

NHỮNG ĐIỂM MỚI VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG THANH TRA THEO LUẬT THANH TRA NĂM 2004

Bùi Xuân Đức*

Thanh tra là một chức năng thiết yếu của quản lý nhà nước, ở đâu có lãnh đạo và quản lý là ở đó có thanh tra, kiểm tra. Thanh tra là công cụ của người quản lý, giúp người quản lý xem xét, đánh giá việc thực hiện chính sách, pháp luật của cơ quan, tổ chức, xử lý những vi phạm, uốn nắn, sửa chữa kịp thời những sơ hở, hạn chế trong cơ chế, chính sách, chế độ, góp phần hoàn thiện cơ chế quản lý, chính sách, pháp luật, nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả của quản lý nhà nước.

Trong quá trình xây dựng và hoàn thiện bộ máy quản lý nhà nước, việc tổ chức hoạt động thanh tra luôn được Nhà nước ta coi trọng. Vấn đề cần phải thành lập một tổ chức thanh tra cho Nhà nước non trẻ đã được nêu ra ngay từ phiên họp Hội đồng Chính phủ ngày 4-10-1945. Sắc lệnh số 64/SL ngày 23-11-1945 - văn bản pháp luật đầu tiên về công tác thanh tra - quy định thành lập Ban Thanh tra đặc biệt, là tổ chức thanh tra đầu tiên, có chức năng "*đi giám sát tất cả các công việc và các nhân viên của các Ủy ban nhân dân và các cơ quan của Chính phủ*". Sắc lệnh số 138b/SL ngày 18-12-1949 quy định thành lập Ban Thanh tra Chính phủ thay thế cho Ban Thanh tra đặc biệt. Ban Thanh tra Chính phủ là cơ quan trực thuộc Thủ tướng Chính phủ có nhiệm vụ xem xét sự thi hành chính sách, chủ trương của Chính phủ; thanh tra các Ủy viên Ủy ban kháng chiến hành chính và viên chức về phương diện liêm khiết và thanh tra các vụ việc trên cơ sở khiếu nại của nhân dân. Đến năm 1956, theo Sắc lệnh số 261/SL ngày 28-3-1956, Ban Thanh tra trung ương của Chính phủ được thành lập. Hoạt động của Ban Thanh tra trung ương tập trung vào việc thanh tra công tác của các bộ, các cơ quan hành

chính và chuyên môn các cấp, các doanh nghiệp Nhà nước; thanh tra việc thực hiện kế hoạch nhà nước, việc sử dụng, bảo quản tài sản, chống phá hoại, tham ô và lãng phí. Bên dưới (ở các liên khu, khu, thành phố, tỉnh) có các Ban Thanh tra cấp địa phương đặt dưới sự chỉ đạo của Ủy ban hành chính các cấp. Luật Tổ chức Hội đồng Chính phủ năm 1960 và Nghị định số 136/CP ngày 29-9-1961 của Hội đồng Chính phủ quy định thành lập Ủy ban Thanh tra của Chính phủ thay thế Ban Thanh tra trung ương của Chính phủ. Từ tháng 4 năm 1965 theo Nghị quyết số 93 của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ủy ban Thanh tra của Chính phủ bị giải thể. Công tác thanh tra được giao cho thủ trưởng các cơ quan, các ngành, các cấp phụ trách: ở trung ương giao cho Văn phòng Phủ Thủ tướng đảm nhiệm; ở các địa phương giao cho Ủy ban hành chính các cấp đảm nhiệm. Đến năm 1969, Ủy ban Thanh tra Chính phủ được thành lập trở lại và được củng cố, tăng cường về tổ chức và chức năng, nhiệm vụ. Pháp lệnh Thanh tra ban hành năm 1990 một lần nữa củng cố thêm vị trí, vai trò của hoạt động thanh tra trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc. Pháp lệnh quy định một hệ thống tổ chức thanh tra khá đầy đủ từ trung ương đến các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Hội đồng Bộ trưởng, các cơ quan chính quyền địa phương và thanh tra nhân dân ở cơ sở cũng như chức năng, nhiệm vụ của chúng. Hàng năm, ngành thanh tra đã tiến hành hàng ngàn cuộc thanh tra, tập trung vào các lĩnh vực quản lý kinh tế, tài chính, văn hoá, xã hội, an ninh, quốc phòng v.v... tham mưu giúp thủ trưởng cơ quan hành chính nhà nước các cấp giải quyết hàng ngàn vụ việc khiếu nại, tố cáo. Qua thanh tra, giải quyết khiếu nại tố cáo, các cơ quan thanh tra nhà nước đã phát hiện và xử lý kịp thời nhiều sai

* PGS. TS Viện Nhà nước và pháp luật

phạm, kiến nghị với các cơ quan có thẩm quyền khắc phục những khiếm khuyết và tồn tại trong công tác quản lý, sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện chính sách, pháp luật, tạo điều kiện thuận lợi cho phát triển kinh tế, góp phần tăng cường trật tự, kỷ cương trong hoạt động quản lý nhà nước.

