**Hoàn thiện quy định về thẩm quyền dự thảo Kết luận thanh tra**

Thẩm định Dự thảo Kết luận thanh tra là hoạt động “tiền kiểm”, nhằm xem xét, rà soát lại nội dung trong Dự thảo Kết luận thanh tra để bảo đảm Kết luận thanh tra được ban hành có chất lượng, đúng mục đích và có tính khả thi. Pháp luật thanh tra thời gian qua có nhiều quy định mở rộng phạm vi lấy ý kiến góp ý, tạo cơ hội giải trình cho đối tượng thanh tra và quy định ngày càng chi tiết hơn về việc thẩm định Dự thảo Kết luận thanh tra. Tuy nhiên, qua quá trình thực hiện, việc thẩm định Dự thảo Kết luận thanh tra đang gặp một số vướng mắc, bất cập, cần tiếp tục hoàn thiện quy định về vấn đề này.

**Thẩm định Dự thảo Kết luận thanh tra - khâu “tiền kiểm” trong ban hành Kết luận thanh tra**

 Luật Thanh tra năm 2010 và Nghị định số 86/2011/NĐ-CP ngày 22/8/2011 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thanh tra không có quy định cụ thể về thẩm định Dự thảo Kết luận thanh tra. Vấn đề thẩm định Dự thảo Kết luận thanh tra được đặt ra như một yêu cầu xuất phát từ thực tiễn nhằm bảo đảm chất lượng của Kết luận thanh tra. Sau khi Luật Thanh tra năm 2010 có hiệu lực thi hành, một số văn bản dưới luật đã quy định về đơn vị chuyên môn và quy trình thẩm định Dự thảo Kết luận thanh tra.

 Về đơn vị chuyên môn, sau khi Luật Thanh tra năm 2010 có hiệu lực, trong tổ chức một số cơ quan thanh tra nhà nước được pháp luật quy định thành lập đơn vị có chức năng thẩm định Dự thảo Kết luận thanh tra. Cụ thể là, Nghị định số 83/2012/NĐ-CP ngày 09/10/2012 của Chính phủ về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Thanh tra Chính phủ quy định trong cơ cấu tổ chức của Thanh tra Chính phủ có Vụ Giám sát, thẩm định và xử lý sau thanh tra. Trên cơ sở Nghị định số 83/2012/NĐ-CP, Thanh tra Chính phủ đã ban hành Quyết định số 39/QĐ-TTCP ngày 07/01/2013 về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức, hoạt động của Vụ Giám sát và thẩm định, xử lý sau thanh tra, trong đó có quy định Vụ Giám sát, thẩm định và xử lý sau thanh tra có nhiệm vụ thẩm định Dự thảo Kết luận thanh tra trước khi Tổng Thanh tra ký ban hành. Ngày 08/9/2014, Thanh tra Chính phủ, Bộ Nội vụ ban hành Thông tư liên tịch số 03/2014/TTLT-TTCP-BNV hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của thanh tra tỉnh, thanh tra huyện và quy định Thanh tra tỉnh được thành lập Phòng giám sát, kiểm tra và xử lý sau thanh tra, có chức năng giúp Chánh Thanh tra tỉnh thẩm định Dự thảo Kết luận thanh tra do đoàn thanh tra của Thanh tra tỉnh soạn thảo…

Về quy trình nghiệp vụ, ngày 10/10/2013 Thanh tra Chính phủ ban hành Quyết định số 2316/QĐ-TTCP về quy trình thẩm định Dự thảo Kết luận thanh tra, gồm 03 chương 12 điều, áp dụng với việc thẩm định Dự thảo Kết luận thanh tra của Thanh tra Chính phủ. Ngày 16/10/2014 Thanh tra Chính phủ ban hành Thông tư số 05/2014/TT-TTCP của 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 quy định việc thẩm định Dự thảo Kết luận thanh tra là một nội dung trong xây dựng Dự thảo Kết luận thanh tra. Cụ thể là: Người ra quyết định thanh tra xem xét hoặc giao cho cơ quan, đơn vị chuyên môn nghiên cứu Dự thảo Kết luận thanh tra để tham mưu, đề xuất cho mình chỉ đạo hoàn thiện Dự thảo Kết luận thanh tra. Ý kiến tham mưu, đề xuất của cơ quan, đơn vị chuyên môn với người ra quyết định thanh tra được thể hiện bằng văn bản và được lưu trong hồ sơ thanh tra. Trong quá trình xây dựng Dự thảo 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 những vấn đề dự kiến kết luận về nội dung thanh tra. Trưởng đoàn thanh tra có trách nhiệm nghiên cứu, đề xuất với người ra quyết định thanh tra xử lý nội dung giải trình của đối tượng thanh tra để hoàn thiện và gửi đơn vị thẩm định Dự thảo Kết luận thanh tra. Ý kiến tham gia của đơn vị thẩm định phải được Trưởng đoàn thanh tra báo cáo bằng văn bản với người ra quyết định thanh tra và được lưu trong hồ sơ thanh tra[[1]](file:///C:\\Users\\Nuyen%20Huu%20Thang\\Downloads\\NguyenTuanKhanh.docx" \l "_ftn1).

