

**VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI**

LÊ VĂN ĐỨC

**THẨM ĐỊNH DỰ THẢO KẾT LUẬN THANH TRA
CỦA THANH TRA CHÍNH PHỦ TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY**

Chuyên ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính

Mã số : 60.38.01.02

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC: TS. Nguyễn Tuấn Khanh

HÀ NỘI, 2016

LỜI CAM ĐOAN

Tôi cam đoan đây là công trình nghiên cứu khoa học của riêng tôi. Các số liệu, ví dụ và trích dẫn trong luận văn đảm bảo độ tin cậy, chính xác và trung thực. Những kết luận khoa học của luận văn chưa từng được công bố trong bất kỳ công trình khoa học nào khác.

Tác giả luận văn

LÊ VĂN ĐỨC

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
Chương 1: MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ THẨM ĐỊNH DỰ THẢO KẾT LUẬN THANH TRA	7
1.1. Quan niệm, đặc điểm, vai trò và các yếu tố tác động đối với hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra	7
1.2. Nguyên tắc thẩm định dự thảo kết luận thanh tra	18
1.3. Nội dung, phương pháp, kết quả thẩm định và giá trị pháp lý của báo cáo kết quả thẩm định.....	21
1.4. Mối quan hệ giữa thẩm định dự thảo kết luận thanh tra với giám sát hoạt động Đoàn thanh tra.....	25
1.5. Kinh nghiệm thẩm định trong một số lĩnh vực.....	27
Chương 2: THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG THẨM ĐỊNH DỰ THẢO KẾT LUẬN THANH TRA CỦA THANH TRA CHÍNH PHỦ TRONG THỜI GIAN QUA	32
2.1. Khái quát cơ sở pháp lý về thẩm định dự thảo kết luận thanh tra	32
2.2. Thực trạng việc thực hiện quy định pháp luật về thẩm định dự thảo kết luận thanh tra	35
Chương 3: GIẢI PHÁP, KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ THẨM ĐỊNH DỰ THẢO KẾT LUẬN THANH TRA TRONG THỜI GIAN TỚI.....	57
3.1. Nâng cao nhận thức của các chủ thể có liên quan đến hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra.....	58
3.2. Hoàn thiện pháp luật thanh tra và pháp luật về thẩm định dự thảo kết luận thanh tra	60
3.3. Nâng cao hiệu quả hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra	65
KẾT LUẬN	69
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	70

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Thẩm định dự thảo kết luận thanh tra là hoạt động của Người thẩm định nhằm giúp Người ra quyết định thanh tra xem xét, đánh giá về nội dung của dự thảo kết luận thanh tra trước khi ban hành kết luận thanh tra. Trước khi Luật Thanh tra 2010 được ban hành, hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra chủ yếu được giao cho bộ phận Văn phòng (thẩm định về hình thức) và các bộ phận chuyên môn (thẩm định về nội dung). Tuy nhiên, hoạt động này chưa được pháp luật quy định cụ thể và được tổ chức thống nhất trong các cơ quan thanh tra nhà nước.

Nghị định số 83/2012/NĐ-CP ngày 09/10/2012 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Thanh tra Chính phủ và Thông tư liên tịch số 03/2014/TTLT-TTCT-BNV ngày 08/9/2014 của Thanh tra Chính phủ, Bộ Nội vụ hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Thanh tra tỉnh, huyện đã quy định việc thành lập bộ phận chuyên môn để thực hiện nhiệm vụ thẩm định dự thảo kết luận thanh tra. Bên cạnh đó, Thanh tra Chính phủ đã ban hành Quy trình thẩm định dự thảo kết luận thanh tra (ban hành kèm theo Quyết định số 2316/QĐ-TTCT ngày 10/10/2013 của Tổng Thanh tra Chính phủ) nhằm hướng dẫn về nghiệp vụ đối với hoạt động này. Năm 2013, Thanh tra Chính phủ đã thành lập Vụ Giám sát, Thẩm định và xử lý sau thanh tra để thực hiện nhiệm vụ mới theo quy định của pháp luật thanh tra. Hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra của Thanh tra Chính phủ trong thời gian qua đã ngày được kiện toàn về tổ chức và hoạt động, góp phần nâng cao chất lượng các kết luận thanh tra, bảo đảm việc ban hành kết luận thanh tra được chính xác, khách quan, có tính khả thi.

Mặc dù đã đạt được những kết quả bước đầu khi thực hiện nhiệm vụ thẩm định trong thời gian qua, song hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra của Thanh tra Chính phủ đã bộc lộ một số vấn đề cần phải nghiên cứu, làm rõ, cụ thể:

- Quy định của pháp luật về thẩm định dự thảo kết luận thanh tra còn chưa hoàn thiện: Luật Thanh tra 2010 chưa quy định nhiệm vụ thẩm định dự thảo kết

luận thanh tra; Chưa có hướng dẫn về nghiệp vụ thẩm định dự thảo kết luận thanh tra cho các cơ quan thanh tra bộ, ngành, địa phương; Nội dung quy trình thẩm định dự thảo kết luận thanh tra của Thanh tra Chính phủ còn sơ sài, thiếu những quy định về trách nhiệm của các chủ thể trong việc phối hợp thẩm định, giá trị pháp lý của báo cáo thẩm định, việc tiếp thu, giải trình của Đoàn thanh tra về những vấn đề được chỉ ra trong báo cáo thẩm định; chưa quy định cụ thể về thời gian tiến hành thẩm định làm căn cứ để tiến hành thẩm định.

- Việc tổ chức thực hiện công tác thẩm định dự thảo kết luận thanh tra còn nhiều vướng mắc: Việc gửi hồ sơ, tài liệu của Đoàn thanh tra cho bộ phận thẩm định chưa đầy đủ, đúng thời hạn dẫn đến chậm trễ trong quá trình thực hiện; Việc tiếp thu, giải trình của Đoàn thanh tra về những vấn đề đặt ra trong báo cáo kết quả thẩm định chưa đầy đủ; Việc xử lý những vấn đề còn có ý kiến khác nhau giữa các thành viên Đoàn thanh tra với bộ phận thẩm định, Lãnh đạo cơ quan thanh tra còn chưa thống nhất, kéo dài; Nhận thức của các chủ thể có liên quan đến hoạt động thẩm định chưa thống nhất, đầy đủ dẫn đến những rào cản nhất định để thực hiện có hiệu quả trên thực tế.

- Vai trò của Thanh tra Chính phủ trong việc triển khai hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra đối với Thanh tra cấp tỉnh theo quy định của Thông tư liên tịch số 03/2014/TTLT-TTCT-BNV còn nhiều khó khăn, vướng mắc về: xây dựng Đề án về tổ chức bộ máy theo quy định mới; việc hướng dẫn nghiệp vụ về giám sát, thẩm định và xử lý sau thanh tra chưa được quan tâm thực hiện; việc bồi dưỡng, tập huấn nghiệp vụ thẩm định chưa được triển khai trên thực tế...

Vì những lý do nêu trên, việc lựa chọn đề tài ***Thẩm định dự thảo kết luận thanh tra của Thanh tra Chính phủ trong giai đoạn hiện nay*** là rất cần thiết.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Thẩm định dự thảo kết luận thanh tra là vấn đề mới được triển khai thực hiện trong toàn ngành Thanh tra kể từ khi thực hiện Luật Thanh tra 2010 nên chưa có nhiều công trình nghiên cứu về vấn đề này. Trong phạm vi mức độ nhất định có một số công trình nghiên cứu liên quan đến nội dung đề tài như:

- Đề tài trọng điểm cấp bộ: “*Kết quả hoạt động thanh tra - Những vấn đề lý luận và thực tiễn*”, TS. Nguyễn Quốc Hiệp, Thanh tra Chính phủ, năm 2012.

- Đề tài khoa học cấp cơ sở: “*Giám sát hoạt động Đoàn thanh tra – Thực trạng và giải pháp*“, Ths Trần Văn Dương, Thanh tra Chính phủ, năm 2014.

- Đề tài khoa học cấp cơ sở: “*Quyền và nghĩa vụ của đối tượng thanh tra - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*”, Ths Nguyễn Đức Trung, Thanh tra Chính phủ, năm 2013.

- Đề tài khoa học cấp cơ sở: “*Thẩm định dự thảo kết luận thanh tra – Những vấn đề đang đặt ra*“, Lê Văn Đức, Thanh tra Chính phủ, năm 2015.

Một số đề tài nghiên cứu các khía cạnh khác nhau về hoạt động thanh tra: quyền của đối tượng thanh tra; việc ban hành và tổ chức thực hiện kết luận thanh tra; việc giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra; các yếu tố ảnh hưởng đến chất lượng của cuộc thanh tra, kết luận thanh tra... mà không trực tiếp nghiên cứu về thẩm định dự thảo kết luận thanh tra. Đề tài “*Thẩm định dự thảo kết luận thanh tra – Những vấn đề đang đặt ra*“ tập trung nghiên cứu về hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra của Thanh tra bộ, ngành (Thanh tra Bộ Tài chính, Cơ quan Thanh tra Giám sát ngân hàng...); việc tổ chức thực hiện nhiệm vụ thẩm định tại Thanh tra tỉnh theo văn bản mới ban hành; việc xây dựng Đề án thành lập bộ phận chuyên trách thực hiện nhiệm vụ giám sát, thẩm định và xử lý sau thanh tra... mà chưa có những đánh giá toàn diện, đầy đủ về hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra của Thanh tra Chính phủ.

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

Việc nghiên cứu đề tài nhằm xây dựng cơ sở khoa học để hoàn thiện quy định pháp luật về thanh tra, đưa ra các giải pháp, kiến nghị góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra của Thanh tra Chính phủ và các cơ quan thanh tra nhà nước.

Để đạt được mục tiêu nêu trên, đề tài có nhiệm vụ:

- Làm rõ quan niệm, mục đích, vai trò, phương pháp thực hiện thẩm định dự thảo kết luận thanh tra; giá trị pháp lý của báo cáo kết quả thẩm định dự thảo kết luận thanh tra;

- Phân tích, đánh giá quy định của pháp luật hiện hành về thẩm định dự thảo kết luận thanh tra;

- Đánh giá thực trạng việc thực hiện thẩm định dự thảo kết luận thanh tra của Thanh tra Chính phủ trong thời gian qua;

- Đề xuất các giải pháp, kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra của Thanh tra Chính phủ và các cơ quan thanh tra nhà nước.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng nghiên cứu

- Các quy định của pháp luật về trình tự, thủ tục tiến hành một cuộc thanh tra; quyền và nghĩa vụ của các chủ thể tham gia vào hoạt động thanh tra.

- Quy trình tiến hành thẩm định dự thảo kết luận thanh tra và các yếu tố ảnh hưởng đến hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra.

- Thực tiễn việc thực hiện hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra của Thanh tra Chính phủ.

- Định hướng của Chính phủ về nâng cao hiệu quả công tác thanh tra nói chung và thẩm định dự thảo kết luận thanh tra nói riêng.

4.2. Phạm vi nghiên cứu

Đề tài tập trung nghiên cứu hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra của Thanh tra Chính phủ kể từ năm 2013 đến nay.

5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

5.1. Phương pháp luận

Đề tài được thực hiện dựa trên cơ sở lý luận của chủ nghĩa Mác-Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh và quan điểm của Đảng và Nhà nước về xây dựng ngành Thanh tra, về nâng cao hiệu quả hoạt động thanh tra phục vụ thiết thực công tác quản lý nhà nước, bảo đảm quyền con người, quyền công dân.

5.2. Phương pháp nghiên cứu

Đề tài sử dụng các phương pháp chung trong nghiên cứu khoa học xã hội nhân văn, trên cơ sở phương pháp luận của chủ nghĩa Mác-Lênin, kết hợp chặt chẽ phương pháp lịch sử và lôgic, lý luận và thực tiễn, phân tích, thống kê, chuyên gia.

Phương pháp cụ thể:

- *Phương pháp duy vật biện chứng và duy vật lịch sử:* Nghiên cứu, phân tích mục đích, vai trò của hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra đối với việc nâng cao chất lượng, hiệu quả các kết luận thanh tra dựa trên cơ sở các quy định của pháp luật và những khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện trên cơ sở đó, đưa ra mối quan hệ nhân quả, tất yếu giữa tính khả thi, tính khoa học của các quy định pháp luật với hiệu quả hoạt động trên thực tế.

- *Phương pháp phân tích, thống kê, tổng hợp:* Nghiên cứu thực trạng việc thực hiện thẩm định dự thảo kết luận thanh tra trên cơ sở phân tích, tổng hợp, từ những báo cáo tổng kết của Thanh tra Chính phủ và thanh tra một số bộ, ngành, địa phương để từ đó tổng hợp, đánh giá để tìm ra nguyên nhân ảnh hưởng đến hiệu quả việc thực hiện thẩm định dự thảo kết luận thanh tra trên thực tế.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận văn

Thông qua hoạt động nghiên cứu đề tài, tác giả đi sâu làm rõ những vấn đề lý luận và thực tiễn hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra của Thanh tra Chính phủ, đề xuất những kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật về thanh tra, xây dựng và hoàn thiện hệ thống quy trình nghiệp vụ ngành Thanh tra.

Kết quả của đề tài góp phần vào việc nâng cao hiệu quả công tác chỉ đạo, điều hành, hướng dẫn về nghiệp vụ thẩm định dự thảo kết luận thanh tra trong toàn ngành, từ đó nâng cao chất lượng việc ban hành kết luận thanh tra, góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của Đoàn thanh tra trên thực tế.

7. Cơ cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, đề tài gồm 3 chương, cụ thể như sau:

- Chương 1: Một số vấn đề lý luận về thẩm định dự thảo kết luận thanh tra

- Chương 2: Thực trạng thực hiện thẩm định dự thảo kết luận thanh tra của Thanh tra Chính phủ thời gian qua

- Chương 3: Giải pháp, kiến nghị hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra trong thời gian tới.

Chương 1
MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ THẨM ĐỊNH
DỰ THẢO KẾT LUẬN THANH TRA

1.1. Quan niệm, đặc điểm, vai trò và các yếu tố tác động đối với hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra

1.1.1. Quan niệm, đặc điểm về thẩm định dự thảo kết luận thanh tra

** Quan niệm về thẩm định dự thảo kết luận thanh tra*

Trên thực tế, hiện nay có nhiều quan niệm về “thẩm định”, các quan niệm này được nhìn nhận dưới nhiều góc độ khoa học, thực tiễn và lĩnh vực khác nhau. Theo cách hiểu chung nhất, thẩm định được hiểu là “xem xét để xác định về chất lượng” [26]. Cách hiểu khác, thẩm định “có nghĩa là việc xem xét, đánh giá và đưa ra kết luận mang tính pháp lý bằng văn bản về một vấn đề nào đó. Hoạt động này do tổ chức hoặc cá nhân có chuyên môn, nghiệp vụ thực hiện... Việc thẩm định có thể tiến hành với nhiều đối tượng khác nhau như thẩm định dự án, thẩm định báo cáo, thẩm định hồ sơ, thẩm định thiết kế, thẩm định đồ án thiết kế quy hoạch xây dựng, thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật...” [21].

Trong từng lĩnh vực cụ thể, thẩm định cũng có những cách hiểu khác nhau. Trong lĩnh vực thẩm định dự án, văn bản quy phạm pháp luật, thẩm định được hiểu là, “hoạt động xem xét, đánh giá về nội dung và hình thức của dự án, dự thảo nhằm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất, đồng bộ của dự án, dự thảo trong hệ thống pháp luật” [9]. Theo Pháp lệnh giá, “thẩm định giá là việc cơ quan, tổ chức có chức năng thẩm định giá xác định giá trị bằng tiền của các loại tài sản theo quy định của Bộ luật dân sự phù hợp với giá thị trường tại một địa điểm, thời điểm nhất định, phục vụ cho mục đích nhất định theo tiêu chuẩn thẩm định giá” [5].

Từ các khái niệm nêu trên cho thấy, xét về bản chất, “*thẩm định là việc kiểm tra trước nhằm phát hiện những vi phạm, khiếm khuyết, hạn chế và dự báo, phòng ngừa những sai sót có thể xảy ra trước khi cấp có thẩm quyền kết luận, quyết định về một vấn đề cụ thể*” [4]. Tùy từng lĩnh vực, hoạt động thẩm định được quy định là

nội dung bắt buộc phải có của một quy trình ra quyết định (thẩm định giá, thẩm định dự án đầu tư, thẩm định văn bản quy phạm pháp luật...). Đây là hoạt động chuyên môn, nghiệp vụ của chủ thể được giao nhiệm vụ thẩm định nhằm giúp cho Thủ trưởng hoặc cấp quản lý trước khi kết luận hoặc ra quyết định về một vấn đề cụ thể. Tính chuyên môn, nghiệp vụ của hoạt động này được thể hiện bởi hoạt động thẩm định được thực hiện bởi các bộ phận có chuyên môn, nghiệp vụ hoặc người có trình độ, năng lực (được đào tạo hoặc cấp chứng chỉ về hoạt động thẩm định).

Về thẩm định dự thảo kết luận thanh tra, trong các văn bản pháp luật quy định về thanh tra từ trước đến nay không đưa ra khái niệm về kết luận thanh tra. Bản thân khái niệm này cũng được hiểu với phạm vi khác nhau, có thể đơn giản chỉ hiểu theo nội dung hoặc bao gồm cả nội dung và tính chất của nó. Có thể hiểu “*kết luận thanh tra là một loại văn bản hành chính do cơ quan có thẩm quyền ban hành trong đó thể hiện sự đánh giá chính thức của cơ quan tổ chức đã tiến hành thanh tra về việc chấp hành chính sách, pháp luật của tổ chức, cá nhân là đối tượng thanh tra với những nội dung đã được ghi trong quyết định thanh tra và những biện pháp xử lý đối với các vi phạm hoặc những kiến nghị khác*” [30].

Quan niệm về kết luận thanh tra nêu trên đã bao quát được các vấn đề về nội dung và hình thức của kết luận thanh tra và được hiểu bao gồm cả kết luận của hoạt động thanh tra hành chính và hoạt động thanh tra chuyên ngành. Phạm vi luận văn này chỉ tập trung nghiên cứu hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra của Thanh tra Chính phủ theo quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan này. Theo quy định tại Điều 3 Luật Thanh tra 2010, 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.

Về nội dung kết luận thanh tra, Luật Thanh tra 2010 [6] quy định kết luận thanh tra hành chính bao gồm 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 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.

Về mặt hình thức, kết luận thanh tra là một văn bản hành chính do cơ quan có thẩm quyền ban hành. Văn bản này được ban hành dựa trên một quá trình làm việc của Đoàn thanh tra để đánh giá, kết luận và kiến nghị xử lý về những vấn đề liên quan đến nội dung thanh tra. Nội dung của kết luận thanh tra là cơ sở để Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước xử lý và chỉ đạo tổ chức thực hiện những nội dung được nêu trong kết luận thanh tra. Vì tính chất quan trọng của nó nên trước khi ký ban hành kết luận thanh tra, Người ra quyết định thanh tra (Thủ trưởng cơ quan thanh tra hoặc Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước) giao nhiệm vụ cho bộ phận, Người thẩm định thực hiện hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra.

Dự thảo kết luận thanh tra về nguyên tắc cũng phải bao gồm đầy đủ những nội dung, yêu cầu của kết luận thanh tra vì đây là sản phẩm đưa ra để trình Người ra quyết định thanh tra trước khi ký ban hành. Mặc dù về mặt nội dung, dự thảo kết luận thanh tra và kết luận thanh tra có sự khác biệt nhất định (tùy thuộc vào sự giải trình của đối tượng thanh tra, của hoạt động thẩm định, việc tiếp thu của Đoàn thanh tra, ý kiến chỉ đạo của Người ra quyết định thanh tra) nhưng về cơ bản nó phải đảm bảo đầy đủ các yêu cầu về mặt nội dung của kết luận thanh tra được Luật Thanh tra quy định.

Như vậy, có thể hiểu *“thẩm định dự thảo kết luận thanh tra là việc xem xét, đánh giá và đưa ra đề xuất, kiến nghị bằng văn bản về nội dung và hình thức của dự thảo kết luận thanh tra theo một trình tự, thủ tục chặt chẽ nhằm đánh giá tính có căn cứ pháp luật, tính khách quan và tính khả thi của dự thảo kết luận thanh tra trước khi ký ban hành”*.

Từ quan niệm nêu trên có thể hiểu thẩm định dự thảo kết luận thanh tra là hoạt động chuyên môn, nghiệp vụ của chủ thể được giao thẩm định nhằm giúp Người ra quyết định thanh tra xem xét, đánh giá dự thảo kết luận thanh tra trước khi

ký ban hành. Hoạt động này được xác định nằm trong giai đoạn kết thúc thanh tra của chu trình tiến hành một cuộc thanh tra. Tuy nhiên, nó không phải là một khâu, một công đoạn bắt buộc phải có theo trình tự, thủ tục tiến hành một cuộc thanh tra theo quy định hiện hành. Vì được xác định là hoạt động chuyên môn, nghiệp vụ nhằm giúp Người ra quyết định thanh tra trước khi ký ban hành kết luận nên hoạt động thẩm định phụ thuộc vào ý chí chủ quan của Người ra quyết định thanh tra. Đó là việc có giao thực hiện nhiệm vụ thẩm định dự thảo kết luận thanh tra cho bộ phận thẩm định, Người thẩm định hay không. Theo quy định của pháp luật thanh tra, trong giai đoạn xây dựng dự thảo kết luận thanh tra, Người ra quyết định thanh tra tự nghiên cứu hoặc giao cho cơ quan, đơn vị chuyên môn nghiên cứu dự thảo kết luận thanh tra và tham mưu cho mình trong quá trình ra kết luận thanh tra. Ý kiến tham mưu được thể hiện bằng văn bản và được lưu trong hồ sơ thanh tra [3]. Mặc dù không được xác định là một khâu, một công đoạn theo trình tự, thủ tục tiến hành thanh tra nhưng các nội dung có liên quan đến hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra lại chịu sự ràng buộc bởi các quy định của pháp luật thanh tra, và hoạt động này có vai trò quan trọng trong việc nâng cao chất lượng, hiệu quả các kết luận thanh tra được ban hành.

