặc cơ quan, tổ chức, đơn vị khác tiến hành xác minh nội dung tố cáo thì quyết định thụ lý phải ghi rõ cơ quan, tổ chức, đơn vị được giao nhiệm vụ xác minh, tên cơ quan, tổ chức, đơn vị bị tố cáo, họ tên, chức vụ, chức danh, địa chỉ của cá nhân bị tố cáo, nội dung cần xác minh, thời hạn xác minh.

- Chánh thanh tra hoặc thủ trưởng cơ quan được giao ban hành quyết định thành lập Tổ xác minh hoặc Đoàn xác minh.

- Xây dựng kế hoạch xác minh. Kế hoạch xác minh phải đầy đủ các nội dung sau:

+ Phạm vi sự việc cần làm rõ và bước tiến hành.

+ Các bằng chứng liên quan cần xác minh.

+ Đối tượng có liên quan.

+ Thời gian cần thiết để tiến hành.

+ Các yêu cầu, điều kiện khác như giám định hoặc yêu cầu đề nghị các cơ quan có liên quan bổ sung cán bộ.

+ Các điều kiện phục vụ như tài chính, phương tiện làm việc, phương tiện giao thông ...

Kế hoạch xác minh phải được người ra quyết định thành lập Tổ xác minh phê duyệt.

***b) Tiến hành thẩm tra, xác minh***

Đây là bước thực hiện các biện pháp nghiệp vụ có tầm quan trọng đặc biệt và có ý nghĩa quyết định nhất trong quá trình giải quyết nội dung tố cáo. Những việc cần làm trong bước này:

- Làm việc với người tố cáo, yêu cầu họ cung cấp thêm tài liệu, bằng chứng (nếu có) để làm rõ thêm sự việc.

- Làm việc với người bị tố cáo về nội dung mà người tố cáo nêu ra và yêu cầu người bị tố cáo giải trình bằng văn bản kèm theo các bằng chứng (nếu có) để tự bảo vệ.

 - Yêu cầu cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân liên quan cung cấp thông tin, tài liệu, bằng chứng liên quan đến nội dung tố cáo; yêu cầu người có liên quan giải trình bằng văn bản, kèm theo các bằng chứng (nếu có) để chứng minh tính chính xác của nội dung giải trình.

- Thu thập, xử lý thông tin, tài liệu, bằng chứng liên quan đến nội dung tố cáo

Điều 16, mục 2, Chương II, Thông tư 06/2013/TT-TTCP ngày 30/9/2013 qui định: Sau khi thu thập các thông tin, tài liệu, bằng chứng từ người tố cáo, người bị tố cáo, người có liên quan, tổ xác minh phải kiểm tra tính xác thực của thông tin, tài liệu, bằng chứng đã thu thập được, chú trọng những thông tin, tài liệu, bằng chứng do người tố cáo cung cấp để tố cáo hành vi vi phạm và thông tin, tài liệu, bằng chứng do người bị tố cáo cung cấp để giải trình, chứng minh tính đúng, sai của nội dung tố cáo.

Các thông tin, tài liệu, bằng chứng được thu thập trực tiếp phải thể hiện rõ nguồn gốc. Khi thu thập bản sao, Tổ xác minh phải đối chiếu với bản chính; trong trường hợp không có bản chính thì phải ghi rõ trong giấy biên nhận. Các thông tin, tài liệu, bằng chứng do cơ quan, tổ chức, đơn vị cung cấp phải có xác nhận của cơ quan, tổ chức, đơn vị cung cấp. Thông tin, tài liệu, bằng chứng do cá nhân cung cấp phải có xác nhận của người cung cấp. Trong trường hợp tài liệu bị mất trang, mất chữ, quá cũ nát, quá mờ không đọc được chính xác nội dung thì người tiếp nhận tài liệu phải ghi rõ tình trạng của tài liệu đó trong giấy biên nhận.

Tổ xác minh phải đánh giá, nhận định về giá trị chứng minh của những thông tin, tài liệu, bằng chứng đã được thu thập trên cơ sở tuân thủ các quy định của pháp luật, các nguyên tắc trong giải quyết tố cáo. Thông tin, tài liệu, bằng chứng được sử dụng làm chứng cứ để kết luận nội dung tố cáo thì phải rõ nguồn gốc, tính khách quan, tính liên quan, tính hợp pháp.

Các thông tin, tài liệu, bằng chứng thu thập trong quá trình giải quyết tố cáo phải được quản lý chặt chẽ, sử dụng đúng quy định; chỉ cung cấp hoặc công bố khi người có thẩm quyền cho phép.

- Xác minh thực tế:

Các thông tin, tài liệu, bằng chứng do người tố cáo, người bị tố cáo, người có liên quan cung cấp, tổ xác minh phải tiến hành các biện pháp nghiệp vụ thẩm tra, xác minh thực tế, tại địa điểm nơi xảy ra hành vi bị tố cáo để xác định tính chính xác, khách quan, tính liên quan, hợp pháp của thông tin, tài liệu, bằng chứng.

Trong trường hợp trực tiếp thu thập thông tin, tài liệu, bằng chứng để chứng minh nội dung tố cáo thì tổ xác minh phải thực hiện đúng, đầy đủ trình tự, thủ tục theo qui định pháp luật để đảm bảo đầy đủ tính khách quan, tính liên quan, tính hợp pháp của các thông tin, tài liệu, bằng chứng do tổ xác minh thu thập.

- Trưng cầu giám định, khi xét thấy cần có sự đánh giá về nội dung liên quan đến chuyên môn, kỹ thuật làm căn cứ cho việc kết luận nội dung tố cáo, xử lý hành vi vi phạm bị tố cáo, tổ xác minh đề nghị người có thẩm quyền ra văn bản trưng cầu cơ quan chuyên môn có thẩm quyền thẩm định thực hiện và thông báo kết quả giám định.

- Khi làm việc với người bị tố cáo, phải ghi biên bản cụ thể, rõ ràng: những nội dung gì đã được giải trình có căn cứ pháp luật, những nội dung nào chưa giải trình được hoặc không giải trình được; hai bên cùng ký biên bản*.* Nếu người được yêu cầu giải trình mà giải trình không rõ thì yêu cầu giải trình lại.

Trong quá trình giải quyết tố cáo người được giao nhiệm vụ xác minh phải tạo điều kiện để người bị tố cáo giải trình, đưa ra các bằng chứng để chứng minh tính đúng, sai của nội dung tố cáo.

Phương pháp thẩm tra, xác minh vụ, việc rất đa dạng, song một trong những phương pháp thường được áp dụng là: khi làm việc với người bị tố cáo, thì đưa ra những cơ sở lập luận của người tố cáo để người bị tố cáo giải trình và ngược lại, khi làm việc với người tố cáo đưa những lý lẽ của người bị tố cáo để người tố cáo làm rõ hơn nội dung tố cáo.

- Kiểm tra các tài liệu, chứng cứ trong hồ sơ đối chiếu với các chế độ, chính sách và pháp luật hiện hành của Nhà nước, báo cáo kết quả xác minh

 Tài liệu, chứng cứ trong hồ sơ giải quyết tố cáo có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, là căn cứ pháp lý để giúp cho việc kết luận đầy đủ, chính xác về tính chân thực của nội dung tố cáo. Do đó, trước khi kết luận một vấn đề gì nhất thiết phải kiểm tra, đánh giá đầy đủ các chứng cứ làm cơ sở giải quyết vụ việc.

Tiến hành đối chiếu sự việc, tài liệu, bằng chứng với các quy định của chính sách, pháp luật (có hiệu lực trong thời gian xảy ra vụ, việc) để xác định đúng, sai từng sự việc.

Sau khi kiểm tra, rà soát, Tổ trưởng tổ xác minh viết “Báo cáo của Tổ xác minh” về kết quả xác minh nội dung tố cáo, gồm các nội dung chính như sau: Nội dung tố cáo; Nội dung giải trình của người bị tố cáo; Phân tích, đánh giá thông tin, tài liệu, chứng cứ để chứng minh tính đúng, sai của nội dung tố cáo; Nhận xét, đánh giá về nội dung tố cáo được giao xác minh là tố cáo đúng, đúng một phần hoặc sai; việc người tố cáo cố ý tố cáo sai sự thật (nếu có). Nhận xét, đánh giá về hành vi vi phạm pháp luật của người bị tố cáo, cơ quan, tổ chức, cá nhân khác (nếu có); nguyên nhân, trách nhiệm của người bị tố cáo, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan trong những nội dung tố cáo đúng hoặc đúng một phần; Thiệt hại về vật chất, tinh thần do hành vi vi phạm pháp luật gây ra; đối tượng bị thiệt hại; Những vấn đề còn có ý kiến khác nhau trong Tổ xác minh (nếu có); Kiến nghị với người có thẩm quyền áp dụng các biện pháp xử lý hành vi vi phạm pháp luật và buộc khắc phục hậu quả do hành vi vi phạm gây ra. Trong quá trình xác minh, nếu phát hiện hành vi có dấu hiệu tội phạm thì Tổ trưởng Tổ xác minh báo cáo ngay với người ra quyết định thành lập Tổ xác minh. Người ra quyết định thành lập Tổ xác minh phải kịp thời xử lý theo thẩm quyền, báo cáo người có thẩm quyền xem xét, xử lý theo quy định của pháp luật.

**c) Kết luận nội dung tố cáo, xử lý tố cáo và công khai kết quả giải quyết tố cáo**

Khi hoàn thành công tác thẩm tra, xác minh cần dự thảo và ban hành “Kết luận nội dung tố cáo”

- Dự thảo Kết luận

- Tiến hành thông báo “Dự thảo Kết luận” cho người bị tố cáo.

Nếu người bị tố cáo chưa đồng ý với kết luận thì yêu cầu giải trình và cung cấp thêm tài liệu, chứng cứ để làm rõ (có thể thẩm tra, xác minh lại nếu cần). Nếu bên bị tố cáo không cung cấp thêm tài liệu, bằng chứng thì ghi biên bản lưu hồ sơ.

Đây là phần quan trọng, quyết định hiệu quả của quá trình giải quyết tố cáo. Kết luận phải gọn, rõ ràng, chính xác, viện dẫn điều luật hoặc chính sách phải đầy đủ cả về nội dung và hình thức văn bản. Thông thường, văn bản kết luận có thể chia làm ba phần:

- Phần thứ nhất: nêu tình hình đặc điểm chung

+ Giới thiệu khái quát về đương sự.

+ Tóm tắt nội dung tố cáo.

+ Kết quả đã giải quyết lần trước (nếu có).

- Phần thứ hai: nêu nội dung cụ thể

Quá trình thẩm tra, xác minh và kết quả thẩm tra, xác minh từng nội dung tố cáo; Nội dung giải trình của người bị tố cáo...; Phân tích, đánh giá thông tin, tài liệu, chứng cứ để chứng minh tính đúng, sai của nội dung tố cáo;

Kết luận về từng nội dung tố cáo là đúng, đúng một phần hoặc sai; việc người tố cáo cố ý tố cáo sai sự thật (nếu có), Kết luận về hành vi vi phạm pháp luật của người bị tố cáo, cơ quan, tổ chức, cá nhân khác (nếu có); yếu tố lỗi - nguyên nhân( khách quan, chủ quan), trách nhiệm của người bị tố cáo, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan trong những nội dung tố cáo đúng hoặc đúng một phần; Kết luận về thiệt hại do hành vi vi phạm pháp luật gây ra; đối tượng bị thiệt hại;... Nêu những hành vi vi phạm chủ yếu như tham ô, lạm dụng chức vụ, quyền hạn; Quy rõ trách nhiệm đối với cá nhân hoặc tập thể....

- Phần thứ ba: kiến nghị

Các biện pháp được người giải quyết tố cáo áp dụng để trực tiếp xử lý vi phạm, buộc khắc phục hậu quả do hành vi vi phạm pháp luật gây ra; Nội dung chỉ đạo cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân thuộc quyền quản lý của người giải quyết tố cáo áp dụng biện pháp theo thẩm quyền để xử lý vi phạm, buộc khắc phục hậu quả do hành vi vi phạm pháp luật gây ra;

 Kiến nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân khác áp dụng biện pháp theo thẩm quyền để xử lý vi phạm, buộc khắc phục hậu quả do hành vi vi phạm pháp luật gây ra. Nếu hành vi vi phạm pháp luật có dấu hiệu cấu thành tội phạm thì đề nghị thủ trưởng cho làm thủ tục chuyển hồ sơ sang cơ quan điều tra, Viện kiểm sát xử lý theo pháp luật tố tụng hình sự.

**Công khai kết luận nội dung tố cáo, quyết định xử lý hành vi vi phạm bị tố cáo và thông báo kết quả giải quyết tố cáo cho người tố cáo**

Người giải quyết tố cáo có trách nhiệm công khai kết luận nội dung tố cáo, quyết định xử lý hành vi vi phạm bị tố cáo theo quy định tại Điều 11 Nghị định số 76/2012/NĐ-CP ngày 03/10/2012 của Chính phủ. Trong trường hợp người tố cáo có yêu cầu thì người giải quyết tố cáo thông báo kết quả giải quyết tố cáo cho người tố cáo, trừ những thông tin thuộc bí mật Nhà nước.

**Căn cứ vào kết quả xác minh, kết luận về nội dung tố cáo, người giải quyết tố cáo tiến hành xử lý theo thẩm quyền**

Trong trường hợp người bị tố cáo không vi phạm các quy định về nhiệm vụ công vụ thì phải có kết luận rõ và thông báo bằng văn bản cho người bị tố cáo, cơ quan quản lý người bị tố cáo biết, đồng thời xử lý hoặc kiến nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý người cố tình tố cáo sai sự thật.

Trong trường hợp người bị tố cáo có vi phạm pháp luật, vi phạm các quy định về nhiệm vụ, công vụ phải xử lý kỷ luật, xử phạt hành chính, thu hồi hoặc truy thu các khoản tiền hoặc tài sản do vi phạm mà có hoặc gây thất thoátthì xử lý theo thẩm quyền hoặc kiến nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc kiến nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý, đồng thời áp dụng các biện pháp theo quy định của pháp luật để quyết định, kiến nghị xử lý được chấp hành nghiêm chỉnh.

 Trong trường hợp hành vi bị tố cáo có dấu hiệu cấu thành tội phạm thì chuyển hồ sơ vụ việc cho cơ quan điều tra hoặc Viện kiểm sát để giải quyết theo quy định của pháp luật tố tụng hình sự.

Người giải quyết tố cáo phải gửi văn bản kết luận vụ việc tố cáo và quyết định xử lý tố cáo (theo mẫu quy định) cho cơ quan thanh tra, cơ quan nhà nước cấp trên trực tiếp, thông báo cho người tố cáo biết kết quả giải quyết nếu họ có yêu cầu, trừ những nội dung thuộc danh mục bí mật nhà nước.

**Những việc cần làm sau khi giải quyết tố cáo**

- Tổ chức rút kinh nghiệm giải quyết vụ, việc; Tập hợp và hoàn chỉnh bàn giao hồ sơ lưu trữ (theo quy định của luật định).

- Căn cứ quyết định xử lý, thủ trưởng giải quyết tố cáo giao cho các cơ quan chức năng tổ chức thực hiện.

Giải quyết tố cáo của công dân là trách nhiệm, là nghĩa vụ của các cơ quan nhà nước. Làm tốt công tác giải quyết tố cáo chính là mở rộng và củng cố các điều kiện cần thiết, bảo đảm cho công dân thực hiện trọn vẹn quyền và nghĩa vụ của mình trong đời sống xã hội; phát huy quyền dân chủ, bình đẳng của mọi công dân trước pháp luật. Mặt khác, giải quyết tố cáo của công dân đúng đắn là góp phần xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam và làm trong sạch, lành mạnh bộ máy quản lý nhà nước./.

**Chuyên đề 7
VĂN BẢN TRONG HOẠT ĐỘNG THANH TRA**

**I/CÁC YÊU CẦU CỦA VĂN BẢN NGHIỆP VỤ THANH TRA**

Văn bản nghiệp vụ thanh tra là công cụ, phương tiện chủ yếu của hoạt động thanh tra. Các cơ quan thanh tra, Thanh tra viên trong quá trình thực hiện nhiệm vụ là một loại hoạt động có tính đặc thù của hoạt động quản lý nhà nước. Bởi vậy, việc xây dựng, ban hành các văn bản nghiệp vụ một mặt phải tuân thủ theo quy định chung của pháp luật về văn bản quản lý nhà nước, mặt khác nó phải đạt được những yêu cầu mang tính nghiệp vụ chuyên môn của hoạt động thanh tra nhằm đảm bảo cho hoạt động thanh tra đạt được mục đích, nhiệm vụ mà hoạt động quản lý đề ra. Bao gồm:

**a) Yêu cầu về tính pháp lý của văn bản nghiệp vụ thanh tra.**

Tính pháp lý của văn bản nghiệp vụ trong công tác thanh tra được thể hiện qua các yêu cầu về nội dung và hình thức của văn bản.

- Văn bản nghiệp vụ được ban hành phải đúng thẩm quyền:

Yêu cầu này được pháp luật quy định theo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan và các tổ chức, người mang thẩm quyền nhà nước, thực hiện quyền, trách nhiệm thanh tra, kiểm tra trong hoạt động quản lý nhà nước trên các lĩnh vực của đời sống kinh tế – xã hội; xét giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng. Các văn bản nghiệp vụ được ban hành phải thuộc phạm vi, thẩm quyền trách nhiệm quản lý nhà nước mà pháp luật quy định. Đòi hỏi các chủ thể trong hoạt động thanh tra không được lạm dụng quyền hạn, ngược lại cũng không được trốn tránh trách nhiệm khi sử dụng những quyền mà pháp luật yêu cầu phải thực hiện *(thực chất là từ chối, chậm trễ thực hiện trách nhiệm).*

+ Thẩm quyền do pháp luật quy định

+ Thẩm quyền xác định cho từng lĩnh vực: Thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng

+ Thẩm quyền xác định cho mỗi chủ thể

+ Thẩm quyền xác định việc xử lý từng tình huống

Một trong những yêu cầu mang tính nguyên tắc trong hoạt động thanh tra là phải thể hiện bằng văn bản một cách liên tục, đầy đủ trong quá trình thanh tra, xét giải quyết khiếu nại, tố cáo và chống tham nhũng. Một mặt bảo đảm tính chặt chẽ thống nhất của quá trình hoạt động, mặt khác đảm bảo tính pháp lý đầy đủ của các tài liệu, thông tin thể hiện trong văn bản. Trên thực tế, do chưa quán triệt đầy đủ yêu cầu về thẩm quyền trách nhiệm khi xây dựng và hoàn thiện văn bản nghiệp vụ, cho nên đã có những vi phạm về nội dung, thẩm quyền khi ban hành văn bản. Đề cập, kết luận những vấn đề không thuộc phạm vi của cuộc thanh tra hoặc xét giải quyết khiếu nại, tố cáo yêu cầu. Trong giải quyết khiếu nại, tố cáo còn hiện tượng đùn đẩy, không ra văn bản xử lý kịp thời theo thẩm quyền là một biểu hiện của lẩn tránh trách nhiệm trong khi thực hiện quyền, trách nhiệm của các cơ quan thanh tra, cơ quan nhà nước và người mang thẩm quyền nhà nước trong hoạt động thanh tra.

