

R

BỘ TƯ PHÁP
VIỆN NGHIÊN CỨU KHOA HỌC PHÁP LÝ

ĐỀ TÀI KHOA HỌC CẤP BỘ

Số đăng ký: 98 - 98 - 075

**CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN
ĐỂ ĐỔI MỚI TỔ CHỨC BỘ MÁY VÀ HOẠT ĐỘNG
CỦA THANH TRA TƯ PHÁP**

Chủ nhiệm đề tài:

Trần Quốc Phú

Chánh Thanh tra Bộ Tư pháp

HÀ NỘI - 2001

4975

4/11/04

BỘ TƯ PHÁP

Số: 747/QĐ-BTP

CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

Hà Nội, ngày 30 tháng 7 năm 2002

QUYẾT ĐỊNH CỦA BỘ TRƯỞNG BỘ TƯ PHÁP
Về việc thành lập Hội đồng nghiệm thu đề tài cấp Bộ

BỘ TRƯỞNG BỘ TƯ PHÁP

- Căn cứ Nghị định số 38/CP ngày 04-06-1993 của Chính phủ quy định về chức năng, nhiệm vụ quyền hạn và tổ chức của Bộ Tư pháp;
- Căn cứ Quyết định số 282 ngày 20-06-1980 của Chủ nhiệm Ủy ban Khoa học Nhà nước (nay là Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường) quy định thể thức đánh giá nghiệm thu các công trình khoa học kỹ thuật;
- Căn cứ Kế hoạch nghiên cứu khoa học của Bộ Tư pháp;
- Theo đề nghị của Viện trưởng Viện NCKH Pháp lý,

QUYẾT ĐỊNH

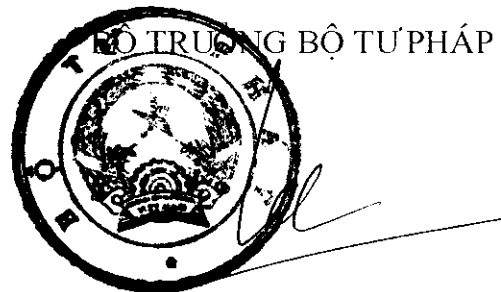
Điều 1: Thành lập Hội đồng đánh giá, nghiệm thu Đề tài "*Cơ sở lý luận và thực tiễn để đổi mới tổ chức bộ máy và hoạt động của Thanh tra tư pháp*", Mã số 98-98-075, gồm các thành viên có tên trong Danh sách kèm theo.

Điều 2: Hội đồng đánh giá, nghiệm thu Đề tài có trách nhiệm tiến hành công việc theo các thủ tục đã được Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường quy định.

Điều 3: Viện NCKH Pháp lý và các đồng chí có tên trong Danh sách kèm theo có trách nhiệm thi hành Quyết định này. *ℳ*

Nơi nhận:

- Như Điều 3;
- Các Thứ trưởng (để biết);
- Lưu VP, Viện.



NGUYỄN ĐÌNH LỘC



DANH SÁCH HỘI ĐỒNG NGHIỆM THU ĐỀ TÀI
“Cơ sở lý luận và thực tiễn để đổi mới tổ chức bộ máy và hoạt
động của Thanh tra tư pháp” Mã số 98-98-075,
Kèm theo Quyết định số: 347/QĐ-BTP
ngày 10 tháng 7 năm 2002 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp)

1	TS. Ưông Chu Lưu	Thứ trưởng Bộ Tư pháp	Chủ tịch Hội đồng
2.	TS. Phạm Văn Lợi	Phó Viện trưởng Viện NCKH Pháp lý - Bộ Tư pháp	Thư ký Hội đồng
3.	PGS. TS. Trần Đình Nhã	Vụ trưởng Vụ pháp chế - Bộ Công an	Phản biện 1
4.	TS. Dương Ngọc Ngưu	Trưởng ban thư ký - Tòa án nhân dân tối cao	Phản biện 2
5.	TS. Vũ Văn Cương	Chánh Thanh tra Ủy ban bảo vệ và chăm sóc trẻ em Việt Nam	Ủy viên
6.	CN. Hà Thị Nga	Vụ trưởng Vụ Tổ chức cán bộ và Đào tạo	Ủy viên
7.	TS. Đinh Dũng Sĩ	Phó Vụ trưởng Vụ pháp chế Văn phòng Chính phủ	Ủy viên

NHÓM THỰC HIỆN ĐỀ TÀI

1. Chủ nhiệm đề tài:

Trần Quốc Phú

Chánh thanh tra, Bộ Tư pháp;

2. Phó Chủ nhiệm đề tài:

Đinh Mai Phương

Nghiên cứu viên Viện NCKH Pháp lý, Bộ Tư pháp;

3. Thư ký đề tài:

Trần Mạnh Đạt

Nghiên cứu viên Viện NCKH Pháp lý, Bộ Tư pháp;

4. Các cộng tác viên chính:

- TS. Nguyễn Vĩnh Oánh

Giám đốc Sở Tư pháp Hà Nội;

- Nguyễn Xuân Kiên

Chánh thanh tra Sở Tư pháp Hà Nội;

- Phạm Văn Khanh

Phó Vụ trưởng Vụ Tổ chức cán bộ, Thanh tra Nhà nước;

- Khương Thành Nguyên

Thanh tra Nhà nước;

- Nguyễn Văn Dinh

Thanh tra Nhà nước;

- Nguyễn Văn Kim

Thanh tra Nhà nước;

- Trần Đăng Định

Thanh tra Bộ Tư pháp;

- Nguyễn Hồng Diễm

Thanh tra Bộ Tư pháp;

- Nguyễn Văn Thắng

Thanh tra Bộ Tư pháp.

MỤC LỤC

		Trang
	Lời nói đầu	4
Phần I	Tổng thuật kết quả nghiên cứu đề tài	6
I	Những vấn đề chung	7
II	Thực trạng tổ chức và hoạt động của thanh tra tư pháp	18
III	Giải pháp góp phần kiện toàn tổ chức bộ máy và cơ chế hoạt động của thanh tra tư pháp	34
Phần II	Các chuyên đề	42
1	Lịch sử hình thành và phát triển thanh tra tư pháp	43
	<i>Đinh Mai Phương</i> <i>Viện NCKH Pháp lý - Bộ Tư pháp</i>	
2	Thực trạng về tổ chức và hoạt động thanh tra Bộ, ngành trung ương và những kiến nghị đổi mới	63
	<i>Khuong Thành Nguyên - Nguyễn Văn Đình</i> <i>Thanh tra Nhà nước</i>	
3	Thực trạng tổ chức và hoạt động thanh tra ngành tư pháp	84
	<i>Nguyễn Văn Thắng</i> <i>Thanh tra - Bộ Tư pháp</i>	
4	Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và đặc điểm của thanh tra tư pháp	108
	<i>Nguyễn Hồng Diễm</i> <i>Thanh tra - Bộ Tư pháp</i>	
5	Chức năng, nhiệm vụ quyền hạn và hướng hoàn thiện đối với thanh tra viên	127
	<i>Nguyễn Văn Kim - Thanh tra Nhà nước</i> <i>Trần Mạnh Đạt - Viện NCKH Pháp lý - Bộ Tư pháp</i>	
6	Thực trạng về tổ chức và bộ máy hoạt động của thanh tra Sở Tư pháp Hà Nội	145
	<i>TS. Nguyễn Vĩnh Oánh- Giám đốc Sở Tư pháp Hà Nội</i> <i>Nguyễn Xuân Kiên- Chánh thanh tra Sở Tư pháp Hà Nội</i>	
7	Thực trạng công tác tiếp công dân của Bộ Tư pháp và kiến nghị	152
	<i>Trần Đăng Định</i> <i>Thanh tra - Bộ Tư pháp</i>	
8	Thanh tra Nhà nước chuyên ngành - Những vấn đề lý luận và thực tiễn	160
	<i>Phạm Văn Khanh</i> <i>Phó Vụ trưởng Vụ Tổ chức cán bộ Thanh tra Nhà nước</i>	

9	Mô hình tổ chức bộ máy và hoạt động của thanh tra tư pháp trong tương lai	172
	<i>Trần Quốc Phú</i>	
	<i>Chánh thanh tra - Bộ Tư pháp</i>	
Phần III	Phụ lục	185
1	Kết quả báo cáo khảo sát thực địa về thanh tra Sở Tư pháp qua hoạt động của các Sở Tư pháp hiện nay.	186
2	Tổng thuật Hội thảo về cơ sở lý luận và thực tiễn để đổi mới tổ chức bộ máy và hoạt động của Thanh tra tư pháp	200

LỜI NÓI ĐẦU

Cùng với sự phát triển của nền kinh tế và đổi mới của Đảng, Nhà nước về tổ chức, hoạt động của các cơ quan Nhà nước, Bộ Tư pháp đã được giao ngày càng nhiều các nhiệm vụ mới. Đặc biệt, từ năm 1993, Bộ Tư pháp được giao nhiệm vụ quản lý kinh phí đối với Tòa án nhân dân địa phương, quản lý công tác thi hành án dân sự, công tác trợ giúp pháp lý người nghèo, công tác bán đấu giá tài sản....

