

Thanh tra bộ và thanh tra chuyên ngành trong tiến trình phát triển của pháp luật về thanh tra

■ T.S ĐỖ XUÂN ĐÔNG (*)

Mục tiêu của hoạt động thanh tra là để bảo đảm sự tuân thủ pháp luật, phát huy nhân tố tích cực, phát hiện những sơ hở, khiếm khuyết trong cơ chế quản lý, chính sách, pháp luật để kiến nghị cấp có thẩm quyền giải quyết. Thanh tra là một công cụ của quản lý nhà nước, như Bác Hồ đã nói "thường vì cơ quan, địa phương, bộ phận hay công việc nào có chỗ không đúng, chỗ sai lầm mới cần thanh tra". Do đó, mục đích hàng đầu của thanh tra phải là nhằm phòng ngừa, phát hiện và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật. Mặt khác, quá trình thanh tra cũng nhằm phát hiện những sơ hở trong cơ chế quản lý, chính sách, pháp luật, giúp cơ quan nhà nước có thẩm quyền có biện pháp khắc phục kịp thời. Việc khắc phục ở đây đã bao hàm cả việc sửa đổi, bổ sung những cơ chế, chính sách, quy định hiện có và việc ban hành mới những chính sách, pháp luật cần thiết nhằm hoàn thiện cơ chế, chính sách, pháp luật, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước. Trong sự phát triển của pháp luật về thanh tra thì những quy định về khái niệm, tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra Bộ và thanh tra chuyên ngành cũng không ngừng được nghiên cứu hoàn thiện.

I. Thanh tra Bộ và Thanh tra chuyên ngành theo Pháp lệnh Thanh tra 1990

Theo Điều 13 Pháp lệnh Thanh tra, Thanh tra Bộ "thực hiện quyền thanh tra trong phạm vi quản lý nhà nước của Bộ...". Như vậy, Pháp lệnh Thanh tra – không hiểu do vô tình hay hữu ý mà cũng không quy định khái niệm Thanh tra Bộ, chỉ nêu chức năng, nhiệm vụ của Thanh tra Bộ mà thôi. Pháp lệnh cũng chưa xác định rõ Thanh tra Bộ là tổ chức thanh tra nhà nước đặt ở Bộ hay cũng chỉ là một tổ chức thuộc Bộ như các tổ chức thuộc Bộ khác (Cục, Vụ, Viện...).

Tuy Pháp lệnh chưa quy định thuật ngữ "thanh tra chuyên ngành", nhưng xuất phát từ yêu cầu thực tế của công tác quản lý Nhà nước về chuyên môn kỹ thuật, nên trong một số Luật, Pháp lệnh được ban hành sau Pháp lệnh

Thanh tra như Luật bảo vệ sức khỏe nhân dân, Luật hàng hải, Pháp lệnh thống kê, kế toán, Pháp lệnh thú y... đã quy định về thanh tra chuyên ngành. Thông qua các quy định của các văn bản quy phạm này có thể hiểu thanh tra chuyên ngành là thanh tra thực hiện chức năng quản lý Nhà nước chuyên ngành. Thanh tra chuyên ngành có chức năng thanh tra thực hiện các quy định pháp luật có liên quan đến chuyên môn kỹ thuật, đặc thù của chuyên ngành đó mà không phải là thanh tra về chính sách, pháp luật, thanh tra xét giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân và cũng không phải là thanh tra nhân dân theo quy định tại Pháp lệnh thanh tra. Về mục đích, thanh tra chuyên ngành góp phần tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa, tăng cường kỷ cương pháp luật trong quản lý Nhà nước, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, các quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức và công dân trong phạm vi được quy định.

Nghiên cứu chức năng thanh tra xét giải quyết khiếu nại, tố cáo của Thanh tra Bộ với thanh tra chuyên ngành cũng giúp làm rõ hơn sự khác biệt của hai hoạt động này.