Tuy nhiên, trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường, công tác thanh tra về các hoạt động kinh tế - xã hội đã bộc lộ nhiều khiếm khuyết, bất cập, chưa đáp ứng được yêu cầu trong tình hình mới. Nhiều quy định của pháp luật về thanh tra (trong đó văn bản chính là Pháp lệnh Thanh tra được ban hành năm 1990 khi đang còn theo cơ chế quản lý cũ) đã bộc lộ hạn chế, bất cập, không còn phù hợp với chính sách phát triển kinh tế - xã hội và yêu cầu tăng cường công tác thanh tra trong tình hình mới, như cơ cấu tổ chức các cơ quan thanh tra cấp và ngành chưa hợp lý; chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn chưa đầy đủ cũng như chưa quy định lại một số nhiệm vụ về giải quyết khiếu nại, tố cáo khi những nhiệm vụ này đã có sự điều chỉnh với việc quy định xét xử các vụ án hành chính tại Tòa án nhân dân từ năm 1996 và Quốc hội ban hành Luật Khiếu nại, tố cáo mới năm 1998; trình tự, thủ tục thanh tra còn chung chung; chưa phân biệt rõ giữa hoạt động thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành cũng như chưa quy định rõ về tổ chức, chức năng của loại hình thanh tra chuyên ngành dẫn đến chồng chéo, trùng lặp trong hoạt động thanh tra, gây phiền hà cho các cơ quan, làm giảm hiệu lực, hiệu quả công tác thanh tra.

Để khắc phục những hạn chế của Pháp lệnh Thanh tra năm 1990, đồng thời để thể chế hoá những chủ trương, đường lối của Đảng về việc đổi mới tổ chức và hoạt động thanh tra, nâng cao hiệu lực, hiệu quả của công tác thanh tra được nêu ra tại Nghị quyết Hội nghị Trung ương 8 (Khoá VII), Nghị quyết Hội nghị trung ương 3 (Khoá VIII) và Văn kiện Đại hội lần thứ IX nhằm đáp ứng kịp thời yêu cầu của công cuộc đổi mới, tại kỳ họp thứ 5 Quốc hội khoá XI (6/2004) đã thông qua Luật Thanh tra mới, có hiệu lực thi hành từ 01 tháng 10 năm 2004 (dưới đây được gọi là Luật Thanh tra).

Với Luật này, tổ chức và hoạt động thanh tra được đổi mới và hoàn chỉnh thêm một bước căn bản.

Những điểm mới về tổ chức và hoạt động thanh tra thể hiện trên các nội dung sau đây:

1. Về thanh tra và phạm vi thanh tra

Theo quan niệm của lý luận Mác-Lênin, "thanh tra¹ và kiểm soát là cái chính cần phải "sắp đặt" để cho sự hoạt động đúng đắn của giai đoạn đầu của xã hội cộng sản chủ nghĩa"², và rằng: " từ nay cho tới khi có giai đoạn cao của chủ nghĩa cộng sản, thì chủ nghĩa xã hội cần phải đặt dưới sự giám sát chặt chẽ từ phía xã hội và Nhà nước"³. Trong quan niệm của Lênin, thanh tra trước hết là thanh tra (hay giám sát) từ phía quần chúng lao động. Người cho rằng sức mạnh của thanh tra chính là ở tính quần chúng của nó, và rằng: "Kiểm soát và thanh tra, cái cần thiết cho quá độ lên chủ nghĩa xã hội, chỉ có thể là thanh - kiểm tra của quần chúng"⁴. Nội dung của hoạt động thanh tra, theo Lênin, không phải là biện pháp đặc biệt và công việc riêng của cơ quan thanh tra chuyên trách mà là một bộ phận cấu thành không thể tách rời của công tác tổ chức của bộ máy Đảng và Nhà nước, của các tổ chức kinh tế và xã hội và của từng người lãnh đạo. Thanh tra không phải là sự chụp ảnh hiện thực công việc và khiếm khuyết, không phải là "tóm bắt", "vạch mặt" kẻ vi phạm, mà là để bảo đảm hoàn thành một cách kịp thời các nhiệm vụ được giao, sửa chữa mau lẹ các hạn chế được vạch ra, khắc phục các nguyên nhân gây ra các hạn chế đó⁵.