Sự phát triển về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ Tư pháp thì Thanh tra Bộ Tư pháp cũng như Thanh tra Sở Tư pháp (Thanh tra Tư pháp) nhiệm vụ càng nặng nề trong việc góp phần thực hiện quản lý Nhà nước theo chức năng thanh tra. Đứng trước yêu cầu đó, đòi hỏi Thanh tra Tư pháp phải được đổi mới về tổ chức cũng như hoạt động để đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ. Nhưng thực trạng bộ máy tổ chức của Thanh tra Tư pháp chưa được củng cố và phát triển theo đúng yêu cầu đã đặt ra. Sở dĩ có sự chưa theo kịp được yêu cầu về nhiệm vụ đối với tình hình mới là do có những vấn đề vướng mắc cần được giải quyết như:

- Vấn đề tư tưởng nhận thức về vai trò, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra Tư pháp.
- Vấn đề quan điểm khoa học về Thanh tra chuyên ngành Tư pháp.
- Vấn đề hoạt động thanh tra trong mối quan hệ giữa pháp luật và thực tiễn.
- Vấn đề về các mối quan hệ của Thanh tra Tư pháp đối với các cơ quan, đơn vị có liên quan.
- Vấn đề cơ cấu tổ chức bộ máy Thanh tra Tư pháp trong điều kiện tình hình giảm biên chế hành chính Nhà nước hiện nay và sự phát triển của Thanh tra Tư pháp trong tương lai không xa....

Thực trạng trên cho chúng ta thấy rằng cần phải có một cơ sở lý luận ở tầm vĩ mô để làm sáng tỏ các vấn đề một cách khoa học, qua đó tạo điều kiện cho việc xây dựng 1 tổ chức Thanh tra Tư pháp đủ mạnh đáp ứng được yêu cầu về nhiệm vụ, góp phần không ngừng nâng cao hiệu quả quản lý Ngành.

Được sự ủng hộ của Lãnh đạo Bộ Tư pháp và trực tiếp là Viện nghiên cứu

khoa học pháp lý Bộ Tư pháp, đã tạo điều kiện cho Thanh tra Bộ chủ trì thực hiện Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ: **Cơ sở lý luận và thực tiễn để đổi mới tổ chức bộ máy và hoạt động của Thanh tra Tư pháp.**

Tham gia thực hiện đề tài gồm có các thành viên của Thanh tra Bộ Tư pháp, Viện nghiên cứu khoa học pháp lý Bộ Tư pháp, Thanh tra Nhà nước, Trường đào tạo cán bộ thanh tra Nhà nước, Sở Tư pháp thành phố Hà nội và một số Ban ngành ở Trung ương và địa phương, đã làm cho đề tài phản ánh sát với thực tiễn và phong phú hơn về lý luận.

Để thực hiện đề tài, chúng tôi đã tiến hành khảo sát thực tế tại nhiều địa phương và thanh tra các Bộ, ngành khác, như Thanh tra Bộ tài chính, Thanh tra Bộ công an, Thanh tra Bộ Xây dựng, Thanh tra Ngân hàng Nhà nước.... và tổ chức nhiều cuộc hội thảo, tọa đàm với các chuyên gia có kinh nghiệm và trình độ chuyên sâu về lĩnh vực thanh tra để đón nhận các ý kiến đóng góp cho đề tài.

Các phương pháp được sử dụng trong đề tài này bao gồm phương pháp thống kê, lịch sử, phân tích, so sánh, quy nạp..., nhằm làm rõ bản chất của vấn đề một cách khoa học, qua đó tạo ra một cơ sở lý luận vững chắc cho đề tài; đồng thời có kết hợp với thực tiễn từ cơ sở và thực tế quản lý của Nhà nước ta trong điều kiện kinh tế thị trường, từ đó nhằm đảm bảo tính khả thi của đề tài. Trên thực tế, đề tài này đã và đang được ứng dụng có hiệu quả, thể hiện rõ ở sự trưởng thành về tổ chức và hoạt động của Thanh tra Bộ và sự chuyển mình của Thanh tra Sở Tư pháp địa phương.

Cuối cùng, chúng tôi xin chân thành cảm ơn Lãnh đạo Bộ Tư pháp, Viện nghiên cứu khoa học pháp lý, các Sở Tư pháp và các thành viên đã tham gia đóng góp cho đề tài và rất mong được sự tiếp tục đóng góp từ các đồng chí cả về sau này để việc ứng dụng đề tài này đạt được hiệu quả cao nhất.

Ban Chủ nhiệm đề tài

PHẦN I

TỔNG THUẬT KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU ĐỀ TÀI

I. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG

1. Lịch sử phát triển của Thanh tra Tư pháp

Ở Việt Nam, ngay sau khi Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà ra đời, Ban Thanh tra đặc biệt cũng được thành lập. Trải qua những giai đoạn lịch sử của đất nước, Thanh tra Nhà nước Việt Nam có những thay đổi theo những điều kiện, hoàn cảnh cụ thể. Tuy nhiên, về tổ chức cũng như hoạt động thì thanh tra ngày càng mở rộng. Đặc biệt, kể từ khi Pháp lệnh thanh tra ra đời năm 1990 thì tổ chức và hoạt động Thanh tra được đổi mới rõ rệt. Điều đó thể hiện sự quan tâm của Đảng và Nhà nước đối với vai trò của thanh tra ngày càng được củng cố, nâng cao.

Sau khi Bộ Tư pháp được tái thành lập vào năm 1981, ngày 15/11/1982, Bộ trưởng Tư pháp đã ra quyết định số 247/QĐ-TC thành lập Ban thanh tra thuộc Bộ Tư pháp. Theo đó Ban thanh tra có những chức năng nhiệm vụ sau:

- Giúp Bộ trưởng thanh tra việc thực hiện những chủ trương, phương hướng, nhiệm vụ công tác của Bộ đối với các tổ chức Tư pháp và Tòa án địa phương.

- Chỉ đạo và hướng dẫn công tác thanh tra cho các Tòa án địa phương và các Sở Tư pháp thuộc phạm vi trách nhiệm của Bộ quản lý.

- Đôn đốc và thanh tra các cơ quan thuộc Ngành Tư pháp và Tòa án địa phương trong việc xét, giải quyết các khiếu tố trong phạm vi trách nhiệm của Bộ Tư pháp.

Về tổ chức, biên chế có Trưởng Ban, Phó Ban và một số cán bộ giúp việc.

Trong giai đoạn ban đầu, Thanh tra Tư pháp số lượng biên chế rất ít, tổ chức chưa hoàn thiện. Các Sở Tư pháp đều chưa thành lập thanh tra. Trong thời gian dài Ban Thanh tra Bộ chỉ có từ 3 đến 4 người. Trong khi đó các văn bản pháp luật về thanh tra còn thiếu, chưa có quy định cụ thể về biên chế, tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của các tổ chức thanh tra, do đó không có cơ sở pháp lý cho việc củng cố tổ chức và hoạt động thanh tra. Sau khi Pháp lệnh thanh tra ra đời năm 1990, đã khẳng định "Thanh tra là một chức năng thiết yếu trong cơ quan quản lý Nhà nước". Hơn nữa, Pháp lệnh thanh tra cũng khẳng định Thanh tra Bộ, Thanh tra Sở

cũng là tổ chức thanh tra nằm trong hệ thống Thanh tra Nhà nước.