Ngày 01/10/2021, Thanh tra Chính phủ đã ban hành Thông tư số 06/2021/TT-TTCP quy định về tổ chức, hoạt động của Đoàn thanh tra và trình tự, thủ tục tiến hành một cuộc thanh tra. Thông tư số 06/2021/TT-TTCP tiếp tục quy định rõ hơn nhiều nội dung nhằm bảo đảm nâng cao chất lượng của Kết luận thanh tra trong đó có các quy định về thẩm định Dự thảo Kết luận thanh tra. Thông tư số 06/2021/TT-TTCP giải thích “*Thẩm định Dự thảo Kết luận thanh tra là việc xem xét, đánh giá để đưa ra kiến nghị nhằm hoàn thiện Dự thảo Kết luận thanh tra do người có chuyên môn về lĩnh vực có liên quan đến nội dung thanh tra thực hiện khi được Người ra quyết định thanh tra giao*” và quy định riêng 04 điều về thẩm định Dự thảo Kết luận thanh tra bao gồm các nội dung: Thẩm định và tham khảo ý kiến (Điều 42); tài liệu phục vụ việc thẩm định (Điều 43); tiến hành thẩm định (Điều 44); xử lý kết quả thẩm định (Điều 45).

**Một số vấn đề đặt ra đối với quy định về thẩm định Dự thảo** Kết luận thanh tra

Thực tiễn cho thấy hoạt động thẩm định Dự thảo Kết luận thanh tra đã góp phần nâng cao chất lượng các Kết luận thanh tra. Chỉ riêng tại Thanh tra Chính phủ, mỗi năm có hàng chục Dự thảo Kết luận thanh tra được thẩm định. Trong năm 2018, Vụ Giám sát, thẩm định và xử lý sau thanh tra đã thẩm định 30 Dự thảo Kết luận thanh tra. Trong năm 2019, Vụ Giám sát, thẩm định và xử lý sau thanh tra đã thực hiện thẩm định 32 Dự thảo Kết luận thanh tra. Năm 2020 Vụ Giám sát, thẩm định và xử lý sau thanh tra đã thẩm định 13 lượt Dự thảo Kết luận thanh tra. Căn cứ vào báo cáo kết quả thẩm định, nhiều nội dung đã được Lãnh đạo Thanh tra Chính phủ chỉ đạo Đoàn thanh tra tiếp thu, chỉnh sửa, bổ sung vào Dự thảo Kết luận thanh tra. Công tác thẩm định đã góp phần hoàn thiện các Dự thảo Kết luận thanh tra để đảm bảo Kết luận thanh tra chính xác, khách quan, các kiến nghị, kết luận rõ ràng, chặt chẽ, có tính khả thi[[2]](file:///C:\\Users\\Nuyen%20Huu%20Thang\\Downloads\\NguyenTuanKhanh.docx" \l "_ftn2).

Mặc dù vậy, quy định của pháp luật và thực tiễn việc thẩm định Dự thảo Kết luận thanh tra vẫn đặt ra một số vấn đề sau:

*Thứ nhất,* cơ sở pháp lý về thẩm định Dự thảo Kết luận thanh tra chưa cao; chưa quy định rõ giá trị pháp lý của văn bản thẩm định.

Luật Thanh tra và các nghị định hướng dẫn thi hành chưa có quy định cụ thể về thẩm quyền, trách nhiệm thẩm định, hình thức tổ chức thẩm định, quy trình thẩm định và giá trị pháp lý của kết quả thẩm định Dự thảo Kết luận thanh tra. Trên thực tế, kết quả thẩm định của đơn vị có nhiệm vụ thẩm định có thể được người xây dựng Dự thảo Kết luận thanh tra tiếp thu nhưng cũng có những nội dung người xây dựng Dự thảo Kết luận thanh tra không tiếp thu. Quy định về thẩm định Dự thảo Kết luận thanh tra hiện nay mới dừng ở mức độ thông tư, vì vậy, nhiều tình huống phát sinh không được giải quyết triệt để, ví dụ như trường hợp người xây dựng Dự thảo Kết luận thanh tra không tiếp thu, sửa đổi Dự thảo Kết luận thanh tra theo ý kiến thẩm định hoặc trường hợp nếu tiếp thu mà dẫn đến Kết luận thanh tra có nội dung sai thì trách nhiệm của người thẩm định được xác định như thế nào?... Trong hoạt động thẩm định, các quy định hiện nay chưa xác định rõ thời hạn thẩm định, trình tự, thủ tục thẩm định, giá trị pháp lý của văn bản thẩm định...