Từ quan niệm về thẩm định dự thảo kết luận thanh tra nêu trên, có thể khái quát nội hàm của khái niệm hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra như sau:

- Là hoạt động xem xét, đánh giá về tính có căn cứ pháp luật của dự thảo kết luận thanh tra: Điều này được hiểu là Người thẩm định xem xét, đánh giá những kết luận, kiến nghị được nêu trong dự thảo kết luận thanh tra dựa trên cơ sở pháp lý nào, việc viện dẫn cơ sở pháp lý đó có đúng không. Trên thực tế, mỗi một lĩnh vực, một quan hệ xã hội được điều chỉnh bởi một hoặc nhiều văn bản pháp luật. Trách nhiệm của Người thẩm định là làm rõ việc viện dẫn văn bản pháp luật có chính xác không (áp dụng luật chung hay luật chuyên ngành; áp dụng luật khung hay văn bản hướng dẫn thi hành...), một vấn đề có nhiều văn bản khác nhau quy định thì áp dụng văn bản nào, việc áp dụng văn bản đó có phù hợp với thực tiễn không..., là những vấn đề mà hoạt động thẩm định tập trung làm rõ.

Về vấn đề này, cũng có quan điểm cho rằng, hoạt động thẩm định phải bảo đảm tính chính xác của kết luận thanh tra. Tính chính xác ở đây không chỉ là việc giữa chứng cứ, tài liệu thu thập được và việc kết luận có chính xác hay không mà còn bao gồm việc thu thập chứng cứ, tài liệu của Đoàn thanh tra có tuân thủ trình tự, thủ tục theo quy định hay không. Tuy nhiên, xét trên khía cạnh pháp lý, nhiệm vụ này thuộc trách nhiệm của Đoàn thanh tra trước pháp luật và Người thẩm định không có điều kiện để xem xét, đánh giá về vấn đề này. Vì vậy, hoạt động thẩm định chỉ thực hiện dựa trên những hồ sơ, tài liệu có sẵn do Đoàn thanh tra cung cấp, còn tính trung thực của tài liệu, việc thu thập hồ sơ, tài liệu như thế nào thuộc trách nhiệm của chủ thể khác.

- Là hoạt động xem xét, đánh giá tính khách quan của dự thảo kết luận thanh tra: Tính khách quan được hiểu là những kết luận, kiến nghị được nêu trong dự thảo kết luận thanh tra phải dựa vào sự thật khách quan của chứng cứ, tài liệu thu thập được, đánh giá toàn diện những việc làm được, chỉ ra những tồn tại, hạn chế; những sai phạm của đối tượng thanh tra phải được đánh giá trong bối cảnh chung của cơ chế, chính sách, pháp luật; có lắng nghe ý kiến giải trình của đối tượng thanh tra, ý kiến của cơ quan quản lý nhà nước. Kết luận thanh tra không mang tính áp đặt ý chí chủ quan nhằm đạt được mục đích cá nhân của người tiến hành thanh tra.

- Là hoạt động xem xét, đánh giá tính khả thi của dự thảo kết luận thanh tra: Tính khả thi của kết luận thanh tra được hiểu là kết luận thanh tra khi ban hành phải tổ chức thực hiện được trên thực tế, nhất là các kiến nghị về kinh tế. Xét ở khía cạnh nào đó, nó cũng tương tự như các phán quyết của Tòa án phải bảo đảm được thi hành trên thực tế (phần về bồi thường dân sự). Điều này đòi hỏi, các kiến nghị, biện pháp xử lý đưa ra phải cụ thể và phù hợp với từng đối tượng thực hiện trong từng trường hợp cụ thể. Tuy nhiên, việc xem xét, đánh giá về tính khả thi cũng đặt ra thách thức và khó khăn đối với Người thẩm định vì trên thực tế, đây cũng chính là cơ hội cho người tiến hành thanh tra lợi dụng để thực hiện các hành vi tiêu cực trong quá trình tiến hành thanh tra.

** Đặc điểm của thẩm định dự thảo kết luận thanh tra*

Về nguyên tắc, thẩm định dự thảo kết luận thanh tra cũng có những đặc điểm tương tự như các hoạt động thẩm định khác, như: Thẩm định là hoạt động chuyên môn, nghiệp vụ được thực hiện bởi chủ thể (bộ phận thẩm định, người thẩm định) nhằm xem xét, đánh giá và đưa ra kết luận, kiến nghị về vấn đề được thẩm định; Giá trị pháp lý của kết luận/báo cáo thẩm định là căn cứ, cơ sở để cấp có thẩm quyền kết luận hoặc ra quyết định về vấn đề được thẩm định; Thẩm định đặt ra đối với những công việc có độ khó, phức tạp cao cần phải có những nhận xét, đánh giá của người có chuyên môn kỹ thuật, năng lực, trình độ về lĩnh vực đó; thẩm định được thực hiện theo một trình tự, thủ tục chặt chẽ được quy định trong các văn bản pháp luật...

Ngoài những đặc điểm của hoạt động thẩm định nói chung, thẩm định dự thảo kết luận thanh tra còn có những đặc điểm riêng biệt để nhận biết với các hoạt động thẩm định khác, cụ thể như sau:

- Đối tượng thẩm định là văn bản đặc biệt (tài liệu mật) trong danh mục tài liệu bí mật nhà nước độ Mật trong ngành Thanh tra [1]. Theo quy định thì dự thảo kết luận thanh tra là tài liệu mật nằm trong danh mục bí mật nhà nước. Chính vì đối tượng của hoạt động thẩm định là đối tượng đặc biệt nên có những phương pháp và cách thức quản lý riêng nhằm bảo mật thông tin, tài liệu. Ngoài ra, xuất phát từ đối tượng thẩm định nêu trên nên trách nhiệm của Người thẩm định trong việc bảo mật thông tin, tài liệu thẩm định cũng được quy định chặt chẽ, khắt khe hơn so với hoạt động thẩm định khác.

- Thẩm định dự thảo kết luận thanh tra không phải là một bước, công đoạn bắt buộc của quy trình ra quyết định được quy định trong các văn bản pháp luật về trình tự, thủ tục tiến hành một cuộc thanh tra. Theo quy định của pháp luật thanh tra, trong giai đoạn xây dựng dự thảo kết luận thanh tra, Người ra quyết định thanh tra tự nghiên cứu hoặc giao cho cơ quan, đơn vị chuyên môn nghiên cứu dự thảo kết luận thanh tra và tham mưu cho mình trong quá trình ra kết luận thanh tra. Vì không giống như các hoạt động thẩm định khác (là yêu cầu bắt buộc trong quy trình ra quyết định) nên hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra phụ thuộc vào ý chí

chủ quan của Người ra quyết định thanh tra – đó là có giao thực hiện nhiệm vụ thẩm định hay không.

- Có nguyên tắc thẩm định riêng. Vì đối tượng thẩm định là tài liệu mật nên hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra phải tuân theo những nguyên tắc nhất định nhằm bảo mật thông tin, tài liệu. Theo đó, thẩm định dự thảo kết luận thanh tra phải bảo mật về thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung thẩm định. Trong quá trình thẩm định, Người thẩm định phải tuân thủ các nguyên tắc trong việc bảo mật thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung thẩm định.

1.1.2. Vai trò của thẩm định dự thảo kết luận thanh tra

- Trong việc nâng cao chất lượng các kết luận, kiến nghị thanh tra

Từ thực tiễn công tác quản lý nhà nước những năm vừa qua cho thấy, một số kết luận, kiến nghị thanh tra được ban hành có chất lượng chưa cao; chưa có nhiều kiến nghị cụ thể, có chất lượng về hoàn thiện cơ chế, chính sách mà chủ yếu tập trung vào xét xét trách nhiệm của tập thể, cá nhân và kiến nghị về kinh tế, chưa kể có những Đoàn thanh tra kết luận mang tính áp đặt, không tính đến các yếu tố trong thực tế dẫn tới đối tượng thanh tra không “tâm phục khẩu phục“. Chính vì vậy, cần có cơ chế xem xét, đánh giá nội dung của dự thảo kết luận thanh tra để chỉ ra những điểm bất hợp lý, đưa ra những khuyến nghị có cơ sở vững chắc trước khi ban hành kết luận. Qua thẩm định dự thảo kết luận thanh tra giúp cho Người ra quyết định thanh tra kết luận chính xác, khách quan, đúng pháp luật những nội dung thanh tra. Đồng thời, giúp cho quá trình tổ chức thực hiện kết luận thanh tra được thuận lợi, hay nói cách khác là kết luận thanh tra có tính khả thi. Trên thực tế, sau khi ký quyết định thanh tra, mọi hoạt động của Đoàn thanh tra chủ yếu do Trưởng đoàn thanh tra và các thành viên Đoàn thanh tra thực hiện. Người ra quyết định thanh tra chủ yếu nghe báo cáo từ Đoàn thanh tra nên khó có thể nắm được hết những vấn đề được thực hiện trong quá trình tiến hành thanh tra. Trong khi đó, theo quy định của pháp luật thanh tra, Người ra quyết định thanh tra có trách nhiệm rất lớn (trách nhiệm trước pháp luật) đối với nội dung kết luận thanh tra nên hoạt động thẩm định thực sự là khâu kiểm tra

trước nhằm phát hiện những vi phạm, khiếm khuyết, hạn chế và dự báo, phòng ngừa những vi phạm có thể có trong nội dung kết luận thanh tra.

- Góp phần bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của đối tượng thanh tra

Một trong những quyền của đối tượng thanh tra được Luật Thanh tra 2010 quy định là quyền “*khiếu nại về kết luận thanh tra, quyết định xử lý về thanh tra theo quy định của pháp luật về khiếu nại*”[7]. Tuy nhiên, trên thực tế việc khiếu nại đối với kết luận thanh tra (nhất là kết luận thanh tra hành chính) ít xảy ra trên thực tế. Nguyên nhân một phần là do pháp luật về khiếu nại chưa quy định cụ thể về trình tự, thủ tục, thẩm quyền giải quyết về khiếu nại trong hoạt động thanh tra. Mặt khác, đối tượng thanh tra cũng nhận thức được, việc khiếu nại kết luận thanh tra sẽ gây ra rất nhiều khó khăn, phiền hà cho cơ quan, đơn vị mình. Mặc dù Luật Thanh tra đã quy định cơ chế thanh tra lại và việc xem xét tính chính xác, hợp pháp của kết luận thanh tra, quyết định xử lý sau thanh tra nhưng trên thực tế, việc thực hiện các biện pháp này chưa hiệu quả.

Vì vậy, thẩm định dự thảo kết luận thanh tra chính là một khâu, một công đoạn để các cơ quan thanh tra tự xem xét, tự rà soát lại các nội dung được nêu trong dự thảo kết luận thanh tra bảo đảm tính có căn cứ pháp luật, tính chính xác và tính khả thi trước khi ký ban hành. Việc thực hiện cơ chế này trong bối cảnh pháp luật về khiếu nại chưa quy định cụ thể về khiếu nại đối với kết luận thanh tra xét ở khía cạnh nào đó là nhằm bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của đối tượng thanh tra bị xâm phạm (nếu có) trong quá trình tiến hành thanh tra.

- Góp phần phòng ngừa sai phạm trong quá trình tiến hành thanh tra

Trong các lĩnh vực công tác nói chung, xét về bản chất, thẩm định là việc kiểm tra trước nhằm phát hiện những vi phạm, khiếm khuyết, hạn chế và dự báo, phòng ngừa những sai phạm có thể có trong các nội dung được thẩm định. Với tư cách là những đánh giá, xem xét và đưa ra nhận xét nên ý nghĩa của thẩm định là định hướng, chỉ dẫn và cung cấp các thông tin cần thiết cho các chủ thể có liên quan. Thông qua hoạt động thẩm định, đối tượng được thẩm định sẽ tiếp nhận được những thông tin khách quan về nội dung thẩm định. Đây là những thông tin được

cung cấp bởi Người thẩm định có năng lực, kinh nghiệm và trình độ chuyên môn cao có liên quan đến nội dung thẩm định.

Trong các lĩnh vực hoạt động của ngành Thanh tra, do tính chất của hoạt động thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng là những lĩnh vực hoạt động có tính phức tạp cao, những kết luận, kiến nghị của cán bộ thanh tra có liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, đến trách nhiệm của cán bộ, công chức nên luôn ẩn chứa những nguy cơ, những tác động từ nhiều phía dẫn đến việc kết luận, kiến nghị của cán bộ thanh tra có nguy cơ thiếu đi tính khách quan, chính xác. Mặc dù ngành Thanh tra đã có nhiều cơ chế, quy định như: giám sát hoạt động Đoàn thanh tra, ban hành quy tắc ứng xử của cán bộ thanh tra, nhưng trên thực tế các cơ chế và quy định này vẫn chưa phát huy tác dụng trong việc phát hiện, phòng ngừa tiêu cực trong hoạt động của cán bộ thanh tra. Do đó, cần có cơ chế thẩm định độc lập để đảm bảo tính khách quan, cũng như góp phần phòng, chống tham nhũng, tiêu cực ngay trong quá trình tổ chức thực hiện. Vì vậy, thẩm định được coi là một bước đề rà soát, đánh giá trước để đảm bảo tính chính xác, khách quan của kết luận thanh tra.

1.1.3. Các yếu tố tác động đến hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra

- Trách nhiệm của các chủ thể trong việc hoàn thiện kết luận thanh tra

Theo quy định của pháp luật thanh tra, các chủ thể: Người ra quyết định thanh tra, Trưởng Đoàn thanh tra, Thủ trưởng đơn vị được giao nhiệm vụ thanh tra là những người đóng góp trực tiếp vào việc xây dựng và hoàn thiện kết luận thanh tra. Trưởng Đoàn thanh tra là chủ thể trực tiếp xây dựng kết luận thanh tra trên cơ sở hồ sơ, tài liệu thu thập được trong quá trình tiến hành thanh tra. Thủ trưởng đơn vị được giao nhiệm vụ thanh tra là người có trách nhiệm tham gia vào quá trình hoàn thiện dự thảo kết luận thanh tra, còn Người ra quyết định thanh tra là chủ thể có trách nhiệm chỉ đạo việc xây dựng và hoàn thiện dự thảo kết luận thanh tra. Về nguyên tắc, các chủ thể này phải làm hết trách nhiệm của mình trong việc xây dựng và hoàn thiện dự thảo kết luận thanh tra và họ phải cùng nhìn về một hướng với mục tiêu duy nhất là kết luận thanh tra được ban hành phải bảo đảm tính khách

quan, chính xác và đúng thời hạn. Nếu các chủ thể nêu trên không làm hết trách nhiệm hoặc có những lợi ích riêng thì sẽ rất khó để có một kết luận thanh tra hoàn chỉnh, bảo đảm tính chính xác, khách quan vì những chỉ đạo, góp ý của họ dựa trên những mục đích khác nhau. Khi đó, việc thẩm định sẽ rất khó khăn vì dự thảo kết luận thanh tra chưa phản ánh đầy đủ, khách quan, trung thực những hành vi diễn ra trên thực tế. Chính vì vậy, trách nhiệm của các chủ thể nêu trên có vai trò quyết định đến việc hoàn thiện dự thảo kết luận thanh tra.

- Giải trình của đối tượng thanh tra, ý kiến của cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành liên quan đến kết luận thanh tra

Giải trình của đối tượng thanh tra, ý kiến của cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành không phải là yêu cầu bắt buộc theo quy trình tiến hành một cuộc thanh tra, song nó được thực hiện ở hầu hết các cuộc thanh tra do Thanh tra Chính phủ thực hiện. Việc giải trình của đối tượng thanh tra thể hiện sự dân chủ, khách quan của cơ quan thanh tra trước khi ban hành kết luận thanh tra. Ý kiến giải trình là cơ sở để Đoàn thanh tra nghiên cứu, tiếp thu hoàn thiện dự thảo kết luận. Bên cạnh đó, nhiều cuộc thanh tra có tính phức tạp cao, liên quan đến lĩnh vực quản lý của nhiều bộ, ngành thì trước khi ban hành kết luận, cơ quan thanh tra đều có văn bản xin ý kiến của cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành về những nội dung cụ thể trong dự thảo kết luận.

Thông thường thì giải trình của đối tượng thanh tra là đưa ra những quan điểm để bảo vệ cho những việc mà họ đã làm (có thể đúng hoặc sai); ý kiến của cơ quan quản lý nhiều khi cũng không đồng quan điểm với những vấn đề được nêu trong dự thảo kết luận thanh tra, nhưng nó có ảnh hưởng đến hoạt động thẩm định. Đây là 2 nguồn thông tin quan trọng đòi hỏi Người thẩm định phải có cách nhìn nhận, đánh giá toàn diện, khách quan về những thông tin phản hồi của các chủ thể nêu trên về dự thảo kết luận.

Thông thường, các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành sẽ có lý lẽ để bảo vệ lĩnh vực chuyên ngành mà mình quản lý, điều đó cũng đồng nghĩa với việc họ có thiên hướng bảo vệ cho đối tượng thanh tra, trừ khi kết luận về những vấn đề đó quá

rõ ràng, có chứng cứ đầy đủ. Trong khi đó, việc giải trình của đối tượng thanh tra luôn có xu hướng nhằm giảm nhẹ những sai phạm (nếu có), đôi khi là phản bác lại những vấn đề được nêu trong dự thảo kết luận thanh tra. Chính vì vậy, Người thẩm định phải phân tích, đánh giá khách quan được những ý kiến giải trình, góp ý của cơ quan quản lý để đưa ra quan điểm của mình về dự thảo kết luận thanh tra.

- Thời gian tiến hành thẩm định

Thời gian tiến hành thẩm định là yêu cầu mang tính bắt buộc trong bất kỳ hoạt động thẩm định nào và thường được quy định trong quy trình thẩm định. Việc quy định cụ thể thời gian thẩm định sẽ ràng buộc trách nhiệm của Người thẩm định, đồng thời tạo không gian để Người thẩm định có thể thực hiện các biện pháp nghiệp vụ thẩm định. Trong hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra, thời gian thẩm định không được quy định cụ thể trong quy trình thẩm định. Thời gian thẩm định được tính trong khoảng thời gian ban hành kết luận thanh tra (15 ngày). Trong khoảng thời gian này Đoàn thanh tra vừa phải xây dựng dự thảo kết luận, vừa phải gửi cho bộ phận thẩm định. Vì không được quy định cụ thể nên thời gian tiến hành thẩm định được thực hiện không thống nhất, ảnh hưởng đến thời hạn ban hành kết luận thanh tra. Trong khi đó, thời hạn ban hành kết luận được Luật Thanh tra quy định cụ thể, nếu chậm ban hành có thể dẫn tới việc đối tượng thanh tra khiếu nại. Vì vậy, việc xác định cụ thể thời gian tiến hành thẩm định là yêu cầu cần phải có trong quy trình tiến hành thanh tra, nó vừa tạo không gian cho Người thẩm định tác nghiệp, vừa xác định rõ trách nhiệm của các chủ thể có liên quan trong việc bảo đảm thời hạn ban hành kết luận thanh tra.

- Hồ sơ, tài liệu thẩm định

Hồ sơ, tài liệu là yếu tố đầu vào của hoạt động thẩm định, là những hồ sơ, tài liệu có liên quan trực tiếp đến các nội dung của dự thảo kết luận thanh tra do Đoàn thanh tra xây dựng hoặc do Đoàn thanh tra thu thập trong quá trình thanh tra và những văn bản pháp lý có liên quan để làm căn cứ đánh giá tính chính xác, khách quan, khả thi của dự thảo kết luận thanh tra. Bên cạnh các yêu cầu về mặt hình thức thì vấn đề quan trọng nhất để hoạt động thẩm định đảm bảo về chất lượng thì tài

liệu thẩm định phải đảm bảo các các yêu cầu về tính đầy đủ, chính xác và kịp thời. Trong hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra, vì yếu tố thời gian thẩm định không được quy định cụ thể nên yếu tố kịp thời trong việc cung cấp thông tin, tài liệu của Đoàn thanh tra là rất quan trọng. Vì nếu Đoàn thanh tra chậm cung cấp thông tin, tài liệu sẽ ảnh hưởng đến tiến độ thẩm định, ảnh hưởng đến thời hạn ban hành kết luận thanh tra được pháp luật thanh tra quy định. Ngoài ra, trong một số trường hợp cụ thể, tính chất của tài liệu cũng tác động không nhỏ đến việc đưa ra đánh giá, nhận xét của người thẩm định. Đối với việc thẩm định dự thảo kết luận thanh tra liên quan đến lĩnh vực khiếu nại, tố cáo thì việc phải cung cấp tài liệu gốc là yêu cầu rất quan trọng ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng của kết quả thẩm định.

1.2. Nguyên tắc thẩm định dự thảo kết luận thanh tra

Có thể hiểu nguyên tắc thẩm định là những tư tưởng, định hướng chủ đạo, đúng đắn, khách quan và khoa học, được quy định trong văn bản pháp lý mà các tổ chức thanh tra, cán bộ, thanh tra viên phải tuân theo trong quá trình thẩm định dự thảo kết luận thanh tra. Các nguyên tắc thẩm định dự thảo kết luận thanh tra phải được xây dựng dựa trên những nguyên tắc chung của hoạt động thẩm định, nguyên tắc hoạt động của Đoàn thanh tra và những đặc thù của đối tượng thẩm định. Việc thực hiện các nguyên tắc này sẽ tác động vào kết quả chung của hoạt động thẩm định và việc tuân thủ các nguyên tắc này là yêu cầu bắt buộc của người thẩm định. Quy trình thẩm định dự thảo kết luận thanh tra (Quy trình) quy định 2 nguyên tắc thẩm định như sau:

1.2.1. Nguyên tắc phải tuân theo pháp luật, bảo đảm chính xác, khách quan, kịp thời

Đây là nguyên tắc chung trong hoạt động của nền hành chính và là một trong những nguyên tắc hoạt động của đoàn thanh tra. Cơ sở pháp lý của nguyên tắc này được quy định trong Luật Thanh tra 2010, theo đó hoạt động thanh tra phải tuân theo pháp luật; bảo đảm chính xác, khách quan, trung thực, công khai, dân chủ, kịp thời. Trong hoạt động thẩm định, kết quả thẩm định là cơ sở quan trọng để người ra quyết định thanh tra ký ban hành kết luận. Những đề xuất, kiến nghị trong báo cáo kết quả thẩm định phải dựa trên những phân tích, đánh giá toàn diện, khách quan,

không thiên vị của người thẩm định. Người thẩm định không được lợi dụng vị thế của mình mà đứng về phía Đoàn thanh tra để bỏ qua những nội dung trong kết luận thanh tra thiếu cơ sở pháp lý, không khả thi, nhưng cũng không được áp đặt ý chí chủ quan của mình trong việc đề xuất, kiến nghị gây khó khăn cho Đoàn thanh tra, làm ảnh hưởng đến thời hạn ban hành kết luận thanh tra. Việc bảo đảm nguyên tắc này sẽ tạo một môi trường làm việc chuyên nghiệp, có trách nhiệm với một đội ngũ cán bộ có chất lượng và trách nhiệm nghề nghiệp cao hơn.