Cùng với sự mở rộng về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của ngành Tư pháp, nhiệm vụ của thanh tra Tư pháp cũng ngày càng nặng nề. Theo đó, biên chế, tổ chức của Thanh tra Tư pháp cũng được tăng cường. Cụ thể từ năm 1994 trở lại đây, hàng năm Thanh tra Bộ đều được bổ sung biên chế cho đến nay đã có 14 người và xu hướng còn tăng hơn nữa. Thanh tra các Sở Tư pháp cũng dần dần được thành lập như thành phố Hồ Chí Minh, Gia lai, Hà Nội, Hải Phòng, Long An, Bắc Ninh... Tổng số Thanh tra Sở Tư pháp được thành lập đến nay là 25 đơn vị, số cán bộ trên 100 người.

Công việc mà thanh tra Tư pháp từ chỗ chỉ là nơi xem xét đơn thư, "kính chuyển", đến nay đã mở rộng gần như bao khắp các lĩnh vực hoạt động cơ bản của Ngành.

Đứng trước sự mở rộng về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn đồng thời trước những sự chuyển đổi cơ chế trong những năm gần đây đã làm cho tổ chức và hoạt động của thanh tra Tư pháp không còn phù hợp. Do đó, thấy rằng cần thiết phải đổi mới tổ chức và hoạt động của Thanh tra Tư pháp để đáp ứng những yêu cầu trong tình hình mới.

2. Một số khái niệm

Thanh tra là một chức năng thiết yếu của cơ quan quản lý Nhà nước, là phương thức đảm bảo pháp chế, tăng cường kỷ luật trong quản lý Nhà nước, thực hiện quyền dân chủ xã hội chủ nghĩa. (Điều 1, Pháp lệnh Thanh tra).

Tổ chức và hoạt động thanh tra ra đời và phát triển gắn liền với hoạt động quản lý nói chung và đặc biệt là quản lý Nhà nước nói riêng. Quản lý Nhà nước, xét trên giác độ nào đó thì chính là sự tổ chức, thực hiện quyền lực Nhà nước đối với xã hội. Quyền lực quản lý hành chính Nhà nước cơ bản nằm trong cơ quan hành pháp. Thanh tra là một trong các công cụ quản lý Nhà nước.

Theo từ điển tiếng Việt thì "thanh tra là kiểm soát, xem xét tại chỗ việc làm của địa phương, cơ quan, xí nghiệp". Khái niệm thanh tra bắt nguồn từ chữ "inspectare" - nghĩa là nhìn vào bên trong. Theo tiếng Anh thanh tra là "inspect" - có

nghĩa là kiểm tra, xem xét kỹ.

Từ khái niệm trên cho thấy hoạt động quản lý với danh nghĩa là thanh tra khác với hoạt động quản lý chuyên môn. Như vậy, nhiệm vụ của các cơ quan thanh tra khác với nhiệm vụ của các cơ quan quản lý hành chính Nhà nước. Thanh tra có nhiệm vụ xem xét, phát hiện, đề xuất các biện pháp áp dụng theo pháp luật để phòng ngừa hoặc xử lý các hành vi vi phạm pháp luật. Trong khi đó, các cơ quan quản lý chuyên môn có nhiệm vụ quản lý mang tính chất điều hành thường xuyên, xử lý các tình huống phát sinh hàng ngày.

Như vậy, thanh tra là phạm trù gắn liền với quản lý Nhà nước, mỗi cơ quan thanh tra là công cụ quan trọng trong quản lý Nhà nước. Khi bàn về quản lý Nhà nước, Lê Nin đã chỉ rõ: "Điều kiện tất yếu để công tác quản lý được chính xác là việc kiểm tra tình hình chấp hành Chỉ thị và Nghị quyết. Kiểm tra thường xuyên việc chấp hành là một trong những ưu điểm cơ bản nhất, tất yếu nhất của phương thức quản lý..."

Trong mối quan hệ giữa thanh tra và quản lý, thì quản lý là nhân tố có trước, quyết định mục tiêu, yêu cầu, nội dung và phương thức tổ chức hoạt động thanh tra. Ngược lại, hoạt động thanh tra cũng có tác động tích cực đối với quản lý, làm cho quá trình quản lý diễn ra liên tục, thông suốt theo mục tiêu đã định. Qua thực tiễn tổ chức hoạt động của bộ máy Nhà nước ở nước ta trong các thời kỳ và cũng như nghiên cứu kinh nghiệm tổ chức bộ máy nhà nước của một số nước cho thấy: mỗi lĩnh vực quản lý nhất định, trong điều kiện một cơ chế quản lý nhất định đòi hỏi phải có cơ chế tổ chức, hoạt động thanh tra tương ứng thích hợp.

Thanh tra với vai trò là danh từ chung, để chỉ cơ quan, tổ chức thanh tra hoặc bộ phận, lĩnh vực thanh tra nhất định. Chẳng hạn như Thanh tra Nhà nước, thanh tra Bộ, Thanh tra chuyên ngành...trong đó phân ra những loại hình thanh tra cụ thể như: Thanh tra ngành Tư pháp, Thanh tra chuyên ngành Giao thông, Đo lường, Y tế, Ngân hàng...

Sự ra đời "Khái niệm Thanh tra chuyên ngành" cũng là do yêu cầu quản lý Nhà nước. Tuy nhiên, Thanh tra chuyên ngành là gì? Cho đến nay, vẫn chưa có khái niệm chính thống, mặc dù đã tồn tại trên thực tế. Theo chúng tôi, Thanh tra

chuyên ngành phải bao gồm các yếu tố sau:

- Là tổ chức thanh tra nằm trong hệ thống của Bộ, ngành nhất định.
- Thanh tra chuyên ngành thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo thẩm quyền quản lý Nhà nước của Bộ, Ngành đối với những công việc có tính chất chuyên môn.

Căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi Bộ, Ngành, sẽ thành lập tổ chức thanh tra chuyên ngành để thực hiện các nhiệm vụ chuyên ngành theo phạm vi Bộ, Ngành đó. Tuy nhiên, việc tổ chức loại hình thanh tra này còn có nhiều ý kiến khác nhau, dẫn đến việc cơ cấu tổ chức, hoạt động hiện tại vẫn còn chưa thống nhất.

Có ý kiến cho rằng, Thanh tra Nhà nước chuyên ngành là loại hình thanh tra thuần túy về chuyên môn, kỹ thuật và phải tách rời khỏi thanh tra Bộ, thanh tra Sở. Ý kiến này dựa trên cơ sở cho rằng Thanh tra Nhà nước chuyên ngành đòi hỏi chuyên sâu về chuyên môn, kỹ thuật. Mặt khác, đối tượng Thanh tra Nhà nước chuyên ngành cũng như phương thức hoạt động khác với Thanh tra Bộ, Thanh tra Sở. Từ nhận thức trên, một số Bộ, Ngành đã hình thành nhiều tổ chức thanh tra song song cùng tồn tại. Theo ý kiến của chúng tôi quan điểm trên có một số điểm còn chưa hợp lý vì:

Thứ nhất:

Không nên đánh giá thanh tra chuyên ngành là một hình thức đòi hỏi trình độ chuyên môn, kỹ thuật cao đến mức đứng ra ngoài tầm của thanh tra Bộ, Thanh tra Sở, vì xét cho cùng thì những trình độ chuyên môn, kỹ thuật đó cũng đều nằm trong sự quản lý của cơ quan quản lý Nhà nước và những trình độ chuyên môn đó cũng không nằm ngoài những chương trình đào tạo chung của Bộ, Ngành đó. Hơn nữa, những cán bộ làm công tác thanh tra chuyên ngành cũng chỉ là những người thực hiện nhiệm vụ chuyên môn cụ thể mà thôi!