- Văn bản nghiệp vụ phải ban hành theo đúng trình tự, thủ tục quy định;

- Về mặt hình thức, yêu cầu tính pháp lý của văn bản, đòi hỏi văn bản nghiệp vụ thanh tra được ban hành phải có tên gọi, kết cấu phù hợp với mục đích ban hành và nội dung mà văn bản điều chỉnh.

Yêu cầu về mặt hình thức văn bản nghiệp vụ phải được sử dụng đúng theo mục đích ban hành. Việc ban hành văn bản nghiệp vụ sai hình thức sẽ làm cho văn bản giảm hoặc mất hiệu lực, thậm chí trở thành bất hợp pháp. Trên thực tế, đã có những cơ quan nhà nước sử dụng thông báo, công văn thay cho những quyết định hành chính trong khi xử lý giải quyết những vấn đề, vụ việc trong cuộc thanh tra hoặc xét giải quyết khiếu nại, tố cáo. Sự nhầm lẫn về sử dụng các loại văn bản nghiệp vụ có hình thức không phù hợp nội dung sẽ làm mất giá trị của loại văn bản nghiệp vụ đó.

**b) Yêu cầu về tính khoa học của văn bản nghiệp vụ thanh tra**

Tính khoa học của văn bản là sự thể hiện tính lô gíc, kết cấu chặt chẽ, có tính khách quan chân thực*.* Khác với nhiều loại văn bản trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước, văn bản nghiệp vụ trong hoạt động thanh tra đưa ra những nhận xét đúng, sai trên cơ sở tài liệu, thông tin đã thu thập được. Bởi thế, văn bản cần phải được kết cấu chặt chẽ, bố cục rõ ràng, ngôn ngữ chính xác, diễn đạt phải có trình tự, kế thừa, văn phong mang tính hành chính. Cần tránh tình trạng đưa vào những khái niệm, từ ngữ khó hiểu hay nhiều nghĩa... Để đảm bảo tính lô gíc chặt chẽ trên từng văn bản và trong phạm vi toàn bộ hệ thống văn bản, đòi hỏi người soạn thảo cần phải có khả năng phân tích, tổng hợp tài liệu, rèn luyện kỹ năng xây dựng văn bản.

Lập luận luôn giữ vị trí quan trọng khi thể hiện nội dung văn bản. Lập luận được hiểu là việc thiết lập mối quan hệ liên kết giữa các sự kiện, tư liệu theo một trật tự của tư duy, lô gíc của nhận thức. Từ đó đưa ra những nhận định, cách thức xử lý giải quyết vấn đề. Trong hoạt động thanh tra, người ra quyết định thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra luôn phải đưa ra những nhận định, đánh giá, kết luận, kiến nghị xử lý giải quyết vụ việc trên cơ sở chứng cứ đầy đủ. Điều đó, phải tuân theo yêu cầu mang tính quy tắc của lập luận.

Tính khách quan chân thựclà một yêu cầu rất cơ bản trong hoạt động thanh tra cần phải được thể hiện, ghi nhận qua các văn bản nghiệp vụ. Khách quan chân thực là đặc trưng và yêu cầu từ chính bản chất thanh tra.

Khách quan, chân thực, chính xác trong thông tin đưa vào xử lý là yếu tố quyết định đối với việc ban hành các mệnh lệnh điều khiển hệ thống quản lý. Đảm bảo tính khách quan chân thực là làm cho thanh tra trở thành một công cụ sắc bén, tin cậy của bộ máy quản lý nhà nước. Những thông tin, sự kiện, số liệu mà thanh tra đưa đến cho quản lý luôn phải có tính cụ thể, chính xác, thiết thực và đã qua thẩm tra, xác minh. Từ đó, những kiến nghị, đề xuất, kết luận thanh tra sẽ luôn đạt được sự tin cậy, chấp thuận của các cấp có thẩm quyền và của các cơ quan, tổ chức và cá nhân là đối tượng thanh tra.

**c) Yêu cầu về tính hợp lý của văn bản nghiệp vụ thanh tra**

Cũng như các văn bản quản lý khác, khi ban hành văn bản nghiệp vụ thanh tra, người soạn thảo luôn hướng đến tính khả thi, kịp thời của văn bản. Đặc biệt là đối với những yêu cầu, kiến nghị xử lý trong báo cáo kết quả thanh tra hay kết luận thanh tra, những nội dung được đề cập trong quyết định giải quyết khiếu nại, tố cáo. Bởi thế, trong hoạt động thanh tra, tính hợp lý được coi là một trong những yêu cầu luôn luôn phải được cân nhắc tính đến khi đưa ra những mệnh lệnh của các cơ quan quản lý nhà nước, các cơ quan được giao nhiệm vụ thanh tra và những người có thẩm quyền. Mặc dù pháp luật không đưa ra một quy định rõ ràng, bắt buộc về tính hợp lý trong xây dựng ban hành văn bản, nhưng thực tế yêu cầu này không thể thiếu với văn bản quản lý nói chung và văn bản nghiệp vụ thanh tra nói riêng.

Nói đến tính hợp lý của vụ, việc nào đó tức là nói đến cái đúng, cái sai, cân nhắc nó trong giới hạn giữa cái đúng và cái sai, cái được và không được, cái hợp pháp và không hợp pháp mà xã hội, nhà nước có thể chấp nhận được...mà cụ thể là Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp, người ra quyết định thanh tra, Trưởng đoàn Thanh tra, thành viên Đoàn Thanh tra, các công chức thanh tra chuyên ngành và đối tượng thanh tra có thể thống nhất, chấp nhận được.

Để cho văn bản nghiệp vụ thanh tra có tính hợp lý, phải quan tâm những nội dung sau:

- Khi xem xét, đánh giá vụ, việc, vấn đề... phải tính đến những yếu tố mang tính khách quan, chủ quan

Khi đánh giá tình hình hoạt động quản lý của các cơ quan, đơn vị hay cá nhân cần phải dựa trên những căn cứ pháp luật, chính sách chung, nhưng cũng cần phải xem xét, chú ý tới tình hình thực tế của cơ quan, đơn vị để có những nhận xét, kết luận, kiến nghị phù hợp với thực tế.

Nội dung văn bản đề cập, xem xét cần tính đến sự phát triển, đòi hỏi của thực tế đời sống kinh tế - xã hội mà những quy định của pháp luật đã, đang điều chỉnh.

Tuy nhiên, vấn đề cần nghiên cứu đề cập mang tính kỹ thuật nghiệp vụ ở đây là phải dựa trên những căn cứ nào để xem xét, bảo đảm yếu tố này. Trên thực tế, một văn bản, một mệnh lệnh, một kết quả trong hoạt động quản lý nói chung và trong hoạt động thanh tra nói riêng được chấp thuận là hợp lý khi nó phù hợp với xu hướng phát triển, phù hợp tình hình phát triển kinh tế, chính trị - xã hội, nó đảm bảo được hài hoà giữa lợi ích của Nhà nước và tập thể, giữa tập thể và cá nhân. Đặc biệt, trong đó cần tránh vì vụ lợi cá nhân mà làm tổn hại lợi ích tập thể hoặc vì lợi ích cục bộ, cộng đồng mà làm thiệt hại đến lợi ích chung của toàn xã hội.

Nghiệp vụ xử lý, thể hiện nội dung văn bản, đòi hỏi chủ thể ban hành phải có kiến thức chuyên sâu trên lĩnh vực xem xét, nhưng lại phải có tầm khái quát trong mối liên hệ tổng thể giữa các lĩnh vực chịu tác động, có liên quan thì mới đưa ra được kết luận, quyết định hợp lý khi xem xét quá trình vận động phát triển của quản lý trong môi trường pháp lý mang tính ổn định.

- Tính hợp lý của văn bản nghiệp vụ còn được thể hiện qua việc bảo đảm tính toàn diện cụ thể của nội dung điều chỉnh

Nắm vững, đánh giá đúng thực trạng về đối tượng điều chỉnh trên các phương tiện chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội là một yêu cầu cần thiết khi thể hiện nội dung điều chỉnh trong văn bản nghiệp vụ thanh tra.

Khi xem xét, đánh giá quá trình thực thi chính sách pháp luật của đối tượng thanh tra và các cơ quan, tổ chức có liên quan, người ra quyết định thanh tra cần phải xem xét đến những yếu tố về địa lý, dân cư và yêu cầu ổn định về chính trị, phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội để đưa ra những mệnh lệnh phù hợp với thực tế, phục vụ cho công tác quản lý của các cấp và của Nhà nước. Cần phải tính đến mục đích trước mắt, mục tiêu lâu dài của chương trình kế hoạch. Tính chu kỳ, giai đoạn của hoạt động quản lý. Các yêu cầu, kiến nghị, nội dung đề cập của văn bản phải tính đến khả năng thực thi của đối tượng trên các yếu tố: trình độ, năng lực, tài chính, vật chất có liên quan.

Tính pháp lý, tính khoa học, tính hợp lý là những yêu cầu cần thiết phải có của mỗi văn bản quản lý nhà nước. Tuy nhiên, trong hoạt động thanh tra, các yêu cầu này phải được quán triệt một cách đầy đủ hơn, sâu sắc hơn. Để đảm bảo cho hiệu lực pháp lý của văn bản nghiệp vụ, khắc phục hiện tượng chấp hành không nghiêm kết luận, quyết định trong hoạt động thanh tra; văn bản nghiệp vụ thanh tra cần phải được xây dựng hoàn thiện đảm bảo tính pháp lý, tính khoa học và tính hợp lý. Tính khoa học bảo đảm cho độ tin cậy, sức thuyết phục của văn bản. Tính hợp lý bảo đảm cho khả năng thực thi cao, nhanh chóng của văn bản. Có khẩu phục, tâm phục, phù hợp tình hình thực tế, được Nhà nước bảo đảm thì mệnh lệnh, điều chỉnh mới được thực hiện đầy đủ, mau chóng và đem lại hiệu quả thiết thực.

**II. MỘT SỐ VĂN BẢN NGHIỆP VỤ ĐIỂN HÌNH**

Trong hoạt động thanh tra, các cán bộ, thanh tra viên thường sử dụng và ban hành nhiều văn bản nghiệp vụ khác nhau. Tuỳ theo tính chất, phạm vi công việc, mà dùng loại hình văn bản nào cho phù hợp. Tuy nhiên có loại văn bản cùng một tên gọi nhưng lại được sử dụng trong nhiều vụ việc khác nhau và nội dung trình bầy cũng khác nhau. Chẳng hạn: biên bản, báo cáo là tên gọi chung được dùng rất phổ biến trong các cuộc thanh tra, xét giải quyết khiếu nại, tố cáo. Bởi thế, phần này dành cho xem xét, xử lý mang tính kỹ thuật một số văn bản thông dụng, chủ yếu của hoạt động thanh tra. Đó là các văn bản:

- Kế hoạch thanh tra;

- Biên bản nghiệp vụ;

- Báo cáo nghiệp vụ;

- Kết luận thanh tra.

Sau đây là một số văn bản nghiệp vụ sau:

**1. Biên bản nghiệp vụ**

**a) Khái niệm**

Trong hoạt động quản lý nói chung và hoạt động thanh tra nói riêng, biên bản là một loại văn bản hành chính được sử dụng rất phổ biến. Biên bản được ban hành không chứa đựng những yếu tố mang tính quy phạm, không có hiệu lực bắt buộc thi hành. Nó chỉ là một loại văn bản ghi chép lại những sự việc đã xảy ra hoặc hiện trạng về sự vật hiện tượng trong hoạt động thực tiễn để làm căn cứ cho việc đưa ra quyết định xử lý hoặc chứng minh cho các kết luận, nhận định khác.

Biên bản thực chất là một phương tiện ghi lại, sao chép lại diễn biến của sự vật, hiện tượng theo một trật tự nhất định. Biên bản được làm và hoàn chỉnh tại nơi có vụ việc xảy ra hoặc tại nơi cần phản ánh. Biên bản thường là một văn bản kèm theo với một văn bản khác để phản ánh cho quá trình xử lý, giải quyết một vấn đề một sự kiện mà văn bản trước đó đã đề cập hoặc nó là sự kiện sẽ được đề cập ở văn bản tiếp sau. Bởi thế, biên bản nhất thiết phải có xác nhận của các bên tham gia hoặc chứng kiến.

Trong hoạt động thanh tra, biên bản được coi là một loại văn bản thông dụng được dùng ở nhiều thời điểm khác nhau trong cuộc thanh tra hoặc xét, giải quyết khiếu nại, tố cáo. Chẳng hạn: biên bản công bố Quyết định thanh tra, biên bản công bố Kết luận thanh tra, biên bản làm việc với đối tượng thanh tra, với người đi khiếu nại, tố cáo; người bị khiếu nại; người bị tố cáo và người có liên quan trong vụ việc khiếu nại, tố cáo...

Cuộc thanh tra, vụ việc giải quyết khiếu nại, tố cáo được diễn ra theo một quy trình liên tục. Quá trình đó cần được ghi chép, được phản ánh một cách đầy đủ, chính xác thông qua các sự kiện, việc làm cụ thể mà đoàn thanh tra hoặc các thanh tra viên tiến hành. Những kết luận, đánh giá, kiến nghị, xử lý của các chủ thể thanh tra luôn phải dựa trên các thông tin, tài liệu, chứng cứ đã được thu thập và thẩm tra xác minh.

Như vậy, biên bản trong hoạt động thanh tra là một loại văn bản phản ánh quá trình diễn biến của sự việc, hành vi hoặc kết quả làm việc của Đoàn Thanh tra, Tổ công tác, cán bộ, Thanh tra viên, nhằm làm cơ sở cho việc đánh giá, kết luận, kiến nghị của Đoàn Thanh tra và người ra quyết định thanh tra

**b) Các yêu cầu của biên bản nghiệp vụ**

- Chính xác, cụ thể, trung thực:

Bản chất biên bản là phương tiện sao chép diễn biến sự kiện, vụ việc một cách trung thực, chính xác, cụ thể. Đòi hỏi biên bản nghiệp vụ trong hoạt động thanh tra phải phản ánh chính xác, cụ thể và trung thực; biên bản không phụ thuộc vào ý muốn chủ quan của các bên tham gia trong biên bản. Tính trung thực, độ tin cậy của hoạt động thanh tra cần phải được bảo đảm ngay từ những công việc thể hiện trên biên bản.

Đảm bảo tính chính xác, cụ thể, trung thực phải thể hiện từ tất cả các yếu tố phản ánh trong biên bản như địa danh, thời gian, thành phần tham gia, số liệu, chủng loại, tình trạng, vật liệu sản phẩm... Đặc biệt, biên bản không phải là loại văn bản để người làm biên bản trình bầy vấn đề, nhận xét, đánh giá, kết luận theo chủ quan của mình trong quá trình thanh tra, giải quyết khiếu nại tố cáo.

Biên bản cần phải được phản ánh có trọng tâm, trọng điểm;

Biên bản được lập nhằm phục vụ cho giải quyết một mục đích cụ thể đã được xác định trước.

Tính mục đích, cụ thể của biên bản được thể hiện rõ về trọng tâm, trọng điểm của biên bản. Trong công tác thanh tra, biên bản được làm tại nhiều thời điểm, với nhiều nội dung vấn đề khác nhau. Bởi thế, tính trọng tâm, trọng điểm cũng được xác định phù hợp đối với mỗi biên bản. Chẳng hạn: biên bản công bố quyết định thanh tra nhằm ghi nhận thời điểm công bố, thành phần được triệu tập, thành phần có mặt, kế hoạch tổng thể thống nhất giữa Đoàn Thanh tra với đơn vị. Tính trọng tâm, trọng điểm trong biên bản là xác định được cái cốt yếu, cái bổ trợ, ghi chép trúng được nội dung vấn đề cần “*sao chép phản ảnh*”.

**c) Biên bản phải đảm bảo đầy đủ các thủ tục pháp lý**

Yêu cầu về thủ tục pháp lý của biên bản bao gồm những thủ tục về mặt hình thức, kết cấu và cả nội dung của biên bản. Trong hoạt động thanh tra, biên bản thường được làm có nội dung phản ánh sự kiện, hiện tượng liên quan đến sai phạm của cơ quan đơn vị. Do vậy, việc bảo đảm đầy đủ thủ tục pháp lý là yếu tố rất quan trọng. Có những yếu tố pháp lý nếu không thực hiện sẽ làm cho biên bản hầu như không có giá trị. Chẳng hạn: ghi nhận việc đọc thông qua cùng nghe giữa các bên và chữ ký xác nhận của các bên. Bởi lẽ thông thường biên bản không thể là văn bản đơn phương ban hành được.

**d) Các loại biên bản nghiệp vụ thường dùng trong hoạt động thanh tra**

Trong hoạt động quản lý người ta thường dùng biên bản để ghi nhận sự kiện, diễn biến của vụ việc, vấn đề cần theo dõi đề cập. Loại biên bản này được gọi là biên bản phản ánh sự kiện, bao gồm các biên bản hội họp, biên bản làm việc, biên bản vi phạm hành chính, biên bản về hiện trường...Loại biên bản thứ hai là biên bản giao nhận, biên bản kiểm kê, kiểm phiếu, biên bản niêm phong*.* Thông thường loại biên bản này được dùng vào việc chứng thực, xác nhận một nội dung cụ thể.

- Khi tiến hành cuộc thanh tra, theo Thông tư 05/2014/TT-TTCP ngày 16 tháng 10 năm 2014 của Thanh tra Chính phủ, trong đó có quy định các mẫu văn bản diễn ra trong quá trình thanh tra, các chủ thể thanh tra thường dùng các loại biên bản sau:

+ Biên bản công bố quyết định thanh tra;

+ Biên bản làm việc với đối tượng;

+ Biên bản kiểm tra tại chỗ;

+ Biên bản kiểm kê tài sản;

+ Biên bản giao nhận kết quả trưng cầu giám định;

+ Biên bản niêm phong, mở niêm phong tài liệu;

+ Biên bản vi phạm hành chính;

+ Biên bản tạm giữ, trao trả tiền, đồ vật, giấy phép;

+ Biên bản thẩm tra, xác minh chứng cứ trong cuộc thanh tra;

+ Biên bản chuyển giao hồ sơ (Vào lưu trữ hoặc sang cơ quan điều tra)

**e) Một số vấn đề về soạn thảo biên bản**

- Biên bản có hai cách trình bày:

Thứ nhất, trình bày biên bản bằng cách liệt kê tuần tự theo thời gian diễn biến vụ việc, vấn đề.

Đây là cách trình bày đơn giản dễ làm. Phản ánh một cách cụ thể trung thành, đầy đủ các sự việc, hiện tượng. Có thể nói, theo cách trình bày này, người ghi biên bản không đòi hỏi phải có trình độ chuyên môn sâu rộng. Đối với một số vụ việc, vấn đề, chúng ta luôn phải sử dụng cách trình bày liệt kê theo trình tự này, chẳng hạn biên bản niêm phong, biên bản kiểm kê kho quỹ, biên bản giao nhận tài liệu....

Thứ hai, là trình bày tóm tắt vụ việc, vấn đề theo trọng tâm, trọng điểm.

Theo cách trình bầy tóm tắt vụ việc, những nội dung quan trọng cần phải được phản ánh đầy đủ, trọn vẹn, còn những nội dung khác có thể được tóm lược lấy ý để phục vụ cho nội dung chính. Theo cách trình bầy này việc xử lý nội dung tiếp theo từ biên bản sẽ dễ dàng, thuận lợi hơn.

