

# THANH TRA CÔNG VỤ - VAI TRÒ, THỰC TRẠNG VÀ PHƯƠNG HƯỚNG HOÀN THIỆN

T.S ĐỖ XUÂN ĐÔNG (\*)

**V**ai trò của thanh tra công vụ đối với hoạt động công vụ và xây dựng bộ máy hành chính nhà nước trong sạch, vững mạnh rất quan trọng.

Công vụ nhà nước là hoạt động do cán bộ, công chức nhà nước tiến hành nhằm thực hiện các chức năng của nhà nước. Hoạt động công vụ nhà nước là một dạng lao động xã hội. Hoạt động này đòi hỏi sự tham gia của nhiều lĩnh vực khoa học và nghề nghiệp. Nhưng, nhiệm vụ cơ bản nhất của công chức nhà nước là thực hiện chức năng quản lý nhà nước và tổ chức hoạt động công vụ nhà nước trên cơ sở pháp luật và bảo đảm pháp chế xã hội chủ nghĩa.

Yêu cầu điều chỉnh pháp luật đối với hoạt động công vụ nhà nước đang đặt ra cấp bách là làm thế nào để công chức nhà nước thực hiện đúng thẩm quyền của mình, không lạm dụng quyền lực để đi đến tham nhũng, hối lộ và thực hiện các hành vi vi phạm pháp luật khác như vi phạm kỷ luật cơ quan, pháp luật nhà nước; không hoàn thành trách nhiệm cá nhân về chất lượng, khối lượng công việc, hiệu quả công vụ; từ chối thực hiện các dịch vụ hành chính đối với công dân, cơ quan, tổ chức mà không có căn cứ pháp lý. Muốn vậy, nhất thiết phải có cơ quan thanh tra việc thực hiện chế độ công vụ của công chức. Bởi vì, chống sách nhiễu, tiêu cực, tắc trách trong hoạt động công vụ của công chức nhưng lại không có lực lượng thanh tra công vụ chuyên nghiệp để thanh tra, kiểm tra hành vi của cán bộ, công chức thì không thể chống được. Thanh tra công vụ là một trong những phương thức, biện pháp quan trọng nhất để đảm bảo pháp chế,

kỷ luật nhà nước trong hoạt động công vụ.

Công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước ở nước ta đã tiến hành trên mười năm và đã đạt được những kết quả rất quan trọng. Tuy nhiên, thực tế cho thấy còn không ít thủ tục hành chính gây phiền hà, cản trở công việc của người dân, các tổ chức. Không những vậy, người dân vẫn còn than phiền nhiều về tình trạng cán bộ, công chức quan liêu, cửa quyền. Làm gì để hạn chế tình trạng trên và xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại hóa, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả theo nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa dưới sự lãnh đạo của Đảng; xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất và năng lực đáp ứng yêu cầu của công cuộc xây dựng, phát triển đất nước, thực hiện được đầy đủ quyền làm chủ của nhân dân, tăng cường được pháp chế, kỷ cương nhà nước đang yêu cầu phải có những giải pháp khả thi. Để đạt mục tiêu đó thì không thể không tăng cường vai trò của thanh tra công vụ.

Muốn khắc phục những tồn tại, yếu kém của bộ máy hành chính hiện nay thì không thể chỉ nói chung chung như: phải xây dựng nhân cách đạo đức chuẩn mực của cán bộ, công chức; chất lượng cán bộ, công chức quyết định chất lượng và hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước. Vì vậy, xây dựng bộ máy nhà nước trong sạch, vững mạnh chính là phải tạo dựng được đội ngũ cán bộ, công chức liêm khiết, hết lòng vì công việc; cán bộ, công chức không phải đứng trên nhân dân mà phải là "công bộc cho nhân dân"; muốn nâng cao chất lượng cán bộ, công chức, ngoài việc bồi dưỡng, giáo dục để trẻ hóa đội ngũ, còn phải

(\*) Chánh Thanh tra Bộ Nội vụ

đề cao kỷ luật hành chính, hình thành cơ chế thường xuyên đưa ra khỏi bộ máy nhà nước những cán bộ, công chức không đủ năng lực, trình độ, những người vi phạm pháp luật, vi phạm đạo đức nghề nghiệp, lợi dụng chức vụ sách nhiễu dân...

Và, cũng không ổn nếu như "chế tài" để bảo đảm thực hiện những điều đó chỉ là: "khuyến khích cho mọi người dân phát huy tinh thần làm chủ, phát hiện, đấu tranh với những hiện tượng vi phạm, những nhiễu, tiêu cực của cán bộ, công chức", trong khi lẽ ra người dân phải là đối tượng được bảo vệ một cách dứt khoát rõ ràng trước những hiện tượng vi phạm, những nhiễu của bộ máy hành chính, của đội ngũ công chức hành chính.