Kết quả thẩm định phải đảm bảo yếu tố kịp thời vì việc chậm ban hành kết luận thanh tra sẽ ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của đối tượng thanh tra. Theo đó, đối với những kết luận thanh tra liên quan đến hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp, nếu chậm ban hành sẽ ảnh hưởng đến uy tín của doanh nghiệp trên thương trường; kết luận thanh tra trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan quản lý nếu chậm ban hành có nguy cơ ảnh hưởng đến uy tín chính trị của người đứng đầu, ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của cơ quan, tổ chức, đơn vị; kết luận thanh tra giải quyết khiếu nại, tố cáo nếu chậm ban hành sẽ ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân... Do đó, bảo đảm về thời hạn thẩm định là nguyên tắc quan trọng trong việc thực hiện nhiệm vụ mà Người thẩm định phải tuân thủ.

1.2.2. Nguyên tắc bảo mật về thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung thẩm định

Nguyên tắc này được xây dựng dựa trên đối tượng của hoạt động thẩm định là tài liệu mật theo quy định của pháp luật. Trong quá trình thực hiện thẩm định, Người thẩm định được tiếp xúc với hồ sơ, tài liệu của Đoàn thanh tra và nhiều tài liệu được quy định là tài liệu mật trong danh mục bí mật nhà nước nên việc bảo mật thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung thẩm định là yêu cầu bắt buộc phải thực hiện. Việc bảo mật ở đây không chỉ là bảo mật đối với dự thảo kết luận thanh tra, mà còn đối với cả những thông tin, tài liệu thuộc danh mục tài liệu mật của những ngành, lĩnh vực khác liên quan đến nội dung thanh tra mà Người thẩm định được tiếp cận. Đây chính là đặc thù của hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra so với các hoạt động thẩm định khác, đòi hỏi người thẩm định phải tuân thủ các quy

định về bảo mật thông tin, tài liệu nhằm phòng ngừa những rủi ro có thể xảy ra trong quá trình tiến hành thẩm định.

1.3. Nội dung, phương pháp, kết quả thẩm định và giá trị pháp lý của báo cáo kết quả thẩm định

1.3.1. Nội dung thẩm định

Nội dung thẩm định dự thảo kết luận thanh tra là những vấn đề được Người thẩm định xem xét, đánh giá và đưa ra ý kiến thẩm định. Thông thường khi tiến hành thẩm định dự thảo kết luận thanh tra, Người thẩm định đánh giá về hình thức và nội dung của dự thảo kết luận thanh tra.

Về nội dung dự thảo kết luận thanh tra: Đây là vấn đề được xem là quan trọng nhất của hoạt động thẩm định được Người thẩm định tập trung xem xét, đánh giá vì nó liên quan trực tiếp đến chất lượng của Báo cáo kết quả thẩm định. Theo quy định của Quy trình thẩm định, nội dung được thẩm định bao gồm những vấn đề sau:

- Về căn cứ pháp lý của các kết luận, kiến nghị: Người thẩm định phân tích, đối chiếu báo cáo kết quả thanh tra của Đoàn thanh tra; báo cáo, giải trình của đối tượng thanh tra (nếu có); dự thảo kết luận thanh tra; các thông tin, tài liệu khác làm căn cứ để kết luận, kiến nghị với các quy định của pháp luật hiện hành, từ đó xem xét việc áp dụng các văn bản pháp luật của Đoàn thanh tra có cơ sở không, đã áp dụng đúng văn bản pháp luật chưa, trên cơ sở đó đưa ra ý kiến thẩm định.

Trường hợp Báo cáo kết quả thanh tra, dự thảo kết luận thanh tra chưa rõ, Người thẩm định làm việc với Trưởng đoàn thanh tra, thành viên Đoàn thanh tra trước khi báo cáo kết quả thẩm định.

- Về phạm vi tiến hành thanh tra: Người thẩm định đối chiếu giữa dự thảo kết luận thanh tra với Quyết định thanh tra và Kế hoạch tiến hành thanh tra đã được phê duyệt nhằm xem xét những nội dung của dự thảo có đúng với Quyết định thanh tra và Kế hoạch tiến hành thanh tra không, có nội dung nào còn thiếu hoặc vượt quá phạm vi hay không. Để thực hiện nhiệm vụ này, đòi hỏi người thẩm định phải yêu cầu Đoàn thanh tra cung cấp đầy đủ Kế hoạch tiến hành thanh tra, vì đây là Tài liệu mật theo quy định của pháp luật nên việc quản lý và sử dụng phải tuân nghiêm ngặt các quy định về bảo mật thông tin, tài liệu.

- Về các kiến nghị cụ thể: Thông thường, dự thảo kết luận thanh tra đề cập đến các kiến nghị xử lý kinh tế, kiến nghị xử lý hành chính và hình sự. Ngoài việc xem xét về cơ sở pháp lý dẫn tới kết luận, đối với các kiến nghị về kinh tế, Người thẩm định phải rà soát, tổng hợp lại số liệu được thể hiện trong hồ sơ, tài liệu của Đoàn thanh tra nhằm xem xét, đánh giá về tính chính xác của số liệu, có kiến nghị bổ sung hoặc loại bỏ những số liệu nào không. Đối với các kiến nghị về hành chính, Người thẩm định tập trung vào việc xem xét dự thảo kết luận thanh tra đã đề cập đầy đủ, cụ thể trách nhiệm và kiến nghị xử lý đối với các tổ chức và cá nhân có liên quan hay chưa.

Về hình thức dự thảo kết luận thanh tra: Hình thức của dự thảo kết luận thanh tra là thể thức của văn bản được quy định trong các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Thanh tra. Hình thức của kết luận thanh tra về nguyên tắc phải bảo đảm đầy đủ các mục được nêu, như; Tên cơ quan cấp trên trực tiếp (nếu có); Tên cơ quan ban hành kết luận thanh tra; Chữ viết tắt tên cơ quan ban hành kết luận thanh tra; Tên cuộc thanh tra; Chức danh của người ra quyết định thanh tra; Tên Đoàn thanh tra; Cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng thanh tra; Khái quát đặc điểm tình hình tổ chức, hoạt động có liên quan đến nội dung thanh tra của cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng thanh tra...

Việc thẩm định về hình thức nhằm xác định dự thảo kết luận thanh tra đảm bảo đầy đủ các yêu cầu nêu trên; rà soát các yêu cầu về kỹ thuật trình bày văn bản; tên của kết luận thanh tra so với tên được ghi trong Quyết định thanh tra và các yêu cầu khác về mặt hình thức văn bản. Việc kết luận thanh tra ban hành theo đúng thể thức là yêu cầu bắt buộc, nó không chỉ mang ý nghĩa về mặt hình thức trình bày mà còn tác động đến nội dung của dự thảo (ví dụ, phải đánh giá khái quát đặc điểm của tình hình tổ chức, hoạt động của đối tượng thanh tra). Vì vậy, thẩm định về hình thức dự thảo kết luận thanh tra là yêu cầu bắt buộc và quan trọng khi thẩm định về dự thảo kết luận thanh tra.

1.3.2. Phương pháp thẩm định

Phương pháp thẩm định dự thảo kết luận thanh tra là cách thức Người thẩm định sử dụng để xem xét, đánh giá dự thảo kết luận thanh tra. Trên thực tế, có nhiều phương pháp thẩm định dự thảo kết luận thanh tra khác nhau, việc lựa chọn và sử dụng phương pháp nào là tùy thuộc tính chất, đặc thù của từng nội dung trong dự thảo kết luận thanh tra. Người thẩm định có thể sử dụng một hoặc nhiều phương pháp khác nhau để tiến hành thẩm định dự thảo kết luận thanh tra, có thể khái quát một số phương pháp sau:

- Phương pháp so sánh, đối chiếu: là việc Người thẩm định so sánh, đối chiếu hồ sơ, tài liệu của Đoàn thanh tra với những quy định của pháp luật và thực tiễn để đánh giá dự thảo kết luận thanh tra tính có căn cứ pháp lý, tính khách quan và khả thi về từng vấn đề thẩm định. Phương pháp này đòi hỏi dự thảo kết luận thanh tra phải cụ thể, rõ ràng về từng nội dung; đầy đủ hồ sơ, tài liệu, đồng thời đòi hỏi Người thẩm định phải nắm vững các quy định của pháp luật cũng như kinh nghiệm thực tiễn để có thể đánh giá một cách toàn diện, chính xác.

- Phương pháp chuyên gia: là việc Người thẩm định mời chuyên gia, người có kiến thức, am hiểu sâu về lĩnh vực cần thẩm định để cho ý kiến về vấn đề thẩm định. Ý kiến của chuyên gia là kênh thông tin tham khảo quan trọng để Người thẩm định dựa vào đó đưa ra ý kiến thẩm định. Phương pháp này đòi hỏi Người thẩm định phải mời đúng các chuyên gia có trình độ, năng lực về vấn đề thẩm định, đồng thời phải sử dụng ý kiến chuyên gia một cách khách quan làm cơ sở cho việc thẩm định.

- Phương pháp trao đổi trực tiếp với Đoàn thanh tra: là việc Người thẩm định trực tiếp trao đổi với Trưởng đoàn thanh tra, thành viên Đoàn thanh tra về những vấn đề chưa rõ, chưa được đề cập cụ thể trong dự thảo kết luận thanh tra nhằm làm sáng tỏ nội dung thẩm định. Khi sử dụng phương pháp này đòi hỏi Người thẩm định phải xác định được những vấn đề trọng tâm cần trao đổi, hạn chế việc trao đổi quá nhiều nội dung dẫn đến việc lệ thuộc vào Đoàn thanh tra.

- Phương pháp trưng cầu giám định: là việc Người thẩm định đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền (bằng văn bản) kết luận về chuyên môn những vấn đề có liên quan đến hoạt động thanh tra theo trưng cầu của Người thẩm định. Phương pháp này thường được sử dụng trong việc thẩm định dự thảo kết luận thanh tra trong lĩnh vực xây dựng, giao thông, y tế...

1.3.3. Kết quả thẩm định, việc xử lý kết quả thẩm định

- Kết quả thẩm định

Kết quả thẩm định dự thảo kết luận thanh tra là những đánh giá, nhận xét về nội dung của dự thảo kết luận thanh tra so với quy định của pháp luật cũng như sự phù hợp với thực tiễn cuộc sống của vấn đề mà nội dung dự thảo kết luận thanh tra đưa ra. Có nhiều cách thể hiện kết quả thẩm định dự thảo kết luận thanh tra, kết quả thẩm định dự thảo kết luận thanh tra có thể thông qua tại cuộc họp cho ý kiến về dự thảo kết luận thanh tra hoặc cũng có thể thông qua Báo cáo kết quả thẩm định. Tuy nhiên, để đề cao trách nhiệm của Người thẩm định cũng như giá trị pháp lý của ý kiến thẩm định, thường kết quả thẩm định được thể hiện thông qua hình thức Báo cáo kết quả thẩm định. Trong báo cáo kết quả thẩm định thể hiện rõ nội dung thẩm định, đề xuất, kiến nghị của Người thẩm định làm cơ sở cho Người ra quyết định thanh tra yêu cầu Đoàn thanh tra nghiên cứu, tiếp thu hoàn thiện dự thảo kết luận thanh tra.

Theo quy định của Quy trình thẩm định, Người thẩm định có trách nhiệm xây dựng Báo cáo kết quả thẩm định trình Vụ trưởng Vụ Giám sát, TĐ&XLSTT ký để báo cáo Tổng Thanh tra Chính phủ. Báo cáo kết quả thẩm định phải nêu rõ: Nội dung nêu trong dự thảo kết luận thanh tra; Ý kiến thẩm định; Kiến nghị, đề xuất.

- Việc xử lý kết quả thẩm định

Việc xử lý kết quả thẩm định là việc Người ra quyết định thanh tra chỉ đạo Đoàn thanh tra nghiên cứu, tiếp thu Báo cáo kết quả thẩm định. Hoạt động thẩm định là nhằm phục vụ cho Người ra quyết định thanh tra nên những đề xuất, kiến nghị được nêu trong Báo cáo kết quả thẩm định là cơ sở để Người ra quyết định thanh tra chỉ đạo Đoàn thanh tra nghiên cứu, tiếp thu. Trên thực tế, trong trường hợp có sự khác nhau giữa ý kiến thẩm định với ý kiến của Đoàn thanh tra thì Người

ra quyết định thanh tra yêu cầu Người thẩm định, Đoàn thanh tra giải trình, làm rõ thêm quan điểm của mình và Người ra quyết định thanh tra sẽ là người quyết định việc sử dụng các kết quả của hoạt động thẩm định trong việc kết luận thanh tra.

Ở đây có thể thấy rõ bản chất của hoạt động thẩm định, chính là kênh cung cấp thêm thông tin cho Người ra quyết định thanh tra trước khi ban hành kết luận thanh tra. Việc sử dụng thông tin như thế nào thuộc thẩm quyền của Người ra quyết định thanh tra, bởi vì giữa ý kiến thẩm định và ý kiến của Đoàn thanh tra nhiều khi có sự khác nhau và có nhiều nguy cơ không tạo được sự đồng thuận, vì mỗi chủ thể này đứng ở góc độ khác nhau và có các lợi ích khác nhau khi thực hiện nhiệm vụ của mình.

Theo quy định của Quy trình thẩm định, sau khi có báo cáo kết quả thẩm định, Tổng Thanh tra Chính phủ giao Đoàn thanh tra nghiên cứu, tiếp thu và báo cáo Tổng Thanh tra Chính phủ.

Báo cáo tiếp thu ý kiến thẩm định dự thảo kết luận thanh tra của Đoàn thanh tra gửi cho vụ Giám sát, TĐ&XLSTT. Trong trường hợp cần làm rõ thêm báo cáo kết quả thẩm định, ý kiến khác nhau giữa ý kiến thẩm định với ý kiến của Đoàn thanh tra, Tổng Thanh tra Chính phủ yêu cầu Người thẩm định, Đoàn thanh tra giải trình để phục vụ cho việc ra kết luận thanh tra. Tổng Thanh tra Chính phủ quyết định việc sử dụng các kết quả của hoạt động thẩm định trong việc kết luận thanh tra.

1.3.4. Giá trị pháp lý của báo cáo kết quả thẩm định

Xét về bản chất, kết quả thẩm định chỉ là một kênh cung cấp thông tin để Người ra quyết định thanh tra dựa vào đó để phục vụ cho việc ban hành kết luận thanh tra. Vì vậy, việc sử dụng kết quả thẩm định như thế nào thuộc thẩm quyền của Người ra quyết định thanh tra. Hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra khác về bản chất so với các hoạt động thẩm định khác (thẩm định văn bản quy phạm pháp luật, thẩm định tín dụng, thẩm định tài chính...) bởi vì trách nhiệm của Người ra quyết định thanh tra, của Đoàn thanh tra là trách nhiệm trước pháp luật, còn Người thẩm định chỉ có trách nhiệm với Người ra quyết định thanh tra nên sẽ rất khiên cưỡng nếu quy định giá trị pháp lý của Báo cáo kết quả thẩm định mang tính bắt buộc Đoàn thanh tra phải nghiên cứu, tiếp thu hết các ý kiến thẩm định. Vì lẽ

đó, việc tiếp thu các ý kiến thẩm định đến đâu, tiếp thu như thế nào thuộc thẩm quyền của Đoàn thanh tra và sự chỉ đạo của Người ra quyết định thanh tra.

Giá trị pháp lý của Báo cáo kết quả thẩm định không có tính bắt buộc Đoàn thanh tra phải tiếp thu vì nếu không tiếp thu ý kiến thẩm định, Đoàn thanh tra sẽ có báo cáo gửi Người ra quyết định thanh tra về lý do không tiếp thu. Trong trường hợp ý kiến thẩm định và ý kiến của Đoàn thanh tra khác nhau thì người có thẩm quyền quyết định là Người ra quyết định thanh tra. Vấn đề ở chỗ, giữa ý kiến thẩm định và ý kiến của Đoàn thanh tra ý kiến nào có cơ sở vững chắc để Người ra quyết định thanh tra quyết định việc sử dụng các kết quả thẩm định trong việc kết luận thanh tra. Xét về lý thuyết cũng như trên thực tế thì rõ ràng ý kiến của Đoàn thanh tra sẽ có “trọng lượng” hơn đối với Người ra quyết định thanh tra, trừ trường hợp kết luận về những vấn đề phức tạp hoặc giữa các thành viên Đoàn thanh tra có nhiều ý kiến khác nhau.

Mặc dù giá trị pháp lý của báo cáo kết quả thẩm định chỉ là kênh thông tin tham khảo đối với Người ra quyết định thanh tra nhưng vấn đề đặt ra là khi kết luận thanh tra có sai sót hoặc bị khiếu nại thì trách nhiệm của Người thẩm định, Người ký báo cáo thẩm định đến đâu chưa được quy định cụ thể. Về nguyên tắc, nếu ý kiến thẩm định sai hoặc bỏ qua các vấn đề cần thẩm định thì khi có sai sót, thì Người thẩm định, Người ký báo cáo thẩm định sẽ phải chịu trách nhiệm trước Người ra quyết định thanh tra.

1.4. Mối quan hệ giữa thẩm định dự thảo kết luận thanh tra với giám sát hoạt động Đoàn thanh tra

Giám sát, thẩm định và xử lý sau thanh tra là một chuỗi hoạt động được quy định trong nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các cơ quan thanh tra theo cấp hành chính. Việc tổ chức và thực hiện các hoạt động này có mục đích cuối cùng là nhằm nâng cao chất lượng, hiệu quả các cuộc thanh tra và việc thực hiện kết luận thanh tra trên thực tế. Giữa hoạt động giám sát và thẩm định có mối liên hệ ở việc tiếp cận và phân tích thông tin, tài liệu của các cuộc thanh tra. Thông tin thu thập được từ hoạt động giám sát là cơ sở để hỗ trợ hoạt động thẩm định sau này. Theo

quy định của pháp luật thanh tra, hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra hiện chưa được quy định là một công đoạn bắt buộc trong trình tự, thủ tục tiến hành thanh tra, thời gian tiến hành thẩm định được xác định nằm trong khoảng thời gian ban hành kết luận thanh tra. Với khoảng thời gian ngắn (thực tế từ 05-07 ngày) dành cho hoạt động thẩm định thì việc thu thập thông tin, nghiên cứu, đánh giá về nội dung dự thảo kết luận thanh tra là một thách thức lớn đối với Người thẩm định.

Theo cách thức tổ chức công việc của Vụ Giám sát, Thẩm định và Xử lý sau thanh tra (Vụ Giám sát, TĐ&XLSTT) hiện nay thì cán bộ được giao nhiệm vụ giám sát cũng đồng thời được giao nhiệm vụ thẩm định dự thảo kết luận thanh tra và xử lý sau thanh tra. Cách thức tổ chức theo chuỗi hoạt động này giúp cán bộ nắm được thông tin về cuộc thanh tra, sẽ thuận lợi hơn khi thực hiện các nhiệm vụ tiếp theo. Vì vậy, trong quá trình giám sát hoạt động Đoàn thanh tra, cán bộ được giao nhiệm vụ giám sát phải thu thập thông tin và có những đánh giá, nhận định ban đầu về nội dung cuộc thanh tra.

Tuy nhiên, việc tiếp cận thông tin trong hoạt động giám sát được thực hiện thông qua 02 phương thức: Báo cáo, thông tin và tài liệu có liên quan đến hoạt động của Đoàn thanh tra do Đoàn thanh tra cung cấp theo định kỳ hoặc đột xuất; Kiến nghị, phản ánh hoặc khiếu nại, tố cáo của đối tượng thanh tra, của cơ quan, tổ chức, cá nhân về hoạt động của Đoàn thanh tra, hành vi của Trưởng đoàn thanh tra và thành viên Đoàn thanh tra [16]. Các cuộc làm việc chốt biên bản với đối tượng thanh tra, khi đối tượng thanh tra giải trình về dự thảo kết luận thanh tra, cán bộ giám sát không được tham gia. Vì vậy, để việc giám sát hoạt động thanh tra đi vào thực chất thì cán bộ giám sát cần được tiếp cận đầy đủ thông tin, tài liệu trong quá trình tiến hành thanh tra, qua đó có thời gian nghiên cứu, đánh giá về những vấn đề dự kiến sẽ thẩm định sau này, góp phần nâng cao chất lượng hoạt động thẩm định cũng như không ảnh hưởng đến thời gian ban hành kết luận thanh tra.

1.5. Kinh nghiệm thẩm định trong một số lĩnh vực

1.5.1. Thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật

Thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật là hoạt động xem xét, đánh giá về nội dung và hình thức của dự thảo nhằm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất, đồng bộ của dự thảo trong hệ thống pháp luật. Thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật là khâu bắt buộc trong quy trình soạn thảo, ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Hoạt động này do cơ quan chuyên môn về tư pháp có thẩm quyền tiến hành nhằm đánh giá toàn diện, khách quan và chính xác dự thảo văn bản quy phạm pháp luật trước khi ban hành, phê duyệt và trình cơ quan có thẩm quyền ban hành, phê chuẩn. Thông qua hoạt động thẩm định của cơ quan, người có thẩm quyền giúp đánh giá những mặt được, chưa được của dự thảo, từ đó đề xuất những biện pháp thích hợp để nâng cao chất lượng dự thảo.

Thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật còn có ý nghĩa là căn cứ, cơ sở chuẩn mực cho mối quan hệ giữa chủ thể ban hành văn bản quy phạm pháp luật với đối tượng thực hiện văn bản đó. Nếu không có hoạt động này thì đối tượng ban hành sẽ khó tiếp nhận được những thông tin khách quan về tính hợp hiến, hợp pháp, khả thi của dự thảo văn bản. Với tư cách là những đánh giá, xem xét và đưa ra nhận xét nên ý nghĩa của thẩm định là định hướng, chỉ dẫn và cung cấp các thông tin cần thiết cho chủ thể ban hành dự thảo.

Trên cơ sở quy định và thực tiễn thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật, có thể rút ra một số kinh nghiệm như sau:

- *Thứ nhất*, quy định cụ thể trách nhiệm của cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật trong việc cung cấp hồ sơ thẩm định, việc tiếp thu, chỉnh lý dự thảo văn bản pháp luật trên cơ sở ý kiến thẩm định. Việc quy định trách nhiệm của các cơ quan chủ trì soạn thảo trong Quy chế sẽ tạo sự ràng buộc trách nhiệm trong suốt quá trình thẩm định, giúp nâng cao vị thế của cơ quan thẩm định cũng như giá trị của ý kiến thẩm định.

- *Thứ hai*, đảm bảo các nguồn lực cần thiết để phục vụ hoạt động thẩm định. Nguồn lực ở đây chủ yếu là kinh phí để tổ chức thực hiện hoạt động thẩm định, bao

gồm kinh phí tổ chức khảo sát trong quá trình thẩm định; kinh phí tổ chức thu thập thông tin, tư liệu phục vụ cho hoạt động thẩm định; kinh phí hoạt động cho hội đồng thẩm định. Trong quá trình thẩm định, đối với một số dự án luật có nội dung phức tạp thì cơ quan thẩm định cần tiến hành khảo sát, lấy ý kiến chuyên gia về những vấn đề còn nhiều ý kiến khác nhau. Vì vậy, việc bảo đảm nguồn kinh phí phục vụ hoạt động thẩm định là điều kiện tiên quyết góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.

1.5.2. Thẩm định dự án đầu tư

Thẩm định dự án nhằm làm sáng tỏ và phân tích về một loạt các vấn đề có liên quan tới tính khả thi trong quá trình thực hiện dự án: thị trường, công nghệ, kỹ thuật, khả năng tài chính của dự án để đứng vững trong suốt đời hoạt động, về quản lý thực hiện dự án, phần đóng góp của dự án vào sự tăng trưởng của nền kinh tế... với các thông tin về bối cảnh và các giả thiết sử dụng trong dự án này, đồng thời đánh giá để xác định xem dự án có đạt được các mục tiêu xã hội hay không, nếu có thì bằng cách nào, và liệu dự án có đạt hiệu quả kinh tế hay không khi đạt các mục tiêu xã hội này.

Giai đoạn thẩm định dự án bao hàm một loạt khâu thẩm định và quyết định, đưa tới kết quả là chấp thuận hay bác bỏ dự án. Như vậy về mặt chuyên môn, yêu cầu chung của công tác thẩm định dự án là: đảm bảo tránh thực hiện đầu tư các dự án không có hiệu quả, mặt khác cũng không bỏ mất các cơ hội đầu tư có lợi. Mặt khác, thẩm định dự án còn là một công việc được thực hiện theo quy định về quản lý đầu tư, vì vậy cần được tiến hành theo các yêu cầu về quản lý. Về mặt này, công tác thẩm định dự án phải được tiến hành phù hợp với các quy định hiện hành về quản lý đầu tư và đảm bảo thời hạn quy định.

Một trong những nhiệm vụ quan trọng của việc quản lý đầu tư và xây dựng là quản lý tốt công tác chuẩn bị đầu tư, trong đó có việc lập, thẩm định và phê duyệt dự án đầu tư. Thẩm định dự án được xem như một yêu cầu không thể thiếu và là cơ sở để ra quyết định hoặc cấp giấy phép đầu tư. Đây là những công việc được tiến hành trong các giai đoạn hình thành dự án (nghiên cứu tiền khả thi, nghiên cứu khả

thi hoặc các nghiên cứu chuyên đề). Trong thẩm định dự án đầu tư, có một số vấn đề được rút ra có thể nghiên cứu áp dụng trong thẩm định dự thảo kết luận thanh tra, cụ thể như sau:

- *Thứ nhất*, cần đa dạng phương pháp thẩm định nhằm đảm bảo tính chính xác, khách quan của báo cáo kết quả thẩm định. Theo đó, tùy từng quy mô và tính phức tạp của dự án, cơ quan có thẩm quyền thành lập nhóm chuyên gia hoặc tư vấn độc lập để tiến hành thẩm định, phản biện dự án. Cách thức sử dụng chuyên gia, tư vấn độc lập được thực hiện linh hoạt (có thể bao gồm cả nhóm chuyên gia, tư vấn độc lập cùng thực hiện) hoặc có thể sử dụng vào việc tư vấn, đánh giá vào một vài nội dung nhất định trong dự án đầu tư. Trên cơ sở ý kiến của các tư vấn chuyên môn, cơ quan thẩm định sẽ tổng hợp xem xét báo cáo để trình người có thẩm quyền quyết định đầu tư.

- *Thứ hai*, nâng cao chất lượng thu thập và xử lý thông tin liên quan đến việc thẩm định dự án đầu tư. Thông tin là một yếu tố tối quan trọng để tiến hành công tác thẩm định. Quá trình thẩm định có thành công hay không phụ thuộc lớn vào điều này. Để có nguồn thông tin đáng tin cậy, cần đảm bảo một hệ thống cung cấp và xử lý thông tin báo cáo nội bộ chính xác; xây dựng một hệ thống lưu trữ những thông tin đã qua xử lý cũng như thông tin mới tiếp nhận một cách khoa học để có thể truy cập khi cần. Hệ thống này cần được cập nhật liên tục và phân loại khoa học theo từng lĩnh vực cũng như từng ngành.

1.5.3. Một số kinh nghiệm rút ra đối với hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra

- Hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra cần phải được quy định là một bước, một công đoạn bắt buộc trong chu trình ra quyết định. Điều đó có nghĩa là tất cả dự thảo kết luận thanh tra trước khi ký ban hành đều phải qua khâu thẩm định. Khi đó, báo cáo kết quả thẩm định có ý nghĩa quyết định đến việc ban hành kết luận thanh tra.

- Quy trình thẩm định phải quy định cụ thể, rõ ràng trách nhiệm của các bên trong quá trình tiến hành thẩm định. Trách nhiệm trong việc cung cấp hồ sơ, tài liệu; trách nhiệm trong việc tiếp thu, giải trình ý kiến thẩm định; trách nhiệm trong việc

bảo mật thông tin, tài liệu; trách nhiệm khi kết luận thanh tra có sai sót sau khi ký ban hành... nhằm tăng cường trách nhiệm của các bên trong hoạt động thẩm định.

- Đa dạng hóa phương pháp thẩm định. Theo đó, đối với những vấn đề mang tính chuyên môn, kỹ thuật cao; những vấn đề còn nhiều ý kiến khác nhau giữa Đoàn thanh tra với đối tượng thanh tra, cơ quan quản lý; những vấn đề do cơ chế, chính sách, pháp luật chưa hoàn thiện..., thì trong quá trình thẩm định, cần đa dạng hóa phương pháp thẩm định bằng cách tổ chức lấy ý kiến chuyên gia, tư vấn độc lập, nhà quản lý nhằm có đầy đủ cơ sở cho việc đánh giá, kết luận khi ban hành kết luận thanh tra.

- Hoạt động thẩm định phải do người có năng lực, trình độ chuyên môn sâu về lĩnh vực thẩm định đảm nhiệm. Vì được xác định là hoạt động chuyên môn, nghiệp vụ nhằm giúp Thủ trưởng cơ quan thanh tra nên người tiến hành thẩm định phải thực sự là người có năng lực, trình độ chuyên môn sâu cũng như kinh nghiệm thực tiễn mới có thể đảm nhiệm được tốt nhiệm vụ được giao. Do đó, một mặt phải lựa chọn được cán bộ đáp ứng các yêu cầu, tiêu chuẩn đưa ra, mặt khác cần thường xuyên tổ chức đào tạo, tập huấn cho đội ngũ cán bộ làm công tác thẩm định về kỹ năng, phương pháp, kiến thức mới nhằm đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ đề ra.

Kết luận Chương 1

Thẩm định dự thảo kết luận thanh tra được xác định là hoạt động nghiệp vụ của Người thẩm định nhằm giúp Người ra kết luận thanh tra xem xét, đánh giá và đưa ra kết luận về nội dung và hình thức của dự thảo kết luận thanh tra trước khi ban hành. Hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra được thực hiện trên cơ sở quy trình thẩm định được ban hành nhằm quy định trình tự, thủ tục cũng như xác định trách nhiệm của các chủ thể có liên quan đến hoạt động thẩm định. Trên cơ sở phân tích các yếu tố cấu thành hoạt động thẩm định, luận văn đưa ra quan niệm về thẩm định: *“Thẩm định dự thảo kết luận thanh tra là việc xem xét, đánh giá và đưa ra đề xuất, kiến nghị bằng văn bản về nội dung và hình thức của dự thảo kết luận thanh tra theo một trình tự, thủ tục chặt chẽ nhằm*

đánh giá tính có căn cứ pháp luật, tính khách quan và tính khả thi của dự thảo kết luận thanh tra trước khi ký ban hành”.

Đồng thời, luận văn cũng phân tích các đặc điểm cơ bản, vai trò, nguyên tắc, nội dung, các yếu tố tác động đến hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra làm cơ sở để đánh giá, nhận xét thực tiễn hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra của Thanh tra Chính phủ trong thời gian qua.

Chương 2

THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG THẨM ĐỊNH DỰ THẢO KẾT LUẬN THANH TRA CỦA THANH TRA CHÍNH PHỦ TRONG THỜI GIAN QUA

2.1. Khái quát cơ sở pháp lý về thẩm định dự thảo kết luận thanh tra

Hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra là bước đệm rà soát, phân tích, đánh giá dự thảo kết luận thanh tra trước khi ký ban hành kết luận. Việc xem xét, rà soát dự thảo kết luận thanh tra đã được Thủ trưởng cơ quan thanh tra thực hiện nhiều năm nay. Theo đó, Tổng Thanh tra Chính phủ sẽ giao cho Vụ trưởng, Cục trưởng là đơn vị chủ trì triển khai Đoàn thanh tra hoặc Thư ký xem xét, rà soát về mặt nội dung (tại Thanh tra tỉnh là Trưởng phòng); về hình thức văn bản, giao cho bộ phận Văn phòng thực hiện. Vì đây là bước đệm không mang tính bắt buộc thực hiện nên hoạt động thẩm định không được pháp luật thanh tra quy định cụ thể, không được coi là một khâu, công đoạn trong trình tự, thủ tục tiến hành thanh tra. Việc thực hiện nhiệm vụ thẩm định dự thảo kết luận thanh tra do Thủ trưởng cơ quan thanh tra quyết định.

Để tạo cơ sở cho hoạt động thẩm định, Tổng Thanh tra Chính phủ đã ban hành Quyết định số 2316/QĐ-TTCP ngày 10/10/2013 quy định Quy trình thẩm định dự thảo kết luận thanh tra. Quy trình này gồm 03 chương, 12 điều, quy định về một số vấn đề cơ bản hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra. Quy trình thẩm định áp dụng trong việc thẩm định dự thảo kết luận thanh tra của Thanh tra Chính phủ.

Về mặt tổ chức, thực hiện Luật Thanh tra 2010, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 83/2012/NĐ-CP ngày 09/10/2012 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Thanh tra Chính phủ, trong đó về cơ cấu tổ chức của Thanh tra Chính phủ có thành lập Vụ Giám sát, TĐ&XLSTT. Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức, hoạt động của Vụ được Tổng Thanh tra Chính phủ quy định tại Quyết định số 39/QĐ-TTCP ngày 07/01/2013 của Tổng Thanh tra Chính phủ. Theo đó, Vụ Giám sát, TĐ&XLSTT có nhiệm vụ thẩm định dự thảo kết luận thanh tra do

Đoàn thanh tra soạn thảo trước khi Tổng Thanh tra Chính phủ ký ban hành kết luận thanh tra.

Tại Thanh tra tỉnh, thành phố, ngày 08/9/2014 Thanh tra Chính phủ và Bộ Nội vụ đã ban hành Thông tư liên tịch số 03/2014/TTLT-TTTP-BNV hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Thanh tra tỉnh, huyện. Theo đó, Thông tư quy định việc thành lập bộ phận chuyên môn để thực hiện nhiệm vụ thẩm định dự thảo kết luận thanh tra. Ngoài ra, Thanh tra Chính phủ cũng đã ban hành Công văn đôn đốc các Bộ, ngành, địa phương cần nhanh chóng sắp xếp cán bộ, kiện toàn cơ cấu tổ chức của Thanh tra tỉnh, thành phố, Thanh tra huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh theo Thông tư Liên tịch số 03/2014/TTLT-TTTP-BNV đảm bảo số lượng và chất lượng công chức làm nhiệm vụ đôn đốc, xử lý sau thanh tra [11].

Có thể thấy, để thực hiện chức năng, nhiệm vụ mới theo quy định của pháp luật thanh tra, các cơ quan thanh tra nhà nước đã thành lập bộ phận chuyên trách thực hiện nhiệm vụ giám sát, thẩm định và xử lý sau thanh tra. Về cơ bản, các cơ quan thanh tra nhà nước đã kiện toàn bộ phận chuyên trách để thực hiện nhiệm vụ mới. Đây được coi là điều kiện quan trọng để thực hiện các nhiệm vụ mới theo quy định của pháp luật.

Trên cơ sở khái quát cơ sở pháp lý và tổ chức thực hiện nhiệm vụ thẩm định dự thảo kết luận thanh tra, có thể đưa ra một số nhận xét, đánh giá như sau:

- Luật Thanh tra và các văn bản hướng dẫn thi hành không quy định về hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra. Cơ sở pháp lý duy nhất quy định về thẩm định là Quy trình thẩm định, tuy nhiên Quy trình này chỉ có phạm vi áp dụng tại Thanh tra Chính phủ. Về mặt pháp lý, Quy trình được ban hành dưới hình thức Quyết định của Tổng Thanh tra nên tính quy phạm không cao, chỉ có tính chất hướng dẫn về trình tự, thủ tục để thực hiện nhiệm vụ, không mang tính chất là văn bản pháp luật quy định về nghiệp vụ áp dụng trong toàn ngành.

Mặc dù Thông tư quy định quy tổ chức, hoạt động, quan hệ công tác của Đoàn thanh tra và trình tự, thủ tục tiến hành thanh tra quy định “*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...” [17]. Tuy nhiên, đây không phải là quy định bắt buộc và việc giao cho chủ thể nào xem xét, tham mưu hoàn thiện dự thảo kết luận thanh tra thuộc thẩm quyền của Người ra quyết định thanh tra. Chính vì việc thiếu cơ sở pháp lý trong Luật Thanh tra và các văn bản hướng dẫn thi hành nên hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra là chế định mang tính tùy nghi, thiếu cơ sở pháp lý vững chắc để thực hiện trên thực tế.

- Nội dung của Quy trình còn khá sơ sài, chủ yếu quy định về trình tự, thủ tục tiến hành thẩm định, các quy định mang tính chất nghiệp vụ thẩm định như: phương pháp thẩm định, giá trị pháp lý của báo cáo kết quả thẩm định, trách nhiệm pháp lý của các chủ thể có liên quan, thời hạn thẩm định..., chưa được đề cập rõ nét và hướng dẫn cụ thể. Chính vì vậy, cán bộ, công chức thực hiện công tác thẩm định chủ yếu dựa vào kinh nghiệm, tự học hỏi lẫn nhau nên ảnh hưởng đến chất lượng, hiệu quả của nội dung thẩm định.

Ngoài ra, việc thiếu các quy định về quyền, trách nhiệm của các chủ thể tham gia vào quy trình thẩm định dẫn tới thiếu cơ sở pháp lý để bảo đảm việc thực hiện trên thực tế, hoặc nếu các bên không thực hiện đầy đủ trách nhiệm của mình sẽ khó có căn cứ để xử lý.

- Hoạt động thẩm định chưa được xác định là một công đoạn bắt buộc phải thực hiện theo quy định của trình tự, thủ tục tiến hành một cuộc thanh tra nên việc thực hiện công tác thẩm định phụ thuộc vào ý chí chủ quan của Thủ trưởng cơ quan thanh tra. Thủ trưởng cơ quan thanh tra nếu giao cho bộ phận thẩm định thực hiện thì mới phát sinh hoạt động thẩm định. Do đó, mặc dù công tác thẩm định đã được quy định trong chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức các cơ quan thanh tra theo cấp hành chính (Thanh tra Chính phủ và Thanh tra cấp tỉnh) song việc thực hiện công tác này trên thực tế chưa có tính hệ thống, thống nhất trong toàn ngành.

2.2. Thực trạng việc thực hiện quy định pháp luật về thẩm định dự thảo kết luận thanh tra

2.2.1. Về công tác chỉ đạo, điều hành

** Những kết quả đạt được*

Ngày 09/10/2012 Chính phủ ban hành Nghị định số 83/2012/NĐ-CP quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Thanh tra Chính phủ. Theo đó, trong tổ chức của Thanh tra Chính phủ có đơn vị mới được thành lập là Vụ Giám sát, TĐ&XLSTT. Triển khai Nghị định 83/2012/NĐ-CP, Tổng Thanh tra Chính phủ ban hành Quyết định số 39/QĐ-TTCP ngày 07/01/2013 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức, hoạt động của Vụ Giám sát, TĐ&XLSTT. Một trong những chức năng, nhiệm vụ của Vụ Giám sát, TĐ&XLSTT là thực hiện việc thẩm định dự thảo kết luận thanh tra của Thanh tra Chính phủ.

Trong thời gian đầu đi vào hoạt động, do chưa có văn bản pháp luật điều chỉnh nên hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra gặp rất nhiều khó khăn về trình tự, thủ tục; cơ chế phối hợp với các Đoàn thanh tra, với các cục, vụ đơn vị tiến hành thanh tra; việc tiếp thu ý kiến thẩm định; thời gian tiến hành thẩm định. Trong giai đoạn này, khi lãnh đạo Thanh tra Chính phủ giao thẩm định, lãnh đạo Vụ giao về các Phòng nghiệp vụ theo dõi, phụ trách lĩnh vực, địa bàn nghiên cứu và tiến hành thẩm định. Nội dung thẩm định thường tập trung vào xem xét, đối chiếu kế hoạch thanh tra so với nội dung kết quả thanh tra có phù hợp không; phần kết luận, kiến nghị đã phản ánh đúng bản chất theo kết quả thanh tra và kiến nghị xử lý đã có căn cứ pháp lý chưa, có tính khả thi không. Trong giai đoạn này, những khó khăn, vướng mắc về trình tự, thủ tục, quan hệ phối hợp với Đoàn thanh tra trong quá trình tiến hành thẩm định đều nhờ vào sự can thiệp, kiến nghị của lãnh đạo Vụ với lãnh đạo Thanh tra Chính phủ, hoạt động thẩm định chủ yếu dựa vào kinh nghiệm của cán bộ trong Vụ, vừa làm vừa rút kinh nghiệm.

Sau quá trình vừa làm vừa rút kinh nghiệm, hoàn thiện thể chế, Vụ Giám sát, TĐ&XLSTT được giao chủ trì xây dựng Quy trình thẩm định dự thảo kết luận thanh tra. Ngày 10/10/2013, Tổng Thanh tra Chính phủ đã ban hành Quyết định số

2316/QĐ-TTCP ban hành Quy trình thẩm định dự thảo quyết định thanh tra. Đến thời điểm hiện tại, đây là cơ sở pháp lý duy nhất điều chỉnh về hoạt động nghiệp vụ thẩm định dự thảo kết luận thanh tra của Thanh tra Chính phủ.

Theo báo cáo kết quả công tác năm 2013, 2014 và 2015, Vụ Giám sát, TD&XLSTT đã thực hiện thẩm định 77 dự thảo kết luận thanh tra (năm 2013 thẩm định 17 dự thảo kết luận thanh tra; năm 2014 thẩm định 33 dự thảo kết luận thanh tra; năm 2015 thẩm định 27 dự thảo kết luận thanh tra) [14]. Theo đánh giá chung, qua công tác thẩm định đã góp phần hoàn thiện các dự thảo kết luận đảm bảo chính xác, khách quan, chặt chẽ [23]. Trong quá trình thẩm định, Vụ Giám sát, TD&XLSTT đã có nhiều ý kiến đối với dự thảo kết luận thanh tra được Lãnh đạo Thanh tra Chính phủ chỉ đạo Đoàn thanh tra xem xét lại và phần lớn được tiếp thu, hoàn thiện dự thảo kết luận thanh tra.

Một trong những kết quả có thể nhận thấy là những nội dung trong kết luận thanh tra của Thanh tra Chính phủ đều nhận được sự đồng ý của Thủ tướng Chính phủ, Phó Thủ tướng Chính phủ phụ trách công tác thanh tra, sự đồng thuận của các bộ, ngành, cơ quan quản lý có liên quan. Trong đó có nhiều kết luận thanh tra về những lĩnh vực được đánh giá là rất khó, phức tạp liên quan đến trật tự quản lý kinh tế, hệ thống ngân hàng, quản lý thị trường vàng, ngoại hối, quản lý và sử dụng đất đai.

Đạt được kết quả nêu trên ngoài nỗ lực của cán bộ, lãnh đạo Vụ Giám sát, TD&XLSTT trong thực hiện nhiệm vụ được giao, còn có sự chỉ đạo sát sao, quyết liệt của Lãnh đạo Thanh tra Chính phủ. Khi mới đi vào hoạt động, do còn thiếu về cơ sở pháp lý, hệ thống quy trình nghiệp vụ nên việc phối hợp với Đoàn thanh tra, các cục, vụ được giao triển khai các đoàn thanh tra chưa tốt. Nhiều khi Đoàn thanh tra làm việc với đối tượng thanh tra để nghe giải trình về dự thảo kết luận thanh tra, cán bộ được giao nhiệm vụ thẩm định không được mời tham dự cuộc họp, chỉ khi có sự chỉ đạo của Lãnh đạo Thanh tra Chính phủ, thành phần tham dự các cuộc họp giải trình của đối tượng thanh tra mới có đại diện của Vụ Giám sát, TD&XLSTT.