Tuy nhiên, nếu cán bộ nghiệp vụ yếu về năng lực tổng hợp, không có chuyên môn phù hợp thì khó soạn thảo được biên bản hoặc soạn thảo biên bản nhưng nó không thoả mãn được yêu cầu thực sự về biên bản nói chung và biên bản nghiệp vụ nói riêng.

Nói chung, các biên bản làm việc với đối tượng, đương sự trong công tác thanh tra được trình bầy theo cách thứ hai; Chẳng hạn như: Biên bản làm việc, biên bản công bố kết luận thanh tra... Khi làm biên bản theo cách này, cán bộ nghiệp vụ phải tập trung chú ý cao độ, liên tục và có khả năng khái quát, tổng hợp để thể hiện được vấn đề trọng tâm, trọng điểm. Đồng thời, phần kết thúc biên bản đòi hỏi các bên phải xem xét thông qua thật chi tiết, cụ thể.

- Về bố cục một biên bản:

Theo Thông tư 05/2014/TT-TTCP, trong đó quy định về các mẫu văn bản. Về mặt bố cục kết cấu, chúng đều có những điểm chung của một biên bản thông thường bao gồm:

+ Quốc hiệu, tiêu ngữ, cơ quan ban hành, số ký hiệu, tên loại biên bản...

+ Phần mở đầu biên bản.

+ Phần nội dung công việc cần phản ánh.

+ Phần kết thúc biên bản.

Trong hoạt động nghiệp vụ của mỗi ngành, lĩnh vực thì các biên bản phân biệt với nhau bởi kỹ thuật sử dụng các cụm từ *(các câu mẫu),* nó phù hợp với tính chất chuyên môn của từng lĩnh vực.

+ Phần mở đầu của biên bản trong hoạt động thanh tra thường dùng câu mẫu:

“Hôm nay, ngày ... tháng ... năm”, để mở đầu biên bản và

“Chúng tôi gồm…” để trình bày giới thiệu thành phần các bên tham gia làm biên bản hoặc chứng kiến vụ việc vấn đề. Trong đó, Đoàn Thanh tra là một bên tham gia thông qua các đại diện của mình.

+ Phần nội dung của biên bản thường được bắt đầu bởi các cụm từ : “Tiến hành...” hoặc “Làm việc về các nội dung sau...” để trình bầy vào nội dung công việc mà cán bộ nghiệp vụ hoặc Đoàn Thanh tra tiến hành làm việc; Phần trình bày nội dung biên bản tuỳ theo công việc cần phản ánh sao cho phù hợp. Nhưng toàn bộ các yêu cầu về một biên bản chủ yếu được thể hiện qua phần này.

+ Phần kết thúc biên bản thường dùng các cụm từ: “Buổi làm việc kết thúc vào hồi...”; “Biên bản làm thành...”; “Biên bản đã được đọc lại...”; Ngoài ra, để đảm bảo chặt chẽ, đầy đủ người ta còn dùng một số cụm từ: “Ngoài nội dung trên .... không làm việc gì thêm...”; “Ngoài các tài liệu... không giữ gì thêm...”;

Biên bản nghiệp vụ là một tài liệu mang tin quan trọng phục vụ cho Đoàn Thanh tra, cán bộ nghiệp vụ khi đưa ra kết luận, đánh giá tình hình hoạt động chấp hành pháp luật, chính sách của đơn vị, cá nhân. Do vậy, đòi hỏi biên bản được ban hành phải có nội dung chính xác, đầy đủ, không đưa ra những đánh giá, nhận xét theo suy nghĩ chủ quan của người ghi biên bản. Biên bản phải được hoàn chỉnh đầy đủ thủ tục vào thời điểm kết thúc ngay tại nơi làm biên bản.

Do tính chất đặc thù của đối tượng trong hoạt động thanh tra, cho nên đôi khi người ta rất linh hoạt trong sử dụng biên bản thanh tra, xét khiếu nại, tố cáo và phòng chống tham nhũng.

**2. Báo cáo nghiệp vụ trong hoạt động thanh tra**

**a) Khái niệm**

Báo cáo trong hoạt động quản lý đó là một loại văn bản dùng để phản ánh hoạt động của đơn vị, tổ chức, cá nhân theo chức năng, nhiệm vụ được cấp thẩm quyền quy định, giao cho. Khi phản ánh quá trình diễn biến của vụ việc, vấn đề cần quan tâm, xem xét, báo cáo thường đề cập đến xuất xứ, diễn biến, kết thúc của các sự kiện.

Trong báo cáo thông thường, người ta dựa trên những kết quả hoạt động cụ thể theo chương trình, kế hoạch đã được nghiên cứu, khảo sát để đưa ra nhận định, đánh giá về hoạt động của cơ quan đơn vị hoặc của cá nhân mình. Đồng thời, báo cáo cũng đưa ra những kiến nghị, đề xuất, phương hướng xử lý giải quyết vấn đề tiếp theo hoặc tháo gỡ những vướng mắc về cơ chế chính sách. Báo cáo cũng đưa ra những bài học kinh nghiệm cần thiết giúp cho việc điều chỉnh, tổ chức hoạt động sau này.

Về mặt pháp lý, báo cáo là văn bản để cơ quan, đơn vị, cá nhân trình bày với cấp thẩm quyền về việc thực hiện công việc được giao, từ đó có những chỉ đạo, điều chỉnh cần thiết, bảo đảm cho hoạt động bình thường của quản lý. Báo cáo nghiệp vụ là phương tiện, cách thức nắm bắt thông tin phổ biến, quan trọng trong hệ thống quản lý.

Báo cáo nghiệp vụ là văn bản để các cán bộ nghiệp vụ trình bày, nhận định, báo cáo về các mặt hoạt động của cơ quan đơn vị, cá nhân mà hoạt động nghiệp vụ hướng đến.

Trong hoạt động thanh tra, báo cáo nghiệp vụ là một tài liệu mang tin quan trọng, được dùng tại một số thời điểm nhất định. Các báo cáo nghiệp vụ là cơ sở để cấp thẩm quyền nắm bắt thông tin, chỉ đạo điều hành các cuộc thanh tra và xét giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Thông qua báo cáo nghiệp vụ, cấp thẩm quyền có thể đưa ra quyết định cần tiến hành hay không cần tiến hành cuộc thanh tra. Nhờ các báo cáo nghiệp vụ của các cán bộ, công chức thanh tra trong quá trình thực hiện nhiệm vụ mà Đoàn Thanh tra có tài liệu để phân tích, tổng hợp và đánh giá tình hình, tiến độ cuộc thanh tra, hoặc đưa ra cách xử lý giải quyết tiếp theo... Thông qua báo cáo nghiệp vụ của Đoàn Thanh tra với cấp thẩm quyền, những kiến nghị chung về chính sách, pháp luật được đề xuất sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ...

Trong xét giải quyết khiếu nại, tố cáo, báo cáo nghiệp vụ cũng có thể được ban hành khi khảo sát, xem xét ban đầu đánh giá vụ việc để đi đến quyết định thụ lý giải quyết vụ việc. Khi kết thúc khâu thẩm tra, xác minh, các cán bộ nghiệp vụ phải làm báo cáo để cấp thẩm quyền có căn cứ ra quyết định giải quyết vụ việc. Thông qua báo cáo nghiệp vụ về vụ, việc giải quyết khiếu nại, tố cáo mà các tổ chức thanh tra, cán bộ nghiệp vụ có thể kiến nghị về điều chỉnh chính sách pháp luật cho phù hợp với yêu cầu phát triển lành mạnh của đời sống kinh tế - chính trị - xã hội.

Vậy, báo cáo nghiệp vụ trong hoạt động thanh tra là một loại văn bản phản ánh tình hình, kết quả thực hiện nhiệm vụ và kiến nghị về xử lý công việc lên người có thẩm quyền.

Báo cáo nghiệp vụ về cơ bản khác so với báo cáo công tác thông thường của các cơ quan, tổ chức, cá nhân thường dùng*.* Sự phân biệt này được xác định qua đối tượng mà báo cáo hướng đến và chủ thể tổ chức hoạt động và chủ thể ban hành báo cáo. Đó là báo cáo của chủ thể bên ngoài hệ thống hoặc bên trong hệ thống.

**b) Các yêu cầu của báo cáo nghiệp vụ**

- Báo cáo nghiệp vụ phải đảm bảo tính trung thực, kịp thời, chính xác:

Báo cáo là văn bản do cơ quan, tổ chức, người có chức trách một phía đơn phương soạn thảo ban hành, báo cáo là phương tiện, căn cứ để cơ quan có thẩm quyền quản lý, điều chỉnh trở lại hoạt động của các cơ quan tổ chức. Do đó, đòi hỏi báo cáo có nội dung trung thực, đánh giá chính xác tình hình, sự việc không thiên vị, không nhận định đánh giá sai lệch. Đặc biệt, trong hoạt động thanh tra, các báo cáo nghiệp vụ cần phải được thể hiện cụ thể, chính xác. Các báo cáo nghiệp vụ cần hướng vào xem xét, đánh giá theo khía cạnh đối tượng thanh tra làm đúng hay sai; tốt hay chưa tốt và những mặt còn tồn tại, hạn chế của đối tượng thanh tra.

Chỉ cái gì đã xem xét, kiểm tra và có đầy đủ thông tin, tài liệu, chứng cứ thì mới đưa ra nhận xét, kết luận. Những đề xuất, kiến nghị nêu ra phải kịp thời để giúp cho cấp có thẩm quyền giải quyết công việc ở những bước tiếp theo được thuận lợi, đúng đắn. Thực tế, trong quản lý cho thấy còn có nhiều báo cáo được thực hiện mang tính thủ tục, nội dung thông tin không trung thực. Các cấp thẩm quyền không có được thông tin chính xác cần thiết để kịp thời chấn chỉnh hoạt động của các cơ quan, đơn vị.

- Báo cáo nghiệp vụ phải có trọng tâm, trọng điểm, kết cấu chặt chẽ:

Mỗi báo cáo thường được dựa trên việc xem xét, đánh giá hoạt động trên cơ sở những mục tiêu, nhiệm vụ đã được nêu ra từ trước. Do vậy, tuỳ theo yêu cầu đặt ra đối với từng báo cáo mà người soạn thảo phải tập trung vào trả lời những câu hỏi cụ thể nào cho phù hợp. Xác định nội dung tập trung, trọng điểm, tránh tràn lan.

Số liệu, sự kiện, diễn giải phải nhằm vào vấn đề mà mục tiêu, nhiệm vụ cuộc thanh tra, xét giải quyết khiếu nại, tố cáo hoặc chống tham nhũng cần giải quyết. Số liệu, sự kiện phải có giá trị mang tin thực sự và sắp xếp theo trật tự lô gíc, làm căn cứ cho việc đưa ra những lập luận, đánh giá nhận xét về vấn đề mà báo cáo cần giải quyết, đề xuất, kiến nghị và bài học kinh nghiệm.

Trong hoạt động thanh tra, các cán bộ nghiệp vụ cần phải đề xuất được ý kiến, nhận định, hướng xử lý giải quyết của mình trong báo cáo. Đề xuất “trúng được vấn đề” trong quá trình soạn thảo báo cáo là một yêu cầu cần thiết đối với báo cáo nghiệp vụ. Bởi vậy, báo cáo nghiệp vụ sẽ là một phương tiện, sản phẩm phản ánh trình độ năng lực của cán bộ thanh tra. Báo cáo nghiệp vụ còn là phương tiện phản ánh chất lượng, hiệu quả công việc của cán bộ nghiệp vụ.

**c) Các loại báo cáo nghiệp vụ thường dùng trong hoạt động thanh tra**

- Khi tổ chức tiến hành cuộc thanh tra, theo Thông tư 05/2014/TT-TTCP, trong đó quy định các mẫu văn bản trong hoạt động thanh tra, các chủ thể thanh tra thường dùng các loại báo cáo sau:

+ Báo cáo thu thập thông tin ban đầu chuẩn bị cho cuộc thanh tra;

+ Báo cáo thẩm tra xác minh;

+ Báo cáo từng phần vụ việc được phân công xem xét;

+ Báo cáo kết quả cuộc thanh tra.

Ngoài ra, còn có một số báo cáo khác được dùng khi cần thiết như báo cáo theo định kỳ tiến độ của cuộc thanh tra, báo cáo về vấn đề phát sinh, báo cáo vấn đề vụ việc cần xử lý...

- Khi xét giải quyết vụ việc khiếu nại, tố cáo, theo Thông tư 06/3013/TT-TTCP hướng dẫn quy trình giải quyết tố cáo và văn bản trong quá trình giải quyết tố cáo, Thông tư 07/2013/TT-TTCP quy định quy trình giải quyết khiếu nại và Thông tư 02/2016/TT-TTCP sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư 07/2013/TT-TTCP và mẫu văn bản trong quá trình giải quyết khiếu nại; các chủ thể thanh tra thường dùng các loại báo cáo sau:

+ Báo cáo của Đoàn (hoặc tổ xác minh) về kết quả xác minh nội dung tố cáo;

+ Báo cáo kết quả xác minh nội dung tố cáo;

+ Báo cáo kết quả xác minh nội dung khiếu nại.

Ngoài ra, một số báo cáo khác cũng được dùng khi cần thiết để cấp thẩm quyền xem xét, chỉ đạo việc giải quyết kịp thời, chính xác và xử lý những vấn đề phát sinh.

**d) Một số vấn đề về soạn thảo báo cáo nghiệp vụ**

- Xác định mục đích yêu cầu, tính chất của bản báo cáo cần soạn thảo:

Cần xác định rõ đó là bản báo cáo khảo sát hay báo cáo thẩm tra, xác minh, báo cáo phần việc hay báo cáo tổng hợp cuối cùng của vụ việc để đưa ra kết luận kết thúc giải quyết vấn đề... Trong hoạt động thanh tra, mục đích, yêu cầu, tính chất của báo cáo nghiệp vụ thường được thể hiện khi giao nhiệm vụ. Báo cáo cần phải nêu rõ kết quả thực hiện, những nhận xét, kết luận và những đề xuất cần thiết để tiếp tục giải quyết vấn đề.

- Xây dựng đề cương báo cáo:

Sau khi xác định rõ loại báo cáo và nội dung cần báo cáo, người soạn thảo xây dựng đề cương báo cáo. Đề cương báo cáo sẽ đề cập đến những nội dung, vấn đề cần nhận xét, minh hoạ, lý giải theo các phần: mở đầu, nội dung và kết thúc. Đây là khâu chuẩn bị rất quan trọng nhằm đảm bảo đúng trọng tâm, cân đối, đầy đủ của báo cáo và sắp xếp các tài liệu kèm theo.

 - Trình bầy báo cáo: trên cơ sở đề cương báo cáo đã được chuẩn bị, người soạn thảo trình bầy theo các phần cụ thể sau:

+ Phần mở đầu:

Ngoài những thủ tục của một văn bản quản lý thông thường, trong các trình bầy phần mở đầu của báo cáo nghiệp vụ người ta nêu ra những nội dung sau:

Nêu những điểm chính về nhiệm vụ được giao (nội dung này đôi khi không nêu ra).

Chức năng, nhiệm vụ của cơ quan, đơn vị cá nhân mà báo cáo cần phải đề cập. Đây là những nội dung xác định thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan đơn vị, là những căn cứ, tiêu chuẩn mang tính pháp lý để xem xét đánh giá kết quả công việc cụ thể của cơ quan, đơn vị đã tiến hành như thế nào.

Chẳng hạn, trong hoạt động thanh tra, nếu là báo cáo thu thập thông tin ban đầu thì phải nêu được nhiệm vụ, chức trách của đơn vị cần thu thập thông tin, hướng theo những nội dung mà thanh tra hướng đến (tránh nhầm lẫn báo cáo về thực hiện nhiệm vụ của cán bộ nghiệp vụ).

Thường nội dung về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan tổ chức, đơn vị được quy định bởi các văn bản pháp luật như pháp luật về tổ chức, luật điều chỉnh trực tiếp lĩnh vực liên quan, chỉ tiêu kế hoạch chương trình công tác, dự toán... được cấp thẩm quyền phê duyệt.

- Những yếu tố về điều kiện địa lý, dân cư, xã hội... có ảnh hưởng lớn đến khả năng thực hiện nhiệm vụ, cần thiết phải được đề cập một cách đầy đủ, đúng mức, khách quan. Những vấn đề thời sự kinh tế, chính trị, xã hội, tác động của thị trường trong và ngoài nước là những yếu tố có liên quan chặt chẽ đến kết quả hoạt động của đơn vị, doanh nghiệp. Khi nhận định đánh giá, xem xét hoạt động của các cơ quan, tổ chức không thể tách rời cơ quan tổ chức đó với môi trường xã hội và những điều kiện pháp lý thực tế.

- Phần nội dung chính của báo cáo:

+ Nêu những việc đơn vị, tổ chức đã làm, chưa làm mà thực tế Đoàn thanh tra xem xét, thu thập thông tin, tài liệu.

+ Những mặt được cần khuyến khích, phát huy, mặt chưa được, hạn chế, sai phạm cần phải xử lý, chấn chỉnh.

Đây là nội dung trọng tâm cần báo cáo, nhằm thể hiện được những vấn đề mà đoàn thanh tra, cán bộ nghiệp vụ phải quan tâm xem xét. Nhưng lại phản ảnh được trúng thực tế, hiện trạng về hoạt động thực hiện nhiệm vụ. Có thể nói phần mở đầu đưa ra những tiêu chí, điều kiện thực hiện thì phần nội dung nêu thực tế đã diễn ra như thế nào, và đối chiếu so sánh với yêu cầu quy định của pháp luật của cơ quan các cấp thẩm quyền. Nhưng phải bảo đảm tính trọng tâm của vấn đề là nhằm đúng vào nội dung mà báo cáo cần đề cập, làm tiền đề cho phần sau khi đưa ra những đánh giá.

- Phần kết thúc của báo cáo:

+ Phân tích ưu khuyết điểmquá trình thực hiện nhiệm vụ của đơn vị. Nêu rõ nguyên nhân khách quan, chủ quan, trách nhiệm cá nhân đối với những sai phạm.

+Đánh giá kết quả hoạt động thực hiện nhiệm vụ, những bài học kinh nghiệm rút ra từ chỉ đạo và điều hành công tác quản lý.

+ Những vấn đề đề xuất kiến nghị về cơ chế, chính sách về quản lý của đơn vị.

+ Những kiến nghị đề xuất của cán bộ nghiệp vụ đối với Đoàn Thanh tra, cơ quan có thẩm quyền nhằm đảm bảo cho giải quyết vụ việc đúng hướng và đảm bảo hiệu quả, đúng tiến độ. Với kết cấu ba phần, báo cáo nghiệp vụ phải trình bày rõ ràng, mạch lạc, phần trước là tiền đề của phần sau. Kèm theo báo cáo nghiệp vụ là những tài liệu phục vụ như: các biên bản nghiệp vụ, tài liệu sao chụp, các hồ sơ tài liệu thu thập được...

**đ) Báo cáo kết quả thanh tra**

Báo cáo kết quả thanh tra là văn bản quan trọng khi tiến hành cuộc thanh tra theo quyết định của người ra quyết định thanh tra. Trưởng đoàn Thanh tra là người có trách nhiệm xây dựng, hoàn chỉnh Báo cáo kết quả thanh tra.

