

THANH TRA CÔNG VỤ - XÉT TỪ KHÍA CẠNH TỔ CHỨC VÀ PHÁP LÝ

■ NGUYỄN XUÂN BÌNH

Cách đây vài năm, cũng trên Tạp chí Tổ chức Nhà nước, từ kết quả nghiên cứu cá nhân, tôi đã có dịp giới thiệu với bạn đọc một số vấn đề cơ bản về thanh tra công vụ ở Việt Nam. Thời gian gần đây, vấn đề thanh tra công vụ đã trở lại như là một trong những vấn đề quan tâm của dư luận xã hội và trở thành một vấn đề trong chương trình nghị sự của Chính phủ. Các cơ quan chức năng đã chuẩn bị trình Chính phủ xem xét ban hành một Nghị định về Thanh tra công vụ và một Nghị quyết của Chính phủ cũng về vấn đề này. Đây là một vấn đề khá mới mẻ và phức tạp cả về lý luận và thực tiễn. Để góp phần tìm hiểu và từng bước làm rõ vấn đề này, từ kết quả nghiên cứu cá nhân và sự hiểu biết khiêm tốn của mình, tôi xin phép nêu lên một số suy nghĩ về vấn đề Thanh tra công vụ - xét từ khía cạnh tổ chức và pháp lý để bạn đọc quan tâm tham khảo.

1. Phạm vi, đối tượng của Thanh tra công vụ

Xét về mặt logic hình thức, đối tượng của Thanh tra công vụ, phạm vi hoạt động (chức năng, nhiệm vụ) của tổ chức thanh tra công vụ chính là hoạt động công vụ. Đây là vấn đề không có những tranh luận lớn về mặt khoa học. Nhưng thế nào là công vụ, thế nào là hoạt động công vụ lại là một vấn đề còn nhiều ý kiến khác nhau. Điều đó cũng có nghĩa là còn có những quan niệm khác nhau về phạm vi, đối tượng của Thanh tra công vụ. Ở đây, có thể khái quát nêu lên một số vấn đề như sau:

- Thực tế, hoạt động công vụ diễn ra ở cả 3 lĩnh vực: lập pháp, hành pháp, tư pháp, trong một chừng mực nào đó còn diễn ra ở

cả các cơ quan, tổ chức khác trong cả hệ thống chính trị. Nếu hiểu nền công vụ và hoạt động công vụ theo nghĩa rộng như thế này thì vấn đề đặt ra là phải xác định cơ quan nào có đủ thẩm quyền thực hiện hoặc luật pháp quy định có đủ thẩm quyền để tiến hành thanh tra công vụ.

- Xét trong cả hệ thống pháp luật của chúng ta hiện nay còn thiếu vắng những quy định pháp luật về công vụ và hoạt động công vụ. Mà, theo pháp luật hiện hành, Thanh tra là thanh tra việc thực hiện pháp luật. Nói một cách khác, Luật pháp là cơ sở để tiến hành thanh tra, là tiêu chí để kết luận thanh tra và xử lý sau thanh tra. Trong thanh tra công vụ phải chăng đó chính là quy chế công vụ (hay hoạt động công vụ), các quy định pháp luật về chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan trong hệ thống bộ máy nhà nước, quyền và nghĩa vụ của cán bộ, công chức, viên chức trong thực thi công vụ? Nếu vậy, sự thiếu vắng các quy định này cũng tác động tiêu cực đến việc xác định rõ phạm vi, đối tượng của Thanh tra công vụ trong thực tế hiện nay.

Tuy nhiên, dẫu còn thiếu những quy định pháp luật về công vụ và hoạt động công vụ (quan niệm chính thống) và ý kiến của các nhà khoa học về vấn đề này còn khác nhau, song chúng tôi cho rằng trong tiến trình hoàn thiện pháp luật về vấn đề này, có thể xác định đối tượng, phạm vi của Thanh tra công vụ theo những nội dung sau đây:

+ Sự tuân thủ pháp luật về chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của các cơ quan, tổ chức trong thực thi công vụ và mối quan hệ giữa các cơ quan, tổ chức trong thực thi công vụ;

+ Sự tuân thủ pháp luật, thực hiện quyền hạn, nhiệm vụ của cán bộ, công chức, viên chức nhà nước trong thực thi công vụ;

+ Mỗi quan hệ giữa cơ quan, tổ chức, cán bộ, công chức, viên chức nhà nước với công dân trong thực thi công vụ.