Thanh tra xét giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân là thanh tra khi có đơn thư yêu cầu, đề nghị, khiếu nại, tố cáo của một người hoặc tổ chức nào đó về một hoặc nhiều lĩnh vực như tham nhũng, hối lộ, lòng quyền, trù úm, vi phạm các nguyên tắc quản lý, tài chính... Ví dụ, khi có đơn thư của cá nhân, tập thể hay của cơ quan báo chí phát hiện thấy có dấu hiệu vi phạm pháp luật của một đơn vị trực thuộc Bộ thì Thanh tra Bộ đó sẽ thành lập Đoàn thanh tra để xác minh, làm rõ và kiến nghị cấp có thẩm quyền giải quyết. Trong khi đó, thanh tra chuyên ngành là thanh tra chủ động, thường xuyên trong việc thực hiện các quy định chuyên môn kỹ thuật liên quan đến ngành đó. Ví dụ: thanh tra chuyên ngành về dược là thanh tra thực hiện các quy định pháp luật về sản xuất, lưu hành, sử dụng dược phẩm... của các cơ sở Nhà nước, tập thể và tư nhân.

Một vấn đề nữa cũng có thể phân biệt được là quyền hạn của thanh tra viên chuyên

(*) Chánh Thanh tra Bộ Nội vụ

ngành khi thực hiện quyền năng của mình trong hoạt động lĩnh vực thanh tra. Thanh tra viên xét, giải quyết khiếu nại tố cáo của công dân sau khi kết thúc đợt thanh tra chỉ được quyền kiến nghị các tổ chức, cá nhân vi phạm việc thực hiện yêu cầu của Đoàn thanh tra theo các quy định của pháp luật, còn thanh tra viên của tổ chức thanh tra chuyên ngành có quyền xử phạt các vi phạm hành chính về chuyên ngành theo Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính và Nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Pháp lệnh này trong lĩnh vực quản lý Nhà nước thuộc chuyên ngành.

II. Thanh tra Bộ và Thanh tra chuyên ngành trong quá trình xây dựng Luật Thanh tra

Có thể nói, Pháp lệnh Thanh tra được ban hành ngày 1/4/1990 là bước tiến quan trọng so với các quy định trước đó, lần đầu tiên hình thành khung pháp lý tương đối đồng bộ, đã có những đóng góp tích cực trong việc bảo đảm cho công tác thanh tra, kiểm tra hoạt động theo pháp luật.

Tuy nhiên, qua gần 15 năm thực hiện trong bối cảnh phát triển nền kinh tế theo cơ chế thị trường định hướng XHCN có sự quản lý của Nhà nước, hội nhập kinh tế khu vực và quốc tế, Pháp lệnh Thanh tra năm 1990 đã bộc lộ những hạn chế và bất cập, cần được sửa đổi, bổ sung. Mô hình tổ chức của các cơ quan thanh tra trong hệ thống cơ quan quản lý hành chính nhà nước cần phải được xác định rõ phù hợp với yêu cầu cải cách hành chính nhà nước, lập lại trật tự trong tổ chức và hoạt động thanh tra. Đồng thời cũng cần quy định cụ thể về nhiệm vụ, quyền hạn, trình tự hoạt động của từng loại cơ quan thanh tra. Như vậy, yêu cầu xây dựng Luật thanh tra đã được đặt ra nhằm giải quyết triệt để những vấn đề trên.

Tại kỳ họp thứ 4 của Quốc hội khóa XI (tháng 10/2003), Chính phủ đã trình dự án Luật thanh tra theo Tờ trình số 1327/CP-PC ngày 01 tháng 10 năm 2003. Quốc hội đã thảo luận ở Tổ và tại Hội trường về dự thảo Luật này. Trên cơ sở ý kiến của các vị đại biểu Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã chỉ đạo các cơ quan hữu quan tiếp thu, chỉnh lý một bước dự thảo Luật để đưa ra Hội nghị đại biểu Quốc hội chuyên trách (tháng 2/2004) và gửi về các Đoàn đại biểu Quốc hội thảo luận, góp ý kiến.

Trong quá trình xây dựng Dự án Luật có 2 loại ý kiến về mô hình tổ chức của Thanh tra Bộ và thanh tra chuyên ngành.

Loại ý kiến thứ nhất cho rằng nên giữ mô hình tổ chức thanh tra bộ như hiện nay, theo đó đối với những Bộ quản lý nhiều ngành, nhiều lĩnh vực thì bên cạnh cơ quan Thanh tra có nhiệm vụ

thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc quyền quản lý trực tiếp của Bộ, cơ quan ngang Bộ (thanh tra hành chính) còn có các cơ quan thanh tra chuyên ngành độc lập ở Tổng cục, Cục thuộc Bộ làm nhiệm vụ thanh tra việc các cơ quan, tổ chức và công dân chấp hành pháp luật có liên quan đến lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ, cơ quan ngang Bộ (thanh tra chuyên ngành).