Theo Điều 49 của Luật Thanh tra, nội dung của Báo cáo kết quả thanh tra hành chính phải có các nội dung sau đây:

- Kết luận cụ thể về từng nội dung đã tiến hành thanh tra;

- Xác định rõ tính chất, mức độ vi phạm, nguyên nhân, trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật;

- Ý kiến khác nhau giữa thành viên Đoàn Thanh tra với Trưởng Đoàn Thanh tra về nội dung báo cáo kết quả thanh tra;

- Biện pháp xử lý đã được áp dụng và kiến nghị biện pháp xử lý.

Trong trường hợp phát hiện có hành vi tham nhũng thì trong báo cáo kết quả thanh tra phải nêu rõ trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức để xảy ra hành vi tham nhũng theo các mức độ sau đây:

- Yếu kém về năng lực quản lý;

- Thiếu trách nhiệm trong quản lý;

- Bao che cho người có hành vi tham nhũng.

Báo cáo kết quả thanh tra phải nêu rõ quy định của pháp luật làm căn cứ để xác định tính chất, mức độ vi phạm, kiến nghị biện pháp xử lý.

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 và 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 phải được gửi cho Thủ trưởng cơ quan thanh tra nhà nước cùng cấp.

Khi soạn thảo báo cáo kết quả thanh tra, về mặt hình thức, kết cấu của báo cáo cần phải tuân theo mẫu số 33 của Thông tư 05/2014/TT-TTCP của Thanh tra Chính phủ, trong đó quy định về mẫu văn bản trong hoạt động thanh tra.

Báo cáo kết quả thanh tra có quan hệ mật thiết với Kết luận thanh tra. Báo cáo kết quả thanh tra là một loại hình báo cáo nghiệp vụ, là cơ sở để cấp có thẩm quyền ban hành Kết luận thanh tra.

Khâu hoàn chỉnh báo cáo là hết sức cần thiết. Với một số bản báo cáo có thể phải xin ý kiến rộng rãi, phải thông qua cấp thẩm quyền xét duyệt, trước khi đưa ra ban hành. Đối với báo cáo nghiệp vụ trong hoạt động thanh tra, người làm báo cáo phải thực hiện hoàn chỉnh báo cáo nhằm bảo đảm tính khách quan, trung thực của những nhận xét đánh giá và nhận định, đề xuất trúng vấn đề.

**3. Kết luận thanh tra**

**a) Khái niệm**

Theo Luật Thanh tra kết luận thanh tra là văn bản được người ra quyết định thanh tra ban hành khi kết thúc cuộc thanh tra.

Kết luận thanh tra là một loại văn bản phản ánh toàn diện, đầy đủ về kết quả của cuộc thanh tra. Đó là kết quả lao động tập thể của đoàn thanh tra và sự nhận xét, đánh giá và biện pháp xử lý của người ra quyết định thanh tra đối hoạt động của đối tượng thanh tra trên cơ sở Quyết định thanh tra.

Vậy, kết luận thanh tra là một loại văn bản phản ánh kết quả của cuộc thanh tra và sự đánh giá, xử lý của người ra quyết định thanh tra đối với đối tượng thanh tra.

Kết luận theo nghĩa chung nhất là việc đưa ra những ý kiến nhận xét đánh giá cuối cùng về sự vật hiện tượng trên cơ sở nhận thức của chủ thể, biểu thị qua chuỗi sự kiện, lập luận lý giải... Kết luận hiểu như vậy được đưa ra phụ thuộc vào quá trình thu thập, xử lý thông tin, nhận định, đánh giá của chủ thể.

Khi tiến hành thanh tra, Đoàn Thanh tra tiến hành kiểm tra, xem xét quá trình hoạt động của cơ quan, đơn vị, cá nhân theo chức năng nhiệm vụ, quyền hạn trên cơ sở chính sách pháp luật. Thông qua những việc làm cụ thể, thông qua những mệnh lệnh, quy định của chủ thể quản lý, kết quả đạt được, những sai phạm mắc phải... mà các cán bộ, thanh tra viên đã thu thập, thẩm tra, xác minh, đoàn thanh tra tổng hợp lại, đối chiếu với những quy định của chính sách pháp luật. Từ đó đưa ra những ý kiến nhận xét, đánh giá hoạt động tuân theo pháp luật của đối tượng theo mục đích, yêu cầu của cuộc thanh tra đòi hỏi.

Thông thường, văn bản kết luận thanh tra đều bao gồm những ý kiến nhận xét đánh giá cái đúng cái sai, được, chưa được trong hoạt động quản lý, chấp hành chính sách pháp luật của đối tượng thanh tra; phân tích kết quả hoạt động nêu ra những nguyên nhân chủ quan, khách quan của những sai phạm; xác định thành tích, trách nhiệm của đối tượng và đưa ra những kiến nghị, quyết định xử lý cụ thể từ cuộc thanh tra. Nhưng tất cả các vấn đề đó đều nhằm mục đích giải đáp các vấn đề mà cuộc thanh tra đặt ra.

Cần phân biệt kết luận trong công tác thanh tra với kết luận khác dùng trong hoạt động quản lý nói chung. Kết luận trong công tác thanh tra luôn luôn đòi hỏi phải được thể hiện bằng văn bản. Chỉ có thể hiện bằng văn bản và phải tuân theo quy định của Luật Thanh tra và mẫu số 34 của Thông tư 05/2014/TT-TTCP thì Kết luận thanh tra mới có hiệu lực pháp lý buộc đối tượng phải thi hành. Hay nói cách khác, tính chất pháp lý của Kết luận thanh tra được bảo đảm nhờ thể hiện qua văn bản đánh giá tổng hợp tình hình chung về đối tượng sau khi đã nghiên cứu, xem xét. Trong đó, chứa đựng những nhận xét, phân tích về quá trình hoạt động của cơ quan, đơn vị; đánh giá nguyên nhân, trách nhiệm... của tập thể, cá nhân.

Trong đó, Kết luận thanh tra chứa đựng những yêu cầu, kiến nghị, quyết định mà đối tượng buộc phải chấp hành. Kết luận trong công tác thanh tra được ban hành và tồn tại độc lập không phải thông qua một văn bản khác. Đó là điểm rất khác biệt của kết luận dùng trong công tác thanh tra với những kết luận bằng lời nói thông thường.

 Điều 50 của Luật Thanh tra 2010 đã quy định rõ: “Kết luận thanh tra phải có các nội dung sau đây:

- Đánh giá việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ của đối tượng thanh tra thuộc nội dung thanh tra;

- Kết luận về nội dung cuộc thanh tra;

- Xác định rõ tính chất, mức độ vi phạm, nguyên nhân, trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm;

- Các biện pháp xử lý theo thẩm quyền đã được áp dụng; kiến nghị các biện pháp xử lý.”

Về việc ban hành Kết luận thanh tra, Luật Thanh tra cũng quy định: “Chậm nhất mười lăm ngày, kể từ ngày nhận được báo cáo kết quả thanh tra, người ra quyết định thanh tra phải ra văn bản kết luận thanh tra và gửi tới Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp, cơ quan thanh tra nhà nước cấp trên, đối tượng thanh tra. Trường hợp Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước là người ra quyết định thanh tra thì kết luận thanh tra còn phải được gửi cho Thủ trưởng cơ quan thanh tra nhà nước cùng cấp”.

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; yêu cầu đối tượng thanh tra giải trình để làm rõ thêm vấn đề cần thiết phục vụ cho việc ra kết luận thanh tra.

Văn bản kết luận thanh tra là văn bản tổng hợp cuối cùng của người ra quyết định thanh tra; nó thể hiện cô đọng, đầy đủ về kết quả hoạt động nghiệp vụ của Đoàn Thanh tra và sự nhận xét, đánh giá của người ra quyết định thanh tra trong quá trình tiến hành cuộc thanh tra. Về mặt pháp lý, văn bản kết luận thanh tra được bảo đảm thực hiện bởi những quy định của pháp luật.

Tuy nhiên, trên thực tế tiến hành thanh tra kinh tế - xã hội, còn rất nhiều vướng mắc trong ban hành và thực hiện những phán xét trong văn bản kết luận thanh tra. Hiện tượng không chấp hành đầy đủ nội dung, đúng thời gian mà văn bản kết luận thanh tra yêu cầu còn tương đối phổ biến. Những vướng mắc này ngoài nguyên nhân từ thể thức tính chất của văn bản kết luận còn do việc nhận thức về vị trí, vai trò của các cơ quan thanh tra trong bộ máy quản lý nhà nước, do những quy định của pháp luật còn chưa đủ điều kiện bảo đảm thi hành.

**b) Những yêu cầu của kết luận thanh tra**

b1. Kết luận thanh tra phải bảo đảm các yêu cầu mà cuộc thanh tra đòi hỏi

Hay nói cách khác, yêu cầu trước hết, văn bản kết luận thanh tra phải là văn bản kết luận về các vấn đề đã được xác định trước. Đặc điểm chung của các cuộc thanh tra kinh tế - xã hội là nó được xác định và triển khai thực hiện hoàn toàn theo quyết định thanh tra của cấp thẩm quyền và được triển khai cụ thể trong kế hoạch tiến hành thanh tra..

Theo quy định của pháp luật, quyết định thanh tra phải ghi rõ nội dung, thời kỳ, thời hạn thanh tra. Nội dung thanh tra thường được nêu ra cụ thể để Đoàn Thanh tra hoặc Thanh tra viên thực hiện. Các thành viên Đoàn Thanh tra phải chịu trách nhiệm trước người ra quyết định thanh tra về thực hiện nhiệm vụ được giao.

Để cuộc thanh tra bảo đảm được mục đích yêu cầu đề ra, pháp luật về thanh tra đã quy định, trong quá trình thanh tra, người ra quyết định thanh tra phải thường xuyên chỉ đạo Đoàn Thanh tra hoặc Thanh tra viên thực hiện nhiệm vụ được giao. Ngược lại, Đoàn Thanh tra phải báo cáo tiến độ cuộc thanh tra theo định kỳ với người ra quyết định.

b2. Nội dung kết luận thanh tra phải chặt chẽ, rõ ràng, phản ánh đánh giá tình hình một cách khách quan, trung thực

Mọi vấn đề cơ bản của cuộc thanh tra đều được trình bày trong văn bản kết luận thanh tra. Cho nên, nội dung trình bày phải ngắn gọn, rõ ràng. Dùng từ, câu phải dễ hiểu và phù hợp tính chất, lĩnh vực công tác mà cuộc thanh tra hướng tới. Những vấn đề kết luận phải là vấn đề đã được kiểm tra, xem xét và có chứng cứ chính xác. Đối với các thuật ngữ, các khái niệm đòi hỏi phải được chú dẫn giải thích nếu thấy cần thiết.

Những vấn đề mà văn bản kết luận đề cập đến có ý nghĩa chính trị, ý nghĩa kinh tế - xã hội rất lớn đối với đơn vị, tổ chức và cá nhân có liên quan. Bởi thế, nếu Kết luận thanh tra không được trình bày, kết cấu lô gíc chặt chẽ, rõ ràng thì sẽ bị phản bác, khiếu nại. Điều đó dẫn đến cuộc thanh tra không kết thúc được theo kế hoạch đã đề ra hoặc văn bản kết luận khó được thi hành.

Lập luận sắc bén, theo trình tự lô gíc của vấn đề, với nội dung rõ ràng là yêu cầu bắt buộc của văn bản kết luận. Đảm bảo điều đó, kèm theo văn bản kết luận phải có các tài liệu phục vụ, minh hoạ để lý giải khi cần thiết. Đánh giá một cách khách quan, trung thực về tình hình thực thi chính sách pháp luật của đối tượng, cần phải quán triệt sâu sắc mục đích của hoạt động thanh tra khi soạn thảo, trình bày kết luận.

Khuyến khích, tuyên dương những việc làm tốt của đơn vị nếu có, chứ không đơn thuần chỉ thấy những yếu kém, sai phạm. Cần phải tránh những nhận định cảm tính, chỉ thấy hiện tượng không thấy bản chất vấn đề, chỉ thấy cái cụ thể mà không thấy cái chung, cái khái quát.

Bởi thế, trong khi soạn thảo, hoàn chỉnh kết luận thanh tra người soạn thảo cần phải chuẩn bị kỹ, tập hợp đầy đủ chứng cứ, lập luận chặt chẽ… Khi cần thiết yêu cầu các thành viên trong Đoàn Thanh tra báo cáo hoặc yêu cầu đối tượng thanh tra giải trình để làm rõ thêm những vấn đề cần thiết phục vụ cho kết luận thanh tra chính xác, khách quan.

**c) Một số vấn đề về soạn thảo kết luận thanh tra**

Để xây dựng một văn bản kết luận thanh tra, cần tiến hành nhiều công việc phức tạp khác nhau. Song nếu nắm được yêu cầu, nội dung và cách giải quyết các công việc đó thì sẽ tiết kiệm được thời gian, giảm được công sức mà vẫn bảo đảm được chất lượng văn bản. Việc xây dựng văn bản kết luận thanh tra được tiến hành theo các bước sau:

+ Dự thảo văn bản kết luận.

+ Hoàn chỉnh văn bản kết luận.

+ Ban hành và công bố kết luận.

Trong công tác xây dựng văn bản kết luận, mỗi công việc có nội dung riêng biệt và có vai trò khác nhau. Nếu thực hiện không đúng trình tự sẽ ảnh hưởng trực tiếp tới chất lượng và hiệu quả của văn bản.

- Dự thảo văn bản kết luận:

Đây là công việc có ý nghĩa quan trọng, ảnh hưởng trực tiếp tới chất lượng văn bản kết luận chính thức.

+ Công tác chuẩn bị: để bảo đảm cho việc dự thảo văn bản kết luận thanh tra, người soạn thảo phải làm tốt công tác chuẩn bị, bao gồm các công việc sau:

● Giao nhiệm vụ xây dựng dự thảo: Theo Điều 30 của Nghị định 86/2011/NĐ-CP ngày 22 tháng 09 năm 201của Chính phủ,Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thanh tra; Người ra quyết định thanh tra chỉ đạo Trưởng đoàn thanh tra dự thảo kết luận thanh tra.

● Tập hợp các tài liệu của Đoàn phục vụ cho việc kết luận thanh tra. Những tài liệu này có thể bao gồm: các văn bản về các chính sách, chế độ, quy định v.v... của Đảng, Nhà nước, của địa phương hoặc các ngành có liên quan tới nội dung thanh tra; các thông tin, tài liệu liên quan.

● Báo cáo kết quả thanh tra và các văn bản báo cáo của đối tượng thanh tra, các đối tượng liên quan; các chứng cứ đã thu thập được; các biên bản xác minh, xử lý về thanh tra, các kết luận về các nội dung chi tiết v.v...

+ Viết dự thảo kết luận thanh tra:

Để có được dự thảo, phải xử lý hàng loạt các thông tin, phân tích và tổng hợp các số liệu, tài liệu một cách khách quan, toàn diện với quan điểm lịch sử - cụ thể đối với từng việc, đối chiếu giữa kết quả thu nhận được qua thanh tra với các quy định của pháp luật.

Sau khi xử lý, tổng hợp, phân tích những thông tin cần thiết, nên phác thảo đề cương, xác định kết cấu.

Dự thảo kết luận thanh tra cần phải quán triệt đầy đủ các yêu cầu về thể thức của một văn bản quản lý nhà nước và mẫu số 34 của Thông tư 05/2014/TT-TTCP của Thanh tra Chính phủ, về mẫu văn bản trong hoạt động thanh tra. Bố cục của văn bản dự thảo cần bố trí hợp lý giữa các phần, các mục… Từ ngữ rõ ràng, chính xác, hành văn khúc triết, dễ hiểu…

Nội dung kết luận thanh tra bao gồm ba phần cơ bản:

Phần I: Mở đầu:

Nêu tóm tắt những yếu tố về tình hình kinh tế - xã hội, chính trị liên quan đến lĩnh vực hoạt động của đối tượng mà cuộc thanh tra hướng đến. Đồng thời nêu yếu tố xác định về địa vị pháp lý của đối tượng. Đây chính là phần khái quát, tạo tiền đề cho xem xét đánh giá sau này.

Phần II: Kết quả thanh tra:

Phản ánh khái quát quá trình làm việc của Đoàn Thanh tra; phân tích, đánh giá, đối chiếu kết quả hoạt động của đối tượng với những quy định của pháp luật. Đây là phần thể hiện hoạt động của Đoàn Thanh tra khi tiến hành tại cơ quan, đơn vị được thanh tra. Toàn bộ quá trình làm việc của Đoàn từ khi bắt đầu triển khai công bố quyết định thanh tra, thẩm tra, xác minh, thu thập chứng cứ định trình bày nhằm làm rõ cơ sở, căn cứ của các tư liệu, chứng cứ được Đoàn dùng để kết luận, kiến nghị.

Tuỳ theo tính chất, nội dung mà có thể trình bày ở mức khái quát hay cụ thể và cũng lựa chọn cách trình bày phần này cho phù hợp với từng lĩnh vực, từng loại hình thanh tra. Cần chú trọng việc viện dẫn cụ thể các văn bản, tài liệu làm cơ sở cho phân tích, đối chiếu kết quả hoạt động của đối tượng.

Phần III: Đánh giá, kết luận, kiến nghị, quyết định về những nội dung đã thanh tra:

Theo trình tự, phần III là kết quả lô gíc của hai phần trên, theo thẩm quyền người ra thanh tra đưa ra kết luận, kiến nghị, quyết định phù hợp. Mục kết luận cần nêu rõ ưu, khuyết, sai phạm nếu có và đánh giá tính chất tác động của sai phạm. Đánh giá nguyên nhân, nêu rõ trách nhiệm của tập thể cá nhân đối với sai phạm.

Mục kiến nghị và quyết định về nội dung đã thanh tra cần phải nêu rõ được những vấn đề thuộc về trách nhiệm thẩm quyền giải quyết của cơ quan đơn vị; vấn đề thuộc thẩm quyền trách nhiệm giải quyết của cơ quan quản lý cấp trên; vấn đề thuộc thẩm quyền, trách nhiệm của đoàn thanh tra và người ra quyết định thanh tra...

Cũng như các văn bản khác, khi trình bày Kết luận thanh tra, người ta thường sử dụng một số từ khoá, câu mẫu phù hợp tính chất của hoạt động thanh tra.

Việc khởi thảo có ý nghĩa rất lớn đối với chất lượng của văn bản kết luận thanh tra. Mặc dù những vấn đề nêu ra trong văn bản mới chỉ là những nhận xét và là ý kiến chủ quan của người khởi thảo, song nó là cơ sở, “rường cột” cho văn bản kết luận chính thức sau này.

- Hoàn chỉnh Dự thảo:

Đây là công việc hết sức quan trọng, nhằm đảm bảo cho việc xem xét, đánh giá đúng những nội dung của văn bản dự thảo, sửa chữa và khắc phục những chỗ còn hạn chế, khiếm khuyết.

- Thảo luận Dự thảo kết luận thanh tra:

Việc tổ chức thảo luận có thể tiến hành dưới nhiều hình thức khác nhau như: trao đổi, tham khảo ý kiến cá nhân hay gửi văn bản dự thảo để lấy ý kiến v.v... Cuối cùng, tổng hợp những ý kiến góp ý để hoàn chỉnh văn bản dự thảo.