Theo tư tưởng này, đương thời Lê nin đã tổ chức ra tổ chức thanh tra công nông (Рабкрин). Trong những năm sau này, trong bộ máy nhà

¹ Trong các tác phẩm kinh điển của V.I. Lênin và sách báo pháp lý Liên Xô và Nga, xung quanh vấn đề này đã sử dụng nhiều thuật ngữ khác nhau như : контроль, государственный контроль, контроль о-надзорная деятельность mà nội hàm gồm cả nghĩa giám sát, kiểm tra. Chúng tôi sử dụng nghĩa thanh tra theo cách gọi Việt Nam - TG

² V.I.Lênin. Toàn tập, T.33, tr. 101, Tiếng Nga

³ V.I.Lênin. Toàn tập, T.36, tr. 265, Tiếng Nga

⁴ V.I.Lênin. Toàn tập, T.35, tr. 200, Tiếng Nga

⁵ V.I.Lênin. Toàn tập, T.55, tr. 67, Tiếng Nga

nước Xô-viết, hoạt động thanh tra được tiến hành như là một loại hoạt động nhà nước độc lập nhằm bảo đảm pháp chế và kỷ cương thông qua hoạt động của các cơ quan thanh tra nhà nước (Госинспекция). Đến năm 1965, với quan điểm nâng cao tính giám sát nhân dân theo di huấn của Lênin và được Nghị quyết Hội nghị trung ương tháng 12 của Ban chấp hành trung ương Đảng Cộng sản Liên Xô quyết định, thêm một hệ thống cơ quan thanh tra mới - Thanh tra nhân dân - được thành lập. Đây là hệ thống thanh tra vừa mang tính nhà nước vừa mang tính xã hội bao gồm Ủy ban Thanh tra nhân dân Liên Xô, Ủy ban Thanh tra nhân dân các nước cộng hòa, Ủy ban Thanh tra nhân dân các tỉnh, (vùng), huyện, các Ban Thanh tra nhân dân ở xã và Nhóm thanh tra nhân dân cơ sở nằm dưới sự lãnh đạo của Hội đồng Bộ trưởng Liên Xô và Ban chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Liên Xô. Hiện tại, ở nước Nga, không còn hệ thống Thanh tra nhân dân kiểu thời Liên Xô cũ nữa. Hoạt động thanh tra được thực hiện bởi một Cục liên bang chuyên trách về thanh tra đặt dưới sự lãnh đạo của Tổng thống Liên bang Nga⁶.

Ở Việt Nam quan niệm về thanh tra và phạm vi thanh tra về cơ bản là theo những nguyên tắc chung về tổ chức thanh tra kiểu xã hội chủ nghĩa nêu trên, nhưng bên cạnh đó cũng có những khác biệt nhất định. Tại Sắc lệnh số 64/SL ngày 23-11-1945 thành lập Ban Thanh tra đặc biệt, thanh tra được hiểu chủ yếu là *giám sát công việc và các nhân viên* của các Ủy ban nhân dân và các cơ quan của Chính phủ. Sắc lệnh quy định: "*Ban Thanh tra đặc biệt có toàn quyền nhận đơn khiếu nại của nhân dân; điều tra, xem xét các tài liệu cần thiết cho công việc giám sát; thực hiện việc đình chức, bắt giam, truy tố các nhân viên của Ủy ban nhân dân hay của Chính phủ có vi phạm và đề nghị Chính phủ sửa đổi những*