Thực tế đó cho thấy đã đến lúc phải có một đội ngũ thanh tra chuyên trách và chuyên nghiệp giám sát việc thực hiện chế độ công vụ của cán bộ, công chức hành chính - những người mà quyền hành được trao rất nhiều nhưng dường như lại không phải chịu sự kiểm tra thường xuyên của bất kỳ cơ quan nào và dường như cũng không phải chịu trách nhiệm gì về hành vi công vụ của mình. Thanh tra công vụ là một nội dung, một loại hoạt động không thể thiếu của quản lý nhà nước. Chính vì vậy, thời gian qua Chính phủ luôn đề cao vai trò của thanh tra công vụ đối với hoạt động công vụ và xây dựng bộ máy hành chính nhà nước trong sạch, vững mạnh.

Tại kỳ họp thứ 5, Quốc hội khóa XI, Báo cáo của Chính phủ đã nhấn mạnh: "... đặt Thanh tra công vụ thành một công tác thường xuyên trong chương trình làm việc của cán bộ lãnh đạo. Việc xiết chặt kỷ luật, kỷ cương hành chính đi đôi với việc thực hiện nghiêm chỉnh các quy chế dân chủ, công khai trong hoạt động của các cơ quan hành chính và cán bộ, công chức là giải pháp quan trọng nhất trong lúc này để làm trong sạch bộ máy, chống quan liêu, tham nhũng, nâng cao uy tín và hiệu lực quản lý Nhà nước".

Báo cáo của Chính phủ tại kỳ họp thứ 6, Quốc hội khóa XI tiếp tục khẳng định và nhấn mạnh: "Tăng cường kiểm tra, thanh tra, xử lý vi phạm trong việc thực hiện chế độ công vụ của cán bộ, công chức. Sớm ban hành một

văn bản quy phạm pháp luật về thanh tra công vụ". Cũng trong kỳ họp thứ 6 Quốc hội khóa XI, Thủ tướng Chính phủ yêu cầu: "Từng bộ trưởng, chủ tịch các tỉnh, thủ trưởng các cơ quan phải thanh tra công vụ, thanh tra việc làm của từng nhân viên trong bộ máy. Khâu nào để xảy ra tiêu cực, tham nhũng, những nhiễu, ta tập trung thanh tra".

Trả lời phỏng vấn báo chí, sau khi nêu rõ thanh tra công vụ là một trong những công đoạn không thể thiếu của quản lý nhà nước nhưng hiện nay chúng ta thực hiện còn yếu, Bộ trưởng Bộ Nội vụ Đỗ Quang Trung khẳng định sắp tới các cơ quan hành chính nhà nước chỉ tập trung vào hai nhiệm vụ chủ yếu là xây dựng, hoàn thiện thể chế và thanh tra, kiểm tra việc thực hiện (thanh tra công vụ). Những điều đó khẳng định, không phải ngẫu nhiên mà vai trò của thanh tra công vụ, những yêu cầu về tăng cường thanh tra công vụ lại được Chính phủ đặt ra có tính cấp bách như hiện nay.

Tóm lại, trong bối cảnh hiện nay thì thanh tra công vụ không chỉ là một đòi hỏi bức thiết, một yêu cầu tự thân đối với bộ máy hành chính nhà nước nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý hành chính và trật tự, kỷ cương, kỷ luật hành chính của đội ngũ công chức mà còn là quyết tâm rất lớn của Chính phủ. Để quyết tâm đó trở nên hiện thực thì một vấn đề quan trọng đặt ra hiện nay là làm rõ thực trạng tổ chức và hoạt động của thanh tra công vụ và pháp luật về thanh tra công vụ hiện nay từ đó có phương hướng hoàn thiện phù hợp trong thời gian tới.

Thực trạng tổ chức và hoạt động của hệ thống cơ quan thanh tra công vụ hiện nay và phương hướng hoàn thiện thời gian tới.

Căn cứ quy định của Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001 và Nghị định số 86/2002/NĐ-CP quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ, các bộ, cơ quan ngang bộ đều đã thành lập Thanh tra Bộ. Trên thực tế, Thanh tra Bộ và hệ thống Thanh tra Sở đã thực hiện công tác thanh tra công vụ. Có thể thấy rõ điều này qua quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra Bộ tại khoản 1 và 2 Điều 25 Luật Thanh tra:

“1. Thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ của cơ quan, đơn vị thuộc quyền quản lý trực tiếp của bộ.

2. Thanh tra việc chấp hành pháp luật chuyên ngành của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phạm vi quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực do bộ phụ trách...”

Và, nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra Sở quy định tại khoản 1 và 2 Điều 28 Luật Thanh tra:

“1. Thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ của cơ quan, đơn vị thuộc quyền quản lý trực tiếp của sở.