Việc thảo luận và hoàn chỉnh bản thảo cần được kết hợp tốt giữa các khâu, thảo luận, tổng hợp, lựa chọn, sửa chữa hoặc hoàn chỉnh văn bản. Làm như vậy sẽ tạo ra được một văn bản kết luận hoàn chỉnh, thể hiện sự thống nhất cao giữa người ra quyết định thanh tra với Đoàn Thanh tra hoặc giữa người ra quyết định thanh tra với các đồng chí trong lãnh đạo...

- Thông báo dự thảo tới đối tượng thanh tra:

Theo Điều 30 của Nghị định 86/2011/NĐ-CP…trước khi kết luận chính thức, nếu xét thấy cần thiết thì người ra quyết định thanh tra gửi dự thảo kết luận thanh tra cho đối tượng thanh tra. Việc giải trình những vấn đề chưa nhất trí (nếu có) của đối tượng thanh tra với nội dung của dự thảo kết luận thanh tra được thực hiện bằng văn bản và có các bằng chứng kèm theo.

Mục đích của việc thông báo dự thảo là nhằm tạo cho đối tượng thanh tra và các đối tượng có liên quan xem xét lại những vấn đề mà văn bản dự thảo kết luận, để họ có điều kiện giải trình hay báo cáo với người có thẩm quyền xem xét lại những vấn đề mà họ thấy chưa chính xác hay chưa thoả đáng.

Có nhiều hình thức thông báo dự thảo văn bản kết luận thanh tra, nhưng hình thức tốt nhất vẫn là bằng văn bản. Mọi ý kiến đề nghị hay giải trình đều phải thể hiện dưới hình thức văn bản.

Khi gửi dự thảo kết luận thanh tra cho đối tượng cần lưu ý: ghi rõ ngày gửi và ngày yêu cầu gửi trả lại văn bản dự thảo.

Người ra quyết định thanh tra phải chịu trách nhiệm cá nhân trước pháp luật về kết luận thanh tra. Để hoàn chỉnh văn bản kết luận thanh tra, người ra quyết định thanh tra cần giải quyết tốt những vấn đề dưới đây:

- Tiếp nhận và xem xét lại những vấn đề mà đối tượng thanh tra cung cấp (nếu có):

Trên cơ sở văn bản dự thảo và những ý kiến đề nghị hay giải trình của các đối tượng, Người ra quyết định thanh tra cần phải kiểm tra, xem xét lại một cách nghiêm túc, tiếp thu những ý kiến giải trình có căn cứ chính xác để sửa chữa hoặc bổ xung vào văn bản dự thảo. Việc xem xét này có thể thảo luận trong lãnh đạo, với Trưởng đoàn thanh tra hay những bộ phận có liên quan tới vấn đề cần rà soát lại. Sau khi xem xét, nếu bản thân người ra quyết định thanh tra còn nghi ngại về nội dung gì thì phải thẩm tra xác minh lại hoặc yêu cầu đối tượng thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra, thành viên Đoàn Thanh tra báo cáo, giải trình để làm rõ thêm nội dung thanh tra, nếu cần thiết có thể phải trưng cầu giám định...

- Tranh thủ ý kiến của các đoàn thể quần chúng nơi thanh tra để củng cố thêm chứng cứ và nhận định cho chính xác khách quan. Việc làm này cũng có thể xúc tiến ngay từ khi tổ chức thảo luận văn bản dự thảo. Bởi vì, nhiều khi những ý kiến của các đoàn thể quần chúng và những người biết sự việc có tác dụng rất lớn cho việc xây dựng và hoàn chỉnh văn bản kết luận.

- Xin ý kiến chỉ đạo của lãnh đạo tổ chức thanh tra cấp trên hoặc Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp.

Đây là việc làm cần thiết thường xuyên trong quá trình thực hiện quyết định thanh tra. Mặc dù việc này không được quy định cụ thể trong các văn bản pháp luật về công tác thanh tra, song kinh nghiệm thực tế chứng tỏ rằng, nó rất cần thiết và các tác dụng thiết thực cho việc hoàn chỉnh văn bản kết luận thanh tra.

- Ban hành, công bố và công khai kết luận thanh tra:

Văn bản kết luận hoàn chỉnh được ký ban hành là văn bản kết luận thanh tra chính thức của cuộc thanh tra.

Theo Điều 31 của Nghị định 86/2011/NĐ-CP… Văn bản kết luận thanh tra sau khi được hoàn chỉnh, người ra quyết định thanh tra có trách nhiệm tổ chức việc công bố kết luận thanh tra hoặc gửi kết luận thanh tra cho đối tượng thanh tra. Trường hợp cần thiết có thể ủy quyền cho Trưởng đoàn thanh tra công bố kết luận thanh tra. Việc công bố kết luận thanh tra được lập thành biên bản và đưa vào hồ sơ cuộc thanh tra.

Kết luận thanh tra được gửi cho cơ quan, tổ chức, cá nhân theo quy định tại khoản 1 Điều 50 của Luật Thanh tra: “Chậm nhất là 15 ngày, kể từ ngày nhận được báo cáo kết quả thanh tra, người ra quyết định thanh tra phải ra văn bản kết luận thanh tra và gửi tới Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp, cơ quan thanh tra nhà nước cấp trên, đối tượng thanh tra. Trường hợp Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước là người ra quyết định thanh tra thì kết luận thanh tra còn phải được gửi cho Thủ trưởng cơ quan thanh tra nhà nước cùng cấp”.

Việc công khai kết luận thanh tra theo những hình thức quy định tại khoản 2 Điều 39 Luật Thanh tra và được cụ thể hoá theo Điều 46 của Nghị định 86/2011/NĐ-CP ngày 22 tháng 09 năm 201của Chính phủ,Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thanh tra.

Cuộc thanh tra có được kết thúc nhanh gọn theo đúng thời hạn quy định hay không phụ thuộc vào hai yếu tố cơ bản:

Thứ nhất: về mặt nội dung: cuộc thanh tra phải trả lời được những vấn đề đã nêu trong quyết định thanh tra của cấp có thẩm quyền.

Thứ hai:về mặt hình thức: văn bản kết luận thanh tra đã được hoàn chỉnh thông qua và công bố.

Do vậy, công việc soạn thảo văn bản kết luận thanh tra được người ra quyết định thanh tra có kế hoạch chủ động ngay từ khi Đoàn Thanh tra đã giải quyết được nội dung trọng tâm của cuộc thanh tra. Làm như vậy, sẽ chủ động được thời gian kết thúc cuộc thanh tra đúng thời gian quy định. Và khi các thành viên của Đoàn Thanh tra rút khỏi địa bàn thanh tra thì Kết luận về cuộc thanh tra đã được hoàn chỉnh, công bố đúng thời hạn ghi trong quyết định thanh tra của cấp thẩm quyền./.

**Chuyên đề 8
THANH TRA, KIỂM TRA TRÁCH NHIỆM
TRONG CÔNG TÁC THANH TRA,
GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI, TỐ CÁO,
PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG**

**I. MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ THANH TRA, KIỂM TRA TRÁCH NHIỆM TRONG CÔNG TÁC THANH TRA, GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI, TỐ CÁO, PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG**

**1. Khái niệm thanh tra, kiểm tra trách nhiệm trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng.**

Theo từ điển tiếng Việt thì trách nhiệm với nghĩa thứ nhất là phần việc được giao hoặc coi như được giao phải bảo đảm làm tròn, nếu như kết quả không tốt thì phải chịu phần hậu quả; với nghĩa thứ hai thì trách nhiệm là sự ràng buộc đối với lời nói, hành vi của mình, bảo đảm đúng đắn, nếu sai trái thì phải chịu phần hậu quả. (Từ điển Tiếng Việt - NXB Thanh Hoá 1999). Từ đó, trách nhiệm theo nghĩa thông thường là nghĩa vụ mà cơ quan, tổ chức, cá nhân phải thực hiện và nếu không làm tròn thì phải gánh chịu những hậu quả tương ứng.

Như vậy, xét về mặt chủ thể phải thực hiện thì có trách nhiệm của cá nhân, của tổ chức, của cơ quan. Còn xét về nội dung được điều chỉnh thì có trách nhiệm được hiểu trên phương diện đạo đức, phương diện pháp lý và trách nhiệm trên một số phương diện khác.

Trên phương diện đạo đức, trách nhiệm được hiểu là bổn phận của một tổ chức, một cá nhân*.* Trong khoa học pháp lý cũng như theo quy định của pháp luật khi nói đến trách nhiệm pháp lý người ta đề cập đến trách nhiệm hình sự, trách nhiệm dân sự, trách nhiệm hành chính, trách nhiệm kỷ luật.

Trách nhiệm hình sự là trách nhiệm mà người phạm tội phải gánh chịu các hình thức xử lý về hình sự (các hình phạt được quy định trong Bộ luật hình sự) đối với tội phạm mà mình gây ra. Đây là trách nhiệm phải gánh chịu hậu quả pháp lý đối với hành vi phạm tội. Người phạm tội phải chịu trách nhiệm hình sự về tội phạm mà mình gây ra nếu người đó có khả năng nhận thức được tính chất nguy hiểm của hành vi của mình và có khả năng thực hiện hành vi đó.

Trách nhiệm hành chính là nghĩa vụ mà cá nhân hay tổ chức phải thực hiện theo quy định của pháp luật hành chính và phải gánh chịu những hình thức xử lý của cơ quan nhà nước có thẩm quyền áp dụng cho cá nhân hay tổ chức có hành vi vi phạm. Những hình thức xử lý này được biểu hiện dưới dạng xử lý vi phạm pháp luật hành chính như cảnh cáo, phạt tiền, tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề, tịch thu (theo quy định của pháp luật xử lý vi phạm hành chính) hoặc các hình thức xử lý kỷ luật hành chính (khiển trách, cảnh cáo, hạ bậc lương, hạ ngạch, cách chức, buộc thôi việc theo quy định của pháp luật về cán bộ, công chức và hoạt động công vụ)...

Trách nhiệm của cơ quan hành chính nhà nước là những nghĩa vụ mà cơ quan hành chính nhà nước phải thực hiện trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình. Trách nhiệm của các cơ quan hành chính nhà nước được xác định từ những quy định của các văn bản pháp luật. Như vậy các cơ quan hành chính nhà nước có rất nhiều trách nhiệm, bao gồm: tổ chức các hoạt động để phát triển kinh tế xã hội; tổ chức các hoạt động để giữ gìn trật tự an ninh, an toàn xã hội; xây dựng những dự án, chương trình, kế hoạch phát triển kinh tế văn hoá xã hội; giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng...

Trách nhiệm của các cơ quan hành chính nhà nước trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng là những nhiệm vụ mà cơ quan hành chính nhà nước phải thực hiện theo quy định của pháp luật về thanh tra, khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng; hiện nay được quy định khá đầy đủ trong Luật Thanh tra, Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo, Luật Phòng, chống tham nhũng các Nghị định của Chính phủ và được quy định ở một số văn bản pháp luật khác điều chỉnh về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan hành chính nhà nước.

Thanh tra, kiểm tra trách nhiệm nói chung được hiểu là việc xem xét, đánh giá việc thực hiện chính sách, pháp luật và những nhiệm vụ được giao của cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân có thẩm quyền mà pháp luật quy định, từ đó có các kết luận về ưu điểm, khuyết điểm của việc thực hiện nhiệm vụ đó, đồng thời tìm ra các nguyên nhân, đưa ra các kiến nghị, giải pháp xử lý, khắc phục.

Thanh tra, kiểm tra trách nhiệm đối với cá nhân, cơ quan, tổ chức có thẩm quyền, tức là việc tiến hành thanh tra, kiểm tra những đối tượng được pháp luật trao cho những quyền hạn và nghĩa vụ nhất định. Bởi vì dưới góc độ pháp lý, trách nhiệm ở đây chỉ được hình thành trong mối quan hệ trong hệ thống, cơ quan, tổ chức hoặc cơ quan, tổ chức với cá nhân có trách nhiệm trong nội bộ cơ quan, tổ chức đó. Tất nhiên trong các quan hệ dân sự, quan hệ xã hội, người ta cũng đưa ra những khái niệm về trách nhiệm, song đó chỉ là trách nhiệm giữa cá nhân này với cá nhân khác hoặc cũng có thể phát sinh trách nhiệm giữa cá nhân đối với cơ quan, tổ chức nhưng nó phải được phát sinh từ một sự kiện pháp lý.

*Thanh tra, kiểm tra trách nhiệm các cơ quan hành chính nhà nước trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng là việc xem xét, đánh giá, kết luận việc thực hiện nhiệm vụ của cơ quan hành chính nhà nước trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng, từ đó có các kiến nghị xử lý, khắc phục những mặt còn khiếm khuyết, động viên khích lệ những nhân tố tích cực, góp phần nâng cao hiệu quả công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng.*

Vấn đề xác định thẩm quyền tiến hành thanh tra, kiểm tra trách nhiệm trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng.

Theo quy định của pháp luật, các cơ quan hành chính nhà nước, các cơ quan thanh tra nhà nước có thẩm quyền tiến hành các hoạt động thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng. Vì vậy các cơ quan hành chính nhà nước, các cơ quan thanh tra nhà nước có quyền kiểm tra, thanh tra trách nhiệm đối với cơ quan, đơn vị cấp dưới trong việc thực hiện pháp luật về thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng. Tuy nhiên, theo quy định của công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng và các Nghị định của Chính phủ về lĩnh vực này thì chỉ hai cơ quan có trách nhiệm chính trong thanh tra, kiểm tra trách nhiệm trong việc chấp hành pháp luật về thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng là các cơ quan hành chính nhà nước và các cơ quan thanh tra nhà nước, trong đó cơ quan thanh tra nhà nước là chủ yếu, trực tiếp giúp Thủ trưởng cơ quan hành chính nhà nước cùng cấp thực hiện nhiệm vụ này. Do đó, trong công tác này, thực chất do cơ quan thanh tra nhà nước các cấp đảm nhiệm.

**2. Trách nhiệm của thủ trưởng cơ quan hành chính nhà nước trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng**

Muốn thanh tra, kiểm tra trách nhiệm về t công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng được đúng và hiệu quả; cần thiết phải xác định rõ đối tượng của hoạt động thanh tra trách nhiệm là ai? Theo quy định tại Thanh tra năm 2010, Luật Khiếu nại năm 2011, Luật Tố cáo năm 2011, Luật Phòng, chống tham nhũng (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2007, năm 2012) đã quy định cụ thể trách nhiệm của thủ trưởng cơ quan hành chính nhà nước trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng. Như vậy, có thể khẳng định, trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan hành chính nhà nước đóng vai trò quan trọng đến kết quả, hiệu quả đối với công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng.

Thanh tra, kiểm tra trách nhiệm trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng chính là việc xem xét trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan hành chính nhà nước các cấp đối với việc thực thi nhiệm vụ thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng mà mỗi cơ quan, đơn vị, địa phương thực hiện theo quy định của pháp luật về thanh tra, khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng.

**3. Sự cần thiết phải thanh tra, kiểm tra trách nhiệm trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng.**

Trong công tác quản lý nói chung hay quản lý nhà nước nói riêng thì không thể thiếu được hoạt động thanh tra, kiểm tra, nó là một khâu quan trọng để đánh giá, kiểm chứng hiệu lực của công tác quản lý. Nếu không thanh tra, kiểm tra thì người quản lý không nắm được tình hình thực hiện chủ trương, chính sách, pháp luật, quyết định, chỉ thị, mệnh lệnh của cơ quan cấp trên đối với cơ quan cấp dưới và việc thực hiện chính sách, pháp luật của đối tượng thuộc quyền quản lý. Việc thanh tra, kiểm tra trách nhiệm trong việc thực hiện pháp luật về thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng cũng vậy. Có thanh tra, kiểm tra mới đánh giá được thực trạng việc thực hiện chính sách, pháp luật về thanh tra, khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền. Việc thanh tra, kiểm tra này nhằm trả lời câu hỏi các cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng đã tuân thủ pháp luật một cách nghiêm chỉnh chưa? còn có những tồn tại, thiếu sót gì? nguyên nhân tại đâu? trách nhiệm thuộc cơ quan, tổ chức, cá nhân nào? nguyên nhân do khách quan hay chủ quan đưa lại, do cơ chế, chính sách, pháp luật hay do chỉ đạo điều hành? từ đó đề xuất những biện pháp xử lý các sai phạm, khắc phục những tồn tại, yếu kém; kiến nghị sửa đổi, bổ sung những văn bản, các quy định không còn phù hợp với thực tế...

Thực tiễn công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng thời gian qua hiệu quả còn thấp có nhiều nguyên nhân song có lý do quan trọng vì các cấp, các ngành chưa nhận thức đầy đủ và chưa làm hết trách nhiệm của mình trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng. Công tác thanh tra, kiểm tra trách nhiệm đối với các cơ quan hành chính nhà nước trong việc thực hiện pháp luật về thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng còn chưa được coi trọng đúng mức. Do đó, những sơ hở, yếu kém, sai phạm của cơ quan hành chính nhà nước chưa được phát hiện và chấn chỉnh kịp thời, làm cho hiệu quả công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng còn hạn chế, chưa đáp ứng yêu cầu, làm giảm sút lòng tin của nhân dân vào các cơ quan Đảng và Nhà nước. Vì vậy, các cơ quan hành chính nhà nước, các cơ quan thanh tra nhà nước phải tăng cường và đẩy mạnh hơn nữa thanh tra, kiểm tra trách nhiệm đối với cơ quan, đơn vị.

Thanh tra, kiểm tra trách nhiệm trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng nhằm đánh giá được thực trạng việc chấp hành các quy định của pháp luật của các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng; kịp thời phát hiện sơ hở, yếu kém, kiến nghị biện pháp xử lý, khắc phục, góp phần nâng cao hiệu quả công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng.

**4. Vai trò, trách nhiệm của các cơ quan thanh tra nhà nước trong công tác thanh tra, kiểm tra trách nhiệm việc thực hiện các quy định của pháp luật thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng**

Theo quy định của pháp luật, các cơ quan thanh tra nhà nước có vai trò, trách nhiệm quan trọng trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng, quản lý nhà nước trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng.

Điều 5, Luật Thanh tra quy định: *“Cơ quan thanh tra nhà nước trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình thực hiện và giúp cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện 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.”*

Điều 15,18, 21, 24 và Điều 27, Luật Thanh tra quy định các cơ quan thanh tra nhà nước có nhiệm vụ, quyền hạn thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, đơn vị thuộc quyền quản lý trực tiếp của cơ quan hành chính nhà nước cùng cấp.

Khoản 1, Điều 15, Luật Thanh tra quy định: Thanh tra Chính phủ có nhiệm vụ, quyền hạn “thanh tra việc thực hiện pháp luật về thanh tra”.

Điều 63 của Luật Khiếu nại quy định:

“1. Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về công tác giải quyết khiếu nại của các cơ quan hành chính nhà nước trong phạm vi cả nước.

Thanh tra Chính phủ chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về công tác giải quyết khiếu nại trong phạm vi cả nước.

2. Các bộ, cơ quan ngang bộ, Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện quản lý nhà nước về công tác giải quyết khiếu nại trong phạm vi quản lý của mình.