*Thứ hai,* hoạt động thẩm định Dự thảo Kết luận thanh tra chưa đi vào nề nếp, thiếu các điều kiện phục vụ cho việc thẩm định.

Việc thẩm định Dự thảo Kết luận thanh tra trong các cơ quan thanh tra chưa được thực hiện thống nhất trong thời gian qua do chưa có quy định rõ về thời hạn, trình tự, thủ tục thẩm định, giá trị pháp lý của văn bản thẩm định.... Tại Thanh tra Chính phủ, việc thẩm định Dự thảo Kết luận thanh tra được giao cho Vụ Giám sát, thẩm định và Xử lý sau thanh tra. Trong một số trường hợp, nếu thấy cần thiết thì lãnh đạo Thanh tra Chính phủ vẫn có thể lấy ý kiến tham mưu của Vụ Pháp chế hoặc cục, vụ, đơn vị khác của Thanh tra Chính phủ. Tại Thanh tra bộ, Thanh tra tỉnh, việc thực hiện thẩm định thường được giao cho công chức thuộc Phòng Giám sát, Kiểm tra và Xử lý sau thanh tra. Có cơ quan thanh tra tỉnh thực hiện việc thẩm định về thể thức Kết luận thanh tra, còn phần nội dung Kết luận thanh tra được Chánh thanh tra giao Phó Chánh thanh tra phụ trách phòng, lĩnh vực có trách nhiệm xem xét và chỉ đạo Trưởng đoàn thanh tra hoàn chỉnh trước khi trình Chánh thanh tra duyệt và ký ban hành, đồng thời, Trưởng đoàn thanh tra chịu trách nhiệm trước pháp luật, trước Chánh thanh tra đối với Kết luận thanh tra đó theo quy định pháp luật về thanh tra. Đối với thanh tra sở, thanh tra huyện, do số lượng biên chế làm công tác thanh tra ít, không có phòng thực hiện chức năng thẩm định nên chủ yếu Đoàn thanh tra tự chịu trách nhiệm xây dựng Dự thảo Kết luận thanh tra để trình người ra quyết định thanh tra xem xét. Thực tiễn đó cho thấy việc thẩm định Dự thảo Kết luận thanh tra trước khi ban hành chưa được thực hiện bài bản[[3]](file:///C:\\Users\\Nuyen%20Huu%20Thang\\Downloads\\NguyenTuanKhanh.docx" \l "_ftn3).

Bên cạnh đó, trong thẩm định Dự thảo Kết luận thanh tra, còn có Đoàn thanh tra không cung cấp đầy đủ, kịp thời tài liệu để thẩm định theo quy định, có Trưởng đoàn thanh tra chậm báo cáo kết quả thanh tra, Dự thảo Kết luận thanh tra chưa đáp ứng được yêu cầu về thời gian, chất lượng, căn cứ pháp lý, phải thẩm định nhiều lần[[4]](file:///C:\\Users\\Nuyen%20Huu%20Thang\\Downloads\\NguyenTuanKhanh.docx" \l "_ftn4). Việc thẩm định một số Dự thảo Kết luận thanh tra còn chưa đáp ứng yêu cầu về chất lượng, tiến độ so với yêu cầu của Lãnh đạo[[5]](file:///C:\\Users\\Nuyen%20Huu%20Thang\\Downloads\\NguyenTuanKhanh.docx" \l "_ftn5).

*Thứ ba,* nguy cơ chậm ban hành Kết luận thanh tra

Việc thẩm định Dự thảo Kết luận thanh tra cũng liên quan đến trách nhiệm của người ra ban hành Kết luận thanh tra. Về thanh tra hành chính, Khoản 1 Điều 50 Luật Thanh tra năm 2010 quy định: “*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*”.  Về thanh tra chuyên ngành, Điều 27 Nghị định số 07/2012/NĐ-CP ngày 09 tháng 02 năm 2012 của Chính phủ quy định về cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành và hoạt động thanh tra chuyên ngành quy định: “*Căn cứ báo cáo kết quả thanh tra, nội dung giải trình của đối tượng thanh tra (nếu có), chậm nhất 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*”. Với quy định thời gian ban hành Kết luận thanh tra khá ngắn (15 ngày) và không quy định cụ thể về thời hạn thẩm định Dự thảo Kết luận thanh tra, điều này làm tăng nguy cơ chậm ban hành Kết luận thanh tra, nhất là các cuộc thanh tra có nhiều nội dung hoặc nội dung phức tạp.