Thứ hai:

Đối tượng của Thanh tra chuyên ngành tuy có khác so với đối tượng quản lý khác, nhưng xét cho cùng vẫn là một trong những nội dung quản lý Nhà nước

của Bộ Trưởng. Ở đây sự khác nhau giữa các đối tượng chỉ có ý nghĩa trong việc điều chỉnh phương pháp, nội dung quản lý chứ không nhất thiết phải thay đổi toàn bộ về tổ chức bộ máy điều hành cũng như nội dung quản lý.

Thứ ba:

Trong một Bộ, Ngành mà tồn tại một lúc nhiều tổ chức thanh tra, như vậy sẽ không tránh khỏi chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, biên chế, tổ chức làm công kênh bộ máy. Như thế hoạt động của Bộ máy thanh tra sẽ kém hiệu quả.

Với ý nghĩa như vậy thì Thanh tra chuyên ngành được tổ chức như là một bộ phận nằm trong Thanh tra Bộ, Thanh tra Sở, sẽ có nhiều ưu điểm và chắc chắn sẽ là phương án có hiệu quả tối ưu. Trên thực tế, hiện nay có một số Bộ, Ngành đã thực hiện tổ chức thanh tra chuyên ngành nằm trong Thanh tra Bộ, Ngành đó và đã thể hiện được hiệu quả tối ưu của nó. Ví dụ: Thanh tra Ngân hàng, Thanh tra Tài chính, văn hoá....

Thanh tra Tư pháp là một khái niệm để chỉ tổ chức thanh tra thuộc Ngành Tư pháp, bao gồm Thanh tra thuộc Bộ Tư pháp và Thanh tra thuộc các Sở Tư pháp. Hiện nay có hai quan điểm khác nhau về tên gọi đối với Thanh tra Tư pháp, đó là:

Quan điểm thứ nhất:

Cho rằng nên gọi Thanh tra Bộ Tư pháp như hiện nay. Vì nếu gọi là Thanh tra Ngành Tư pháp thì sẽ dễ nhầm lẫn sang các cơ quan Điều tra, Kiểm sát, Tòa án. Hơn nữa, theo cơ cấu hiện nay Thanh tra Sở Tư pháp thuộc các Sở Tư pháp là cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân. Do đó quan hệ giữa thanh tra Bộ và Thanh tra Sở Tư pháp là không theo hệ thống dọc nên không thể gọi là Thanh tra Tư pháp được.

Quan điểm thứ hai:

Cho rằng thanh tra Tư pháp ở đây được hiểu là thanh tra nằm trong cơ quan quản lý Nhà nước là Ngành Tư pháp, không bao gồm các cơ quan tiến hành tố tụng là Tòa án, Kiểm sát, Điều tra. Điều đó phù hợp với Pháp lệnh thanh tra - tức là thanh tra là chức năng của cơ quan quản lý Nhà nước, nó khác hẳn với các cơ quan tiến hành tố tụng.

Mặc dù hiện nay Thanh tra Bộ Tư pháp và Thanh tra Sở Tư pháp không nằm trong hệ thống dọc nhưng có mối quan hệ chỉ đạo, điều hành về nghiệp vụ, chuyên

môn theo Ngành. Hơn nữa, hiện nay đã có những văn bản quy định về xử phạt vi phạm hành chính đối với các Tổ chức Luật sư nước ngoài hành nghề tư vấn pháp luật tại Việt nam do Bộ Tư pháp quản lý và xu hướng sẽ có những văn bản về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực Tư pháp được ban hành. Như vậy, Thanh tra Tư pháp đã có những yếu tố hội đủ là Thanh tra chuyên ngành.

Theo chúng tôi quan điểm thứ 2 là hợp lý, vì với tên gọi như vậy mới thể hiện được tính thống nhất và thông suốt trong ngành Thanh tra Tư pháp là bao gồm Thanh tra Bộ và Thanh tra Sở Tư pháp.

Tuy nhiên, nếu hiểu thuần túy Thanh tra Tư pháp là thanh tra hoàn toàn mang tính chuyên ngành thì cũng chưa đầy đủ vì nó cũng làm những nhiệm vụ như một tổ chức thanh tra Nhà nước và nằm trong hệ thống thanh tra Nhà nước. Do vậy Thanh tra Tư pháp được hiểu bao gồm vừa là tổ chức Thanh tra Nhà nước, vừa là tổ chức thanh tra chuyên ngành.

3. Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra Tư pháp

Thanh tra Tư pháp là những tổ chức thuộc hệ thống Thanh tra Nhà nước. Do đó, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra Tư pháp được quy định trong Pháp lệnh thanh tra năm 1990.

Trong Pháp lệnh thanh tra chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn chung nhất được thể hiện và là cơ sở cho việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn về thanh tra thuộc Ngành Tư pháp. Những chức năng, nhiệm vụ quyền hạn được quy định trong Pháp lệnh là cơ sở cho việc thực thi các nhiệm vụ, quyền hạn thanh tra trong phạm vi quản lý Nhà nước của Ngành Tư pháp.

Tuy nhiên, Thanh tra Tư pháp là một bộ phận chức năng của Ngành Tư pháp nên nó có những đặc trưng riêng biệt, đó là những chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn mà chỉ riêng Thanh tra Tư pháp mới là người đứng ra thực hiện. Có thể phân chia các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra Tư pháp theo những nội dung cơ bản sau:

3.1 Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn trong lĩnh vực quản lý Nhà nước.

a. Thanh tra Bộ Tư pháp có nhiệm vụ, quyền hạn:

- Thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật của cơ quan, tổ chức và cá

nhân theo thẩm quyền quản lý của Bộ Tư pháp; Thanh tra việc thực hiện chính sách pháp luật, nhiệm vụ được giao của cơ quan, đơn vị, cá nhân thuộc quyền quản lý trực tiếp của Bộ trưởng Bộ Tư pháp; Cụ thể:

- + Thực hiện thanh tra, kiểm tra về tài chính, ngân sách thuộc ngành; bao gồm các nguồn kinh phí cấp cho Bộ Tư pháp, các đơn vị thuộc Bộ Tư pháp, các Tòa án nhân dân địa phương, các Cơ quan thi hành án dân sự, các đơn vị hành chính sự nghiệp thuộc Bộ Tư pháp.

- + Thanh tra, kiểm tra về tổ chức, biên chế thuộc Ngành Tư pháp như Tòa án nhân dân địa phương, các cơ quan thi hành án dân sự; thanh tra, kiểm tra về tổ chức, biên chế không thuộc Ngành Tư pháp nhưng thuộc phạm vi quản lý chuyên môn của Bộ tư pháp đối với một số lĩnh vực như công chứng, luật sư, tư vấn pháp luật, hộ tịch...

- + Thanh tra, kiểm tra việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ chuyên môn do Ngành Tư pháp quản lý.

- + Thanh tra, kiểm tra chuyên ngành xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực Tư pháp (trong tương lai).

- + Thanh tra, kiểm tra các nguồn kinh phí ngân sách sự nghiệp, các khoản phí và lệ phí từ hoạt động của Ngành như lệ phí công chứng, lệ phí hộ tịch, lệ phí luật sư, lệ phí Tòa án...

- Tạm đình chỉ việc thi hành, sửa đổi hoặc bãi bỏ kiến nghị, quyết định không đúng về công tác thanh tra của cơ quan, đơn vị thuộc quyền quản lý trực tiếp của Bộ trưởng;

- Chỉ đạo công tác tổ chức và nghiệp vụ thanh tra đối với cơ quan, đơn vị thuộc quyền quản lý trực tiếp của Bộ trưởng, hướng dẫn nghiệp vụ thanh tra chuyên ngành cho Thanh tra Sở;

- Kiến nghị Bộ trưởng giải quyết những vấn đề về công tác thanh tra, trong trường hợp kiến nghị không được chấp nhận thì có quyền bảo lưu và báo cáo Tổng thanh tra Nhà nước giải quyết...

b. Thanh tra Sở Tư pháp có nhiệm vụ, quyền hạn:

- Thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật đối với cơ quan Nhà nước, tổ chức kinh tế văn hoá, xã hội và công dân thuộc thẩm quyền quản lý Nhà nước của Sở Tư pháp; Cụ thể:

+ Thực hiện thanh tra, kiểm tra về tài chính, ngân sách thuộc ngành theo sự uỷ quyền của Bộ trưởng Bộ Tư pháp; bao gồm các nguồn kinh phí cấp cho Sở Tư pháp, các nguồn kinh phí do Bộ Tư pháp cấp cho các Tòa án nhân dân cấp huyện, các Cơ quan thi hành án dân sự thuộc Sở quản lý.