điểm cần thiết trong các cơ quan của Chính phủ". Sắc lệnh số 57 ngày 3-5-1946 quy định trong mỗi bộ có Nha thanh tra làm nhiệm vụ kiểm soát các công việc của các cơ quan các cấp thuộc bộ. Theo nghĩa này, thanh tra là thanh tra nhà nước. Các thời kỳ phát triển sau đó, Ban Thanh tra trung ương của Chính phủ (theo Sắc lệnh số 261/SL ngày 28-3-1956), Ủy ban Thanh tra Chính phủ (theo Nghị định số 136/CP ngày 29-9-1961) vẫn là thanh tra nhà nước. Đến những năm sau giải phóng miền Nam thống nhất đất nước, học tập kinh nghiệm của các nước xã hội chủ nghĩa, cụ thể là Liên Xô, ở nước ta bắt đầu tổ chức ra các Ban Thanh tra nhân dân ở các đơn vị chính quyền, kinh tế, sự nghiệp. Quyết định số 25/TTg ngày 9-01-1976 và sau đó là Nghị định số 157/HĐBT ngày 1-6-1985 đã quy định về tổ chức và hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân như là một hình thức kết hợp chặt chẽ giữa kiểm tra quần chúng nhân dân với thanh tra của Chính phủ. Pháp lệnh Thanh tra năm 1990 bên cạnh việc xác định rõ: "Thanh tra là một chức năng thiết yếu của cơ quan quản lý nhà nước; là phương thức bảo đảm pháp chế, tăng cường kỷ luật trong quản lý nhà nước, thực hiện quyền dân chủ xã hội chủ nghĩa", đã lần đầu tiên đưa chính thức vào nội dung quy định về thanh tra nhân dân như là một hình thức thanh tra vừa mang tính nhà nước vừa mang tính nhân dân, được tổ chức ở xã, phường, thị trấn, đơn vị sản xuất kinh doanh, cơ quan hành chính, sự nghiệp để thực hiện giám sát, kiểm tra việc thực hiện chính sách, pháp luật Nhà nước tại địa phương, đơn vị, cơ quan mình. Như vậy, đến đây pháp luật xác định rõ phạm vi thanh tra gồm có thanh tra nhà nước và thanh tra nhân dân. Và như đã nêu ở trên, những năm gần đây, do yêu cầu tăng cường quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực một số ngành, địa phương đã thành lập các tổ chức thanh tra chuyên ngành. Đây cũng là một nội dung của công tác thanh tra, tuy nhiên chưa được điều chỉnh kịp thời ở cấp độ pháp lệnh (luật).

Luật Thanh tra mới kế thừa và phát triển những quy định trên đây về nội dung và phạm vi thanh tra. Theo tinh thần của các quy định tại chương I Luật Thanh tra (các Điều 1, 2 và 4)

⁶ Sắc lệnh số 314 ngày 9-3-2004 của Tổng thống Nga "Về hệ thống và cấu trúc cơ quan hành pháp liên bang". Trích theo: Kalmucova A.V. Hoàn thiện địa vị pháp luật của các cơ quan thanh tra liên bang trong điều kiện cải cách hành chính. Tạp chí Pháp luật Nga, 8/2004 tr.24.

thì thanh tra bao gồm thanh tra nhà nước và thanh tra nhân dân. Thanh tra nhà nước là việc xem xét, đánh giá, xử lý của cơ quan nhà nước đối với việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự quản lý theo thẩm quyền, trình tự, thủ tục được pháp luật quy định. Thanh tra nhân dân là hình thức giám sát của nhân dân thông qua Ban Thanh tra nhân dân đối với việc thực hiện chính sách, pháp luật, việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, việc thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở của cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm ở xã, phường, thị trấn, cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp, doanh nghiệp nhà nước. Đặc biệt, Luật mới xác định chính thức (ở tầm luật) thanh tra chuyên ngành là nằm trong thanh tra nhà nước; và cũng từ đây pháp luật gọi hoạt động thanh tra được thực hiện bởi các cơ quan thanh tra nhà nước (không kể thanh tra chuyên ngành) lâu nay được tổ chức ở Chính phủ, các bộ, các Ủy ban nhân dân là thanh tra hành chính: thanh tra nhà nước bao gồm thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành. 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; 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 việc 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 (Điều 4 Luật Thanh tra).

So với Pháp lệnh Thanh tra năm 1990, Luật Thanh tra không có quy định định nghĩa về thanh tra, nhưng với những nội dung quy định trên cho thấy tinh thần quan niệm về thanh tra (thanh tra là một chức năng thiết yếu của cơ quan quản lý nhà nước) và phạm vi của nó tiếp tục được ghi nhận trong Luật. Trong quá trình soạn thảo và thông qua Luật, có nhiều ý kiến đề nghị không nên coi hoạt động của các Ban Thanh tra nhân dân thuộc phạm vi thanh tra mà chỉ là sự giám sát nhân dân và không nên đưa vào điều chỉnh ở Luật này. Thấy rằng trong giai đoạn hiện nay, việc tổ chức và hoạt động của các Ban Thanh tra nhân