Công tác chỉ đạo, điều hành của Lãnh đạo Thanh tra Chính phủ về hoạt động thẩm định còn được thể hiện trong các chỉ đạo tại các cuộc họp sơ kết, tổng kết về công tác thanh tra. Theo đó, lãnh đạo Thanh tra Chính phủ luôn nhấn mạnh, thẩm định cần chú ý tính pháp lý, tính hợp lý, tính khả thi của kiến nghị và tính logic của kết luận thanh tra [27] (ý kiến chỉ đạo của Phó Tổng Thanh tra Chính phủ Ngô Văn Khánh tại Hội nghị sơ kết 6 tháng đầu năm 2015 của Vụ Giám sát, TĐ&XLSTT); Đẩy mạnh công tác giám sát, thẩm định kết quả thanh tra, bảo đảm các cuộc thanh tra có chất lượng, hiệu quả, đúng tiến độ (chỉ đạo của Tổng Thanh tra Chính phủ tại Hội nghị trực tuyến sơ kết công tác thanh tra 6 tháng đầu năm 2015 và phương hướng, nhiệm vụ công tác 6 tháng cuối năm) [28].

Ngoài ra, về mặt tổ chức, Thanh tra Chính phủ đã phối hợp với Bộ Nội vụ ban hành Thông tư liên tịch số 03/2014/TTLT-TTCP-BNV, theo đó trong cơ cấu tổ chức của Thanh tra tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có Phòng Giám sát, kiểm tra và xử lý sau thanh tra. Tại thanh tra bộ, ngành, Thanh tra Chính phủ ban hành Công văn [12] gửi các Bộ, cơ quan ngang Bộ về việc tổ chức bộ phận giám sát, kiểm tra và xử lý sau thanh tra. Theo công văn này, Thanh tra Chính phủ đề nghị các Bộ, cơ quan ngang Bộ căn cứ tình hình thực tế, nghiên cứu bố trí bộ phận hoặc thành lập Phòng chuyên trách giúp Chánh Thanh tra Bộ giám sát, kiểm tra và xử lý sau thanh tra theo Luật Thanh tra năm 2010, như: Giám sát, kiểm tra hoạt động đoàn thanh tra của Thanh tra Bộ; thẩm định dự thảo kết luận thanh tra do đoàn thanh tra của Thanh tra Bộ soạn thảo; theo dõi, kiểm tra, đôn đốc việc thực hiện các kết luận, kiến nghị, quyết định xử lý về thanh tra của Thanh tra Bộ và của Bộ trưởng; đồng thời thực hiện các nhiệm vụ khác khi được Chánh Thanh tra Bộ giao.

Có thể nói, công tác chỉ đạo, điều hành của Lãnh đạo Thanh tra Chính phủ về hoạt động giám sát, thẩm định và xử lý sau thanh tra nói chung và thẩm định dự thảo kết luận thanh tra nói riêng đã góp phần vào việc định hình về tổ chức và hoạt động của các cơ quan thanh tra nhà nước trong việc thực hiện các nhiệm vụ mới theo quy định của Luật Thanh tra 2010, bước đầu tạo cơ sở pháp lý để triển khai thực hiện nhiệm vụ thẩm định dự thảo kết luận thanh tra trên thực tế.

** Tôn tại, hạn chế và nguyên nhân*

Trên thực tế, một số vụ việc thẩm định còn chậm, phải thẩm định lại nhiều lần do có sự khác biệt về ý kiến thẩm định với quan điểm của Đoàn thanh tra và kể cả ý kiến của Phó Tổng Thanh tra với ý kiến của các thành viên Đoàn thanh tra dẫn tới khó khăn trong việc thẩm định. Trong khi đó, Lãnh đạo phụ trách hoạt động thẩm định nhiều khi không đưa ra ý kiến chỉ đạo cụ thể mà yêu cầu Vụ Giám sát, TĐ&XLSTT thẩm định lại, dẫn đến việc thẩm định kéo dài, ảnh hưởng đến thời hạn ban hành kết luận thanh tra.

Nguyên nhân là do, một số Đoàn thanh tra có nội dung thanh tra khó, phức tạp, phạm vi rộng nên công tác chỉ đạo, điều hành còn có sự lúng túng nhất định. Mặt khác, do ngay trong Đoàn thanh tra cũng có ý kiến khác nhau, dẫn đến việc thẩm định sẽ chịu tác động từ Đoàn thanh tra, gây khó khăn đối với hoạt động chỉ đạo, điều hành của Lãnh đạo thanh tra.

2.2.2. Về tài liệu thẩm định

** Những kết quả đạt được*

Trước khi Quy trình thẩm định được ban hành, tài liệu thẩm định chủ yếu dựa trên Báo cáo kết quả thanh tra và dự thảo kết luận thanh tra trên cơ sở quyết định, kế hoạch tiến hành thanh tra đã được lãnh đạo Thanh tra Chính phủ phê duyệt. Sau khi Quy trình thẩm định được ban hành, thông tin, tài liệu phục vụ cho hoạt động thẩm định được Đoàn thanh tra cung cấp đầy đủ như: Biên bản làm việc với các đơn vị; ý kiến giải trình của đối tượng thanh tra về dự thảo kết luận thanh tra (nếu có); ý kiến của các bộ, ngành có liên quan. Ngoài ra, cán bộ được giao thẩm định còn được tham gia vào các cuộc họp với đối tượng thanh tra để giải trình về dự thảo kết luận thanh tra. Việc bàn giao tài liệu được lập thành biên bản. Thông tin, tài liệu được cung cấp đầy đủ giúp cho Người thẩm định có đánh giá toàn diện, khách quan và chính xác hơn về những vấn đề được nêu trong kết luận thanh tra.

Về tính chất của tài liệu, theo quy định tại Điều 6 Quy trình, ngoài những tài liệu nêu trên, còn có các thông tin, tài liệu khác làm căn cứ để đánh giá, nhận định, kiến nghị trong dự thảo kết luận thanh tra (khi cần thiết). Đây được hiểu là những

tài liệu làm cơ sở dẫn tới dự thảo kết luận thanh tra chứ không phải tài liệu thẩm định về hoạt động thanh tra. Bởi vì nếu Người thẩm định yêu cầu quá nhiều tài liệu sẽ gây khó khăn cho đối tượng thanh tra, có nguy cơ dẫn đến việc thực hiện nhiệm vụ của Đoàn thanh tra. Trên thực tế, Người thẩm định đã thực hiện đúng như tinh thần của Quy trình, đó là yêu cầu cung cấp tài liệu dẫn tới những kết luận, kiến nghị được nêu trong dự thảo kết luận thanh tra.

Về cơ bản, Đoàn thanh tra đã cung cấp khá đầy đủ, kịp thời tài liệu thẩm định cho bộ phận thẩm định, khi giao nhận tài liệu có lập biên bản về tính chất và nội dung của tài liệu. Việc cung cấp đầy đủ và kịp thời tài liệu thẩm định đã giúp Người thẩm định có cơ sở để tiến hành thẩm định, góp phần vào việc bảo đảm chất lượng và đúng thời hạn thẩm định.

** Tôn tại, hạn chế và nguyên nhân*

Về cơ bản, tài liệu thẩm định do Đoàn thanh tra cung cấp đã tuân thủ đúng theo quy định. Tuy nhiên, trong một số trường hợp Đoàn thanh tra không cung cấp đầy đủ hoặc chậm cung cấp tài liệu theo quy định. Việc không cung cấp đầy đủ hoặc chậm thường tập trung vào những tài liệu do Người thẩm định yêu cầu cung cấp thêm (các thông tin, tài liệu khác) mà Đoàn thanh tra chưa thể đáp ứng ngay được.

Bên cạnh đó, do tính chất một số cuộc thanh tra (thanh tra việc giải quyết khiếu nại), để kết luận tính đúng bản chất sự việc (về đòi lại nhà cửa, đất đai, về góp vốn đầu tư, liên doanh liên kết...) thì phải dựa trên tài liệu gốc, nếu chỉ dựa vào Biên bản làm việc thì khó khăn cho hoạt động thẩm định vì Biên bản làm việc nhiều khi phản ánh ý chí của Người lập biên bản nhưng Người thẩm định không có điều kiện để tiếp cận nguồn tài liệu này nên đã ảnh hưởng đến chất lượng của kết quả thẩm định.

Nguyên nhân là do Quy trình thẩm định chưa quy định cụ thể về tính chất của tài liệu thẩm định, quyền của Người thẩm định trong việc yêu cầu Đoàn thanh tra cung cấp tài liệu nên việc tiếp xúc và nghiên cứu tài liệu thẩm định có những hạn chế nhất định. Cụ thể là việc yêu cầu Đoàn thanh tra cung cấp thông tin, tài liệu khác theo quy định hoặc tài liệu gốc để phục vụ hoạt động thẩm định chưa được quy định cụ

thể. Ngoài ra, do bị giới hạn về thời gian tiến hành thẩm định nên Người thẩm định không có điều kiện tiếp cận, nghiên cứu sâu về tài liệu thẩm định do sợ ảnh hưởng đến thời gian ban hành kết luận thanh tra. Bên cạnh đó, sự hợp tác của Đoàn thanh tra, của các cục, vụ chủ trì cuộc thanh tra với Người thẩm định, Vụ Giám sát, TĐ&XLSTT nhiều khi chưa tốt dẫn đến việc tiếp cận thông tin, tài liệu thẩm định chưa đầy đủ, toàn diện đã ảnh hưởng đến chất lượng hoạt động thẩm định.

2.2.3. Về nội dung, phương pháp, nguyên tắc thẩm định dự thảo kết luận thanh tra

** Những kết quả đạt được*

- Về nội dung thẩm định

Nội dung thẩm định dự thảo kết luận thanh tra là những vấn đề Người thẩm định nhận xét, đánh giá đối với dự thảo kết luận thanh tra. Thông thường khi tiến hành thẩm định dự thảo kết luận thanh tra, Người thẩm định đánh giá về hình thức và nội dung của dự thảo kết luận thanh tra theo quy định tại Khoản 2 Điều 50 của Luật Thanh tra năm 2010 và Điều 35 của Thông tư số 05/2014/TT-TTCP ngày 16/10/2014 của Tổng 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 cùng các mẫu biểu kèm theo Thông tư.

- Về hình thức của dự thảo kết luận thanh tra, theo quy định tại Mẫu số 34-TTr ban hành kèm theo Thông tư số 05/2014/TT-TTCP ngày 16/10/2014 của Thanh tra Chính phủ thì Kết luận thanh tra phải đầy đủ các nội dung: Tên cơ quan cấp trên trực tiếp (nếu có); Tên cơ quan ban hành kết luận thanh tra; Chữ viết tắt tên cơ quan ban hành kết luận thanh tra; Tên cuộc thanh tra; Chức danh của người ra quyết định thanh tra; Tên Đoàn thanh tra; Cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng thanh tra; Khái quát đặc điểm tình hình tổ chức, hoạt động có liên quan đến nội dung thanh tra của cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng thanh tra; Nêu kết quả kiểm tra, xác minh thực tế tình hình hoạt động quản lý hoặc sản xuất kinh doanh của cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng thanh tra theo mục đích, yêu cầu, nội dung, nhiệm vụ mà quyết định thanh tra đặt ra; Nhận xét về việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm

vụ được giao của cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng thanh tra; xác định rõ ưu điểm (mặt làm được, làm đúng), nhược điểm (tồn tại thiếu sót, sai phạm - nếu có); Kết luận về những nội dung được thanh tra, những việc đã làm đúng, làm tốt và có hiệu quả, chỉ ra những vấn đề còn tồn tại, thiếu sót, khuyết điểm sai phạm, thực hiện chưa đúng chính sách, pháp luật, xác định rõ trách nhiệm tập thể, cá nhân về từng hành vi vi phạm; hậu quả, thiệt hại do hành vi vi phạm gây ra (nếu có)...

Trên thực tế, các Đoàn thanh tra thực hiện tốt các yêu cầu về hình thức của dự thảo kết luận thanh tra do đã có sẵn form mẫu chuẩn về kết luận thanh tra đã được ban hành. Tuy nhiên, vẫn có những Đoàn thanh tra khi xây dựng dự thảo vẫn chưa đáp ứng các yêu cầu về hình thức của dự thảo kết luận thanh tra, cần phải chỉnh sửa và biên tập lại.

Ví dụ, khi thẩm định dự thảo kết luận thanh tra về “Thanh tra trách nhiệm của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch, Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trong việc thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia về văn hóa, giai đoạn 2011-2015” do Vụ Giám sát, TĐ&XLSTT thực hiện, trong nội dung thẩm định có đề cập đến các vấn đề về hình thức của dự thảo, cụ thể:

Về bố cục, nội dung dự thảo Kết luận thanh tra

Trong phần Kết luận đã nêu được những mặt làm được, tồn tại hạn chế, nguyên nhân, trách nhiệm. Đề nghị trong phần Kết luận nên đặt thành các mục nhỏ: Những mặt làm được (ưu điểm); Hạn chế, tồn tại (khuyết điểm); Nguyên nhân; Trách nhiệm.

Dự thảo kết luận thanh tra chưa thấy có các phụ biểu phản ánh chi tiết về các số liệu liên quan như: kinh phí, nguồn vốn thực hiện Chương trình; số liệu thực hiện được so với các mục tiêu đề ra của Chương trình; sai phạm phát hiện qua thanh tra. Đề nghị Đoàn thanh tra cần có phụ biểu chi tiết phản ánh sai phạm về kinh tế phát hiện qua thanh tra, để dễ thực hiện và theo dõi các khoản kiến nghị xử lý như: thu hồi, giảm trừ quyết toán, chuyển trả, khôi phục... chi tiết của từng dự án trên các địa phương.

- Cần thay cụm từ “10 UBND tỉnh” bằng “10 tỉnh” sẽ chính xác hơn (ở nhiều trang 01, 05, 09, 10, 19...). Như tại trang 01: Đoàn thanh tra đã tiến

hành thanh tra tại Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch và 10 tỉnh: Thái Nguyên, Vĩnh Phúc, Quảng Trị, Quảng Nam, Đắk Nông, Gia Lai, Tây Ninh, Đồng Tháp, An Giang, Sóc Trăng.

- Báo cáo kết quả thanh tra của Đoàn thanh tra cần có ngày/tháng/năm để ghi vào kết luận thanh tra: “Xét Báo cáo kết quả thanh tra ngày/tháng/năm của Đoàn thanh tra, Tổng Thanh tra Chính phủ kết luận như sau:”

- Đề nghị Đoàn thanh tra nghiên cứu biên tập Kết luận thanh tra được ngắn gọn, cô đọng hơn. Chương trình còn đang tiếp tục nên cần kiến nghị các Bộ, ngành liên quan (Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư) trong việc phối hợp thực hiện và kiểm tra thực hiện Chương trình theo thẩm quyền. [24]

- Về thẩm định nội dung của dự thảo: là những nội dung thanh tra nêu trong quyết định thanh tra và nêu cụ thể ở kế hoạch tiến hành thanh tra đã được người có thẩm quyền phê duyệt. Từ các nội dung này, Người thẩm định tiến hành nghiên cứu, phân tích, đánh giá, đối chiếu giữa Quyết định thanh tra; Kế hoạch tiến hành thanh tra; Báo cáo kết quả thanh tra của Đoàn thanh tra; Báo cáo, giải trình của đối tượng thanh tra (nếu có); Dự thảo kết luận thanh tra; các thông tin, tài liệu khác làm căn cứ để kết luận, kiến nghị với các quy định của pháp luật. Trường hợp Báo cáo kết quả thanh tra, dự thảo Kết luận thanh tra chưa rõ, Người thẩm định làm việc với Trưởng đoàn thanh tra, thành viên Đoàn thanh tra để đối chiếu với các quy định của pháp luật để đánh giá đúng, sai của sự việc. Từ đó đánh giá nguyên nhân và đưa ra kiến nghị, đề xuất cho chính xác, khách quan.

Tùy theo tính chất của các Đoàn thanh tra mà nội dung thẩm định tập trung vào thẩm định những vấn đề gì. Trên thực tế, việc thẩm định tập trung vào tất cả các vấn đề được nêu trong dự thảo. Đối với các cuộc thanh tra kinh tế - xã hội, nội dung thẩm định tập trung vào các vấn đề như: cơ sở pháp lý dẫn đến kiến nghị; kết quả thực hiện các nội dung được thanh tra; kiến nghị về hành chính; kiến nghị về kinh tế và kiến nghị xử lý hình sự; những vấn đề còn ý kiến khác nhau giữa các thành viên Đoàn thanh tra, các vấn đề đối tượng thanh tra giải trình và ý kiến góp ý của các bộ, ngành được xin ý kiến về dự thảo; các số liệu được tổng hợp trong dự thảo... Đối

với các cuộc thanh tra giải quyết khiếu nại, tố cáo, nội dung thẩm định tập trung vào các vấn đề được xác minh, làm rõ trong đơn khiếu nại, tố cáo và cơ sở pháp lý dẫn đến việc kết luận về tính đúng, sai của đơn thư khiếu nại, tố cáo. Trên thực tế, việc thẩm định dự thảo kết luận thanh tra của Vụ Giám sát, TĐ&XLSTT tập trung vào những nội dung nêu trên. Nội dung thẩm định dự thảo kết luận thanh tra tuân thủ các quy định của pháp luật, không có nhiều khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện.

- Về phương pháp thẩm định

Phương pháp thẩm định dự thảo kết luận thanh tra là những cách thức người thẩm định sử dụng để xem xét, đánh giá dự thảo kết luận thanh tra. Trên thực tế, có nhiều phương pháp thẩm định dự thảo kết luận thanh tra khác nhau. Việc lựa chọn và sử dụng phương pháp thẩm định nào là tùy thuộc tính chất, đặc thù của từng nội dung trong dự thảo kết luận thanh tra. Người thẩm định có thể sử dụng một hoặc nhiều phương pháp thẩm định khác nhau để tiến hành thẩm định dự thảo kết luận thanh tra. Thông thường, Người thẩm định hay sử dụng phương pháp đối chiếu. Phương pháp này là việc người thẩm định đối chiếu từ kết quả Đoàn thanh tra thực hiện với những quy định của pháp luật và thực tiễn để đánh giá tính đúng, sai, tính hợp lý và khả thi của từng vấn đề thẩm định. Phương pháp này đòi hỏi dự thảo kết luận thanh tra phải cụ thể, rõ ràng về từng nội dung, đồng thời đòi hỏi người thẩm định phải nắm vững các quy định của pháp luật cũng như sự trải nghiệm thực tiễn để có thể đánh giá tính hợp lý của vấn đề.

Phương pháp đối chiếu phù hợp với tính chất và nội dung các cuộc thanh tra do Thanh tra Chính phủ tiến hành và được sử dụng phổ biến. Ưu điểm của phương pháp này là Người thẩm định bằng kiến thức và kinh nghiệm của mình tiến hành đối chiếu dự thảo kết luận thanh tra với kế hoạch, quyết định thanh tra; đối chiếu nội dung kết luận, kiến nghị với các văn bản pháp luật để đưa ra nhận xét, đánh giá về tính hợp pháp, hợp lý và khả thi về dự thảo kết luận thanh tra.

Ví dụ, trong Báo cáo thẩm định dự thảo kết luận thanh tra: “Một số nội dung trong công tác quản lý tài chính và đầu tư xây dựng trụ sở làm việc tại Phòng

Thương mại và Công nghiệp Việt Nam” của Vụ Giám sát, TD&XLSTT (Thanh tra Chính phủ), phương pháp đối chiếu được sử dụng nhằm làm rõ sự phù hợp giữa nội dung kế hoạch thanh tra được phê duyệt với nội dung của dự thảo kết luận thanh tra, cụ thể:

Ngày 02/7/2013, Tổng Thanh tra Chính phủ phê duyệt Kế hoạch tiến hành thanh tra, theo đó Đoàn thanh tra tiến hành thanh tra 04 nội dung:

- Việc chi tiếp khách của VCCI từ năm 2009-2011 (tập trung vào việc xem xét, đánh giá 569 hoá đơn chi tiếp khách do Ban Tài chính VCCI thực hiện);

- Việc sử dụng tiền tài trợ Hội nghị Apec 2006 (tập trung vào việc sử dụng số tiền chênh lệch hơn 10 tỷ đồng không đúng mục đích);

- Việc sử dụng tiền hỗ trợ Hội nghị Asean Bis 2010 (tập trung vào việc huy động vốn);

- Việc đầu tư xây dựng Toà nhà VCCI Tower tại số 9, Đào Duy Anh, Thành phố Hà Nội (tập trung làm rõ nội dung: chủ trương đầu tư của cấp có thẩm quyền; việc thực hiện lập, thẩm định, phê duyệt thiết kế, tổng dự toán; việc thoả thuận hợp tác kinh doanh, giá trị góp vốn đầu tư xây dựng toà nhà, thoả thuận phân chia lợi nhuận của VCCI và đối tác khi đưa Dự án vào khai thác, sử dụng).

Vụ Giám sát, thẩm định và xử lý sau thanh tra thấy, dự thảo Kết luận thanh tra đã thể hiện được các nội dung thanh tra ghi trong Quyết định thanh tra và Kế hoạch tiến hành thanh tra đã được lãnh đạo Thanh tra Chính phủ phê duyệt [25].

Bên cạnh phương pháp đối chiếu, trong một số trường hợp, Người thẩm định sử dụng phương pháp trao đổi, thảo luận với Đoàn thanh tra về những vấn đề chưa được đề cập rõ trong dự thảo. Phương pháp này được thực hiện thông qua việc trao đổi trực tiếp với Trưởng Đoàn thanh tra, các thành viên Đoàn thanh tra hoặc thông qua tổ chức cuộc họp giữa bộ phận thẩm định với Đoàn thanh tra nhằm làm rõ hơn về một số vấn đề trong dự thảo.