2. Về tính chất của Thanh tra công vụ và mô hình tổ chức Thanh tra công vụ:

Luật Thanh tra 2004 đề cập các lĩnh vực thanh tra đã xác định:

... “Thanh tra nhà nước là việc xem xét, đánh giá xử lý các cơ quan quản lý nhà nước đối với việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự quản lý theo thẩm quyền, trình tự, thủ tục được quy định... Thanh tra nhà nước bao gồm thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành” (Khoản 1, Điều 4 Luật Thanh tra).

“Thanh tra hành chính là hoạt động thanh tra của cơ quan quản lý nhà nước theo cấp hành chính đối với việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc quyền quản lý trực tiếp” (Khoản 2, Điều 4 Luật Thanh tra),

“Thanh tra chuyên ngành là hoạt động thanh tra của cơ quan quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong lĩnh vực chấp hành pháp luật, những quy định về chuyên môn, kỹ thuật, quy tắc quản lý của ngành, lĩnh vực thuộc thẩm quyền quản lý” (Khoản 3, Điều 4 Luật Thanh tra).

Từ những quy định trên đây, có thể thấy rằng Thanh tra công vụ đương nhiên xét về tính chất là thanh tra nhà nước. Song, lại không thể thuần túy xếp loại nó là thanh tra hành chính hay thanh tra chuyên ngành. Mà, dường như tính chất của Thanh tra công vụ lại thể hiện khá rõ nét ở cả thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành.

Vấn đề đặt ra ở đây là, trong khi đó Luật Thanh tra hiện hành quy định về nhiệm vụ, quyền hạn, trình tự thanh tra của thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành khác nhau thì việc xác định tính chất và mô hình tổ chức Thanh tra công vụ cần được xem xét trong tổng thể hệ thống tổ chức và hệ thống

pháp luật về thanh tra bảo đảm đồng bộ, thống nhất tránh trùng lặp, chồng chéo chức năng nhiệm vụ.

Mặt khác, giả định chức năng Thanh tra công vụ được giao cho một Bộ nào đó thực hiện gắn với quản lý nhà nước về ngành và lĩnh vực ở Trung ương và theo đó giao cho một Sở tương ứng ở địa phương thì vấn đề được đặt ra là phải xử lý mối quan hệ giữa thanh tra công vụ của Bộ quản lý chuyên ngành với các Bộ, ngành khác; giữa thanh tra chuyên ngành và thanh tra hành chính; giữa thanh tra Chính phủ với các tổ chức này theo hệ thống tổ chức thanh tra. Nếu vấn đề này không được giải quyết tốt, đồng bộ trong cả hệ thống pháp luật thì việc đưa hệ thống thanh tra công vụ vào hoạt động chắc chắn sẽ rất hạn chế hiệu quả, khó tránh khỏi tạo ra một hệ thống bộ máy chồng chéo, chồng chéo chức năng nhiệm vụ.

3. Một số kiến nghị:

Từ những vấn đề đã nêu trên đây, chúng tôi cho rằng, đẩy mạnh công tác thanh tra, kiểm tra trong hoạt động công vụ là cần thiết và cấp bách, nếu làm tốt chắc chắn sẽ góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý, tăng cường trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cán bộ, công chức trong thực thi công vụ, nâng cao chất lượng hoạt động công vụ phục vụ nhân dân. Tuy nhiên, để công tác này đi vào nền nếp, phát huy được hiệu quả thì, theo chúng tôi, cần làm tốt một số nội dung sau đây:

- Cần sớm xây dựng để ban hành Luật công vụ, trước mắt nên ban hành quy chế hoạt động công vụ làm cơ sở pháp lý (pháp luật nội dung) cho việc tiến hành Thanh tra công vụ (pháp luật tố tụng).

- Xác định rõ tính chất, chức năng, nhiệm vụ của Thanh tra công vụ để từ đó hình thành tổ chức thanh tra công vụ bảo đảm tính đồng bộ trong cả hệ thống theo pháp luật thanh tra hiện hành.

- Từng bước xây dựng, bồi dưỡng, đào tạo đội ngũ thanh tra viên Thanh tra công vụ có năng lực trình độ và phẩm chất chính trị để làm tốt công tác này. ■