dân là một phương thức thực hiện quyền dân chủ trực tiếp của nhân dân, thể hiện quan điểm của Đảng về xây dựng Nhà nước của dân, do dân và vì dân, và cũng để thực hiện phương châm "dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra" nên Luật vẫn giữ hình thức thanh tra nhân dân trong hoạt động thanh tra nói chung. Hoạt động thanh tra nhân dân phải được tiến hành thường xuyên, liên tục ở xã, phường, thị trấn và trong các cơ quan, tổ chức, đơn vị là những nơi thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở. Tuy nhiên, Ban Thanh tra nhân dân không phải là một bộ phận cấp cơ sở của thanh tra Nhà nước, các cơ quan thanh tra Nhà nước không phải có trách nhiệm hướng dẫn, chỉ đạo, bồi dưỡng nghiệp vụ đối với các Ban Thanh tra nhân dân mà việc đó được giao cho Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp xã (đối với tổ chức thanh tra nhân dân ở xã, phường, thị trấn) và Ban chấp hành Công đoàn cơ sở (đối với tổ chức thanh tra nhân dân ở cơ quan, đơn vị) đảm nhận.

2. Về tổ chức các cơ quan thực hiện hoạt động thanh tra

Theo Pháp lệnh Thanh tra năm 1990 và các văn bản pháp luật khác về thanh tra thì các cơ quan thực hiện hoạt động thanh tra được tổ chức theo nhiều hệ thống, chưa có sự thống nhất, chưa có sự phân biệt giữa các cơ quan tuy cùng nằm trong Hội đồng Bộ trưởng hoặc Ủy ban nhân dân nhưng có tính chất không giống nhau về chức năng, nhiệm vụ. Chẳng hạn, hệ thống tổ chức thanh tra nhà nước bao gồm: Thanh tra Nhà nước, Thanh tra Bộ, Ủy ban Nhà nước, cơ quan thuộc Hội đồng Bộ trưởng; Thanh tra tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và tương đương; Thanh tra sở; Thanh tra huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; Ủy ban nhân dân cấp xã (thực hiện chức năng thanh tra nhà nước ở xã). Trong hệ thống này chưa phân biệt rõ thanh tra trong các cơ quan đều gọi là cơ quan thuộc Hội đồng Bộ trưởng nhưng có chức năng quản lý nhà nước và cơ quan không có chức năng quản lý nhà nước; chưa xác định rõ thanh tra sở là những loại sở nào và đặc biệt là vai trò thanh tra của Ủy ban nhân dân cấp xã có cần không khi mà chính hoạt động của nó là đối tượng của thanh tra cấp trên. Hay trong tổ chức cơ quan thanh tra chuyên ngành cũng rất

đa dạng mỗi nơi mỗi kiểu, nơi thì tổ chức trong Thanh tra Bộ (Bộ Y tế), nơi thì tổ chức tại các cục (Bộ Giao thông - Vận tải, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn) có nơi lại tổ chức riêng hai cơ quan thanh tra (thanh tra nhà nước và thanh tra chuyên ngành) thuộc Bộ (Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội)⁷...

Luật Thanh tra mới quy định hệ thống cơ quan thanh tra nhà nước bao gồm: cơ quan thanh tra được thành lập theo cấp hành chính và cơ quan thanh tra được thành lập ở cơ quan quản lý theo ngành, lĩnh vực. Tổ chức cơ quan thanh tra theo cấp hành chính có: Thanh tra Chính phủ (Thanh tra Nhà nước), Thanh tra tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi chung là Thanh tra tỉnh), Thanh tra huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (gọi chung là Thanh tra huyện). Trong hệ thống này không còn có vai trò thanh tra của Ủy ban nhân dân cấp xã nữa mà việc thanh tra hành chính tại đây được Luật giao cho Thanh tra huyện đảm nhiệm (Điều 21). Tổ chức cơ quan thanh tra theo ngành, lĩnh vực gồm Thanh tra bộ, cơ quan ngang bộ (gọi chung là Thanh tra bộ), Thanh tra sở. Điểm mới ở đây là việc tổ chức Thanh tra bộ thu tất cả về một mối bao gồm cả thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành; đối với các cơ quan thuộc Chính phủ, Luật chỉ quy định thành lập cơ quan thanh tra ở những cơ quan có chức năng quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực và việc tổ chức và hoạt động của cơ quan thanh tra ở đây được áp dụng như đối với Thanh tra bộ; đối với Thanh tra sở, Luật cũng chỉ quy định tổ chức này được thành lập ở những sở thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước theo uỷ quyền của Ủy ban nhân dân cùng cấp hoặc theo quy định của pháp luật chứ không quy định thành lập ở tất cả các cơ quan thuộc Hội đồng Bộ trưởng và các sở như trước đây.