Ngoài việc trao đổi với Đoàn thanh tra, phương pháp trao đổi, thảo luận còn được sử dụng đối với các cơ quan quản lý nhà nước, với một số cán bộ lãnh đạo có chuyên môn, kinh nghiệm thanh tra của Thanh tra Chính phủ khi tiến hành thẩm

định. Thông thường, việc sử dụng phương pháp này khi tiến hành thẩm định dự thảo kết luận thanh tra có nội dung phức tạp, liên quan đến trách nhiệm quản lý của nhiều bộ, ngành. Việc sử dụng phương pháp này ít xảy ra trên thực tế vì phương pháp này mất khá nhiều thời gian, đôi khi còn khó bảo mật thông tin, tài liệu liên quan đến hoạt động thanh tra nên Người thẩm định rất cân nhắc khi sử dụng phương pháp này.

- Về nguyên tắc thẩm định

Trên thực tế, hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra của Thanh tra Chính phủ luôn tuân thủ các nguyên tắc đã đề ra. Tính chính xác, khách quan được thể hiện ở việc Báo cáo kết quả thẩm định luôn dựa trên kết quả của hoạt động thanh tra, những thông tin, tài liệu mà Người thẩm định được tiếp cận, thu thập trong quá trình thẩm định. Những kiến nghị mà Người thẩm định đề xuất căn cứ vào các quy định của pháp luật, có tính đến các yếu tố phát sinh trên thực tiễn để đưa ra những kiến nghị nhằm bảo đảm tính chính xác, khả thi của ý kiến thẩm định.

Để đảm bảo tính bảo mật thông tin, tài liệu, Người thẩm định sau khi được tiếp nhận tài liệu do Đoàn thanh tra cung cấp thực hiện việc quản lý tài liệu theo quy định nhằm tránh việc dự thảo kết luận thanh tra (là tài liệu Mật) bị người khác tiếp cận. Trong quá trình thẩm định, chỉ những người được giao nhiệm vụ thẩm định mới được quyền tiếp cận với tài liệu. Sau khi có dự thảo báo cáo thẩm định, Người thẩm định xin ý kiến của lãnh đạo Vụ phụ trách. Đối với những dự thảo kết luận thanh tra có nội dung phức tạp, phải tiến hành thẩm định nhiều lần thì quá trình dự thảo, thảo luận, xin ý kiến, Người thẩm định luôn tuân thủ các quy định về bảo mật thông tin, tài liệu (trong việc phát, thu tài liệu) nhằm bảo đảm các yêu cầu về nguyên tắc bảo mật đã đề ra.

** Tồn tại, hạn chế và nguyên nhân*

- Về phương pháp thẩm định

Trên thực tế, Người thẩm định chủ yếu sử dụng phương pháp đối chiếu để thẩm định dự thảo kết luận thanh tra. Phương pháp này phù hợp với các điều kiện về thời gian và nguồn lực thực tế của hoạt động thẩm định hiện nay. Tuy nhiên, hạn

chế của việc sử dụng phương pháp này là không huy động được ý kiến của những người có trình độ chuyên môn liên quan đến hoạt động thẩm định dẫn tới ý kiến thẩm định đôi khi không sâu, tính khả thi chưa cao.

Việc sử dụng phương pháp đối chiếu phụ thuộc nhiều vào trình độ, năng lực của Người thẩm định. Tuy nhiên, cách thức tổ chức thực hiện hoạt động thẩm định hiện nay chưa phát huy hết trình độ, năng lực, kinh nghiệm của người làm công tác thẩm định. Theo cách thức tổ chức hiện nay thì cán bộ đã được giao nhiệm vụ giám sát hoạt động Đoàn thanh tra (thường 2-3 người) thì có trách nhiệm chính trong việc thẩm định dự thảo kết luận thanh tra của Đoàn thanh tra đó. Cách làm này có ưu điểm là cán bộ được giao nhiệm vụ giám sát đã có quá trình theo dõi, giám sát Đoàn thanh tra nên ít nhiều cũng nắm được vấn đề. Tuy nhiên, hạn chế là kết quả thẩm định phụ thuộc vào năng lực, trình độ chuyên môn của Người thẩm định, đối với một số kết luận có nội dung phức tạp, mang tính chất chuyên ngành (giao thông, xây dựng...) thì cần phải người có trình độ chuyên môn về lĩnh vực đó tiến hành thẩm định mới bảo đảm được chất lượng của hoạt động thẩm định, nhưng với cách thức tổ chức như trên đã hạn chế sự tham gia của cán bộ trong đơn vị tham gia vào hoạt động thẩm định.

Bên cạnh đó, do hạn chế về mặt thời gian, nguồn kinh phí phục vụ hoạt động thẩm định nên việc sử dụng các phương pháp thẩm định khác (phương pháp chuyên gia, hội thảo) rất khó để thực hiện đã ảnh hưởng không nhỏ đến chất lượng, hiệu quả của hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra.

- Về nguyên tắc thẩm định

Các nguyên tắc thẩm định được quy định trong Quy trình thẩm định về cơ bản là phù hợp với hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra. Các nguyên tắc này được xây dựng dựa trên các nguyên tắc trong hoạt động thanh tra và bổ sung nguyên tắc về bảo mật thông tin, tài liệu. Tuy nhiên trên thực tế, các quy định của pháp luật thanh tra cũng như Quy trình thẩm định không quy định cụ thể việc sử dụng nguyên tắc này trong thực tiễn. Nguyên tắc bảo mật thông tin, tài liệu là nguyên tắc rất quan trọng trong hoạt động thẩm định, vì nếu để lộ thông tin, tài liệu ra ngoài nó sẽ ảnh

hưởng trực tiếp đến người nắm giữ, quản lý thông tin, tài liệu. Thực tế tại Thanh tra Chính phủ, đã có cán bộ lấy dự thảo kết luận thanh tra và thông đồng với đối tượng bên ngoài để dọa nạt đối tượng thanh tra nhằm mục đích bất chính. Do dự thảo kết luận thanh tra được quy định là tài liệu Mật, lại do nhiều người nắm giữ và quản lý (Trưởng Đoàn thanh tra, Phó trưởng Đoàn thanh tra, cán bộ được giao xây dựng dự thảo kết luận thanh tra, Người thẩm định...) nên việc chưa có quy định cụ thể trong việc tiếp nhận, quản lý và chịu trách nhiệm trong việc bảo mật thông tin, tài liệu đã ảnh hưởng đến hoạt động thẩm định.

2.2.4. Kết quả thẩm định, việc xử lý kết quả thẩm định

** Những kết quả đạt được*

- Về kết quả thẩm định

Kết quả thẩm định là sản phẩm của hoạt động thẩm định, thể hiện quan điểm của Người thẩm định về nội dung của dự thảo kết luận thanh tra. Có nhiều cách thể hiện kết quả thẩm định, kết quả thẩm định có thể thông qua tại cuộc họp cho ý kiến về dự thảo kết luận thanh tra hoặc cũng có thể thông qua báo cáo thẩm định dự thảo kết luận thanh tra. Trên thực tế, kết quả thẩm định được thể hiện thông qua hình thức Báo cáo kết quả thẩm định. Hình thức báo cáo kết quả thẩm định một mặt đề cao trách nhiệm của Người thẩm định, mặt khác là cơ sở đầy đủ nhất để Đoàn thanh tra nghiên cứu, tiếp thu ý kiến thẩm định.

Qua thực tiễn hoạt động thẩm định cho thấy, nội dung của Báo cáo kết quả thẩm định đã tuân thủ đúng quy định tại Điều 9 quy trình thẩm định. Theo đó, Báo cáo kết quả thẩm định gồm các nội dung chính: Nội dung nêu trong dự thảo kết luận thanh tra; Ý kiến thẩm định; Kiến nghị, đề xuất.

Về nội dung nêu trong dự thảo kết luận thanh tra: Báo cáo kết quả thẩm định đề cập đến việc Đoàn thanh tra đã tiến hành thanh tra những nội dung gì, những nội dung đó có phù hợp với Kế hoạch tiến hành thanh tra không.

Nội dung nêu trong Báo cáo kết quả thẩm định chính là việc rà soát lại những nội dung đã tiến hành thanh tra so sánh với Kế hoạch thanh tra xem có phù hợp không, chấp hành đúng các nội dung ghi trong Quyết định và Kế hoạch thanh tra đã

được phê duyệt không, có nội dung nào vượt quá hoặc không thực hiện khi tiến hành thanh tra không. Qua rà soát các Báo cáo kết quả thẩm định cho thấy, phần này chỉ được đề cập một cách khái quát, đánh giá chung về nội dung đã tiến hành thanh tra vì trên thực tế, các Đoàn thanh tra về nguyên tắc phải tuân thủ những nội dung đã được xây dựng trong Kế hoạch thanh tra.

Ví dụ, trong Báo cáo thẩm định dự thảo kết luận thanh tra: “Một số nội dung trong công tác quản lý tài chính và đầu tư xây dựng trụ sở làm việc tại Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam” của Vụ Giám sát, TĐ&XLSTT, phần nội dung nêu trong dự thảo kết luận thanh tra được đề cập như sau:

“Ngày 02/7/2013, Tổng Thanh tra Chính phủ phê duyệt Kế hoạch tiến hành thanh tra, theo đó Đoàn thanh tra tiến hành thanh tra 03 nội dung:

- + Việc chi tiếp khách từ năm 2009-2011 (tập trung vào việc xem xét, đánh giá 569 hoá đơn chi tiếp khách do Ban Tài chính cơ quan thực hiện);*
- + Việc sử dụng tiền hỗ trợ Hội nghị Asean (tập trung vào việc huy động vốn);*
- + Việc đầu tư xây dựng Toà nhà A Tower (tập trung làm rõ nội dung: chủ trương đầu tư của cấp có thẩm quyền; việc thực hiện lập, thẩm định, phê duyệt thiết kế, tổng dự toán; việc thoả thuận hợp tác kinh doanh, giá trị góp vốn đầu tư xây dựng toà nhà, thoả thuận phân chia lợi nhuận của cơ quan A và đối tác khi đưa Dự án vào khai thác, sử dụng).*

Đoàn thanh tra đã chấp hành đúng các nội dung thanh tra ghi trong Quyết định thanh tra và Kế hoạch thanh tra đã được lãnh đạo Thanh tra Chính phủ phê duyệt”[25].

Về ý kiến thẩm định: ý kiến thẩm định chính là quan điểm của Người thẩm định về nội dung được thẩm định. Ý kiến thẩm định đôi khi chỉ là những phân tích, đề nghị Đoàn thanh tra xem xét lại về một vấn đề cụ thể mà Người thẩm định thấy chưa phù hợp, chưa chính xác.

Ví dụ, khi xây dựng Báo cáo kết quả thẩm định Đoàn thanh tra về “Thanh tra trách nhiệm của Bộ Văn hóa, Thể thao và du lịch, Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố

trực thuộc Trung ương trong việc thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia về văn hóa giai đoạn 2011 – 2015“, ý kiến thẩm định được đề cập như sau:

Đề nghị Đoàn thanh tra xem xét lại một số số liệu sau:

- Kiến nghị UBND 04 tỉnh điều chuyển số tiền 13.475,345 triệu đồng đã sử dụng sai đối tượng, vượt định mức theo quy định; trong đó, tỉnh An Giang 2.893,218 triệu đồng (trang 22).

Đối chiếu số liệu tại trang 11, tỉnh An Giang: Hỗ trợ sai đối tượng xây dựng 03 nhà văn hóa xã, 02 nhà văn hóa ấp, số tiền 1.079,014 triệu đồng; cấp trang thiết bị sai đối tượng 1.796,204 triệu đồng; cộng 2 khoản này bằng 2.875,218 triệu đồng (sai lệch với số tiền kiến nghị xử lý 2.893,218 triệu đồng là 18 triệu đồng). Đề nghị Đoàn thanh tra kiểm tra lại số liệu này của tỉnh An Giang, từ đó điều chỉnh số liệu chung cho đúng và thống nhất giữa các trang 11, 19, 22.

Số tiền điều chuyển của các tỉnh là tổng cộng 3 nội dung (hỗ trợ kinh phí sai đối tượng, cấp trang thiết bị sai đối tượng, cấp trang thiết bị vượt định mức), do vậy cần chi tiết số liệu kiến nghị điều chuyển ở phụ lục sai phạm về kinh tế để dễ theo dõi và thực hiện [24].

Về kiến nghị, đề xuất: Bên cạnh 2 nội dung nêu trên, đề xuất, kiến nghị là nội dung qua trọng của Báo cáo kết quả thẩm định. Ý kiến thẩm định chính là việc Người thẩm định kiến nghị với Đoàn thanh tra nghiên cứu, tiếp thu các ý kiến thẩm định; kiến nghị với Lãnh đạo Thanh tra Chính phủ xem xét, cân nhắc những nội dung còn chưa rõ, còn yếu về mặt pháp lý hoặc yêu cầu Đoàn thanh tra phải giải trình rõ thêm về một số vấn đề cụ thể. Mặc dù Quy trình thẩm định quy định là nội dung phải có trong Báo cáo kết quả thẩm định, nhưng trên thực tế phần kiến nghị, đề xuất nhiều khi được lồng vào nội dung ý kiến thẩm định mà không tách thành mục riêng.

Đề xuất, kiến nghị chính là cơ sở để Tổng Thanh tra Chính phủ chỉ đạo Đoàn thanh tra nghiên cứu, tiếp thu nhằm hoàn thiện dự thảo Kết luận thanh tra nên yêu cầu đặt ra là nội dung này cần phải nêu cụ thể và dựa trên những cơ sở vững chắc.

Trên thực tế, Báo cáo kết quả thẩm định của Vụ Giám sát, TĐ&XLSTT trong thời gian qua đã đáp ứng được yêu cầu này. Nhiều đề xuất, kiến nghị trong Báo cáo thẩm định đã được Tổng Thanh tra Chính phủ chỉ đạo Đoàn thanh tra nghiên cứu, tiếp thu.

- Về xử lý kết quả thẩm định

Xử lý kết quả thẩm định chính là việc Tổng Thanh tra Chính phủ chỉ đạo Đoàn thanh tra nghiên cứu, tiếp thu ý kiến thẩm định. Trên thực tế, việc xử lý kết quả thẩm định được thực hiện bằng việc Tổng Thanh tra Chính phủ yêu cầu Đoàn thanh tra nghiên cứu, tiếp thu ý kiến thẩm định. Nhưng cũng có trường hợp giữa ý kiến thẩm định và quan điểm của Đoàn thanh tra khác nhau thì Tổng Thanh tra Chính phủ sẽ triệu tập họp để nghe ý kiến thẩm định và ý kiến của Đoàn thanh tra báo cáo về các vấn đề còn ý kiến khác nhau. Trong trường hợp không đi đến thống nhất, Tổng Thanh tra Chính phủ sẽ là người quyết định và chịu trách nhiệm về quyết định của mình.

Ví dụ, cuộc thanh tra tại Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN), sau khi có Báo cáo kết quả thẩm định, Tổng Thanh tra Chính phủ đã triệu tập một cuộc họp để nghe Vụ Giám sát, TĐ&XLSTT và Đoàn thanh tra báo cáo về các vấn đề còn ý kiến khác. Trên cơ sở đó Tổng Thanh tra Chính phủ mới có kết luận và hoàn thiện kết luận thanh tra tại EVN để báo cáo Thủ tướng Chính phủ [29].

Trong những trường hợp khác, Tổng Thanh tra Chính phủ yêu cầu Đoàn thanh tra nghiên cứu, tiếp thu ý kiến thẩm định. Trên cơ sở ý kiến chỉ đạo, Đoàn thanh tra xây dựng Báo cáo tiếp thu, giải trình (hoặc Báo cáo xử lý một số nội dung Báo cáo kết quả thẩm định) và trình Tổng Thanh tra Chính phủ xem xét, quyết định.

** Tồn tại, hạn chế và nguyên nhân*

- Việc xử lý kết quả thẩm định trong một số trường hợp còn kéo dài do ý kiến khác nhau giữa Người thẩm định và thành viên Đoàn thanh tra. Khi xử lý những trường hợp này, Lãnh đạo Thanh tra Chính phủ thường yêu cầu Vụ Giám sát, TĐ&XLSTT tiến hành thẩm định lại và nghe thêm ý kiến giải trình của đối tượng thanh tra, của các cơ quan quản lý nhà nước đã xin ý kiến trước khi quyết định. Có

những trường hợp, việc thẩm định lại được tiến hành 3, thậm chí 4 lần (thẩm định dự thảo Kết luận thanh tra việc chấp hành quy định của pháp luật trong quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN); thẩm định dự thảo Kết luận thanh tra việc chấp hành quy định của pháp luật tại dự án đầu tư khu dân cư Bà Điểm, huyện Hóc Môn, TP. Hồ Chí Minh...) đã ảnh hưởng đến thời hạn ban hành kết luận thanh tra.

Điều này xuất phát từ nguyên nhân là do cuộc thanh tra có nội dung phức tạp, liên quan đến nhiều lĩnh vực khó và nhạy cảm, nhưng mặt khác nhiều khi Đoàn thanh tra không tiếp thu triệt để ý kiến thẩm định. Mặt khác, do quy định của pháp luật về thanh tra hiện nay chưa có cơ chế phân công trách nhiệm và phân cấp về quyền hạn giữa Người ra quyết định thanh tra với Trưởng Đoàn thanh tra và giữa Trưởng Đoàn thanh tra với thành viên Đoàn thanh tra nên Người ra quyết định thanh tra là người chịu trách nhiệm trước pháp luật về nội dung của kết luận thanh tra. Vì vậy, Người ra quyết định thanh tra đôi khi rất khó trong việc nghe ý kiến của Đoàn thanh tra hay ý kiến thẩm định nên việc xử lý kết quả thẩm định đôi khi còn kéo dài, phải thẩm định nhiều lần đã ảnh hưởng đến thời hạn ban hành kết luận thanh tra.

- Một số kết quả thẩm định chưa đáp ứng được yêu cầu về thời gian, chất lượng thẩm định; còn có ý kiến khác nhau giữa Người thẩm định và lãnh đạo Vụ Giám sát TĐ&XLSTT nên đã ảnh hưởng đến việc xử lý kết quả thẩm định. Ví dụ, thẩm định dự thảo kết luận thanh tra tại Tổng Công ty Thương mại và Xây dựng và trách nhiệm của người đại diện phần vốn nhà nước tại các đơn vị được thành lập từ việc cổ phần hoá Tổng công ty Thương mại và xây dựng; thẩm định dự thảo kết luận thanh tra việc thực hiện các quy định pháp luật tại Dự án Khu dân cư Bà Điểm, huyện Hóc Môn, thành phố Hồ Chí Minh..., chất lượng thẩm định chưa cao, còn ý kiến khác nhau giữa Người thẩm định với lãnh đạo Vụ Giám sát, TĐ&XLSTT về kết quả thẩm định.

Nguyên nhân là do trình độ, năng lực của một số cán bộ thẩm định còn hạn chế, chưa có trình độ chuyên môn sâu, phù hợp với lĩnh vực thẩm định; một số lĩnh

vực thanh tra có nội dung khó, phức tạp, có nhiều quan điểm khác nhau nên cán bộ thẩm định cần nhiều thời gian để nghiên cứu, tham vấn ý kiến từ các chuyên gia, từ cán bộ trong đơn vị nên đã ảnh hưởng đến tiến độ thẩm định.

2.2.5. Về giá trị pháp lý của Báo cáo kết quả thẩm định

**** Kết quả đạt được***

Theo quy định tại Quy trình thẩm định, sau khi có Báo cáo kết quả thẩm định, Tổng Thanh tra Chính phủ chỉ đạo Đoàn thanh tra nghiên cứu, tiếp thu ý kiến thẩm định. Việc tiếp thu ở mức độ như thế nào là do ý chí chủ quan của Đoàn thanh tra, sự chỉ đạo của Người ra quyết định thanh tra, các nội dung không tiếp thu Đoàn thanh tra sẽ giải trình trong Báo cáo. Ở đây có thể thấy, Báo cáo kết quả thẩm định chưa được pháp luật quy định mang tính bắt buộc Đoàn thanh tra phải tiếp thu, nếu không tiếp thu ý kiến thẩm định thì dự thảo Kết luận thanh tra sẽ không được ký ban hành, mà việc sử dụng kết quả thẩm định như thế nào phụ thuộc vào ý chí của Người ra quyết định thanh tra. Điều đó có nghĩa, Báo cáo kết quả thẩm định chỉ có giá trị khi Tổng Thanh tra chỉ đạo Đoàn thanh tra nghiên cứu, tiếp thu chứ bản thân nó không tự có giá trị pháp lý, có nghĩa là chưa được pháp luật thừa nhận. Điều này vô hình chung làm giảm hiệu lực của Báo cáo kết quả thẩm định, giao quyền tiếp thu cho Đoàn thanh tra, chứ không phải là chủ thể có nghĩa vụ phải tiếp thu.

Trên thực tế, hầu hết Báo cáo kết quả thẩm định sau khi có ý kiến chỉ đạo của Tổng Thanh tra đã được Đoàn thanh tra nghiên cứu tiếp thu. Tuy nhiên, việc tiếp thu cũng mới chỉ dừng lại ở việc hoàn thiện về hình thức, bố cục của dự thảo; việc chỉnh sửa, bổ sung số liệu trong kiến nghị về kinh tế; làm rõ hơn trách nhiệm của tập thể, cá nhân có sai phạm.

Ví dụ, trong Báo cáo về việc xử lý một số nội dung Báo cáo kết quả thẩm định đối với dự thảo Kết luận thanh tra về “Thanh tra trách nhiệm của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch, Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trong việc thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia về văn hóa giai đoạn 2011 – 2015“, việc tiếp thu, giải trình của Đoàn thanh tra như sau:

- Về bố cục của dự thảo Kết luận thanh tra:

+ Ý kiến của Vụ Giám sát, TD&XLSTT: Đề nghị trong phần Kết luận nên đặt thành các mục nhỏ: Những mặt làm được (ưu điểm); hạn chế, khuyết điểm; nguyên nhân; trách nhiệm (trang 01).

+ Ý kiến của Đoàn thanh tra: Bố cục của Dự thảo được trình bày theo Mẫu số 34-TTr (ban hành kèm theo Thông tư số 05/TT-TTCP ngày 16/10/2014 của Thanh tra Chính phủ), tại phần Kết luận đã thể hiện các mục: thiếu sót hạn chế, nguyên nhân. Về các mục: Nhưng mặt làm được, trách nhiệm, Đoàn thanh tra sẽ bổ sung tại phần Kết luận.