3. 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 giúp thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp quản lý công tác giải quyết khiếu nại”.

Điều 41 của Luật Tố cáo có quy định:

“1. Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về công tác giải quyết tố cáo trong các cơ quan hành chính nhà nước trong phạm vi cả nước.

2. Thanh tra Chính phủ chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về công tác giải quyết tố cáo trong phạm vi thẩm quyền của Chính phủ.

3. Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện quản lý nhà nước về công tác giải quyết tố cáo trong phạm vi quản lý của mình.

4. 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 giúp người đứng đầu cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp quản lý công tác giải quyết tố cáo”.

Điều 76, Luật Phòng, chống tham nhũng quy định “Trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, Thanh tra Chính phủ có trách nhiệm: tổ chức, chỉ đạo, hướng dẫn công tác thanh tra việc thực hiện các quy định của pháp luật về phòng, chống tham nhũng.”

Điều 46 Nghị định số 59/2013/NĐ-CP ngày 17 tháng 06 năm 2013 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Phòng, chống tham nhũng quy định:

“1. Thanh tra Chính phủ thanh tra việc thực hiện các quy định của pháp luật về phòng, chống tham nhũng đối với các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; doanh nghiệp nhà nước do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập.

2. Thanh tra bộ, cơ quan ngang bộ (gọi chung là Thanh tra bộ) thanh tra việc thực hiện các quy định của pháp luật về phòng, chống tham nhũng đối với: Cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân thuộc quyền quản lý của bộ; doanh nghiệp nhà nước do Bộ trưởng quyết định thành lập.

3. Thanh tra tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (gọi chung là Thanh tra tỉnh) thanh tra việc thực hiện các quy định của pháp luật về phòng, chống tham nhũng đối với: Cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; Ủy ban nhân dân quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (gọi chung là Ủy ban nhân dân cấp huyện); doanh nghiệp nhà nước do Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định thành lập.

4. Thanh tra của các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân tỉnh (gọi chung là Thanh tra sở) thanh tra việc thực hiện các quy định của pháp luật về phòng, chống tham nhũng đối với cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân thuộc quyền quản lý trực tiếp của sở.

5. Thanh tra quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (gọi chung là Thanh tra huyện) thanh tra việc thực hiện các quy định của pháp luật về phòng, chống tham nhũng đối với các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện và Ủy ban nhân dân cấp xã.

6. Tổng Thanh tra Chính phủ chỉ đạo, đôn đốc các cơ quan thanh tra nhà nước trong công tác thanh tra việc thực hiện các quy định của pháp luật về phòng, chống tham nhũng”.

Với các quy định nêu trên cho thấy cơ sở pháp lý quan trọng để tiến hành thanh tra trách nhiệm và cơ quan thanh tra nhà nước giữ vị trí, vai trò chủ đạo trong thanh tra trách nhiệm thực hiện pháp luật về thanh tra, khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng. Mặt khác, trong các văn bản pháp luật hiện hành cũng đã quy định tương đối đầy đủ trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, thủ trưởng các cơ quan, tổ chức trong việc thực hiện các quy định pháp luật về thanh tra, pháp luật về khiếu nại, tố cáo và pháp luật về phòng chống tham nhũng. Đây là những thuận lợi cơ bản để tiến hành thanh tra trách nhiệm.

**5. Một số tồn tại trong thanh tra, kiểm tra trách nhiệm trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng**

- Các ngành, các cấp chưa nhận thức đầy đủ và sâu sắc về ý nghĩa, vai trò, tác dụng công tác thanh tra, kiểm tra trách nhiệm. Chưa xác định đó là một nhiệm vụ quan trọng trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng; chưa coi đó là một khâu có ý nghĩa quyết định đến việc khắc phục những trì trệ yếu kém của công tác này.

- Một số nơi đã nhận thức được vai trò và tác dụng của công tác này, song việc triển khai thanh tra, kiểm tra trách nhiệm tiến hành không thường xuyên, còn làm chiếu lệ, qua loa, đại khái. Nhiều cuộc thanh tra, kiểm tra trách nhiệm không làm rõ được thực trạng công tác chấp hành pháp luật trong thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng, chưa làm rõ nguyên nhân của tình trạng không chấp hành đầy đủ pháp luật trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng, không đưa ra được các kiến nghị, biện pháp xử lý khắc phục.

- Trong các cuộc thanh tra, kiểm tra cụ thể còn bộc lộ một số khuyết điểm sau:

Một là, khi tiến hành thanh tra, kiểm tra trách nhiệm chưa thực hiện đúng quy định về trình tự như: chưa xây dựng kế hoạch thanh tra, kiểm tra cụ thể, chi tiết, không xác định rõ mục đích, yêu cầu, nội dung, địa bàn, đối tượng, thời gian, phương pháp thanh tra, kiểm tra nên việc tiến hành đại khái, tuỳ tiện, chiếu lệ, kết quả thu được thấp.

Việc tiến hành thanh tra, kiểm tra không có quyết định, không có văn bản hợp lệ làm căn cứ pháp lý cho việc thực hiện, thông thường chỉ ban hành công văn và giao cho một vài cán bộ thực hiện, không có kiểm tra, đánh giá kết quả. Thậm chí có nơi xây dựng chương trình, kế hoạch trong đầu năm và sau đó giao cho một số cán bộ đi nghe các cơ quan, đơn vị báo cáo một lượt.

Năng lực, trình độ của cán bộ được cử tham gia các Đoàn thanh tra, kiểm tra chưa tương xứng với yêu cầu nhiệm vụ, hạn chế nên trong qúa trình làm việc thường lúng túng, không phát hiện được vấn đề và ít đề xuất được những biện pháp tháo gỡ khó khăn, vướng mắc cho cơ sở.

Hai là, các Đoàn thanh tra, kiểm tra trách nhiệm chưa làm rõ các nội dung, yêu cầu cần thanh tra, kiểm tra. Nhiều Đoàn chỉ mới nghe đối tượng báo cáo tình hình trên địa bàn, cơ quan, đơn vị và kết quả công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng; chưa kiểm tra, thanh tra đầy đủ, cụ thể sổ sách tiếp công dân, tiếp nhận, phân loại, xử lý đơn thư, hồ sơ vụ việc giải quyết khiếu nại, tố cáo..., nhiều trường hợp có kiểm tra hồ sơ nhưng xem xét qua loa đại khái, nên không phát hiện được những sơ hở, sai sót trong quá trình giải quyết, nhất là những vụ việc phức tạp, khiếu nại, tố cáo đông người tham gia, những vụ việc do lịch sử để lại, vụ việc tái khiếu nại, tái tố cáo, những vụ việc đã có quyết định giải quyết có hiệu lực, song không được các bên thi hành. Vì vậy kết luận thiếu đầy đủ, không đề xuất được những kiến nghị xác đáng có tính khả thi đối với đối tượng thanh tra, kiểm tra.

Ba là, nhiều kết luận thanh tra, kiểm tra trách nhiệm còn sơ sài, chưa đề cập đầy đủ đến thực trạng tình hình, nguyên nhân dẫn đến tồn tại, hạn chế trong công tác thanh tra, phòng, chống tham nhũng, tình trạng khiếu nại, tố cáo diễn ra trong cơ quan, đơn vị và địa phương. Đánh giá không đầy đủ kết quả giải quyết khiếu nại, tố cáo, chưa chỉ ra được nguyên nhân, tồn tại, thiếu sót, trách nhiệm của tập thể, cá nhân. Đề xuất được các giải pháp để xử lý khắc phục tồn tại, yếu kém về công tác này. Do đó, có thanh tra, kiểm tra trách nhiệm song tình trạng khiếu nại, tố cáo vẫn diễn ra phức tạp.

- Các quy định pháp luật về thanh tra, kiểm tra trách nhiệm trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng chưa đầy đủ.

Việc thanh tra, kiểm tra trách nhiệm đã được quy định trong một số văn bản pháp luật làm cơ sở cho việc thực hiện. Cụ thể như: Luật Thanh tra, Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo, Luật Phòng, chống tham nhũng đã quy định rõ thẩm quyền, trách nhiệm thanh tra, kiểm tra trách nhiệm trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng, song chưa có quy định cụ thể, thiếu hướng dẫn, đặc biệt là quy trình nghiệp vụ để các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện. Vì vậy, nhận thức của các cơ quan, đơn vị về vấn đề này cũng khác nhau. Việc tổ chức triển khai thực hiện mỗi nơi làm một kiểu, không có tổng kết, đánh giá, rút kinh nghiệm để chỉ đạo hướng dẫn, ngay như việc phân biệt giữa thanh tra, kiểm tra trách nhiệm với thanh tra, kiểm tra để giải quyết vụ việc cũng còn có ý kiến khác nhau. Việc thanh tra trách nhiệm với việc kiểm tra trách nhiệm, có điều gì giống và khác nhau cũng chưa được xem xét làm rõ.

Cùng với việc nhận thức không đầy đủ, thiếu tinh thần trách nhiệm trong việc tổ chức thực hiện, những khiếm khuyết trong các quy định pháp luật đã và đang là những nguyên nhân chủ yếu, cơ bản làm giảm hiệu quả công tác thanh tra, kiểm tra trách nhiệm. Vì vậy, trong thời gian tới các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần có những biện pháp cụ thể thiết thực, tích cực khắc phục tình trạng trên, góp phần nâng cao hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo.

**II. THẨM QUYỀN, NỘI DUNG VÀ PHƯƠNG THỨC TIẾN HÀNH THANH TRA, KIỂM TRA TRÁCH NHIỆM TRONG CÔNG TÁC THANH TRA, GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI, TỐ CÁO, PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG**

**1. Thẩm quyền của các cơ quan thanh tra nhà nước trong thanh tra, kiểm tra trách nhiệm trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng.**

Căn cứ vào những quy định của pháp luật, có thể xác định thẩm quyền của cơ quan thanh tra nhà nước các cấp, các ngành trong việc thanh tra, kiểm tra trách nhiệm như sau:

Tổng Thanh tra Chính phủ có thẩm quyền thanh tra, kiểm tra trách nhiệm của Bộ trưởng, Thủ trưởng các cơ quan ngang bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, các doanh nghiệp do TTCP ra quyết định thành lập.

Chánh Thanh tra bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có thẩm quyền thanh tra, kiểm tra trách nhiệm của thủ trưởng cơ quan, đơn vị thuộc quyền quản lý của thủ trưởng cùng cấp (ví dụ như các Cục, Trường, Trung tâm và một số cơ quan, đơn vị khác).

Chánh Thanh tra tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có thẩm quyền thanh tra, kiểm tra trách nhiệm của Chủ tịch UBND huyện, quận, thành phố, thị xã, Giám đốc sở, ngành thuộc UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Chánh Thanh tra sở, ngành có thẩm quyền thanh tra, kiểm tra trách nhiệm của Trưởng các phòng ban, đơn vị thuộc quyền quản lý của Giám đốc sở, ngành.

Chánh Thanh tra huyện, quận có thẩm quyền thanh tra, kiểm tra trách nhiệm của Chủ tịch UBND xã, phường, Trưởng các phòng, ban, đơn vị thuộc UBND huyện, quận.

Đây là việc phân cấp có tính nguyên tắc, nhưng trong thực tế do yêu cầu cụ thể, được sự uỷ quyền hoặc do quyết định của Thủ trưởng cơ quan nhà nước có thẩm quyền mà các cơ quan thanh tra nhà nước có thể được phép tiến hành thanh tra, kiểm tra trách nhiệm đối với Thủ trưởng cơ quan, tổ chức, đơn vị thuộc thẩm quyền quản lý của Thủ trưởng cấp dưới một cấp hoặc hai cấp. Ví dụ: Thanh tra tỉnh có thể tiến hành thanh tra, kiểm tra trách nhiệm của Chủ tịch UBND xã, phường khi xét thấy cần thiết hoặc khi được cấp trên giao.

Như vậy trong khi thực hiện quản lý nhà nước về công tác này, các cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền thanh tra, kiểm tra các cơ quan, tổ chức, đơn vị do mình quản lý. Để giúp các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện nhiệm vụ trên, pháp luật quy định cơ quan thanh tra nhà nước các cấp, các ngành có trách nhiệm giúp Thủ trưởng cơ quan cùng cấp trong việc quản lý nhà nước về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo. Do đó việc thanh tra, kiểm tra trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan hành chính nhà nước chủ yếu được giao cho Chánh Thanh tra cùng cấp thực hiện. Tuy nhiên điều đó không có nghĩa là tất cả các cuộc thanh tra, kiểm tra trách nhiệm đều giao cho Chánh Thanh tra cùng cấp thực hiện mà cũng có nhiều trường họp do yêu cầu công tác, Thủ trưởng cơ quan hành chính nhà nước có thể giao nhiệm vụ này cho Thủ trưởng cơ quan khác thực hiện. Ví dụ như Thủ tướng Chính phủ đã giao cho một số Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ là thành viên của Chính phủ làm Trưởng Đoàn thanh tra, kiểm tra trách nhiệm của các địa phương trong việc thực hiện pháp luật về khiếu nại, tố cáo.

Tóm lại, chủ thể thực hiện việc thanh tra, kiểm tra trách nhiệm trong giải quyết khiếu nại, tố cáo bao gồm các cơ quan hành chính nhà nước, các cơ quan thanh tra nhà nước.

**2. Nội dung thanh tra, kiểm tra trách nhiệm trong công tác thanh tra, giải quyêt khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng.**

**a) Nội dung thanh tra, kiểm tra trách nhiệm trong công tác thanh tra.**

- Việc chỉ đạo xây dựng và phê duyệt kế hoạch thanh tra của cơ quan thanh tra thuộc quyền quản lý trực tiếp.

- Việc giải quyết kịp thời những vấn đề khó khăn, vướng mắc về công tác thanh tra; xử lý việc chồng chéo, trùng lắp trong hoạt động thanh tra thuộc phạm vi quản lý của mình.

- Việc xem xét, xử lý các kết luận thanh tra: ra quyết định theo thẩm quyền để xử lý kỷ luật hành chính, kinh tế đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân có vi phạm và tổ chức thực hiện quyết định xử lý đó; yêu cầu Thủ trưởng cơ quan, đơn vị thuộc quyền quản lý tiến hành các biện pháp xử lý kỷ luật hành chính, kinh tế đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân có vi phạm và báo cáo kết quả thực hiện các yêu cầu đó, áp dụng các biện pháp theo thẩm quyền để chấn chỉnh, khắc phục những sơ hở, yếu kém trong công tác quản lý hoặc kiến nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện cơ chế, chính sách, pháp luật; thông báo với cơ quan thanh tra đã kết luận thanh tra kết quả xem xét, xử lý đối với kết luận thanh tra (kết quả thực hiện kết luận thanh tra và quyết định xử lý sau thanh tra) và việc thực hiện việc giải quyết khiếu nại, tố cáo về thanh tra theo quy định của pháp luật (nếu có).

**b) Nội dung thanh tra, kiểm tra trách nhiệm trong công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo.**

Theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo thì các cơ quan hành chính nhà nước có trách nhiệm:

- Tổ chức tiếp công dân

- Việc tiếp nhận và xử lý đơn thư

- Giải quyết khiếu nại, tố cáo theo thẩm quyền

- Tổ chức thi hành quyết định giải quyết khiếu nại, quyết định xử lý tố cáo

- Hướng dẫn, đôn đốc, kiểm tra các cơ quan, tổ chức do mình quản lý trong việc thực hiện pháp luật về khiếu nại, tố cáo

- Quản lý nhà nước về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo

Do đó, khi tiến hành thanh tra, kiểm tra trách nhiệm thì cũng tập trung vào những nội dung sau:

*\* Thanh tra, kiểm tra trách nhiệm trong việc tiếp công dân*

Khi tiến hành thanh tra, kiểm tra trách nhiệm trong việc tiếp công dân, trước hết cần tập trung đánh giá được khái quát thực trạng việc tổ chức công tác tiếp công dân cuả cơ quan hành chính nhà nước; những ưu, khuyết điểm chủ yếu; nguyên nhân, trách nhiệm cá nhân, cơ quan; các ngành, các cấp, các cơ quan nhà nước đã tập trung chỉ đạo, tổ chức tiếp công dân như thế nào, kết quả ra sao.

Trong nội dung cụ thể cần làm rõ thực trạng tổ chức tiếp công dân của cơ quan hành chính nhà nước: từ việc bố trí nơi tiếp công dân, tổ chức bộ máy, bố trí cán bộ làm nhiệm vụ tiếp dân đến việc trực tiếp công dân của thủ trưởng các cơ quan hành chính nhà nước; việc tiếp công dân thường xuyên và định kỳ theo quy định của pháp luật; số lượt người được tiếp, trong đó có bao nhiêu khiếu nại, bao nhiêu tố cáo. Khiếu nại, tố cáo về những vấn đề gì? Nội dung gì là chủ yếu, tỷ lệ bao nhiêu? Có trường hợp khiếu nại, tố cáo đông người tham gia hay không, khiếu nại, tố cáo về vấn đề gì? Có bao nhiêu người tham gia, cơ quan hành chính nhà nước đã áp dụng những biện pháp gì để xử lý tình trạng này…

Việc phân loại, xử lý và tổng hợp đơn thư khiếu nại, tố cáo do công dân trực tiếp chuyển đến. Tổng số các đơn thư nhận được, trong đó tổng số khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền; khiếu nại, tố các không thuộc thẩm quyền.

Thông qua thanh tra, kiểm tra phải đánh giá được những ưu, khuyết điểm, những việc đã làm được để phát huy, những mặt chưa làm được cần rút kinh nghiệm, chấn chỉnh, khắc phục.

*\* Thanh tra, kiểm tra trách nhiệm trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo*

Giải quyết vụ việc là khâu quan trọng nhất trong công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo và đó cũng là trách nhiệm chủ yếu của Thủ trưởng các cơ quan hành chính nhà nước. Do đó, việc chấp hành pháp luật trong giải quyết khiếu nại, tố cáo là vấn đề hết sức quan trọng và kiểm tra, thanh tra trách nhiệm trong công tác này cũng là nhiệm vụ trọng tâm của các cơ quan thanh tra nhà nước và cơ quan hành chính nhà nước cấp trên. Thực tế cho thấy ở nơi nào quán triệt tốt những quy định pháp luật trong vấn đề này thì ở đó việc giải quyết khiếu nại, tố cáo có hiệu quả và ngược lại. Đồng thời cũng thấy ở địa phương nào làm tốt việc thanh tra, kiểm tra trách nhiệm thì ở đó công tác chấp hành pháp luật trong giải quyết khiếu nại, tố cáo được quán triệt và đạt kết quả.