+ Thanh tra, kiểm tra về tổ chức, biên chế thuộc Sở Tư pháp quản lý, như Tòa án nhân dân cấp huyện, các cơ quan thi hành án dân sự trong phạm vi thuộc thẩm quyền; thanh tra, kiểm tra về tổ chức, biên chế thuộc Ủy ban nhân dân một số lĩnh vực quản lý, như công chứng, luật sư, tư vấn pháp luật, hộ tịch...

+ Thanh tra, kiểm tra việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ chuyên môn do về Tư pháp trong phạm vi quản lý.

+ Thanh tra, kiểm tra chuyên ngành xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực Tư pháp (trong tương lai).

+ Thanh tra, kiểm tra các nguồn kinh phí ngân sách sự nghiệp, các khoản phí và lệ phí từ hoạt động của Ngành như lệ phí công chứng, lệ phí hộ tịch, lệ phí luật sư, lệ phí Tòa án...

- Tạm đình chỉ những quyết định không đúng của thủ trưởng cơ quan, đơn vị nói trên về công tác thanh tra, đồng thời kiến nghị Giám đốc Sở giải quyết;

- Kiến nghị Giám đốc Sở giải quyết những vấn đề về công tác thanh tra, trường hợp kiến nghị không được chấp nhận thì báo cáo Chánh thanh tra tỉnh hoặc Chánh thanh tra Bộ Tư pháp quyết định theo pháp luật.

3.2. Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn trong lĩnh vực xét giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Theo Luật khiếu nại, tố cáo, Thanh tra Bộ, Thanh tra Sở Tư pháp chỉ là bộ phận giúp việc theo sự chỉ đạo của Bộ trưởng, của Giám đốc Sở để tiến hành xác

minh kết luận kiến nghị xử lý đối với các vụ việc có liên quan thuộc phạm vi quản lý của Ngành. Thanh tra Bộ, Thanh tra Sở cũng là đơn vị chức năng làm đầu mối trong việc tham mưu, đề xuất, hướng dẫn, kiểm tra đối với các vấn đề về giải quyết khiếu nại, tố cáo trong Ngành.

Các nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể trong giải quyết khiếu nại, tố cáo như sau:

Thanh tra Bộ có nhiệm vụ:

- Kiến nghị Bộ trưởng giải quyết khiếu nại, tố cáo những vấn đề thuộc thẩm quyền của Bộ trưởng giải quyết khiếu nại, tố cáo mà thủ trưởng cơ quan, đơn vị cùng cấp đã giải quyết nhưng đương sự còn khiếu nại hoặc phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật.

- Xác minh, kết luận, kiến nghị đối với các vụ việc giải quyết khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền của Bộ trưởng.

- Hướng dẫn, kiểm tra thủ trưởng các cơ quan, đơn vị thuộc quyền quản lý Nhà nước của Bộ, thực hiện các quy định của Nhà nước về công tác thanh tra xét giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Thanh tra Sở có nhiệm vụ:

- Kiến nghị Giám đốc Sở giải quyết khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền giải quyết của Giám đốc sở.

- Xác minh, kết luận, kiến nghị đối với các vụ việc giải quyết khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền giải quyết của Bộ trưởng.

- Hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện các quy định về công tác xét giải quyết khiếu nại, tố cáo đối với thủ trưởng cơ quan, đơn vị do Giám đốc Sở quản lý trực tiếp.

Đối với các vấn đề cụ thể về nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra Ngành Tư pháp trong lĩnh vực xét giải quyết khiếu nại, tố cáo cũng tương tự trong lĩnh vực quản lý đã đề cập ở phần trên. Riêng vấn đề thẩm quyền phân cấp giữa Thanh tra Bộ Tư pháp và Thanh tra Sở Tư pháp được thực hiện theo luật khiếu nại, tố cáo.

Bên cạnh đó, có sự phân biệt giữa chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn trong lĩnh vực quản lý Nhà nước và xét giải quyết khiếu nại, tố cáo, đó là:

Trong lĩnh vực quản lý Nhà nước thì đây là chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn

của Thanh tra đối với việc quản lý Nhà nước của Ngành. Do đó, hoạt động thanh tra mang tính chủ động đề ra chương trình, kế hoạch thanh tra và thực hiện theo chương trình, kế hoạch đó. Còn trong lĩnh vực xét giải quyết khiếu nại, tố cáo đây là việc thực hiện nhiệm vụ quản lý Nhà nước của Thủ trưởng cùng cấp, do đó mang tính vụ việc cụ thể, thụ động theo yêu cầu của Thủ trưởng.

3.3. Các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn khác

Ngoài các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn trên, Thanh tra Tư pháp còn thực hiện các nhiệm vụ khác như tiếp dân, soạn thảo và có ý kiến về các văn bản quy phạm pháp luật thanh tra, thực hiện các nhiệm vụ về thanh tra không thuộc phạm vi Ngành nhưng được Thủ trưởng cùng cấp giao, như tham gia các Đoàn thanh tra, xét khiếu nại, tố cáo do các cơ quan, Ban, Ngành khác hoặc do Chính phủ trung tập...

4. Các đặc trưng cơ bản của Thanh tra ngành Tư pháp

Thanh tra Tư pháp cũng có những đặc điểm chung như những tổ chức thanh tra của ngành khác. Đặc điểm chung nhất đó là thực hiện chức năng thanh tra trong phạm vi quản lý Nhà nước của ngành, giải quyết khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền quản lý Nhà nước của Thủ trưởng cùng cấp.

Bên cạnh đó, Thanh tra Tư pháp có những đặc thù so với các ngành khác, những đặc thù đó do chính những đặc thù về quản lý của Ngành Tư pháp đem lại. Có thể khái quát thành các đặc trưng cơ bản như sau:

Thứ nhất:

Bộ Tư pháp có nhiệm vụ quản lý về tài chính, tổ chức đối với các Tòa án địa phương, các Cơ quan thi hành án dân sự. Đặc điểm này cho thấy công tác thanh tra, xét giải quyết khiếu nại, tố cáo của Thanh tra Tư pháp phải có những hoạt động thanh tra, kiểm tra tương ứng với công tác tài chính, tổ chức đối với các Tòa án địa phương, đối với Phòng thi hành án dân sự, Đội thi hành án dân sự.

Trong quản lý kinh phí đối với các Tòa án cấp huyện, Đội thi hành án, kinh phí được cấp thẳng từ Bộ Tư pháp, không qua Sở Tư pháp, do đó việc thanh tra, kiểm tra tài chính gặp nhiều khó khăn nhất định. Hiện nay Bộ Tư pháp trực tiếp cấp kinh phí cho khoảng 1320 đầu mối đơn vị sử dụng ngân sách.

Trong các lĩnh vực quản lý tài chính hiện tại còn nổi lên vấn đề về thẩm quyền thanh tra, kiểm tra về tài chính đối với Tòa án nhân dân cấp huyện và các Cơ quan thi hành án dân sự. Về vấn đề này, một số địa phương cho rằng kinh phí Tòa án cấp huyện, Cơ quan thi hành án dân sự là do Bộ tư pháp cấp trực tiếp, không qua Sở Tư pháp. Do đó, Sở Tư pháp không có trách nhiệm hoặc ngại không thanh tra, kiểm tra việc sử dụng kinh phí đó. Điều này đã gây ra sự mất cân bằng giữa việc cấp phát kinh phí và kiểm tra giám sát tài chính, do Thanh tra Bộ không thể tiến hành các cuộc thanh tra đối với cấp cấp huyện như là đối với cấp tỉnh.