Ưu điểm của mô hình này là ổn định bộ máy như đã tổ chức hiện nay, bảo đảm tính chuyên môn trong hoạt động thanh tra, phân định rõ chức năng, nhiệm vụ của từng loại thanh tra, nhưng có nhược điểm là cùng một Bộ vừa có thanh tra ở Bộ, vừa có thanh tra ở Tổng cục, Cục thuộc Bộ nên bộ máy thanh tra rất chồng chéo, nhiều đầu mối, gây khó khăn cho công tác quản lý, chỉ đạo, điều hành hoạt động của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ...

Loại ý kiến thứ hai cho rằng mỗi Bộ, cơ quan ngang Bộ chỉ nên tổ chức một cơ quan thanh tra, kể cả những Bộ, cơ quan ngang Bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực; cơ quan thanh tra này sẽ vừa làm nhiệm vụ thanh tra hành chính vừa làm nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành. Căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ cụ thể của từng Bộ, cơ quan ngang Bộ mà Chính phủ sẽ quy định tổ chức bộ máy của Thanh tra Bộ. Cơ quan thanh tra Bộ thực hiện nhiệm vụ thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc quyền quản lý trực tiếp của Bộ (thanh tra hành chính); thanh tra việc các cơ quan, tổ chức, cá nhân chấp hành pháp luật có liên quan đến lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ, cơ quan ngang Bộ (thanh tra chuyên ngành).

Ưu điểm của mô hình này là tập trung đầu mối phù hợp với chủ trương cải cách hành chính. Tuy nhiên, tổ chức theo mô hình này cần có sự chỉ đạo chặt chẽ để tránh hiện tượng có thể xảy ra là sự lẫn lộn khi thực hiện chức năng thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành.

Sau khi thảo luận, chiếu 26/5/2004 toàn văn dự thảo Luật thanh tra đã được Quốc hội đã biểu quyết thông qua với 372 phiếu thuận, chiếm 75%. Như vậy Luật thanh tra sẽ chính thức có hiệu lực từ ngày 1/10/2004, thay thế Pháp lệnh thanh tra năm 1990 với những nội dung đổi mới cơ bản, tạo tiền đề để xây dựng một khung pháp lý thống nhất, giúp cho hoạt động thanh tra, kiểm tra ngày một hoàn thiện. Và, tổ chức mô hình Thanh tra Bộ theo loại ý kiến thứ hai đã được lựa chọn vì có nhiều ưu điểm, đáp ứng được yêu cầu cải cách hành chính.

Đối tác và hợp tác công - tư...

(Tiếp theo trang 16)

(3) Nghị quyết 90/CP ngày 21/8/1997 của Chính phủ

(4) Nghị định 86/2002 định nghĩa các loại hình sự nghiệp thuộc các Bộ. Các đơn vị sự nghiệp này được thành lập để thực hiện chức năng cung cấp dịch vụ công trên lĩnh vực thuộc Bộ quản lý.

(5) Một trong nhiều vụ tham ô, tham nhũng của các chủ thể cung cấp dịch vụ thuộc các bộ, ngành ở Việt Nam đã được đưa ra xét xử như vụ Lã Thị Kim Oanh cho thấy sự yếu kém của việc sử dụng, quản lý tài chính của nhà nước bởi chính các đơn vị cung cấp dịch vụ do nhà nước thành lập (bộ).

(6) Các công trình hạ tầng kém chất lượng, lún, nứt... chỉ được phát hiện khi xảy ra và lúc đó mới biết được: thiếu sắt, thép, bê tông mác thấp, cọc móng không đúng tiêu chuẩn... Khó có thể khắc phục (nếu không mất thêm nhiều triệu, nhiều tỷ đồng...).

(7) Trong bài viết này không có ý định đi sâu nghiên cứu bản chất của bảo hiểm, do đó tiếp cận chỉ mang tính định hướng chung.

(8) Dịch vụ bảo hiểm y tế cho người nghèo là một chính sách rất nhân đạo của Đảng và Nhà nước ta. Cũng như dịch vụ bảo hiểm y tế cho cán bộ, công chức, nếu không có những sự thay đổi trong cách tư duy về cung cấp dịch vụ được bảo hiểm, chất lượng các loại dịch vụ được bảo hiểm rất hạn chế. Điều này cũng giống như trường hợp Nhà nước có chính sách bán nhà cho người có thu nhập thấp, nhưng khi triển khai bán nhà cho người có thu nhập thấp, họ được cung cấp nhà chất lượng thấp. Điều đó dẫn đến nhiều khó khăn cho họ khi họ mua nhà giá thấp nhưng chi phí để duy trì lại rất cao.