Thời gian qua, qua công tác thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật trong giải quyết khiếu nại, tố cáo, cho thấy nhiều địa phương, bộ ngành, cơ quan nhà nước có những cố gắng nhất định trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, song không ít bộ ngành, địa phương còn thiếu trách nhiệm trong việc giải quyết, né tránh, đùn đẩy, giải quyết không dứt điểm, thiếu khách quan, vận dụng không đúng các quy định pháp luật trong việc giải quyết, chưa tuân thủ quy định về trình tự, thủ tục thời hạn, thời hiệu. Cùng một vấn đề nhưng mỗi nơi giải quyết một khác, vì vậy làm cho tình trạng khiếu nại, tố cáo diễn biến hết sức phức tạp. Nhiều vụ việc không được giải quyết dứt điểm, hoặc đã được giải quyết nhưng người dân không nhất trí và tiếp tục khiếu nại, tố cáo, lên cấp trên, hoặc giải quyết thiếu khách quan, bao che, dung túng cho cán bộ, đảng viên có sai phạm nên gây ra phản ứng trong quần chúng dẫn đến khiếu nại tập thể, đông người làm cho chính quyền, cấp uỷ đảng nhiều nơi lúng túng, bị động như ở Thái Bình, Nam Định, Hà Tây và nhiều tỉnh, thành phố ở phía Nam. Chính vì vậy, công tác thanh tra, kiểm tra trách nhiệm trong giải quyết khiếu nại, tố cáo lại càng được chú trọng, đẩy mạnh hơn nữa và trước hết phải làm rõ thực trạng tình hình khiếu nại, tố cáo và việc giải quyết khiếu nại, tố cáo ở địa phương, bộ ngành với các nội dung cụ thể sau đây:

- Tình hình khiếu nại tố cáo: cần làm rõ khiếu nại, tố cáo về vần đề gì, số lượng, tỷ lệ mỗi loại, số lượng khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền, không thuộc thẩm quyền; số các vụ khiếu nại, tố cáo phức tạp có nhiều người tham gia; số khiếu nại lần đầu, lần tiếp theo, lần cuối cùng; những khiếu nại, tố cáo nhận được từ các cơ quan, tổ chức chuyển đến (như Quốc hội, Hội đồng nhân dân, Đoàn đại biểu Quốc hội, Mặt trận, cơ quan báo chí), khiếu nại, tố cáo do cơ quan cấp trên chuyển đến. Việc xử lý đơn, thư: số lượng khiếu nại gửi trả và hướng dẫn cho người khiếu nại gửi cho cơ quan, tổ chức có thẩm quyền…

- Tình hình giải quyết khiếu nại, tố cáo: nội dung, số lượng vụ việc thuộc thẩm quyền đã được giải quyết, trong đó giải quyết lần đầu, lần tiếp theo. Số lượng đơn thư khiếu nại, tố cáo đã có quyết định giải quyết có hiệu lực pháp luật, số lượng còn tồn đọng, nguyên nhân. Khi kiểm tra, thanh tra cần tập trung xem xét một số vụ việc điển hình có nhiều ý kiến hoặc dư luận xã hội quan tâm.

- Về trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo: Cần đánh giá việc chấp hành quy định về trình tự, thủ tục, thời hạn, thời hiệu giải quyết khiếu nại, tố cáo; việc ra quyết định giải quyết; hồ sơ giải quyết; số vụ việc có quyết định giải quyết; những vụ việc được giải quyết bằng hình thức công văn, kết luận, thông báo ý kiến của cấp trên; hồ sơ giải quyết có được xây dựng theo đúng quy định hay không.

Đối với những vụ việc phức tạp liên quan đến nhiều ngành, nhiều cấp trong quá trình giải quyết cơ quan có thẩm quyền đã tổ chức lấy ý kiến của các cơ quan, tổ chức hữu quan chưa; có tổ chức lấy ý kiến, đối thoại với nhiều người khiếu nại, tố cáo hay không.

Khi tiến hành thanh tra, kiểm tra trách nhiệm về việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, căn cứ vào yêu cầu cụ thể có thể kiểm tra, thanh tra để đánh giá khái quát tình hình chung hoặc đi sâu vào từng vấn đề, nội dung cụ thể. Nếu có kiến nghị phản ánh, khiếu nại, tố cáo của công dân về những vụ việc nổi cộm thì phải tiến hành xem xét, đánh giá một cách kỹ lưỡng, cụ thể.

*\* Thanh tra, kiểm tra trách nhiệm trong việc tổ chức thi hành quyết định giải quyết khiếu nại, quyết định xử lý tố cáo*

- Thanh tra, kiểm tra trách nhiệm trong việc tổ chức thi hành quyết định giải quyết khiếu nại, quyết định xử lý tố cáo.

Thực tế hiện nay cho thấy nhiều vụ việc khiếu nại, tố cáo đã được giải quyết nhưng không được thi hành hoặc thi hành không nghiêm chỉnh. Tình trạng này có nhiều lý do song có lý do rất quan trọng là thiếu việc kiểm tra, đôn đốc và tổ chức thực hiện của cơ quan, tổ chức có thẩm quyền. Vì vậy, việc kiểm tra, thanh tra trách nhiệm đối với các cơ quan hành chính nhà nước trong việc tổ chức thi hành quyết định giải quyết khiếu nại, quyết định xử lý tố cáo là rất quan trọng.

Kiểm tra, thanh tra trách nhiệm về vấn đề này cần tập trung làm rõ một số nội dung sau:

Số các vụ việc khiếu nại, tố cáo có quyết định giải quyết, quyết định xử lý có hiệu lực pháp luật; các quyết định giải quyết khiếu nại, quyết định xử lý tố cáo đã được thi hành, các quyết định xử lý kỷ luật và áp dụng biện pháp khác đã được thi hành (bao gồm nội dung, số lượng); các quyết định giải quyết khiếu nại, quyết định xử lý tố cáo chưa được thi hành hoặc thi hành không đầy đủ (nội dung, số lượng); nguyên nhân khách quan, chủ quan do quyết định không đúng đắn, thiếu công bằng hay do thiếu trách nhiệm trong tổ chức thực hiện); các cơ quan hành chính nhà nước đã tiến hành biện pháp gì để tổ chức thi hành, các biện pháp khắc phục tình trạng không thi hành các quyết định.

Cần tập trung làm rõ những vấn đề, vụ việc tồn đọng, nổi cộm gây bức xúc cho dư luận quần chúng.

- Thanh tra, kiểm tra việc áp dụng các biện pháp bảo đảm hiệu lực công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Nội dung của công tác này là kiểm tra, thanh tra việc áp dụng các biện pháp xử lý vi phạm của người tiếp công dân, người có trách nhiệm mà không thi hành quyết định giải quyết khiếu nại, quyết định xử lý tố cáo, không áp dụng các biện pháp xử lý cần thiết, xử lý những người có hành vi gây rối, lợi dụng quyền khiếu nại, tố cáo.

Hiện nay, một trong những bức xúc lớn nhất trong quần chúng nhân dân là tình trạng vô cảm, thiếu trách nhiệm, vi phạm pháp luật của cán bộ và các cơ quan hành chính nhà nước trong công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo. Vì vậy việc kiểm tra, thanh tra trách nhiệm trong việc áp dụng các biện pháp xử lý vi phạm và áp dụng các biện pháp xử lý kịp thời là vấn đề rất quan trọng. Kiểm tra, thanh tra trách nhiệm về vấn đề này cần tập trung làm rõ: Tình hình xử lý đối với các hành vi vi phạm pháp luật trong giải quyết khiếu nại, tố cáo; việc xử lý cụ thể đối với cá nhân có vi phạm (bao gồm cán bộ, công dân); hình thức xử lý có tương xứng với mức độ, tính chất của hành vi vi phạm không; việc xử lý có được thi hành nghiêm chỉnh hay không; cơ quan hành chính nhà nước đã có những biện pháp gì để khắc phục tình trạng này.

- Thanh tra, kiểm tra trách nhiệm trong việc hướng dẫn, đôn đốc, kiểm tra các cơ quan, tổ chức thuộc quyền quản lý trong việc thực hiện pháp luật về khiếu nại, tố cáo.

Công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo bao gồm nhiều nội dung và hàng loạt các công việc liên quan mật thiết, gắn bó với nhau. Các cơ quan hành chính nhà nước cấp trên và các cơ quan hành chính nhà nước cấp dưới cùng như các cơ quan, tổ chức thuộc quyền quản lý của các cơ quan nhà nước phải có nghĩa vụ giải quyết tốt các khiếu nại, tố cáo của công dân. Các cơ quan cấp trên phải hướng dẫn, đôn đốc, kiểm tra đối với cấp dưới trong việc chấp hành pháp luật chung về khiếu nại, tố cáo trong việc giải quyết từng vụ việc khiếu nại, tố cáo cụ thể. Việc thiếu hướng dẫn, đôn đốc, kiểm tra sẽ dẫn đến tình trạng kém hiệu quả, trì trệ, thiếu trách nhiệm trong việc thi hành.

Nội dung thanh tra, kiểm tra cần tập trung làm rõ:

Thực trạng việc hướng dẫn, đôn đốc, kiểm tra của cơ quan hành chính nhà nước cấp dưới như thế nào? đã triển khai các biện pháp gì để hướng dẫn, đôn đốc việc thực hiện các văn bản pháp luật về khiếu nại, tố cáo và đôn đốc kiểm tra việc giải quyết các vụ việc khiếu nại, tố cáo; hiệu quả thực hiện ra sao?

Đối với những vụ việc nổi cộm, bức xúc, cơ quan hành chính nhà nước cấp trên đã có những biện pháp cụ thể thiết thực nào để xử lý (như việc khiếu nại, tố cáo đông người tham gia, vụ việc phức tạp liên quan đến nhiều ngành, nhiều cấp, những vụ việc tồn đọng. Những vụ việc khiếu nại đã có quyết định giải quyết nhưng kéo dài không được thi hành nghiêm chỉnh). Nguyên nhân để xẩy ra tình trạng trên, phương hướng xử lý, khắc phục…

*\* Thanh tra, kiểm tra trách nhiệm của các cơ quan hành chính nhà nước trong việc thực hiện quản lý nhà nước về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo*

Nội dung quản lý nhà nước về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo đã được quy định trong Luật khiếu nại, Luật Tố cáo và các Nghị định của Chính phủ. Các cơ quan hành chính nhà nước, Chính phủ, Bộ, ngành, Ủy ban nhân dân các cấp có trách nhiệm thực hiện quản lý nhà nước về công tác giải quyết khiêu nại, tố cáo.

Khi tiến hành kiểm tra, thanh tra trách nhiệm về công tác này, chúng ta phải đánh giá được thực trạng tình hình việc thực hiện các công việc đó như thế nào, kết quả ra sao, còn những vấn đề gì tồn tại, vướng mắc nổi cộm, những khâu làm tốt, những công việc làm chưa tốt, nguyên nhân, trách nhiệm của cá nhân, tập thể, các biện pháp khắc phục.

Khi kiểm tra, thanh tra trách nhiệm thì không nhất thiết phải kiểm tra, thanh tra toàn bộ các hoạt động để thực hiện chức năng quản lý nhà nước về lĩnh vực này, mà tập trung vào những vấn đề bức xúc, nổi cộm, những vấn đề yếu kém cần phải khắc phục. Do đó, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền khi tiến hành thanh tra, kiểm tra trách nhiệm cần lựa chọn những vấn đề và áp dụng các biện pháp tiến hành cụ thể, thích hợp, có hiệu quả.

**c) Nội dung thanh tra, kiểm tra trách nhiệm trong công tác phòng, chống tham nhũng.**

*\* Thanh tra trách nhiệm việc thực hiện các quy định về phòng ngừa tham nhũng, bao gồm các nội dung:*

- Thanh tra việc xây dựng và thực hiện chương trình, kế hoạch phòng, chống tham nhũng.

- Thanh tra việc tuyên truyền, phổ biến chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước về phòng, chống tham nhũng.

- Thanh tra việc công khai, minh bạch hoạt động tài chính, ngân sách nhà nước.

- Thanh tra việc công khai, minh bạch trong mua sắm công, xây dựng cơ bản và quản lý dự án đầu tư xây dựng.

- Thanh tra việc công khai, minh bạch việc huy động và sử dụng các khoản đóng góp của nhân dân.

- Thanh tra việc công khai, minh bạch trong quản lý, sử dụng đất.

- Thanh tra việc công khai, minh bạch hoạt động giải quyết công việc của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân.

- Thanh tra việc công khai, minh bạch trong công tác tổ chức, cán bộ.

- Thanh tra việc xây dựng, thực hiện các chế độ, định mức, tiêu chuẩn.

- Thanh tra việc thực hiện quy tắc ứng xử, quy tắc đạo đức nghề nghiệp.

- Thanh tra việc chuyển đổi vị trí công tác của công chức, viên chức.

- Thanh tra việc thực hiện quy định về tặng quà, nhận quà tặng và nộp lại quà tặng.

- Thanh tra việc thực hiện minh bạch tài sản, thu nhập.

- Thanh tra việc thực hiện cải cách hành chính.

*\* Thanh tra trách nhiệm thực hiện các quy định phát hiện, xử lý tham nhũng, bao gồm các nội dung:*

- Thanh tra việc xử lý tin báo, giải quyết tố cáo hành vi tham nhũng.

- Thanh tra việc phát hiện, xử lý người có hành vi tham nhũng.

- Thanh tra việc thực hiện các kiến nghị, quyết định xử lý tra việc thực hiện thẩm quyền kiểm tra, thanh tra trách nhiệm thực hiện các quy định của pháp luật về phòng, chống tham nhũng.

- Thanh tra về chấp hành chế độ thông tin, báo cáo công tác phòng, chống tham nhũng.

- Thanh tra việc xử lý trách nhiệm người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị khi để xảy ra hành vi tham nhũng trong cơ quan, tổ chức, đơn vị do mình quản lý, phụ trách.

**3. Phương thức tiến hành thanh tra, kiểm tra trách nhiệm trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng.**

**a) Các hình thức thanh tra, kiểm tra trách nhiệm trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng.**

Tiến hành thanh tra, kiểm tra trách nhiệm trong trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng cần phải được thực hiện với nhiều biện pháp, hình thức đa dạng phù họp với điều kiện và hoàn cảnh cụ thể của từng cơ quan, đơn vị, địa phương. Có thể tiến hành thanh tra, kiểm tra trên diện rộng; kiểm tra, thanh tra nhiều đối tượng trên một địa bàn hay trong cùng một ngành hoặc thanh tra, kiểm tra nhiều đối tượng có đặc điểm, tình hình giống nhau để đưa ra những đánh giá, kết luận có tính khái quát về tình hình chấp hành pháp luật, từ đó đưa ra kiến nghị tổng thể mang tính vĩ mô. Cũng có thể tiến hành thanh tra, kiểm tra theo mẫu, theo đặc điểm hoặc cho một loại đối tượng cụ thể: ví dụ như kiểm tra, thanh tra ở một cơ quan, một địa phương, có thể là những cơ quan, đơn vị chấp hành tốt pháp luật hoặc ở những cơ quan đơn vị có nhiều đơn thư khiếu nại, tố cáo, tình hình tham nhũng diễn ra phức tạp, công tác quản lý yếu kém, nội bộ có biểu hiện mất đoàn kết. Thông qua việc thanh tra, kiểm tra những đối tượng đó để rút ra kết luận, đánh giá cụ thể, và có những giải pháp trực tiếp như xử lý, khắc phục kịp thời với tình trạng xảy ra.

Các hình thức chủ yếu thanh tra, kiểm tra trách nhiệm bao gồm:

- Thanh tra, kiểm tra theo kế hoạch

- Thanh tra, kiểm tra đột xuất.

Về phạm vi thanh tra bao gồm:

- Thanh tra, kiểm tra toàn diện

- Thanh tra, kiểm tra chuyên đề

Căn cứ vào tình hình thực tế, mục đích, yêu cầu công tác quản lý mà cơ quan tiến hành thanh tra, kiểm tra lựa chọn cách thức, phương pháp thanh tra, kiểm tra cho phù hợp.

Thanh tra, kiểm tra toàn diện, thường được tiến hành để đánh giá toàn diện công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo ở một ngành, một địa phương hay một cơ quan, đơn vị. Để thực hiện yêu cầu này phải tiến hành thanh tra, kiểm tra tất cả các khâu công tác, từ việc tổ chức tiếp công dân, xử lý đơn thư, giải quyết khiếu nại, tố cáo và việc thi hành quyết định giải quyết khiếu nại, quyết định xử lý tố cáo. Việc kiểm tra này thường được thực hiện theo chương trình, kế hoạch và phải được chuẩn bị kỹ. Trường họp cần thiết phải tổ chức tập huấn về mục đích, nội dung và phương pháp tiến hành thanh tra, kiểm tra. Qua công tác thanh tra, kiểm tra mà có những nhận xét đánh giá và có những kiến nghị ở tầm vĩ mô, kể cả những vấn đề cơ chế, chính sách. Điều lưu ý là những kiến nghị cần hết sức cụ thể và có tính thuyết phục (cần điều chỉnh những vấn đề gì? cần sửa đổi những nội dung gì? đối với văn bản pháp luật nào?…)

Thanh tra, kiểm tra chuyên đề nhằm đi sâu vào một khâu nào đó *trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng*, một công việc nào đó ở một khâu trong quá trình thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng.

Ví dụ, thanh tra, kiểm tra về việc tổ chức tiếp công dân trong phạm vi cả nước, của một ngành, một địa phương; hoặc thanh tra, kiểm tra việc quản lý đơn thư, tổ chức phân loại, xử lý đơn thư hoặc việc giải quyết các khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền của cơ quan hành chính nhà nước.

Cũng có thể là thanh tra, kiểm tra việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong một lĩnh vực cụ thể như về đất đai; giải quyết các vụ việc vi phạm pháp luật về đất đai ở một ngành, địa phương nào đó.

Thanh tra, kiểm tra đột xuất vụ việc, vấn đề nhằm đi sâu vào một vấn đề, sự vụ nào đó phát sinh trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng ở cơ quan, đơn vị, địa phương, ngành cấp nào đó. Ví dụ xem xét, đánh giá việc giải quyết khiếu nại của tập thể ở một số xã ở Thái Bình, Nam Định, Hà Nội... hoặc việc giải quyết vụ việc vi phạm pháp luật của cán bộ ở một cơ quan đó.

**b) Trình tự tiến hành thanh tra, kiểm tra trách nhiệm trong trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng.**

Việc thanh tra, kiểm tra trách nhiệm của các cơ quan hành chính nhà nước trong việc thực hiện pháp luật về thanh tra, khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng là nội dung đã được đề cập từ lâu. Song hầu như rất ít được thực hiện mà mới được chú trọng trong thời gian gần đây, đó là một nhiệm vụ quan trọng của các cơ quan thanh tra nhà nước. Hiện nay trong Luật Thanh tra, Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo, Luật Phòng, chống tham nhũng cũng chưa quy định thật đầy đủ về vấn đề này mà chỉ đề cập mang tính nguyên tắc. Thực tiễn hiện nay việc thanh tra, kiểm tra trách nhiệm cũng rất ít được thực hiện, thậm chí mỗi nơi làm một khác. Do đó việc thể chế hoá các quy định trong tiến hành kiểm tra, thanh tra trách nhiệm là vấn đề cần phải được thực hiện ngay.

Trình tự thanh tra, kiểm tra trách nhiệm chia làm 3 bước:

Bước 1: Chuẩn bị thanh tra, kiểm tra

Đây là giai đoạn rất quan trọng để xác định rõ những vấn đề thuộc nội dung cần thanh tra, kiểm tra, từ đó xây dựng kế hoạch thanh tra, kiểm tra cho sát, đúng, xác định được quy mô, thời gian và những vấn đề trọng tâm cần đi sâu thanh tra, kiểm tra nhằm làm rõ đúng - sai, trách nhiệm của đối tượng bị kiểm tra.