Về mặt thẩm quyền, Luật Thanh tra đã điều chỉnh lại thẩm quyền của một số cơ quan thanh tra nhà nước trong hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo liên quan đến những thay đổi

trong Luật Khiếu nại, tố cáo ban hành năm 1998 và thành lập Toà hành chính trong các Toà án nhân dân để xét xử các khiếu kiện hành chính. Nếu như Pháp lệnh Thanh tra năm 1990 quy định cho Thanh tra Nhà nước trực tiếp giải quyết khiếu nại, tố cáo đối với Bộ trưởng, Chủ nhiệm Ủy ban Nhà nước, Thủ trưởng các cơ quan thuộc Hội đồng Bộ trưởng,...; khiếu nại, tố cáo mà Bộ trưởng, chủ nhiệm Ủy ban Nhà nước, Thủ trưởng các cơ quan thuộc Hội đồng Bộ trưởng đã giải quyết nhưng đương sự còn khiếu nại hoặc phát hiện có vi phạm pháp luật; Thanh tra Bộ, Ủy ban Nhà nước, cơ quan thuộc Hội đồng Bộ trưởng giải quyết khiếu nại, tố cáo mà thủ trưởng cơ quan, đơn vị do thủ trưởng cùng cấp quản lý trực tiếp đã giải quyết, nhưng đương sự còn khiếu nại hoặc phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật; Thanh tra tỉnh, huyện giải quyết khiếu nại, tố cáo mà Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện, giám đốc sở, Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, trưởng phòng, ban đã giải quyết, nhưng đương sự còn khiếu nại hoặc phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật, thì do những thẩm quyền này đã được Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 (với những sửa đổi bổ sung năm 2004) quy định, nên tại Luật Thanh tra mới chỉ quy định theo lối dẫn chiếu: các cơ quan thanh tra các cấp nói trên "thực hiện nhiệm vụ giải quyết khiếu nại, tố cáo theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo", mà như đã biết, Luật Khiếu nại, tố cáo chỉ quy định cho Tổng thanh tra (người đứng đầu Thanh tra Chính phủ) quyền giải quyết khiếu nại mà Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ (chứ không phải các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ như trước đây) đã giải quyết nhưng còn khiếu nại; quyết định này là quyết định giải quyết khiếu nại cuối cùng (Điều 26), còn Chánh thanh tra các cấp, các ngành không được quyền giải quyết các khiếu nại, tố cáo nữa mà chỉ "có trách nhiệm xác minh, kết luận, kiến nghị việc giải quyết khiếu nại, xử lý tố cáo thuộc thẩm quyền giải quyết của thủ trưởng cơ quan cùng cấp" (Điều 27, 62). Nói tóm lại việc giải quyết khiếu nại (và tố cáo) từ nay trở đi chủ yếu chỉ do Thủ trưởng cơ quan hành chính nhà nước thực hiện, cơ quan thanh tra các cấp chỉ giúp Thủ trưởng trong việc giải quyết đó,

⁷ Theo: Trương Khánh Toàn. Thanh tra Bộ, ngành - căn quy về một mối. T/c Nghiên cứu lập pháp, Đặc san số 3 tháng 8/2002

hoặc cá nhân, tổ chức có thể khiếu kiện ra Tòa án để giải quyết.