**Một số kiến nghị**

*Thứ nhất,* Luật Thanh tra (sửa đổi) cần có quy định việc thẩm định Dự thảo Kết luận thanh tra gắn với tính độc lập và chịu trách nhiệm của người ra quyết định thanh tra trong ban hành Kết luận thanh tra. Việc thẩm định Dự thảo Kết luận thanh tra do người ban hành Kết luận thanh tra quyết định và được coi là một thủ tục tham vấn trong hoạt động thanh tra. Khi có ý kiến khác nhau giữa người thẩm định và Trưởng đoàn thanh tra thì người ra quyết định thanh tra quyết định và chịu trách nhiệm về quyết định của mình. Quy định việc thẩm định Dự thảo Kết luận thanh tra trong Luật Thanh tra sẽ là cơ sở pháp lý vững chắc để Chính phủ và Thanh tra Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ ban hành văn bản hướng dẫn chi tiết về việc thẩm định Dự thảo Kết luận thanh tra.

*Thứ hai,* trên cơ sở quy định của Luật Thanh tra, ban hành các quy định hướng dẫn về nhiệm vụ, quyền hạn của các chủ thể trong thẩm định Dự thảo Kết luận thanh tra; trình tự, thủ tục, thời hạn thẩm định Dự thảo Kết luận thanh tra; trách nhiệm của các chủ thể trong việc cung cấp thông tin, tài liệu phục vụ cho hoạt động thẩm định Dự thảo Kết luận thanh tra; trách nhiệm tiếp thu, giải trình đối với các ý kiến thẩm định Dự thảo Kết luận thanh tra; chế độ trách nhiệm của người thẩm định đối với kết quả thẩm định Dự thảo Kết luận thanh tra. Quy định chi tiết về thẩm định Dự thảo Kết luận thanh tra trong các văn bản dưới luật có thể kế thừa và phát triển từ các quy định hiện nay, tuy nhiên, cần bổ sung thêm quy định về các điều kiện bảo đảm cho việc thẩmđịnh Dự thảo Kết luận thanh tra, bổ sung quy định theo hướng mở để trong một số trường hợp người ký Kết luận thanh tra có thể lựa chọn được người có chuyên môn, nghiệp vụ về lĩnh vực có liên quan đến nội dung thanh tra thực hiện việc thẩm định Dự thảo Kết luận thanh tra./.

**TS. Nguyễn Tuấn Khanh   
Phó Viện trưởng Viện Chiến lược và Khoa học Thanh tra**

[[1]](file:///C:\\Users\\Nuyen%20Huu%20Thang\\Downloads\\NguyenTuanKhanh.docx" \l "_ftnref1) Khoản 2, Khoản 5 Điều 35 Thông tư 05/2014/TT-TTCP ngày 16/10/2014 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

[[2]](file:///C:\\Users\\Nuyen%20Huu%20Thang\\Downloads\\NguyenTuanKhanh.docx" \l "_ftnref2) Vụ Giám sát, thẩm định và xử lý sau Thanh tra: Báo cáo kết quả công tác các năm 2018, 2019, 2020

[[3]](file:///C:\\Users\\Nuyen%20Huu%20Thang\\Downloads\\NguyenTuanKhanh.docx" \l "_ftnref3) Thanh tra Chính phủ: Báo cáo kết quả theo dõi tình hình thi hành pháp luật về thanh tra năm 2020

[[4]](file:///C:\\Users\\Nuyen%20Huu%20Thang\\Downloads\\NguyenTuanKhanh.docx" \l "_ftnref4) Vụ Giám sát, thẩm định và xử lý sau Thanh tra: Báo cáo kết quả công tác năm 2018

[[5]](file:///C:\\Users\\Nuyen%20Huu%20Thang\\Downloads\\NguyenTuanKhanh.docx" \l "_ftnref5) Vụ Giám sát, thẩm định và xử lý sau Thanh tra: Báo cáo kết quả công tác năm 2019

Nguồn: VIỆN CHIẾN LƯỢC VÀ KHOA HỌC THANH TRA