Theo chúng tôi, mặc dù hiện nay chưa thể cấp kinh phí cho cấp huyện thông qua Sở Tư pháp được nhưng trách nhiệm quản lý của Giám đốc Sở Tư pháp đã rõ (Quyết định số 141 của Bộ trưởng Bộ tư pháp). Trong quản lý cấp huyện thì vấn đề kiểm tra, thanh tài chính là hết sức quan trọng. Do đó cần phải củng cố về tổ chức và hoạt động Thanh tra Sở Tư pháp để thực hiện nhiệm vụ quản lý của Ngành đối với từng địa phương mà Bộ trưởng Bộ Tư pháp đã uỷ quyền giao cho các Giám đốc Sở Tư pháp.

Thứ hai:

Ngoài vấn đề thanh tra, kiểm tra tài chính, các vấn đề thuộc lĩnh vực quản lý khác như về tổ chức, nghiệp vụ chuyên môn cũng tạo nên trọng trách lớn đối với tổ chức và hoạt động của thanh tra Ngành.

Hiện nay, Bộ Tư pháp quản lý về tổ chức đối với các Tòa án địa phương và các cơ quan thi hành án dân sự, với tổng biên chế hàng vạn người. Bên cạnh đó, Bộ Tư pháp cũng quản lý đối với nhiều loại cán bộ hoạt động nghiệp vụ có liên quan tới nhiều lĩnh vực quan trọng của đời sống xã hội như, công chứng viên, luật sư, hộ tịch viên, giám định Tư pháp...mà số lượng cũng rất lớn.

Để phục vụ cho công tác quản lý của Ngành đối với các đối tượng trên, Thanh tra tư pháp còn phải có một lực lượng không những nhiều về số lượng mà còn phải tinh thông về nghiệp vụ (nghiệp vụ thanh tra chung và nghiệp vụ chuyên môn pháp lý của từng lĩnh vực chuyên môn Bộ Tư pháp đảm nhận) mới có thể đảm đương được nhiệm vụ của mình.

Điều này cho thấy Thanh tra Tư pháp cần được tổ chức sao cho Thanh tra Bộ và Thanh tra các Sở Tư pháp có được mối quan hệ ràng buộc để có thể chỉ đạo,

điều hành đối với các hoạt động thanh tra, kiểm tra nhiệm vụ của Ngành.

Thứ ba:

Thanh tra Tư pháp hoạt động có tính chuyên ngành trong nhiều lĩnh vực quản lý như công chứng, hộ tịch, lý lịch tư pháp, luật sư, tư vấn pháp luật, thi hành án...với chức năng nhiệm vụ hiện nay của Bộ Tư pháp mà Chính phủ giao cho cũng đã có tới 15 lĩnh vực quản lý chuyên ngành.

Xu hướng đối với các lĩnh vực quản lý chuyên ngành, để quản lý thường có văn bản quy định về xử phạt vi phạm hành chính. Điều đó kéo theo vấn đề về tổ chức mỗi lĩnh vực thanh tra chuyên ngành. Tuy nhiên, mỗi lĩnh vực quản lý không thể thành lập bộ phận thanh tra chuyên ngành độc lập vì vấn đề hiệu quả của tổ chức như đã phân tích ở trên.

II. THỰC TRẠNG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA THANH TRA TƯ PHÁP

1. Thực trạng về tổ chức bộ máy Thanh tra Tư pháp

Hiệu quả hoạt động của một cơ quan Nhà nước luôn có mối quan hệ chặt chẽ đến vấn đề tổ chức. Đó là mối quan hệ biện chứng giữa hai mặt của một vấn đề, có thể coi là mối quan hệ nhân quả. Hiệu quả hoạt động chính là kết quả của một tổ chức. Nếu tổ chức đó đủ mạnh sẽ có những kết quả hoạt động có hiệu quả cao và ngược lại. Có thể nói vấn đề tổ chức là vấn đề cơ bản, "bản lề" của mọi vấn đề.

Những năm trước tình hình tổ chức của thanh tra Bộ rất hạn chế, được coi như chiếc "túi" đựng để thu nhận những người thừa của đơn vị khác hoặc không thể bố trí đi đâu khác, Thanh tra là bánh xe thứ năm, bánh xe "Sơ cua", có lúc thậm chí chỉ có 2 người (1 Lãnh đạo, 1 Chuyên viên). Cho đến năm 1990, Biên chế của Thanh tra Bộ chỉ 4 người, trong đó có 2 Lãnh đạo, 2 chuyên viên.

Sau khi có Pháp lệnh Thanh tra, đặc biệt sau khi có Điều 16, Luật tổ chức Toà án nhân dân và Pháp lệnh thi hành án dân sự ra đời, giao cho Bộ trưởng Bộ Tư pháp quản lý về mặt tổ chức đối với các Toà án nhân dân địa phương, thống nhất quản lý công tác thi hành án dân sự, thì công việc quản lý của Bộ Tư pháp kéo dài xuống các địa phương. Để thực hiện công tác quản lý có hiệu quả, Thanh tra Bộ đã dần dần được củng cố, tăng cường không ngừng. Từ chỗ 4 người năm 1994 đến

nay đã lên tới 14 người và xu hướng còn tiếp tục bổ sung. Trong số 14 người có một Chánh thanh tra, 1 Phó Chánh thanh tra, 1 Thanh tra viên chính, 2 Thanh tra viên, còn lại là chuyên viên.

Trong đề án tình hình biên chế chung của Ngành Tư pháp năm 2000, Lãnh đạo Bộ Tư pháp đã khẳng định: Tinh thần chung là giản biên chế nhưng không phải là giảm đồng đều mà có chỗ giảm chỗ không, thậm chí có chỗ vẫn phải tăng theo yêu cầu. Trong đó, Thanh tra được coi là cần phải tăng biên chế hơn nữa. Như vậy có thể khẳng định yêu cầu về thanh tra cần phải được tăng cường hơn nữa là điều tất yếu, khách quan.

Thanh tra các Sở tư pháp, tình hình tổ chức trước đây cũng không có gì sáng sủa hơn Thanh tra Bộ. Trước Pháp lệnh Thanh tra năm 1990 hầu hết các Sở Tư pháp không có tổ chức Thanh tra. Sau khi có Pháp lệnh thanh tra, Thanh tra các Sở Tư pháp cũng được thành lập dần dần nhưng còn lẻ tẻ, không thống nhất và mang tính tự phát. Ngay ở một số Sở Tư pháp của một số tỉnh, thành phố lớn cũng chỉ mới được thành lập cách đây vài năm. Chẳng hạn, Sở Tư pháp thành phố Hà Nội, năm 1995 mới có quyết định thành lập Thanh tra các Sở Tư pháp, biên chế 3 người và không có thanh tra viên.

Theo thống kê của Thanh tra Bộ, trong 61 tỉnh, thành phố hiện nay mới chỉ có 25 Sở Tư pháp đã thành lập Thanh tra sở, chiếm 40,1%, còn lại chỉ có là chế độ kiêm nhiệm.

Số biên chế của Thanh tra các Sở Tư pháp cũng không thống nhất, có nơi tổ chức Thanh tra Sở có tới 5 đồng chí, có nơi chỉ có 1 đến 2 đồng chí, có nơi kiêm nhiệm. Số lượng thanh tra viên tại các Sở Tư pháp cũng chỉ có thể đếm trên đầu ngón tay.

Một vấn đề nữa cho thấy cán bộ làm công tác thanh tra Sở thường không cố định mà có sự điều chuyển thường xuyên, sự biến động về tổ chức đã có ảnh hưởng nhất định đến hiệu quả hoạt động.

2. Thực trạng về hoạt động Thanh tra Tư pháp.

Hoạt động Thanh tra Tư pháp theo cơ chế song trùng trực thuộc, một mặt chịu sự quản lý trực tiếp của Thủ trưởng cùng cấp, một mặt chịu sự chỉ đạo điều hành của cơ quan Thanh tra Nhà nước cấp trên. Riêng Thanh tra Sở Tư pháp, ngoài

chịu sự chỉ đạo của Thanh tra Nhà nước tỉnh, còn phải chịu sự chỉ đạo của Thanh tra Bộ về nghiệp vụ chuyên môn.