3. Về cách thức tiến hành hoạt động thanh tra

Điểm mới căn bản của Luật Thanh tra là đã dành một chương lớn để quy định khá chi tiết và đổi mới về hoạt động thanh tra. Nếu như Pháp lệnh Thanh tra năm 1990, tại chương IV với tiêu đề: "Trình tự thanh tra" chỉ quy định một trình tự chung cho các hoạt động thanh tra bao gồm các khâu chính như: ra quyết định thanh tra; nhiệm vụ, quyền hạn của Đoàn thanh tra hoặc Thanh tra viên khi tiến hành thanh tra; kết luận, kiến nghị, quyết định về nội dung thanh tra và quyết định xử lý kết luận, kiến nghị thanh tra... Đặc biệt, theo tinh thần các quy định tại các điều 33, 34 và 35 của Pháp lệnh Thanh tra thì kết luận, kiến nghị, quyết định thanh tra của Đoàn thanh tra hoặc Thanh tra viên mặc nhiên có giá trị pháp lý. Điều 33 quy định: "Khi nhận được kết luận, kiến nghị của Trưởng đoàn thanh tra hoặc Thanh tra viên, người ra quyết định thanh tra phải (TG nhấn mạnh) xem xét và ra quyết định xử lý theo thẩm quyền hoặc kiến nghị cấp có thẩm quyền xử lý..."; Điều 34 quy định: "Thủ trưởng cơ quan, đơn vị hữu quan có trách nhiệm thực hiện đúng các yêu cầu, kiến nghị, quyết định của đoàn thanh tra hoặc Thanh tra viên...". Điều 35 quy định: "Đối tượng thanh tra phải thực hiện đúng các yêu cầu của Trưởng đoàn thanh tra hoặc Thanh tra viên...". Ở đây, vai trò cũng như trách nhiệm và quyền hạn của người ra quyết định thanh tra - chính là người đứng đầu và chịu trách nhiệm về công tác của cơ quan thanh tra đó - lại rất không nổi bật.

Luật Thanh tra quy định lại những điểm này theo hướng làm rõ trình tự hoạt động của các loại hình thanh tra và nêu cao vai trò và trách nhiệm của người ra quyết định thanh tra về các nội dung thanh tra. Luật quy định riêng trình tự hoạt động của từng loại thanh tra: thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành. Trong thanh tra hành chính, điểm mới quan trọng là đã quy định rõ quyền hạn của Trưởng đoàn thanh tra và của các thành viên tham gia đoàn; quy định cụ thể về việc lập báo cáo kết quả thanh tra và giá trị pháp lý của báo cáo đó.

Nếu như ở Pháp lệnh Thanh tra năm 1990, các kết luận, kiến nghị của đoàn thanh tra gần như đã là kết luận cuối cùng thì ở đây báo cáo kết quả thanh tra chưa có giá trị pháp lý đó. Báo cáo này sau khi hoàn thành trong thời hạn quy định được gửi tới người ra quyết định thanh tra. Người ra quyết định thanh tra trong thời hạn luật định ra kết luận thanh tra. Tiếp đến, kết luận này được gửi tới Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp và đối tượng thanh tra. Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước có trách nhiệm xem xét kết luận thanh tra; xử lý đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân có vi phạm; áp dụng các biện pháp theo thẩm quyền hoặc kiến nghị cơ quan Nhà nước có thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục, hoàn thiện cơ chế, chính sách, pháp luật. Đối với hoạt động thanh tra chuyên ngành, về cơ bản cũng giống như trình tự tiến hành thanh tra hành chính. Việc thanh tra chuyên ngành tiến hành theo đoàn thanh tra hoặc thanh tra độc lập. Kết quả thanh tra được thể hiện bằng báo cáo kết quả thanh tra. Người ra quyết định thanh tra chuyên ngành có trách nhiệm ra kết luận thanh tra và có quyền xử phạt vi phạm hành chính theo quy định của pháp luật về xử lý vi phạm hành chính.

4. Về thanh tra nhân dân

Về cơ bản, thanh tra nhân dân vẫn được tổ chức như trước đây. Nghĩa là thanh tra nhân dân được tổ chức dưới hình thức Ban Thanh tra nhân dân được lập ra ở xã, phường, thị trấn, cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp, doanh nghiệp nhà nước với những nhiệm vụ, quyền hạn thể hiện đây là hình thức thanh tra kết hợp tính Nhà nước và tính nhân dân (xã hội). Ban Thanh tra nhân dân giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật, việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, việc thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở. Khi phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật thì kiến nghị người có thẩm quyền xử lý theo quy định của pháp luật và giám sát việc thực hiện kiến nghị đó. Kiến nghị với Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn, người đứng đầu cơ quan Nhà nước, đơn vị sự nghiệp... khác phục những sơ hở, thiếu sót được phát hiện qua việc giám sát. Khi cần thiết được Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn, người đứng đầu cơ quan Nhà nước, đơn vị sự nghiệp, doanh

ngiệp Nhà nước giao xác minh những vụ việc nhất định. Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp xã, người đứng đầu cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp, doanh nghiệp nhà nước, Ban chấp hành Công đoàn cơ sở có trách nhiệm tạo mọi điều kiện để Ban Thanh tra hoạt động. Vấn đề có nên tiếp tục coi thanh tra nhân dân là một hình thức thanh tra nữa hay không cần tiếp tục nghiên cứu làm sáng tỏ thêm và quy định lại sau này.