Trước hết, cần xác định được mục đích, yêu cầu, nội dung thanh tra, kiểm tra: việc tiến hành thanh tra, kiểm tra với mục đích gì? đánh giá việc thi hành pháp luật thanh tra, khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng trên tất cả các mặt hay một mặt, một nội dung, một vấn đề?

Phải làm rõ từng nội dung thanh tra, kiểm tra cụ thể. Nếu thanh tra, kiểm ra toàn diện trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng thì làm rõ từng nội dung cụ thể trong công tác thanh tra, tiếp công dân, xử lý đơn thư, giải quyết khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền và thi hành quyết định giải quyết khiếu nại, quyết định xử lý tố cáo, phòng, chống tham nhũng.

Trường hợp thanh tra, kiểm tra chuyên đề về một mặt công tác thì phải làm rõ từng nội dung, yêu cầu cụ thể: như về tiếp công dân cần nắm về tình hình tiếp công dân định kỳ, tiếp công dân của thủ trưởng cơ quan hành chính nhà nước, số lượt người đến khiếu nại, tố cáo, số đơn dã nhận được, số đơn khiếu nại, tố cáo, số đơn thuộc thẩm quyền, số đơn không thuộc thẩm quyền, đã xử lý như thế nào những vấn đề nổi lên trong công tác tiếp công dân...

- Để chuẩn bị xây dựng chương trình kế hoạch thanh tra, kiểm tra cần phải nắm tình hình, đặc điểm nơi dự định để tiến hành thanh tra, kiểm tra thông qua nghiên cứu báo cáo, tình hình khiếu nại, tố cáo, phản ánh của quần chúng, báo chí mà có nhận định khái quát về tình hình chấp hành pháp luật trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng từ đó rút ra được những vấn đề nổi cộm, những vấn đề cần phải được xem xét làm rõ.

- Kế hoạch thanh tra phải được xây dựng cụ thể, chi tiết, trong đó xác định rõ mục đích, yêu cầu; nội dung thanh tra, kiểm tra; đối tượng được thanh tra, kiểm tra; phương pháp tiền hành, thời gian thực hiện; lực lượng thanh tra, kiểm tra, lực lượng chủ yếu cơ quan, tổ chức phối hợp cùng tham gia.

Kế hoạch thanh tra, kiểm tra do Trưởng Đoàn thanh tra xây dựng và phải được người ra quyết định thanh tra, kiểm tra phê duyệt.

Bước 2: Tiến hành thanh tra, kiểm tra

Đây là quá trình triển khai các hoạt động thanh tra trực tiếp nhằm làm rõ những nội dung được thanh tra, kiểm tra. Đó cũng là quá trình thu thập các nguồn thông tin từ đối tượng thanh tra, kiểm tra và quá tình xử lý các thông tin thu thập được đối chiếu với các quy định pháp luật để đánh giá một cách khách quan, trung thực những ưu, khuyết điểm, nguyên nhân tồn tại để có kiến nghị xác đáng. Đây là giai đoạn quyết định đến kết quả cuộc thanh tra, kiểm tra trách nhiệm của một ngành, địa phương, một cơ quan, đơn vị trong thực hiện pháp luật thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng.

Quá trình tiến hành thanh tra, kiểm tra có các công việc sau:

- Công bố quyết định thanh tra, kiểm tra.

- Nghe đối tượng thanh tra, kiểm tra báo cáo. Sau khi công bố quyết định thanh tra, thông báo với đối tượng thanh tra kế hoạch thanh tra, kiểm tra, tổ chức nghe đối tượng báo cáo cụ thể về tình hình chấp hành pháp luật thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng của cơ quan, đơn vị theo những nội dung do Đoàn thanh tra yêu cầu.

- Kiềm tra các mặt công tác, kiểm tra sổ sách, hồ sơ và thực tế việc thực hiện của đối tượng.

Chẳng hạn thanh tra, kiểm tra việc giải quyết các vụ việc thuộc thẩm quyền thì phải xem xét kỹ hồ sơ giải quyết, chứng cứ, các căn cứ pháp luật làm cơ sở giải quyết dịnh giải quyết, việc bảo đảm trình tự, thủ tục... có thực hiện theo đúng trình tự, thủ tục quy định hay không.

Ngoài đối tượng trực tiếp, trong quá trình thanh tra, kiểm tra có thể chọn và tiến hành kiểm tra ở một số cơ quan có liên quan đến việc giải quyết khiếu nại, tố cáo. Ví dụ đối tượng thanh tra, kiểm tra là UBND huyện thì ngoài việc kiểm tra các mặt công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo kém hiệu quả, có nhiều vụ việc nổi cộm, việc kiểm tra các đối tượng có liên quan sẽ làm cơ sở kết luận, đánh giá toàn diện, khách quan, đầy đủ hơn về những vấn đề cần được làm rõ.

Khi thanh tra, kiểm tra tại các cơ quan, đơn vị đều phải lập biên bản xác nhận số liệu, tình hình chung, thực trạng ưu, khuyết điểm từng mặt cụ thể, làm rõ nguyên nhân và trách nhiệm của đối tượng thanh tra, kiểm tra.

Trên cơ sở báo cáo kết quả thanh tra và các tài liệu, thông tin đã thu thập được trong quá trình thanh tra, Trưởng Đoàn thanh tra, kiểm tra có trách nhiệm tham mưu cho người ra quyết định thanh tra soạn thảo kết luận cuộc thanh tra, kiểm tra. Nội dung kết luận bao gồm những phần sau:

Phải phản ánh được tình hình, đặc điểm của cơ quan, đơn vị được thanh tra, kiểm tra, những khó khăn, thuận lợi tác động đến việc thực hiện pháp luật khiếu nại, tố cáo của cơ quan, đơn vị.

Phân tích, đánh giá kết quả đạt được trên các mặt công tác. Tuỳ theo nội dung, yêu cầu, phạm vi, đối tượng được thanh tra, kiểm tra, phân tích rõ những ưu điểm, khuyết điểm, nguyên nhân khách quan, chủ quan, trách nhiệm của tập thể, cá nhân có liên quan.

Đề xuất những kiến nghị về chấn chỉnh trong công tác chỉ đạo điều hành của cơ quan, đơn vị như: công tác thanh tra, việc tiếp dân, nhận, xử lý đơn thư; giải quyết khiếu nại, tố cáo, công tác phòng, chống tham nhũng; việc hướng dẫn, đôn đốc, kiểm tra các cơ quan, đơn vị cấp dưới thuộc quyền quản lý. Xây dựng kết luận là công việc có ý nghĩa quan trọng phản ánh toàn bộ kết quả thanh tra, kiểm tra, trong đó đánh giá được một cách khách quan, trung thực việc thực hiện pháp luật về khiếu nại, tố cáo ở một địa phương, cơ quan, đơn vị, ở một bộ ngành, từ đó đưa ra các kiến nghị nhằm phát huy ưu điểm, khắc phục khuyết điểm, góp phần nâng cao hiệu quả công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng.

Bước 3: Kết thúc thanh tra, kiểm tra.

- Sau khi có dự thảo kết luận thanh tra, kiểm tra tổ chức thông báo dự thảo kết luận cho cơ quan, đơn vị được thanh tra, kiểm tra. Việc thông báo dự thảo kết luận đựơc tiến hành công khai, dân chủ, trao đổi, những vấn đề đã được thống nhất, chưa được thống nhất cần ghi rõ trong văn bản, ý kiến của các bên. Nếu đối tượng có ý kiến giải trình thì văn bản giải trình được lưu giữ kèm theo biên bản cuộc họp. Sau đó được gửi cho thủ Trưởng cơ quan ra quyết định thanh tra, kiểm tra xử lý, quyết định.

Kết luận sẽ gửi đến cơ quan, đơn vị được thanh tra, kiểm tra để thực hiện. Cơ quan, đơn vị này có trách nhiệm thực hiện nghiêm chỉnh kết luận thanh tra, kiểm tra. Sửa chữa, khắc phục những sai phạm, sơ hở, yếu kém.

Cơ quan ra quyết định thanh tra, kiểm tra có trách nhiệm theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện kết luận thanh tra, kiểm tra.

Hồ sơ thanh tra, kiểm tra trách nhiệm phải được quan quản lý, lưu giữ theo quy định. Đó là căn cứ để đánh giá việc chấp hành pháp luật thanh tra, khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng của một cơ quan, địa phương, đơn vị, làm cơ sở để xem xét giải quyết khiếu nại, tố cáo phát sinh, mặt khác còn làm cơ sở để theo dõi, kiểm tra, đôn đốc đối tượng thực hiện kết luận thanh tra, kiểm tra.

**c) Những vấn đề cần chú ý khi tiến hành thanh tra, kiểm tra trách nhiệm**

Khi thanh tra, kiểm tra trách nhiệm thì việc chọn vấn đề, phương pháp tiến hành rất quan trọng. Từ các nguồn thông tin thu thập được, từ đơn thư khiếu nại, tố cáo phản ánh tình trạng chấp hành pháp luật trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng, chúng ta phải biết lựa chọn vấn đề thanh tra, kiểm tra cho “trúng”, cho “đúng”, có trọng tâm, trọng điểm, không tràn lan và cũng phải có phương pháp tiến hành cho phù hợp. Không nên chung chung mà tập trung vào những vấn đề nổi cộm, những vụ việc tồn đọng, bức xúc, những khâu yếu, kém. Kết quả thanh tra, kiểm tra phải phản ánh được một cách đầy đủ thực trạng vấn đề, nguyên nhân, khách quan, chủ quan, trách nhiệm thuộc về cá nhân, cơ quan, tổ chức cụ thể. Đề ra hướng giải quyết cụ thể để xử lý, khắc phục, đây mới là vấn đề quyết định.

Để kết luận thanh tra, kiểm tra trách nhiệm được chấp hành nghiêm chỉnh thì việc thì kết luận phải được đánh giá đúng, chính xác, khách quan, hợp lý, có sức thuyết phục, được đối tượng thừa nhận, có sự nhận thức thống nhất về những vấn đề cần điều chỉnh sửa chữa để nâng cao hiệu quả của công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng tránh tình trạng áp đặt đưa ra những kết luận thiếu căn cứ, không phù hợp với thực tiễn và yêu cầu quản lý.

Khi xem xét trách nhiệm của tập thể, cá nhân, chúng ta phải đánh giá một cách khách quan, toàn diện, thấy được cả mặt ưu điểm và khuyết điểm, tồn tại của cơ quan, tổ chức và phải chỉ ra được các biện pháp xử lý khắc phục giúp cơ sở tháo gỡ khó khăn, vướng mắc.

**III. MỘT SỐ GIẢI PHÁP TĂNG CƯỜNG THANH TRA, KIỂM TRA TRÁCH NHIỆM TRONG CÔNG TÁC THANH TRA, GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI, TỐ CÁO, PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG**

1. Công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng là một vấn đề được Đảng và Nhà nước hết sức quan tâm, nhất là trong điều kiện tiến hành cải cách hành chính nhà nước, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Đây là nhiệm vụ chung của toàn Đảng, toàn dân nhưng các cơ quan hành chính nhà nước sẽ đóng vai trò chủ yếu và chịu trách nhiệm chính.

Có thể khẳng định rằng, các vi phạm pháp luật, những khiếu nại, tố cáo của công dân chủ yếu xảy ra trong hoạt động quản lý. Chính vì vậy các cơ quan hành chính nhà nước có trách nhiệm hết sức to lớn trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng. Mặt khác cũng cần phải nhận thấy rằng, mặc dù là cơ quan có trách nhiệm chính trong công tác này nhưng với tính chất là một cơ quan quản lý nhà nước trong một lĩnh vực, trên một phạm vi nhất định, cơ quan hành chính thường trước hết quan tâm giải quyết những vấn đề nảy sinh trong quá trình quản lý, xử lý những tình huống cụ thể hàng ngày, hàng giờ phát sinh thuộc trách nhiệm của mình. Cho nên tình trạng quan tâm chưa đầy đủ đến công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng là điều xảy ra khá phổ biến. Việc thực hiện trách nhiệm này dường như là một sự miễn cưỡng, mang tính chất bị động. Điều này gần như trở thành thói quen của các cơ quan hành chính nhà nước và đây chính là nhận thức chưa đầy đủ về trách nhiệm của mình trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng cần được thay đổi. Ngoài việc đôn đốc, nhắc nhở các cơ quan hành chính nhà nước phải thực hiện nghiêm chỉnh những qui định của pháp luật về thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng, việc tiến hành thanh tra, kiểm tra trách nhiệm của các cơ quan hành chính nhà nước trong công tác này là vấn đề quan trọng. Nó giúp cho các cơ quan hành chính nhà nước nhận thức đầy đủ hơn về trách nhiệm cũng như phương thức thực hiện trách nhiệm của mình một cách có hiệu quả. Thông qua công tác thanh tra, kiểm tra trách nhiệm của cơ quan hành chính nhà nước sẽ làm cho họ thấy rằng, việc để xảy ra những vi phạm pháp luật, các khiếu kiện sẽ làm ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả của công tác quản lý. Vì vậy, người lãnh đạo, quản lý không chỉ lo lắng đến việc suy nghĩ để tìm ra những giải pháp hay, có hiệu quả trong quá trình quản lý điều hành mà phải quan tâm đầy đủ, thoả đáng đến công tác thanh tra, việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân và công tác phòng, chống tham nhũng. Hiệu quả của công tác thanh, kiểm tra trách nhiệm của thủ trưởng trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng, trước hết và chủ yếu là làm thay đổi nhận thức và thái độ của cơ quan hành chính đối với công tác này.

2**.** Công tác thanh tra, kiểm tra, trách nhiệm của cơ quan hành chính nhà nước trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng có những nét chung của công tác thanh tra, kiểm tra nhưng có những đặc điểm riêng do mục đích, nội dung và đối tượng của nó. Đây là vấn đề phải tính đến khi tiến hành thanh tra, kiểm tra, trước hết cần nắm chắc đặc điểm kinh tế - xã hội của địa phương, đặc điểm lĩnh vực quản lý của bộ, ngành là đối tượng của thanh tra, kiểm tra, Chỉ có như vậy mới có thể đánh giá được một cách khách quan, toàn diện tình hình thực hiện trách nhiệm của cơ quan là đối tượng thanh tra, kiểm tra trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng đồng thời đưa ra những kiến nghị phù hợp nhằm nâng cao hiệu quả hiệu lực của công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng.

Theo quy định của pháp luật thì chủ thể tiến hành thanh tra, kiểm tra trách nhiệm là các cơ quan hành chính nhà nước và các cơ quan thanh tra nhà nước. Tuy nhiên, do tính chất là một cơ quan quản lý trong một địa phương hay lĩnh vực hoạt động, khó có thể đỏi hỏi cơ quan hành chính nhà nước chủ động trong việc thực hiện trách nhiệm này. Chính vì vậy mà các cơ quan thanh tra nhà nước với vai trò là cơ quan tham mưu cần nghiên cứu đề xuất chương tình, kế hoạch chung cho công tác thanh tra, kiểm tra, trong đó nhấn mạnh vấn đề thanh tra, kiểm tra trách nhiệm của thủ trưởng cùng cấp, đồng thời chủ động tiến hành thanh tra, kiểm tra theo qui định của pháp luật. Đây là vấn đề hết sức quan trọng thể hiện sự đổi mới về nhận thức trong công tác thanh tra hiện nay. Cần chuyển mạnh phương thức hoạt động từ việc tiến hành thanh tra những vụ việc cụ thể sang việc coi trọng thanh tra, kiểm tra trách nhiệm nhằm đề cao trách nhiệm của các ngành, các cấp, trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng.

Tuy nhiên, để thực hiện tốt việc này, ngoài việc đổi mới phương thức và chương trình thanh tra cần nghiên cứu và đưa ra nhưng qui định thể rõ ràng hơn về trách nhiệm và quyền hạn của cơ quan thanh tra nhà nước trong công tác này.

Để đổi mới và nâng cao hiểu quả công tác thanh tra, kiểm tra trách nhiệm trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng chúng ta phải tiến hành nhiều biện pháp đông bộ, cụ thể, thiết thực:

a) Trước hết, các cấp các ngành cần phải nhận thức đầy đủ và quán triệt về tầm quan trọng của công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng nói chung và việc kiểm tra, thanh tra trách nhiệm trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng nói riêng và coi đó là một trách nhiệm quan trọng của cơ quan hành chính nhà nước, là yếu tố quyết định đến hiệu quả công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng.

b) Các cơ quan hành chính nhà nước, các cơ quan thanh tra nhà nước cần quan tâm hơn nữa trong việc tổ chức chỉ đạo công tác thanh tra, kiểm tra trách nhiệm, từng bước chuyển hoạt động thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng, thanh tra theo vụ việc sang hoạt động kiểm tra, thanh tra thường xuyên việc thực hiện chính sách pháp luật nói chung và pháp luật về thanh tra, khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng nói riêng. Xây dựng chương trình, kế hoạch, trong năm cần có nội dung về thanh tra, kiểm tra trách nhiệm, biện pháp tiến hành rõ ràng, có cơ chế phối hợp giữa các cơ quan thanh tra trong hệ thống thanh tra nhà nước, và phối hợp với cơ quan kiểm tra của Đảng.

c) Các cơ quan thanh tra nhà nước có vai trò quan trọng trong công tác thanh tra, kiểm tra trách nhiệm trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng. Vì vậy, cần phải phát huy vai trò, trách nhiệm và phải đổi mới mạnh mẽ công tác thanh tra, kiểm tra trách nhiệm. Đổi mới về nhận thức cũng như trong chỉ đạo điều hành. Cần giảm bớt đáng kể việc tiến hành giải quyết những vụ việc cụ thể mà tập trung nhiều hơn vào việc thanh tra, kiểm tra việc thực hiện pháp luật về thanh tra, khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng. Cần đổi mới phương pháp, cách thức tiến hành các cuộc thanh tra, kiểm tra trách nhiệm đồng thời hướng dẫn các cơ quan thực hiện.

Thanh tra Chính phủ cần ban hành văn bản hướng dẫn về quyền hạn, biện pháp được áp dụng trong quá trình thanh tra, kiểm tra trách nhiệm.

d) Đổi mới công tác thanh tra, kiểm tra trách nhiệm, tiến hành nhiều biện pháp, lựa chọn cách thức tiến hành cho linh hoạt, phù hợp. Thanh tra, kiểm tra đúng trọng tâm, trọng điểm, có chất lượng, tránh hình thức, qua loa, chiếu lệ. Tập trung vào những nơi có nhiều vấn đề nổi cộm, bức xúc, có những ý kiến của quần chúng và dự luận xã hội. Tránh làm tràn lan, chung chung, không có kết quả. Trong các cuộc thanh tra, kiểm tra thực hiện phải đánh giá một cách khách quan, toàn diện về thực tiễn tình hình chấp hành pháp luật về thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng. Đưa ra những kết luận rõ ràng, chính xác, nêu được những sai phạm, khiếm khuyết, nguyên nhân của những sai phạm đó, trách nhiệm của các cá nhân, tập thể; kiến nghị các biện pháp thiết thực để khắc phục, tháo gỡ khó khăn, vướng mắc cho cơ sở./.