Do tổ chức của thanh tra Tư pháp cho đến nay vẫn còn nhiều bất cập, nên hoạt động của thanh tra Tư pháp còn rất hạn chế về hiệu quả và chất lượng. Đặc biệt là Thanh tra các Sở Tư pháp, hoạt động mang tính chất bị động, thiếu sự thống nhất trong toàn Ngành. Sự nắm bắt, chỉ đạo, điều hành các hoạt động giữa Thanh tra Bộ và Thanh tra Sở chỉ mang tính chất chiếu lệ, chưa có một cơ chế pháp lý trực tiếp nào đảm bảo cho mối quan hệ đó được bền vững.

Hoạt động của thanh tra Sở Tư pháp như thế nào, kết quả ra sao? Thanh tra Bộ không nắm được. Hằng năm Thanh tra Bộ chỉ nhận được khoảng 10 báo cáo từ thanh tra các Sở Tư pháp (hầu hết từ các địa phương đã thành lập Thanh tra sở). Trong các báo cáo của Thanh tra Sở hầu hết hoạt động chủ yếu là công tác tiếp dân, giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân. Một vài Thanh tra Sở có tổ chức được cuộc thanh tra nhưng rất lẻ tẻ, thiếu thống nhất, nơi thì thanh tra thi hành án, nơi thì thanh tra về công chứng, nơi thì thanh tra về tài chính...

Thanh tra Bộ trong một số năm gần đây đã được quan tâm tăng cường đến 14 người, nhưng mỗi năm cũng chỉ tổ chức được 3 đến 4 cuộc thanh tra khoảng 10 đơn vị, xét giải quyết khiếu nại, tố cáo khoảng 10 vụ. Trong lĩnh vực quản lý của Bộ có tới 15 đầu mối nhưng mỗi năm chỉ tiến hành thanh tra từ 1 đến 2 lĩnh vực, còn lại các lĩnh vực khác để ngỏ. Nếu làm phép tính đơn giản về chu kỳ thanh tra tại 1 đơn vị đối với 1 lĩnh vực thì xác suất là rất nhỏ. Cụ thể như sau:

Nếu mỗi năm Thanh tra Bộ tiến hành thanh tra khoảng 10 đơn vị trong khi đó cả nước có khoảng 1.200 đơn vị Tòa án và Thi hành án dân sự. Vậy, trung bình cứ 120 năm sau Thanh tra Bộ mới hoàn thành một chu kỳ thanh tra đối với các cơ quan Tòa án, Thi hành án địa phương. Trong khi đó chưa kể còn có các đơn vị khác cần thanh tra, kiểm tra như công chứng, hộ tịch, luật sư, tư vấn pháp luật, trung tâm bán đấu giá,... Như vậy tính chất giáo dục, phòng ngừa đi đôi với tính chất răn đe và động viên của Thanh tra Tư pháp dường như chỉ dừng lại ở phạm vi hình thức.

Khi tổng kết và đánh giá về vai trò của Thanh tra Hồ Chủ tịch đã đi đến kết luận "80% sai lầm là do không kiểm tra".

Khi bàn về công tác quản lý Lê Nin đã khẳng định: "quản lý đồng thời phải có thanh tra, quản lý và thanh tra là một chứ không phải là hai".

Như vậy, có thể ví rằng ở Bộ Tư pháp, Sở Tư pháp việc quản lý về mặt Nhà nước là "cánh tay phải", còn công tác thanh tra, kiểm tra của Thanh tra Bộ, Thanh tra Sở là "cánh tay trái". Về công tác thanh tra, kiểm tra, nhưng đều có chung một mục đích là hiệu quả quản lý Nhà nước. Điều đó cho thấy, công tác thanh tra, kiểm tra phải là công tác thường xuyên, gắn liền với công tác quản lý, không phải chỉ là một Bộ, một Ngành cụ thể nào mà ở bất kỳ Bộ, Ngành nào. Do đó, đứng trên góc độ lý luận cũng như thực tiễn về quản lý Nhà nước đều không cho phép một cơ quan nào coi nhẹ việc củng cố bộ máy tổ chức, tăng cường hoạt động thanh tra. Nếu chúng ta coi nhẹ bộ máy tổ chức, hoạt động thanh tra thì coi như đã xem nhẹ một chức năng "thiết yếu" trong quản lý Nhà nước, như vậy sẽ kéo theo hiệu quả quản lý Nhà nước kém, thậm chí có thể dẫn đến những hậu quả khó lường trước đối với một đơn vị hay tổ chức về trách nhiệm quản lý.

3. Các mối quan hệ của thanh tra Tư pháp

3.1. Mối quan hệ với Lãnh đạo Bộ Tư pháp, Lãnh đạo Sở Tư pháp

Thanh tra Bộ Tư pháp, Thanh tra Sở Tư pháp là đơn vị chức năng của Bộ Tư pháp, Sở Tư pháp do đó nó chịu sự chỉ đạo trực tiếp của Thủ trưởng cơ quan về tổ chức và hoạt động. Như vậy, Về tổ chức, biên chế, hoạt động của thanh tra Tư pháp phụ thuộc vào thủ trưởng trực tiếp.

Tuy nhiên, Theo Pháp lệnh thanh tra, Thanh tra Sở Tư pháp là hệ thống thuộc hệ thống thanh tra Nhà nước, hoạt động độc lập tuân theo Pháp lệnh thanh tra. Do đó, bên cạnh việc tuân theo sự chỉ đạo, điều hành của thủ trưởng cơ quan, Thanh tra Tư pháp còn phải thực hiện các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn mà Pháp lệnh thanh tra quy định.

Trong mối quan hệ này, Thanh tra Bộ Tư pháp cần chủ động tham mưu, đề xuất với Lãnh đạo về nghiệp vụ, biên chế, tổ chức của đơn vị mình và cho toàn Ngành.

Như vậy, vấn đề đặt ra là trong mối quan hệ với thủ trưởng cơ quan, Thanh tra Tư pháp phải có sự vận dụng sao cho phù hợp với pháp luật.

3.2. Mối quan hệ với các đơn vị trong cùng cơ quan

Ngành Tư pháp là Ngành có nhiều đầu mối quản lý, do đó Thanh tra Tư pháp cũng có nhiều mối quan hệ với nhiều đơn vị quản lý theo các lĩnh vực khác nhau. Có thể nói đây là mối quan hệ quan trọng diễn ra thường xuyên và có ảnh hưởng nhiều tới hoạt động thanh tra. Trong mối quan hệ đó, Thanh tra Tư pháp là đầu mối phối hợp, theo dõi, đôn đốc các đơn vị thực hiện đúng quy định về công tác thanh tra như việc thông tin, tài liệu, cử người tham gia các Đoàn thanh tra, trao đổi về các biện pháp, giải quyết các khiếu nại, tố cáo trong Ngành.

Trong mối quan hệ giữa Thanh tra Tư pháp với các đơn vị trực thuộc khác, điều quan trọng là cần phải phân biệt rõ vấn đề thẩm quyền thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo. Vấn đề này cần phải được bàn bạc và đi đến thống nhất giữa các đơn vị. Cụ thể như phân biệt giữa thanh tra và kiểm tra của các đơn vị quản lý, khi nào cần thanh tra, khi nào thì chỉ cần kiểm tra? hoặc vấn đề thành lập, tổ chức, quản lý các Đoàn thanh tra như thế nào?

3.3 Mối quan hệ với các tổ chức Thanh tra Nhà nước.

Như trên đã cho thấy, Thanh tra Tư pháp được tổ chức, hoạt động theo cơ chế song trùng trực thuộc. Do đó, ngoài mối quan hệ nội bộ, Thanh tra Tư pháp còn phải quan hệ chặt chẽ với Thanh tra Nhà nước các cấp, đặc biệt là Thanh tra Nhà nước Trung ương và Thanh tra Nhà nước cấp tỉnh.