2. Thanh tra việc chấp hành pháp luật chuyên ngành của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong lĩnh vực quản lý do sở phụ trách”.

Tuy nhiên, trên thực tế, nếu tổ chức và hoạt động của hệ thống Thanh tra Chính phủ đã được xác định cụ thể và chi tiết bởi một hệ thống nhiều văn bản quy phạm pháp luật (gần đây nhất là Luật Thanh tra) thì ngược lại, xét trong tổng thể bộ máy hành chính nhà nước và các thể chế pháp lý liên quan, cho đến nay tổ chức và hoạt động của hệ thống cơ quan thanh tra công vụ vừa thiếu về số lượng, vừa yếu về chất lượng do chưa chuyên nghiệp hóa. Đây là khiếm khuyết lớn trong quản lý công chức thời gian qua mà hệ quả của nó là những bất cập và sai phạm của bộ máy hành chính và đội ngũ công chức không được phát hiện và xử lý kịp thời khiến nhân dân bất bình chính đáng đến mức Thủ tướng và các thành viên Chính phủ phải nhiều lần lên tiếng cảnh báo.

Xét về số lượng thì tuy các cơ quan hành chính và đội ngũ công chức hành chính không chiếm số lượng đông đảo nhất trong bộ máy nhà nước và đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước, nhưng hành vi công vụ của công chức hành chính tác động và ảnh hưởng trực tiếp nhất tới sự tăng trưởng, phát triển và ổn định kinh tế - xã hội của đất nước do đó rất dễ dẫn đến tình trạng lạm quyền. Và, tình trạng lạm quyền của bộ máy hành chính cũng đáng lo ngại bởi quyền bị lạm dụng lại là quyền tổ chức - quyền quan trọng nhất của bộ máy nhà nước. Nhưng hiện nay số lượng công chức làm công tác thanh tra công vụ chỉ chiếm số lượng rất nhỏ và lại không chuyên nghiệp, do

vậy rất khó kiểm soát hành vi công vụ của đội ngũ công chức hành chính.

Đó cũng chính là những lý do đòi hỏi tổ chức và hoạt động của hệ thống cơ quan thanh tra công vụ thời gian tới phải được hoàn thiện theo hướng là công cụ kiểm soát hoạt động công vụ của các cơ quan hành chính và đội ngũ công chức. Theo nghĩa đó, thanh tra công vụ là một nội dung của quản lý nhà nước đối với công chức được tiến hành bởi cơ quan thanh tra công vụ theo một trình tự được quy định bởi pháp luật về thanh tra công vụ nhằm phát huy nhân tố tích cực và phòng ngừa, xử lý các vi phạm góp phần xây dựng đội ngũ công chức nhà nước và bộ máy hành chính nhà nước trong sạch, vững mạnh. Nói cách khác, thanh tra công vụ là thanh tra việc thực hiện trách nhiệm, nghĩa vụ của công chức đã được quy định trong các văn bản pháp luật hành chính, trực tiếp và trước hết là pháp luật về cán bộ, công chức. Thanh tra công vụ phải được giao quyền yêu cầu công chức chấm dứt hành vi vi phạm, thực hiện đúng trách nhiệm, nghĩa vụ và tạm đình chỉ công tác của công chức khi vi phạm kỷ luật. Điều này tất yếu dẫn đến yêu cầu phải hoàn thiện pháp luật về thanh tra công vụ.

Về thực trạng và phương hướng hoàn thiện pháp luật về thanh tra công vụ, thanh tra công vụ đang là đòi hỏi rất bức thiết trong việc chấn chỉnh kỷ luật, kỷ cương của hoạt động công vụ và xây dựng bộ máy hành chính trong sạch, vững mạnh. Tuy nhiên, những vấn đề cơ bản nhất hiện nay về tổ chức và hoạt động của hệ thống này lại đặt ra yêu cầu phải sớm xây dựng, hoàn thiện pháp luật về thanh tra công vụ.

Cho đến nay, trong hệ thống pháp luật của nhà nước ta đã và đang có một số nhân tố pháp lý mang tính nguyên tắc và một số văn bản quy phạm pháp luật từng bước đặt cơ sở pháp lý cho việc xây dựng, hoàn thiện pháp luật về thanh tra công vụ. Trước hết, Điều 12 Hiến pháp 1992 đã xác lập nguyên tắc hiến định: “Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật và không ngừng tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa”. Nguyên tắc này đặt ra yêu cầu trong quản lý nhà nước nói chung, quản lý đội ngũ công chức và hoạt