(9) Điều 8 của Điều lệ bảo hiểm y tế ban hành kèm theo Nghị định 58/1998/NĐ-CP ngày 13/8/1998. Nhưng hiện nay, giao quyền tự chủ cho các đơn vị sự nghiệp (nhà nước) cung cấp dịch vụ y tế, liệu viện phí do ai quy định.

(10) Bảo hiểm y tế bắt buộc theo điều lệ bảo hiểm y tế chỉ dành cho những người "của nhà nước".

(11) Hiệp hội chăm sóc sức khỏe cộng đồng ở Saskatoon (Canada) phục vụ chăm sóc sức khỏe ban đầu cho khoảng 25.000 bệnh nhân.

(12) Điều 1 của Luật hợp tác xã (1996) đã xác định: hợp tác xã là tổ chức kinh tế tự chủ do những người lao động có nhu cầu, lợi ích chung, tự nguyện cùng góp vốn, góp sức lập ra theo quy định của pháp luật để phát huy sức mạnh của tập thể và của từng xã viên nhằm giúp nhau thực hiện có hiệu quả hơn các hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ và cải thiện đời sống, góp phần phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

III. Thanh tra Bộ và Thanh tra chuyên ngành theo quy định của Luật Thanh tra

Với sự ra đời của Luật Thanh tra, Thanh tra Bộ sẽ là cơ quan đầu mối giúp Bộ trưởng nắm toàn bộ công tác thanh tra của Bộ cả về thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành đối với những ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý của Bộ. Để làm được điều này, Thanh tra Bộ sẽ được tổ chức theo hướng có bộ phận làm thanh tra hành chính và một hoặc một số bộ phận làm nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành (phụ thuộc vào số lượng các lĩnh vực mà Bộ quản lý). Các thanh tra chuyên ngành này có thể được đặt ở Bộ hoặc ở các cơ quan của Bộ chịu trách nhiệm quản lý về ngành, lĩnh vực đó (đối với một số ngành tổ chức theo hệ thống dọc). Tuy nhiên, về danh nghĩa, đây vẫn là cơ quan thanh tra của Bộ, chịu sự chỉ đạo, hướng dẫn về tổ chức, nghiệp vụ của Chánh Thanh tra Bộ, đồng thời chịu sự điều hành của người chịu trách nhiệm quản lý ngành, lĩnh vực liên quan.

Khắc phục việc Pháp lệnh Thanh tra không quy định khái niệm Thanh tra Bộ mà chỉ xác định chức năng, nhiệm vụ, Luật Thanh tra 2004 đã quy định rõ là Thanh tra Bộ là cơ quan của Bộ, có trách nhiệm giúp Bộ trưởng quản lý nhà nước về công tác thanh tra, thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành trong các lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ. Thanh tra Bộ chịu sự chỉ đạo trực tiếp của Bộ trưởng, đồng thời chịu sự chỉ đạo, hướng dẫn về công tác, tổ chức, nghiệp vụ thanh tra của Thanh tra Chính phủ. Chánh Thanh tra Bộ do Bộ trưởng bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức sau khi thống nhất với Tổng Thanh tra. (Trước đây, việc bổ nhiệm, miễn nhiệm Chánh Thanh tra Bộ do Bộ trưởng đề nghị Tổng Thanh tra Nhà nước trình Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm).

Tuy nhiên, Luật Thanh tra cũng chỉ có thể quy định những nguyên tắc cơ bản về về tổ chức và hoạt động của thanh tra nhà nước (và thanh tra nhân dân), là khung pháp luật cơ bản để điều chỉnh mọi hoạt động trong lĩnh vực thanh tra. Vì vậy, để có thể quy định chi tiết và hướng dẫn thực hiện các nguyên tắc luật định này để nhanh chóng đưa các quy định của Luật vào cuộc sống thì việc nghiên cứu, ban hành hệ thống các văn bản dưới luật là rất cần thiết và cấp bách, đòi hỏi sự đầu tư thích đáng của các cơ quan có thẩm quyền. Việc tổ chức nghiên cứu các đề tài khoa học như "Tổ chức, hoạt động và mối quan hệ giữa Thanh tra Bộ và thanh tra chuyên ngành - Thực trạng và giải pháp" và các đề tài cấp Bộ khác đã đáp ứng được yêu cầu này. ■