- Một số nội dung của dự thảo: Về đề nghị “Cần có phụ biểu chi tiết phản ánh sai phạm”. Trên cơ sở các Biểu của quá trình thanh tra Đoàn thanh tra đã thể hiện, xác định rõ, chi tiết từng dự án, Chủ đầu tư với số tiền sai phạm của từng tỉnh tại phần Kết quả thanh tra, việc xử lý sau thanh tra cũng dễ thực hiện và theo dõi. Tuy nhiên, Đoàn thanh tra bổ sung Phụ biểu kèm theo Kết luận thanh tra, bổ sung cụm từ “Có phụ biểu kèm theo Kết luận thanh tra sau nội dung Tổng số tiền Thanh tra Chính phủ kiến nghị... (trang 20) [24].

Có thể thấy, Đoàn thanh tra đã tiếp thu ý kiến thẩm định, phần nào không tiếp thu Đoàn thanh tra đều có giải trình rõ ràng. Ý kiến tiếp thu, giải trình của Đoàn thanh tra là cơ sở để Người ra quyết định thanh tra chỉ đạo Đoàn thanh tra hoàn thiện nội dung dự thảo Kết luận thanh tra trước khi ký ban hành.

* Tồn tại, hạn chế và nguyên nhân

Mặc dù đa số ý kiến thẩm định đều được Đoàn thanh tra tiếp thu, giải trình, song trong một số trường hợp ý kiến thẩm định không được Đoàn thanh tra tiếp thu hoặc giữa ý kiến thẩm định và quan điểm của Đoàn thanh tra không thống nhất nên Đoàn thanh tra không tiếp thu nhằm hoàn thiện dự thảo Kết luận thanh tra.

Bên cạnh đó, sau khi có Báo cáo kết quả thẩm định, một số Trưởng đoàn thanh tra chậm gửi hoặc không gửi Báo cáo tiếp thu ý kiến thẩm định cho Vụ Giám sát, TD&XLSTT. Cụ thể là việc thẩm định dự thảo kết luận thanh tra tại VIETTRACIMEX; Tổng Công ty Đầu tư phát triển nhà và đô thị (HUD)[23]...

Nguyên nhân chủ yếu là do tính pháp lý của Báo cáo kết quả thẩm định thấp, chưa có cơ chế ràng buộc trách nhiệm của Đoàn thanh tra trong việc tiếp thu, giải trình; việc xử lý kết quả thẩm định phụ thuộc vào sự chỉ đạo của Tổng Thanh tra hoặc Phó Tổng Thanh tra phụ trách lĩnh vực được thanh tra, tuy nhiên sự chỉ đạo này nhiều khi chưa thực sự khách quan, quyết liệt do bị chi phối bởi nhiều yếu tố trong quá trình tiến hành thanh tra nên đã ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu lực, hiệu quả của kết quả thẩm định.

2.2.6. Về thời gian tiến hành thẩm định

**** Kết quả đạt được***

Hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra là bước đệm trước khi ký ban hành Kết luận thanh tra, các văn bản pháp luật không quy định về thời gian thẩm định. Thời gian thẩm định nằm trong thời gian 30 ngày kể từ khi kết thúc thanh tra trực tiếp để ban hành kết luận thanh tra. Tuy nhiên, thời gian thẩm định phụ thuộc vào việc Đoàn thanh tra có chấp hành đúng quy định về thời gian xây dựng Báo cáo kết quả thanh tra (15 ngày) và thời gian xây dựng dự thảo Kết luận thanh tra (15 ngày) hay không.

Thực tế cho thấy, khi có dự thảo Kết luận thanh tra sẽ tiến hành thẩm định luôn nên Lãnh đạo Vụ Giám sát, TĐ&XLSTT đã chỉ đạo các Phòng nghiệp vụ hoàn thành việc thẩm định, mỗi dự thảo kết luận thanh tra thẩm định trong khoảng 5-10 ngày (tối đa 2 tuần). Tuy nhiên, nếu có nhiều thời gian cho việc thẩm định thì Người thẩm định có điều kiện nghiên cứu sâu hơn, đánh giá được chính xác, toàn diện hơn về nội dung của dự thảo, nhưng nếu kéo dài thời gian thẩm định sẽ ảnh hưởng đến thời gian ban hành kết luận thanh tra.

Đối với những cuộc thanh tra có nội dung đơn giản, phạm vi hẹp thì thời gian 5-10 ngày là phù hợp và công tác thẩm định đã đáp ứng yêu cầu đề ra. Đối với những cuộc thanh tra có nội dung phức tạp, phạm vi rộng, liên quan đến nhiều lĩnh vực quản lý nhà nước thì thời gian thẩm định trên thực tế là nhiều hơn, vì nếu rút ngắn thời gian thẩm định sẽ ảnh hưởng đến chất lượng thẩm định, việc thẩm định không sâu, toàn diện, chủ yếu là những góp ý về hình thức dự thảo. Nếu đi sâu phân tích, đánh giá thì

cần phải có thời gian phù hợp, vì nếu Người thẩm định đưa ra ý kiến thẩm định sai sẽ dẫn đến việc quy trách nhiệm cá nhân. Vì vậy, yếu tố thời gian luôn là vấn đề khó khăn đối với hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra của Thanh tra Chính phủ, cần phải có giải pháp phù hợp, hài hòa đáp ứng được các yêu cầu về chất lượng của hoạt động thẩm định, cũng như không ảnh hưởng đến thời gian ban hành Kết luận thanh tra được pháp luật quy định.

** Tôn tại, hạn chế và nguyên nhân*

Việc thẩm định dự thảo kết luận một số cuộc thanh tra còn kéo dài, thẩm định nhiều lần (thẩm định dự thảo kết luận thanh tra tại Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN); thẩm định dự thảo kết luận thanh tra việc chấp hành quy định của pháp luật tại dự án đầu tư khu dân cư Bà Điểm, huyện Hóc Môn, TP. Hồ Chí Minh...) nên đã ảnh hưởng đến thời gian ban hành kết luận thanh tra.

Nguyên nhân là do nhiều Đoàn thanh tra của Thanh tra Chính phủ hiện đang vi phạm về thời gian xây dựng Báo cáo kết quả thanh tra và thời gian xây dựng Kết luận thanh tra. Thông thường nhanh là 3-4 tháng sau khi kết thúc thanh tra trực tiếp mới có dự thảo kết luận thanh tra. Trong một số trường hợp, do quan điểm khác nhau giữa ý kiến thẩm định và Đoàn thanh tra nên lãnh đạo Thanh tra Chính phủ đã chỉ đạo thẩm định lại nên thời gian thẩm định kéo dài, ảnh hưởng chung đến hoạt động thanh tra.

Ngoài ra, trong một số trường hợp, Trưởng đoàn thanh tra cung cấp không đầy đủ tài liệu thẩm định dẫn đến khó khăn cho việc thẩm định, vì nếu không có đầy đủ thông tin, tài liệu thì Người thẩm định sẽ rất khó đưa ra những nhận xét, đánh giá chính xác, khách quan về nội dung dự thảo kết luận thanh tra. Khi đó, Người thẩm định phải chờ Trưởng đoàn thanh tra cung cấp đầy đủ thông tin, tài liệu mới có thể thẩm định được nên đã ảnh hưởng đến tiến độ thẩm định.

Kết luận Chương 2

Hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra của Thanh tra Chính phủ trong thời gian qua đã đạt được những kết quả tích cực, góp phần quan trọng vào việc ban hành kết luận thanh tra được chính xác, khách quan, khả thi. Việc triển khai nhiệm vụ

thẩm định dự thảo kết luận thanh tra của Thanh tra Chính phủ cũng là cơ sở để tổng kết, đánh giá nhằm hoàn thiện pháp luật thanh tra, cũng như triển khai nhiệm vụ này tại các cơ quan thanh tra theo cấp hành chính trong thời gian tới.

Mặc dù đã đạt được những kết quả tích cực, song hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra của Thanh tra Chính phủ cũng đã bộc lộ một số tồn tại, hạn chế nhất định về cơ chế phối hợp của các bên; nguồn lực phục vụ cho công tác thẩm định; nhận thức của các chủ thể có liên quan; pháp luật về thẩm định chưa hoàn thiện; năng lực, trình độ của đội ngũ cán bộ làm công tác thẩm định còn hạn chế... Các yếu tố này đã ảnh hưởng không nhỏ tới kết quả thẩm định trong thời gian qua và cần được xem xét, kiến nghị với các cấp có thẩm quyền để có các giải pháp hoàn thiện, nâng cao hiệu quả hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra của Thanh tra Chính phủ trong thời gian tới.

Chương 3

GIẢI PHÁP, KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ THẨM ĐỊNH DỰ THẢO KẾT LUẬN THANH TRA TRONG THỜI GIAN TỚI

Cùng với hoạt động giám sát và xử lý sau thanh tra, hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra trong thời gian qua đã được Thanh tra Chính phủ hết sức coi trọng và được xác định là giải pháp quan trọng nhằm nâng cao chất lượng, hiệu quả việc ban hành các kết luận thanh tra. Để công tác thanh tra ngày càng phục vụ có hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước thì các kết luận thanh tra được ban hành phải đảm bảo sự chính xác, khách quan và có tính khả thi cao. Qua hoạt động thẩm định, Người ban hành kết luận thanh tra có được nhiều thông tin về những vấn đề được đề cập trong dự thảo kết luận thanh tra, từ đó có những nhận định, đánh giá khách quan, toàn diện về nội dung dự thảo trước khi ban hành.

Dưới góc nhìn về việc bảo đảm quyền của đối tượng thanh tra, thẩm định dự thảo kết luận thanh tra giúp giảm thiểu tối đa những sai sót có thể xảy ra trong quá trình ban hành kết luận thanh tra, nhất là những kết luận thanh tra có liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức, doanh nghiệp, trong bối cảnh pháp luật về khiếu nại quy định về khiếu nại kết luận thanh tra chưa được hoàn thiện. Bên cạnh đó, thực hiện tốt hoạt động thẩm định còn giúp cho quá trình tổ chức thực hiện kết luận thanh tra được thuận lợi, đạt kết quả cao trên thực tế.

Hiện tại, Thanh tra Chính phủ đã có những triển khai bước đầu về việc thực hiện công tác thẩm định dự thảo kết luận thanh tra đối với các cơ quan thanh tra theo cấp hành chính. Tại thanh tra bộ, ngành, Thanh tra Chính phủ cũng đã có Công văn mang tính chất khuyến nghị việc thành lập bộ phận thực hiện công tác giám sát, thẩm định và xử lý sau thanh tra.

Để tiếp tục nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác thẩm định dự thảo kết luận thanh tra, nhất là trong bối cảnh Chiến lược phát triển ngành Thanh tra đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030 [2] đã có những định hướng về công tác thẩm định dự thảo

kết luận thanh tra: “*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 việc thực hiện các kết luận, kiến nghị, quyết định thanh tra*“. Trong thời gian tới, Thanh tra Chính phủ cần thực hiện một số giải pháp, kiến nghị sau đây:

3.1. Nâng cao nhận thức của các chủ thể có liên quan đến hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra

3.1.1. Nâng cao nhận thức của lãnh đạo các cơ quan thanh tra về mục đích, vai trò của hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra

Sau khi Thông tư liên tịch số 03/2014/TTLT-BNV-TTCP được ban hành, Thanh tra các tỉnh, thành phố đã xây dựng Đề án về việc kiện toàn chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức của cơ quan mình, trong đó có việc thành lập bộ phận chuyên trách thực hiện nhiệm vụ giám sát, thẩm định và xử lý sau thanh tra. Tuy nhiên trên thực tế, công tác thẩm định tại Thanh tra các tỉnh vẫn chưa được triển khai một cách bài bản như tại Thanh tra Chính phủ mà vẫn theo phương thức cũ, tức là Chánh Thanh tra giao cho bộ phận hoặc cán bộ thực hiện việc rà soát lại dự thảo kết luận thanh tra trước khi ký ban hành [4]. Vì trên thực tế, các văn bản pháp luật không quy định nhiệm vụ thẩm định là bước bắt buộc phải thực hiện trong quy trình tiến hành một cuộc thanh tra, hơn nữa các văn bản pháp luật, cụ thể là Quy trình thẩm định dự thảo kết luận thanh tra chỉ áp dụng tại Thanh tra Chính phủ nên Thanh tra các tỉnh, thành phố gặp khó khăn trong việc triển khai nhiệm vụ này trên thực tế.

Chính vì vậy, bên cạnh việc hoàn thiện pháp luật, cần nâng cao nhận thức của lãnh đạo các cơ quan thanh tra về mục đích, vai trò của hoạt động thẩm định thông qua công tác tuyên truyền trên các phương tiện truyền thông của ngành Thanh tra; thông qua việc tổ chức các Hội nghị tổng kết, đánh giá về việc thực hiện các nhiệm vụ giám sát, thẩm định và xử lý sau thanh tra trong toàn ngành; thông qua công tác đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ; thông qua các cuộc kiểm tra, hướng dẫn trực tiếp tại các địa phương.., nhằm từng bước nâng cao nhận thức của lãnh đạo các cơ quan thanh tra về mục đích, vai trò của hoạt động thẩm định trong việc nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác thanh tra.

3.1.2. Nâng cao nhận thức của các thành viên Đoàn thanh tra, Thủ trưởng đơn vị được giao tổ chức Đoàn thanh tra

Thành viên Đoàn thanh tra, nhất là Trưởng Đoàn thanh tra có vai trò quan trọng trong việc phối hợp với bộ phận thẩm định trong quá trình tiến hành thẩm định. Việc phối hợp này được thể hiện qua các công việc: gửi hồ sơ, tài liệu phục vụ hoạt động thẩm định; tiếp thu, giải trình đối với Báo cáo kết quả thẩm định. Tuy nhiên trên thực tế, việc phối hợp này chưa tốt.

Hoạt động thẩm định chính là việc xem xét, đánh giá những kết luận, kiến nghị mang tính chủ quan của Đoàn thanh tra trên cơ sở những yếu tố khách quan như: hồ sơ, tài liệu thu thập được; quy định của pháp luật; những khó khăn, vướng mắc từ thực tế... Nếu những nhận định, đánh giá, kiến nghị của Đoàn thanh tra là phù hợp với các quy định của pháp luật, bảo đảm tính khách quan thì kết luận thanh tra sẽ nhận được sự đồng thuận của Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước trong việc tổ chức, chỉ đạo thực hiện Kết luận thanh tra. Ngược lại, nếu những kết luận, kiến nghị không dựa trên những yếu tố khách quan mà mang tính áp đặt của người tiến hành thanh tra thì rất cần sự xem xét, đánh giá của hoạt động thẩm định. Đây chính là bước rà soát trước khi ban hành kết luận thanh tra.

Tuy nhiên, nhận thức về vai trò, mục đích của hoạt động thẩm định trên thực tế là chưa đầy đủ. Có quan điểm coi đây là hoạt động làm ảnh hưởng đến thời hạn ban hành kết luận thanh tra; hoặc gây ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của đối tượng thanh tra. Chính vì vậy, sự phối hợp giữa Đoàn thanh tra, Thủ trưởng đơn vị tổ chức Đoàn thanh tra với bộ phận thẩm định nhiều khi không tốt. Do đó, cần nâng cao nhận thức của các thành viên Đoàn thanh tra, Thủ trưởng đơn vị được giao tổ chức Đoàn thanh tra về mục đích, vai trò của hoạt động thẩm định, coi đây là hoạt động nhằm giúp cho Đoàn thanh tra trong việc bảo đảm tính hợp pháp, hợp lý của kết luận thanh tra được ban hành; giảm thiểu tối đa việc kết luận thanh tra có sai sót bị đối tượng thanh tra khiếu nại hoặc bị thanh tra lại; góp phần bảo đảm việc tổ chức thực hiện kết luận thanh tra trên thực tế.

3.2. Hoàn thiện pháp luật thanh tra và pháp luật về thẩm định dự thảo kết luận thanh tra

3.2.1. Sửa đổi, bổ sung Luật Thanh tra 2010 và các văn bản hướng dẫn thi hành

** Quy định hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra thành một chế định trong Luật Thanh tra*

Giám sát, thẩm định và xử lý sau thanh tra là các hoạt động nghiệp vụ mới được tổ chức triển khai một cách bài bản, có tính tổ chức tại Thanh tra Chính phủ và các cơ quan thanh tra theo cấp hành chính. Hiện tại, việc tổ chức thực hiện các nhiệm vụ này tại các cơ quan thanh tra là chưa thống nhất, còn có sự lúng túng, khó khăn nhất định. Luật Thanh tra 2010 và các văn bản hướng dẫn thi hành không có quy định về hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra làm cơ sở để xây dựng hệ thống quy trình nghiệp vụ áp dụng trên thực tế.

Trong lần sửa đổi, bổ sung Luật Thanh tra 2010 thời gian tới, cần quy định thẩm định dự thảo kết luận thanh tra là một bước, công đoạn mang tính bắt buộc phải thực hiện trước khi ban hành kết luận thanh tra [4]. Theo đó, Luật Thanh tra cần quy định mang tính nguyên tắc về hoạt động thẩm định, trên cơ sở đó, các văn bản hướng dẫn thi hành quy định cụ thể về các biện pháp nghiệp vụ; về trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan thanh tra trong việc tổ chức thực hiện công tác thẩm định dự thảo kết luận thanh tra trên thực tế; về trách nhiệm của Trưởng đoàn thanh tra, của Thủ trưởng bộ phận tổ chức Đoàn thanh tra, của Người thẩm định; về trình tự, thủ tục tiến hành thẩm định..., làm cơ sở để triển khai công tác thẩm định dự thảo kết luận thanh tra thống nhất trong toàn ngành Thanh tra.

** Quy định thời hạn tiến hành thẩm định*

Theo quy định của Luật Thanh tra 2010, 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. Như vậy, sau khi kết thúc thanh tra trực tiếp 30 ngày (15 ngày xây dựng báo cáo kết quả thanh tra và 15 ngày xây dựng kết luận thanh tra), người ra quyết định thanh tra phải ban hành kết luận thanh tra. Với thời hạn như vậy đòi

hỏi người được giao xây dựng dự thảo Kết luận thanh tra phải có kế hoạch khẩn trương thực hiện mới có thể đáp ứng được yêu cầu. Qua thực tế cho thấy, các cuộc thanh tra do thanh tra cấp huyện, sở, tỉnh thực hiện, thời hạn ban hành kết luận thanh tra thường đạt được thời gian theo quy định, ngược lại các cuộc thanh tra do cơ quan Thanh tra Bộ, ngành, Trung ương thực hiện lại thường vi phạm về thời hạn ban hành kết luận thanh tra.

Theo quy định của Luật Thanh tra 2010, thời hạn thanh tra hành chính (Điều 45) được phân thành 3 cấp, theo đó thời hạn thanh tra cũng được tăng dần lên từ cuộc thanh tra của cấp huyện, sở đến cuộc thanh tra cấp tỉnh, cấp Bộ rồi đến cuộc thanh tra do Thanh tra Chính phủ thực hiện, nhưng về thời hạn ban hành kết luận thanh tra lại được quy định chung là sau 15 ngày kể từ khi có báo cáo kết quả thanh tra, không phân biệt cấp nào. Trên thực tế, với thời gian như vậy đã gây ra không ít khó khăn cho các cơ quan thanh tra Bộ, Thanh tra Chính phủ trong việc tuân thủ đúng thời hạn ban hành kết luận thanh tra.

Vì vậy, Luật Thanh tra cần sửa đổi theo hướng quy định thời hạn xây dựng báo cáo kết quả thanh tra và ban hành kết luận thanh tra tăng dần như thời hạn tiến hành thanh tra ở mỗi cấp thanh tra là khác nhau. Theo đó, tại Thanh tra huyện, sở, thời hạn xây dựng Báo cáo kết quả thanh tra là 15 ngày, thời hạn ban hành Kết luận thanh tra là 15 ngày (tổng 30 ngày). Tại thanh tra tỉnh, thanh tra Bộ, thời hạn xây dựng Báo cáo kết quả thanh tra là 20 ngày, thời hạn ban hành kết luận thanh tra là 25 ngày (tổng 45 ngày); tại Thanh tra Chính phủ, thời hạn xây dựng Báo cáo kết quả thanh tra là 30 ngày, thời hạn ban hành kết luận thanh tra là 30 ngày (tổng 60 ngày).

Với khoảng thời hạn nêu trên, thời gian tiến hành thẩm sẽ được xác định cụ thể ở mỗi cơ quan thanh tra và được tính vào thời hạn ban hành kết luận thanh tra. Theo đó, thời gian tiến hành thẩm định trong khoảng từ 5-10 ngày tùy mỗi cơ quan thanh tra. Với việc quy định cụ thể về thời gian thẩm định, hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra mới có “không gian” để hoạt động, từ đó có cơ sở để xác định trách nhiệm của các chủ thể có liên quan tới hoạt động thẩm định.

** Sửa đổi, bổ sung Thông tư quy định về trình tự, thủ tục tiến hành một cuộc thanh tra*

Thông tư số 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 thanh tra quy định, “*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*”. Theo quy định nêu trên thì việc giao cho đơn vị chuyên môn nghiên cứu để tham mưu, đề xuất để hoàn thiện dự thảo kết luận thanh tra không mang tính chất bắt buộc mà phụ thuộc vào ý chí chủ quan của Người ra quyết định thanh tra.

Để hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra thực sự là một khâu giúp Người ra quyết định thanh tra xem xét, đánh giá dự thảo kết luận thanh tra để từ đó có những đề xuất, kiến nghị nhằm hoàn thiện dự thảo, hoạt động này cần được quy định là một khâu mang tính bắt buộc trong các giai đoạn tiến hành thanh tra (nằm trong giai đoạn kết thúc thanh tra). Theo đó, kiến nghị Tổng Thanh tra Chính phủ chỉ đạo các Cục, Vụ, đơn vị sửa đổi Thông tư số 05/2014/TT-TTCP theo hướng quy định cụ thể hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra là một khâu mang tính bắt buộc trong giai đoạn kết thúc thanh tra.