động công vụ nói riêng không thể không có hệ thống thể chế và thiết chế về thanh tra công vụ với tư cách là công cụ quản lý thiết yếu để hình thành cơ chế tuân thủ pháp luật, cơ chế kiểm soát quyền lực của bộ máy hành chính nhà nước. Cụ thể hóa nguyên tắc nêu trên của Hiến pháp 1992, các văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước như Luật Tổ chức Chính phủ, các Nghị định của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các bộ, cơ quan ngang bộ đã đặt cơ sở pháp lý rất quan trọng cho việc xác định vị trí pháp lý của hệ thống cơ quan thanh tra công vụ. Các văn bản quy phạm pháp luật quy định về tiêu chuẩn, tuyển dụng, sử dụng, quản lý cán bộ, công chức và công chức ngạch thanh tra nói riêng; về công tác thanh tra, kiểm tra; về giải quyết khiếu nại, tố cáo; về xử lý kỷ luật cán bộ, công chức... là cơ sở pháp lý để quy định tiêu chuẩn công chức thanh tra công vụ cũng như xác định đối tượng, phạm vi và nội dung, trình tự tiến hành hoạt động thanh tra công vụ. Cơ sở pháp lý liên quan trực tiếp nhất đến việc xây dựng, hoàn thiện pháp luật về thanh tra công vụ là Luật Công vụ. Với tính chất là luật nội dung, Luật Công vụ là điều kiện tiên quyết để xây dựng Luật Thanh tra công vụ - là luật hình thức - làm cơ sở pháp lý quan trọng nhất để tiến hành các hoạt động thanh tra công vụ. Do đó về nguyên tắc, việc xây dựng, hoàn thiện Luật thanh tra công vụ chỉ có thể tiến hành sau khi đã có Luật Công vụ. Tuy nhiên theo Đề án II của Chương trình xây dựng, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước giai đoạn I (2003-2005) ban hành kèm theo Quyết định số 69/2003/QĐ-TTg ngày 29 tháng 4 năm 2003 của Thủ tướng Chính phủ thì việc nghiên cứu xây dựng Luật Công vụ đã được Thủ tướng Chính phủ giao Bộ Nội vụ chủ trì phối hợp với các bộ, ngành hữu quan tiến hành để trình Quốc hội ban hành sau năm 2005.

Như vậy, chúng ta chưa có đủ điều kiện và kinh nghiệm để xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật về thanh tra công vụ

ở tầm Luật thanh tra công vụ. Do vậy, trong điều kiện hiện tại chỉ có thể xây dựng, hoàn thiện pháp luật về thanh tra công vụ dưới hình thức một Nghị định của Chính phủ (và hiện nay chúng ta đang tiến hành theo hướng đó). Cũng vì lý do đó mà đối tượng, phạm vi và nội dung của Nghị định này sẽ hẹp hơn nhiều so với Luật thanh tra công vụ khi được ban hành.

Nghị định của Chính phủ về thanh tra công vụ sẽ bước đầu quy định các vấn đề cơ bản sau:

- Về đối tượng và phạm vi điều chỉnh: chỉ bao gồm công chức làm việc trong cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương (tạm thời chưa điều chỉnh cán bộ trong doanh nghiệp nhà nước, trong các cơ quan Đảng, đoàn thể và công chức trong các đơn vị sự nghiệp, trong hệ thống các cơ quan lập pháp, tư pháp...).

- Địa vị pháp lý của hệ thống cơ quan thanh tra công vụ, mô hình tổ chức thanh tra công vụ ở trung ương và địa phương.

- Nội dung, trình tự, thẩm quyền của hoạt động thanh tra công vụ.

- Tiêu chuẩn và thẩm quyền, trình tự bổ nhiệm các chức danh lãnh đạo và thanh tra viên thanh tra công vụ.

- Quản lý nhà nước đối với thanh tra công vụ.

Mặt khác, việc xây dựng Luật thanh tra công vụ còn phải dựa trên cơ sở tổng kết thực tiễn hoạt động thanh tra công vụ đã tiến hành trong những năm qua, đồng thời tham khảo kinh nghiệm xây dựng pháp luật thanh tra công vụ của các nước, các tổ chức trong khu vực và quốc tế với tinh thần cầu thị, gạn đục khơi trong. Xây dựng, hoàn thiện pháp luật về thanh tra công vụ còn phải gắn với quá trình xây dựng, hoàn thiện pháp luật hình sự, pháp luật hành chính đặc biệt là với Luật Công vụ, Luật Công chức, Luật phòng, chống tham nhũng để vừa thực hiện quan điểm chỉ đạo của Đảng là coi trọng tổng kết thực tiễn Việt Nam nhằm nâng cao chất lượng xây dựng pháp luật vừa đảm bảo tính đồng bộ, tính liên thông của toàn bộ hệ thống pháp luật quốc gia và pháp luật quốc tế. Để đạt những mục tiêu nêu trên, đòi hỏi chúng ta phải có những cố gắng và nỗ lực rất lớn. ■