5. Về hoạt động thanh tra trong các cơ quan khác của Nhà nước, trong Quân đội nhân dân, Công an nhân dân

Luật Thanh tra không quy định cụ thể về hoạt động thanh tra trong các cơ quan khác của nhà nước như Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, cơ quan thuộc Chính phủ không có chức năng quản lý Nhà nước cũng như trong Quân đội nhân dân và Công an nhân dân. Luật cho phép các cơ quan nhà nước khác căn cứ vào quy định của Luật và các quy định khác của pháp luật, trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình tổ chức và chỉ đạo hoạt động thanh tra trong ngành, cơ quan mình. Với quy định này sẽ khắc phục được tình trạng tổ chức dập khuôn cơ quan thanh tra trong các cơ quan nhà nước khác nhau, nhất là trong các cơ quan một thời gọi chung là cơ quan thuộc Hội đồng Bộ trưởng nhưng không có chức năng quản lý nhà nước. Tổ chức và hoạt động thanh tra trong Quân đội nhân dân, Công an nhân dân do Chính phủ quy định.

Thay lời kết luận

Có thể thấy rằng Luật Thanh tra mới ra đời về cơ bản đã hoàn thiện thêm một bước nền tảng pháp lý của hoạt động thanh tra ở nước ta trong giai đoạn đổi mới. Tuy nhiên, có một số nội dung, theo chúng tôi, là chưa được Luật giải quyết thỏa đáng (hoặc có thể nói là giải quyết chưa thành công) như:

- Vấn đề quy định định nghĩa về thanh tra trong Pháp lệnh Thanh tra năm 1990 đã bị Luật mới bỏ đi là không hợp lý. Lẽ ra Luật nên giữ lại quy định này với những bổ sung cần thiết làm rõ hơn bản chất của thanh tra như là một chức năng thiết yếu của quản

lý Nhà nước, một hoạt động góp phần làm trong sạch bộ máy Nhà nước, bảo đảm thực hiện nghiêm chỉnh chính sách, pháp luật, kỷ luật, kỷ cương Nhà nước.

- Việc chính thức hoá hoạt động thanh tra chuyên ngành mang ý nghĩa tích cực ở chỗ đã ghi nhận chính thức hình thức thanh tra này, thống nhất hoá về tổ chức và hoạt động của các cơ quan thanh tra chuyên ngành lâu nay vốn được tổ chức khác nhau. Tuy nhiên, xét về tính chất công việc thì hình thức thanh tra chuyên ngành chỉ mang tính chất nhất thời, không phải là cái bản chất của thanh tra, lẽ ra Luật cần thể hiện theo hướng giảm bớt đi bằng cách chuyển giao cho các cơ quan bảo vệ pháp luật thực hiện, còn thanh tra chỉ tập trung vào thanh tra hành chính thôi.

- Tương tự, việc coi thanh tra nhân dân là một hình thức thanh tra nhưng lại định nghĩa đây là hình thức giám sát của nhân dân có cái gì đó không ổn. Hơn nữa, trong Luật này không quy định chức năng thanh tra hành chính của Ủy ban nhân dân cấp xã nữa nhưng vẫn giữ quy định Chủ tịch Ủy ban nhân dân có thể giao cho Ban Thanh tra nhân dân xã, phường, thị trấn xác minh những vụ việc nhất định - là phương thức giúp chức danh này thực hiện quyền thanh tra hành chính - rõ ràng là không phù hợp. Có lẽ nên mạnh dạn nghiên cứu tách hoạt động này của nhân dân cùng với hoạt động giám sát của các tổ chức chính trị - xã hội, đoàn thể quần chúng thành một loại hình giám sát nhân dân đối với bộ máy nhà nước sẽ được quy định trong một đạo luật khác - Luật Giám sát nhân dân.

- Việc Luật Thanh tra bỏ chức năng thanh tra hành chính của Ủy ban nhân dân cấp xã có lẽ là hơi vội vàng. Với tư cách là một cấp cơ quan quản lý nhà nước, Ủy ban nhân dân cấp xã vẫn cần phải thực hiện công tác thanh tra trong hoạt động quản lý của mình chứ không thể để cho Thanh tra cấp huyện đảm nhiệm. Hơn nữa, hiện nay nhà nước ta đã xác lập chế độ cán bộ, công chức ở xã, phường, thị trấn thì công tác này càng cần thiết.