3.2.2. Ban hành Thông tư quy định quy trình thẩm định dự thảo kết luận thanh tra

Theo quy định hiện hành, hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra mới chịu sự điều chỉnh của Quy trình thẩm định dự thảo quyết định thanh tra [21]. Quy định này chủ yếu quy định về trình tự, thủ tục thực hiện hoạt động thẩm định và Quy trình chỉ áp dụng tại Thanh tra Chính phủ.

Trong thời gian quan, chuỗi hoạt động giám sát - thẩm định - xử lý sau thanh tra đang dần được hình thành rõ nét trong hoạt động thanh tra. Thanh tra Chính phủ là nơi triển khai đầu tiên các nhiệm vụ này từ năm 2013. Qua hơn 3 năm thực hiện đã

thấy rõ việc thực hiện các nhiệm vụ này là hiệu quả, do vậy cần triển khai trong toàn ngành Thanh tra. Hiện nay, hoạt động giám sát và xử lý sau thanh tra đã có căn cứ pháp lý tương đối cao là Thông tư và Nghị định điều chỉnh, còn hoạt động thẩm định dự thảo Kết luận thanh tra hiện chưa có văn bản pháp lý quy định áp dụng chung thống nhất trong toàn ngành Thanh tra. Vì vậy, cần thiết xây dựng Thông tư quy định về quy trình thẩm định. Thông tư cần giải quyết những tồn tại, hạn chế từ thực tiễn công tác thẩm định trong thời gian qua, tập trung vào những vấn đề cơ bản sau đây:

- Về tài liệu thẩm định

Thông tư quy định cụ thể về tính chất của tài liệu thẩm định. Cụ thể là việc yêu cầu Đoàn thanh tra cung cấp tài liệu gốc (nếu thấy cần thiết); trách nhiệm của Trưởng đoàn thanh tra trong việc cung cấp tài liệu thẩm định đảm bảo tính đầy đủ, kịp thời.

- Về phương pháp thẩm định

Thông tư cần quy định cụ thể các phương pháp thẩm định mà Người thẩm định có thể lựa chọn trong quá trình thẩm định như: phương pháp đối chiếu, phương pháp giám định, phương pháp chuyên gia..., và cách thức thực hiện cũng như các điều kiện bảo đảm để sử dụng các phương pháp này trên thực tế. Cụ thể, nếu sử dụng phương pháp chuyên gia, phương pháp giám định thì cần phải có kinh phí để thực hiện; trình tự, thủ tục thực hiện các phương pháp này trên thực tế.

- Về nguyên tắc thẩm định

Thông tư cần cụ thể hóa việc sử dụng các nguyên tắc thẩm định dự thảo kết luận thanh tra, nhất là nguyên tắc về bảo mật thông tin, tài liệu. Vì việc để lộ thông tin, tài liệu mật (dự thảo kết luận thanh tra) sẽ phải chịu hậu quả pháp lý rất nặng nề. Do đó, cần quy định cụ thể về việc tiếp nhận, quản lý và sử dụng thông tin, tài liệu (được quy định là tài liệu Mật) nhằm bảo đảm sự thống nhất trong áp dụng.

- Về việc xử lý kết quả thẩm định

Thông tư cần quy định cụ thể số lần thẩm định (tối đa là 2 lần) nhằm hạn chế việc kéo dài thời hạn thẩm định, ảnh hưởng đến thời hạn ban hành kết luận thanh tra. Trong trường hợp ý kiến thẩm định với ý kiến của Đoàn thanh tra không thống nhất

thì Người ra quyết định thanh tra có thể yêu cầu thẩm định lại hoặc sử dụng cơ chế khác để thu thập thêm ý kiến góp ý (của các chuyên gia, nhà quản lý, nhà khoa học, của tập thể lãnh đạo cơ quan thanh tra...). Trong trường hợp vẫn còn ý kiến khác nhau thì Người ra quyết định thanh tra phải quyết định và chịu trách nhiệm về quyết định của mình.

Ngoài ra, trong trường hợp có ý kiến khác nhau giữa Người thẩm định và Đoàn thanh tra mà Người ra quyết định thanh tra quyết định theo ý kiến của Đoàn thanh tra (hoặc theo quan điểm của mình) thì phải có cơ chế bảo lưu ý kiến thẩm định nhằm xác định trách nhiệm (nếu có) sau này.

- Về giá trị pháp lý của Báo cáo kết quả thẩm định

Báo cáo kết quả thẩm định chính là sản phẩm của hoạt động thẩm định, là cơ sở để Đoàn thanh tra tiếp thu, hoàn thiện dự thảo Kết luận thanh tra trước khi ký ban hành. Theo quy định hiện hành thì Người ra quyết định thanh tra chỉ đạo Đoàn thanh tra nghiên cứu, tiếp thu ý kiến thẩm định, còn việc tiếp thu đến đâu, mức độ như thế nào thuộc quyền của Đoàn thanh tra. Hiện chưa có cơ chế buộc Đoàn thanh tra phải nghiên cứu, tiếp thu ý kiến thẩm định.

Chính vì vậy, Thông tư cần quy định về giá trị pháp lý của Báo cáo kết quả thẩm định theo hướng quy định trách nhiệm của Đoàn thanh tra trong việc nghiên cứu, tiếp thu ý kiến thẩm định. Trong trường hợp không thể tiếp thu thì phải có cơ chế để Đoàn thanh tra, Người thẩm định báo cáo trước Người ra quyết định thanh tra, Thủ trưởng đơn vị tổ chức Đoàn thanh tra về việc tiếp thu ý kiến thẩm định.

- Về thời gian tiến hành thẩm định

Trên cơ sở đề xuất quy định thời hạn xây dựng Báo cáo kết quả thanh tra và thời hạn ban hành kết luận thanh tra theo từng cơ quan thanh tra tương ứng với thời hạn tiến hành thanh tra. Thời gian tiến hành thẩm định cũng cần phải được quy định cụ thể nhằm tránh kéo dài thời hạn thẩm định. Theo đó, Thông tư cần quy định cụ thể về thời gian tiến hành thẩm định theo từng cơ quan thanh tra. Thời gian thẩm định tại Thanh tra huyện, Thanh tra Sở là 05 ngày làm việc; tại Thanh tra tỉnh, Thanh tra Bộ là 7 ngày làm việc; Thanh tra Chính phủ là 10 ngày làm việc. Thời

gian này được tính vào thời hạn xây dựng Báo cáo kết quả thanh tra và thời hạn ban hành kết luận thanh tra được Luật Thanh tra quy định.

- Về biểu mẫu Báo cáo kết quả thẩm định

Thông tư cần ban hành kèm theo biểu mẫu Báo cáo kết quả thẩm định nhằm áp dụng thống nhất trong các cơ quan thanh tra. Trên cơ sở kế thừa nội dung của Quy trình thẩm định, Báo cáo kết quả thẩm định phải bao gồm các nội dung: Nội dung nêu trong dự thảo kết luận thanh tra; Ý kiến thẩm định; Kiến nghị, đề xuất.

Về hình thức, mẫu Báo cáo kết quả thẩm định phải có chữ ký của Người thẩm định, Lãnh đạo phụ trách công tác thẩm định.

3.3. Nâng cao hiệu quả hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra

3.3.1. Tăng cường công tác chỉ đạo, điều hành hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra

Công tác chỉ đạo, điều hành của Thủ trưởng cơ quan thanh tra có ý nghĩa rất quan trọng đối với việc triển khai công tác thẩm định dự thảo kết luận thanh tra trong toàn ngành. Trong bối cảnh pháp luật về thẩm định dự thảo kết luận thanh tra chưa hoàn thiện, việc thực hiện công tác này phụ thuộc vào ý chí của Thủ trưởng cơ quan thanh tra (trong việc giao nhiệm vụ thẩm định) thì rất cần sự chỉ đạo quyết liệt của Lãnh đạo Thanh tra Chính phủ đối với các cơ quan thanh tra nhà nước, nhất là Thanh tra các tỉnh, thành phố đã thành lập bộ phận thực hiện nhiệm vụ giám sát, thẩm định và xử lý sau thanh tra trong việc tổ chức thực hiện công tác thẩm định trên thực tế.

Để làm được việc này, bên cạnh tiếp tục hoàn thiện pháp luật về thanh tra, về hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra thì Lãnh đạo Thanh tra Chính phủ cần quyết liệt chỉ đạo các cơ quan thanh tra tổ chức triển khai nhiệm vụ này trên thực tế thông qua các cuộc giao ban về công tác thanh tra trong toàn ngành; ban hành văn bản chỉ đạo Thanh tra tỉnh, thành phố triển khai nhiệm vụ thẩm định dự thảo kết luận thanh tra theo tinh thần Thông tư liên tịch số 03/2014/TTLT-BNV-TTTP; đưa nội dung công tác thẩm định vào Báo cáo kết quả công tác thanh tra hàng năm của các cơ quan thanh tra..., nhằm tạo sự chuyển biến trong nhận thức của

Thủ trưởng các cơ quan thanh tra trong việc thực hiện nhiệm vụ thẩm định dự thảo kết luận thanh tra.

Đối với việc chỉ đạo, điều hành thực hiện nhiệm vụ thẩm định, lãnh đạo các cơ quan thanh tra cần quan tâm đến việc chỉ đạo Đoàn thanh tra tiếp thu ý kiến thẩm định; chỉ đạo các Đoàn thanh tra thường xuyên phối hợp với bộ phận thẩm định trong việc cung cấp đầy đủ thông tin, tài liệu phục vụ việc thẩm định.

3.3.2. Tổ chức thực hiện việc hướng dẫn về nghiệp vụ, tổng kết, đánh giá việc thực hiện công tác thẩm định dự thảo kết luận thanh tra trong toàn ngành

Trong thời gian tới, Vụ Giám sát, TĐ&XLSTT cần tăng cường việc hướng dẫn về nghiệp vụ (thông qua viết tài liệu hướng dẫn nghiệp vụ và đăng tải trên Cổng thông tin điện tử của cơ quan), hướng dẫn trực tiếp khi Thanh tra các tỉnh có khó khăn, vướng mắc về nghiệp vụ; đưa nội thẩm định dự thảo kết luận thanh tra thành tiêu chí báo cáo khi xây dựng Báo cáo về công tác thanh tra hàng quý. Bên cạnh đó, Vụ cần tổ chức các hội nghị nhằm tổng kết, đánh giá việc thực hiện công tác Giám sát, thẩm định và xử lý sau thanh tra sau hơn 3 năm triển khai thực hiện trên thực tế, qua đó lắng nghe các ý kiến từ cơ sở, những khó khăn, vướng mắc từ thực tiễn từ đó có kế hoạch xây dựng, sửa đổi các văn bản pháp luật quy định về các nhiệm vụ nêu trên.

Thực tế cho thấy, do đặc thù nghề nghiệp nên Thanh tra Bộ Tài chính đã triển khai công tác thẩm định dự thảo kết luận thanh tra từ nhiều năm qua và cho thấy kết quả rất rõ nét. Vì vậy, Vụ Giám sát, TĐ&XLSTT có thể phối hợp với Thanh tra Bộ Tài chính trong việc chia sẻ kinh nghiệm về công tác thẩm định, nhất là việc thẩm định các dự thảo kết luận thanh tra liên quan đến tài chính; tiến hành nhân rộng những kinh nghiệm hay (nếu có) để tuyên truyền, phổ biến tới cán bộ, công chức trong toàn ngành.

3.3.3. Tổ chức thực hiện việc đào tạo, bồi dưỡng cán bộ thực hiện nhiệm vụ thẩm định dự thảo kết luận thanh tra

Cán bộ làm công tác thẩm định có ý nghĩa rất quan trọng, ảnh hưởng trực tiếp đến kết quả thẩm định. Trên thực tế, cán bộ thực hiện nhiệm vụ này hầu hết

được lựa chọn từ các bộ phận nghiệp vụ thuộc các cơ quan thanh tra. Đây là những người có kinh nghiệm thực tiễn từ công tác thanh tra, tuy nhiên việc thực hiện nhiệm vụ thẩm định chủ yếu dựa trên kinh nghiệm cá nhân, qua quá trình tự học hỏi, vừa làm vừa rút kinh nghiệm mà chưa được qua các lớp đào tạo, bồi dưỡng về nghiệp vụ giám sát, thẩm định và xử lý sau thanh tra. Chính vì vậy, trong thời gian tới, để nâng cao chất lượng công tác, Lãnh đạo Thanh tra Chính phủ cần chỉ đạo Trường Cán bộ thanh tra phối hợp với Vụ Giám sát, TĐ&XLSTT xây dựng tài liệu đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ về Giám sát, thẩm định và xử lý sau thanh tra, đưa nội dung này vào giảng dạy trong các chương trình bồi dưỡng nghiệp vụ thanh tra, trước mắt là ở nghiệp vụ thanh tra cơ bản.

Ngoài ra, Lãnh đạo Vụ Giám sát, TĐ&XLSTT cần cử cán bộ tham gia các khóa bồi dưỡng về kỹ năng thẩm định nói chung, trong đó tập trung vào một số kỹ năng cơ bản như: kỹ năng xây dựng Báo cáo kết quả thẩm định; kỹ năng phân tích, đối chiếu quy định của pháp luật; kỹ năng thẩm định số liệu, báo cáo tài chính...

Kết luận Chương 3

Trong bối cảnh Chính phủ thời gian qua tập trung vào đẩy mạnh cải cách thể chế, xây dựng Chính phủ kiến tạo phát triển, liêm chính, hành động, phục vụ Nhân dân, tạo môi trường kinh doanh lành mạnh, hỗ trợ doanh nghiệp phát triển thì hoạt động của các cơ quan thanh tra phải đáp ứng các yêu cầu, nhiệm vụ đề ra. Trong đó, nâng cao hiệu quả hoạt động thanh tra là một trong những mục tiêu của ngành Thanh tra được đề ra trong những năm tới. Thẩm định dự thảo kết luận thanh tra được coi là một hoạt động nghiệp vụ góp phần quan trọng, trực tiếp vào việc nâng cao chất lượng các kết luận, kiến nghị thanh tra được ban hành trên cơ sở những nhận xét, đánh giá có cơ sở pháp lý và phù hợp với thực tiễn của những người làm công tác thẩm định dự thảo kết luận thanh tra.

Để nâng cao chất lượng hoạt động thẩm định, thực hiện yêu cầu của Chiến lược phát triển ngành Thanh tra đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030, luận văn đưa ra một số giải pháp, kiến nghị cụ thể như sau:

- Giải pháp về nâng cao nhận thức

+ Nâng cao nhận thức của lãnh đạo các cơ quan thanh tra về mục đích, vai trò của hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra.

+ Nâng cao nhận thức của các thành viên Đoàn thanh tra, Thủ trưởng đơn vị được giao tổ chức Đoàn thanh tra.

- Giải pháp, kiến nghị về hoàn thiện pháp luật thanh tra và thẩm định dự thảo kết luận thanh tra

+ Sửa đổi, bổ sung Luật Thanh tra 2010 và các văn bản hướng dẫn thi hành.

+ Ban hành Thông tư quy định quy trình thẩm định dự thảo kết luận thanh tra.

- Giải pháp, kiến nghị về nâng cao hiệu quả hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra.

+ Tăng cường công tác chỉ đạo, điều hành hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra.

+ Tổ chức thực hiện việc hướng dẫn về nghiệp vụ, tổng kết, đánh giá việc thực hiện công tác thẩm định dự thảo kết luận thanh tra trong toàn ngành.

+ Tổ chức thực hiện việc đào tạo, bồi dưỡng cán bộ thực hiện nhiệm vụ thẩm định dự thảo kết luận thanh tra.

KẾT LUẬN

Thẩm định dự thảo kết luận thanh tra là một trong những nhiệm vụ mới được triển khai một cách bài bản, chuyên nghiệp tại Thanh tra Chính phủ trong thời gian gần đây. Qua quá trình tổ chức thực hiện, chuỗi hoạt động Giám sát, thẩm định và xử lý sau thanh tra đã cho thấy hiệu quả rõ rệt trong việc góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả các kết luận thanh tra được ban hành cũng như việc tổ chức thực hiện kết luận trên thực tế.

Trong thời gian qua, mặc dù Thanh tra Chính phủ cũng đã rất nỗ lực trong việc kiện toàn bộ phận chuyên trách thực hiện nhiệm vụ Giám sát, thẩm định và xử lý sau thanh tra tại Thanh tra tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương cũng như tại Thanh tra bộ. Tuy nhiên trên thực tế, để triển khai một cách bài bản, thống nhất nhiệm vụ này tại các cơ quan thanh tra nhà nước là một khó khăn, thách thức lớn đòi hỏi Lãnh đạo Thanh tra Chính phủ, Vụ Giám sát, TĐ&XLSTT phải quyết liệt trong chỉ đạo, điều hành, nhất là việc nâng cao nhận thức của Lãnh đạo các cơ quan thanh tra về việc triển khai nhiệm vụ thẩm định theo quy định, cùng với thực hiện một số giải pháp, kiến nghị của Đề tài đã chỉ ra sẽ góp phần hoàn thiện và nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động thẩm định dự thảo kết luận thanh tra trong thời gian tới.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Công an, *Thông tư 08/2015/TT-BCA ngày 27/1/2015 ban hành danh mục bí mật nhà nước độ Mật trong ngành Thanh tra*, Hà Nội.
2. Chiến lược phát triển ngành Thanh tra đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030, *ban hành kèm theo quyết định số 2213/QĐ-TTg ngày 08/12/2015 của Thủ tướng Chính phủ*.
3. Trần Văn Dương (2014), *Giám sát hoạt động Đoàn thanh tra – Thực trạng và giải pháp*, Đề tài khoa học, Hà Nội.
4. Lê Văn Đức (2015), “*Thẩm định dự thảo kết luận thanh tra – Những vấn đề đang đặt ra*“, Đề tài khoa học, Hà Nội.
5. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2013), *Pháp lệnh giá năm 2002*, Hà Nội.
6. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2010), *Luật Thanh Tra năm 2010*, Hà Nội.
7. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2011), *Luật Khiếu nại năm 2011*, Hà Nội.
8. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2005), *Luật phòng, chống tham nhũng năm 2005(sửa đổi, bổ sung năm 2007 và 2012)*, Hà Nội.
9. Quy chế thẩm định dự án, văn bản quy phạm pháp luật ban hành kèm theo Quyết định số 05/2007/QĐ-TTg ngày 10/01/2007 của Thủ tướng Chính phủ.
10. Thanh tra Chính phủ, *Nghị định số 83/2012/NĐ-CP ngày 09/10/2012 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Thanh tra Chính phủ*, Hà Nội.
11. Thanh tra Chính phủ, *Công văn số 2249/TTCP-GS, TĐ&XLSTT ngày 05/8/2015*, Hà Nội.
12. Thanh tra Chính phủ, *Công văn số 1378/TTCP-TCCB ngày 28/5/2015 gửi các Bộ, cơ quan ngang Bộ về việc tổ chức bộ phận giám sát, kiểm tra và xử lý sau thanh tra*, Hà Nội.

13. Thanh tra Chính phủ, Bộ Nội vụ, *Thông tư liên tịch số 03/2014/TTLT/TTCP-BNV ngày 08/9/2014 của hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Thanh tra tỉnh, huyện, Hà Nội.*
14. Thanh tra Chính phủ, *Báo cáo tổng kết hoạt động giám sát, thẩm định và xử lý sau thanh tra 3 năm (2013, 2014 và 2015), Hà Nội.*
15. Thanh tra Chính phủ, *Báo cáo tổng kết công tác thanh tra năm 2015 và phương hướng, nhiệm vụ năm 2016, Hà Nội.*
16. Thanh tra Chính phủ, *Thông tư số 05/2015/TT-TTCP ngày 10/9/2015 quy định về giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra, Hà Nội.*
17. Tổng Thanh tra Chính phủ, *Thông tư 05/2014/TT-TTCP ngày 16/10/2014 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, Hà Nội.*
18. Tổng Thanh tra Chính phủ, *Quyết định số 2316/QĐ-TTCP ngày 10/10/2013, Hà Nội.*
19. Tổng Thanh tra Chính phủ, *Quyết định số 39/QĐ-TTCP ngày 07/01/2013 của quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức, hoạt động của Vụ Giám sát, TĐ&XLSTT, Hà Nội.*
20. Tổng Thanh tra Chính phủ, *Quyết định số 2316/QĐ-TTCP ngày 10/10/2013 của ban hành Quy trình thẩm định dự thảo kết luận thanh tra, Hà Nội.*
21. Từ điển Luật học (2006), Nxb. *Từ điển Bách khoa và Nxb. Tư pháp, Hà Nội, tr. 700.*
22. Vụ Giám sát, TĐ&XLSTT, *Báo cáo tại Hội nghị sơ kết 6 tháng đầu năm 2015.*
23. Vụ Giám sát, TĐ&XLSTT, *Báo cáo tổng kết công tác năm 2015 và phương hướng, nhiệm vụ năm 2016.*
24. Vụ Giám sát, TĐ&XLSTT, *Báo cáo thẩm định dự thảo kết luận thanh tra “Thanh tra trách nhiệm của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch, Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trong việc thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia về văn hóa, giai đoạn 2011-2015”.*

25. Vụ Giám sát, TĐ&XLSTT, *Báo cáo thẩm định dự thảo kết luận thanh tra: “Một số nội dung trong công tác quản lý tài chính và đầu tư xây dựng trụ sở làm việc tại Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam”*.
26. Nguyễn Như Ý (1999), *Đại từ điển Tiếng Việt*, Nxb. Văn hoá Thông tin, Hà Nội, tr 1540.
- Website:**
27. http://thanhtra.gov.vn/ct/news/Lists/TinTrongNganh/View_Detail.aspx?ItemID=771
28. http://thanhtra.gov.vn/ct/news/Lists/TinNongMoi/View_Detail.aspx?ItemId=291.
29. <http://nld.com.vn/kinh-te/thanh-tra-evn>.
30. [http://giri.ac.vn/Bàn về trách nhiệm thực hiện kết luận thanh tra](http://giri.ac.vn/Bàn_về_trách_nhiệm_thực_hiện_kết_luận_thanh_tra) – Đinh Văn Minh, Phó Viện trưởng Viện Khoa học Thanh tra.