Trong mối quan hệ này, Thanh tra Tư pháp chịu sự hướng dẫn, chỉ đạo của Thanh tra Nhà nước về tổ chức và nghiệp vụ thanh tra. Mặc dù pháp luật quy định Thanh tra Tư pháp chịu sự chỉ đạo song trùng trực thuộc. Nhưng trên thực tế vai trò thủ trưởng trực tiếp của Thanh tra Tư pháp đóng vai trò quyết định về tổ chức, biên chế cũng như hoạt động của tổ chức thanh tra đó, còn vai trò của Thanh tra Nhà nước rất mờ nhạt. Thanh tra Nhà nước rất ít có tác động về tổ chức, biên chế và hoạt động đến Thanh tra Bộ, Ngành nói chung và đến Thanh tra Tư pháp nói riêng. Điều đó cũng có ảnh hưởng nhất định tới tổ chức, hoạt động của Thanh tra Tư pháp, đặc biệt là Thanh tra các Sở Tư pháp.

Như vậy theo chúng tôi, Thanh tra Tư pháp cần phải chủ động phối hợp với Thanh tra Nhà nước để họ có những tiếng nói nhất định ở những nơi mà Thanh tra Tư pháp chưa được quan tâm tới mức cần thiết.

3.4. Mối quan hệ giữa Thanh tra Bộ Tư pháp và Thanh tra Sở Tư pháp

Đây là mối quan hệ trong Ngành, vừa mang tính chất nội bộ vừa mang tính chất cơ quan Trung ương đối với cơ quan địa phương. Trong mối quan hệ đó Thanh tra Bộ Tư pháp có nhiệm vụ hướng dẫn, chỉ đạo về nghiệp vụ thanh tra chuyên ngành đối với Thanh tra Sở.

Đứng trên phương diện lý luận cũng như phương diện thực tiễn cho thấy Thanh tra Bộ, Thanh tra Sở trong mỗi Bộ, mỗi Ngành có mối quan hệ mật thiết hay không trước hết phụ thuộc vào nội dung quản lý ngành đó. Nếu nội dung quản lý ngành xuống địa phương nhiều, nội dung quản lý có liên quan đến vấn đề tổ chức, biên chế, tài chính, có hoạt động của thanh tra xử phạt vi phạm hành chính thì đòi hỏi có mối quan hệ chặt chẽ giữa Thanh tra Bộ và Thanh tra Sở để có những chỉ đạo, điều hành kịp thời, đáp ứng được những nhiệm vụ phát sinh trong hoạt động hàng ngày.

So sánh một cách đơn giản có thể thấy Ngành Tư pháp có rất nhiều đầu mối quản lý xuống địa phương (15 đầu mối), mỗi đầu mối đều có vai trò quan trọng trong đời sống xã hội.

Nếu xét về nội dung quản lý thì từ năm 1993, Bộ Tư pháp được giao quản lý công tác thi hành án dân sự, quản lý về tổ chức đối với Tòa án nhân dân địa phương, đồng thời quản lý về kinh phí cho các cơ quan đó.

Như vậy, mối quan hệ của Thanh tra Bộ Tư pháp và Thanh tra Sở Tư pháp đáng lẽ phải phù hợp với điều tất yếu nêu trên. Tuy nhiên, có thể thấy thực tế hiện nay mối quan hệ này còn rất mờ nhạt, chưa tương xứng với nhiệm vụ mà nó đảm nhận. Điều đó do những nguyên nhân chủ quan và khách quan sau:

- Thanh tra Ngành Tư pháp có lịch sử ra đời còn rất non trẻ, do đó thời gian để củng cố xây dựng lực lượng chưa đủ.

- Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn mà Ngành Tư pháp vẫn đang trên con đường hoàn thiện dần dần và đặc biệt từ năm 1993 trở lại đây mới được bổ sung.

- Tổ chức và biên chế Thanh tra Bộ cũng như Thanh tra Sở Tư pháp vẫn chưa được bổ sung đầy đủ. Đặc biệt đội ngũ Thanh tra Sở hiện nay còn thiếu trầm trọng, nhiều Sở Tư pháp chưa có tổ chức thanh tra riêng biệt. Do đó, không thể có quan hệ nếu không có tổ chức.

- Do đặc thù của mô hình các cơ quan hành chính hiện nay của Nhà nước ta và pháp luật về thanh tra chưa quy định rõ mối quan hệ giữa Thanh tra Bộ và Thanh tra Sở. Vì vậy, khó có thể tạo ra được mối quan hệ pháp lý một cách chặt chẽ.

- Về chủ quan Thanh tra Bộ chưa tích cực xúc tiến các hoạt động để tăng cường mối quan hệ với Thanh tra Sở, như tập huấn nghiệp vụ, xúc tiến thành lập thanh tra chuyên ngành xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý Luật sư tư vấn pháp luật tại Việt Nam.

Như vậy, để tăng cường mối quan hệ giữa Thanh tra Bộ và Thanh tra Sở Tư pháp chúng ta cần phải lần lượt nghiên cứu một cách nghiêm túc về nội dung lẫn thời gian để giải quyết các vấn đề trên.

3.5. Mối quan hệ giữa Thanh tra Bộ Tư pháp với Chánh án Tòa án nhân dân tỉnh và giám đốc Sở Tư pháp

Mối quan hệ giữa Thanh tra Bộ Tư pháp với Chánh án Tòa án nhân dân tỉnh và giám đốc Sở Tư pháp, được thể hiện là các cơ quan giúp Bộ trưởng Bộ Tư pháp quản lý những công việc được Bộ trưởng Tư pháp giao. Trong mỗi lĩnh vực quản lý có những mối quan hệ phối hợp nhất định, như cung cấp thông tin, tài liệu phục vụ thanh tra cử cán bộ tham gia hoạt động thanh tra, xúc tiến các hoạt động liên quan đến Thanh tra Sở. Mối quan hệ đó dựa trên các Quyết định 141 và Quyết định 142 ngày 21/3/1994 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp về quản lý Tòa án địa phương và cơ quan thi hành án dân sự.

4. Đánh giá về hiệu quả tổ chức và hoạt động của Thanh tra Tư pháp

4.1. Ưu điểm:

Trước khi có Pháp lệnh thanh tra, Thanh tra các Sở tư pháp chưa được thành lập, chỉ có Thanh tra Bộ Tư pháp được thành lập vào năm 1982, gọi là Ban thanh tra Bộ. Nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức Thanh tra Tư pháp chưa rõ ràng. Hoạt động chủ yếu là giúp Bộ trưởng xem xét giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo, công việc rất bị động. Do đó, Thanh tra được coi là thanh tra của Thủ trưởng.

Sau khi Pháp lệnh thanh tra ra đời năm 1990, đã xác định Thanh tra là một "chức năng thiết yếu trong quản lý Nhà nước", đồng thời xác định Thanh tra ngành

được tổ chức và hoạt động theo cơ chế song trùng trực thuộc, Thanh tra Bộ, Thanh tra Sở là tổ chức thuộc hệ thống Thanh tra Nhà nước. Theo đó, Thanh tra Bộ Tư pháp là đơn vị thuộc Bộ Tư pháp nhưng đồng thời chịu sự hướng dẫn về nghiệp vụ, tổ chức của Thanh tra Nhà nước. Thanh tra Sở Tư pháp là đơn vị chức năng của Sở Tư pháp và chịu sự hướng dẫn về nghiệp vụ, tổ chức của Thanh tra Nhà nước tỉnh.

Với cơ cấu tổ chức như vậy sẽ tạo cơ hội cho Thanh tra Tư pháp tranh thủ được sự chỉ đạo về nghiệp vụ và tổ chức của các tổ chức Thanh tra Nhà nước.

Đồng thời mô hình tổ chức đó cũng tạo ra sự độc lập nhất định đối với Thanh tra Tư pháp trong hoạt động kiểm tra, thanh tra việc tuân thủ pháp luật của các cơ quan đơn vị trong Ngành.

Trải qua mười năm, từ khi có Pháp lệnh thanh tra, Thanh tra Tư pháp đã đạt được nhiều thành tích trong công tác thanh tra, xét giải quyết khiếu nại, tố cáo và tiếp dân...Chỉ riêng Thanh tra Bộ hàng năm tiếp dân từ 300 đến 400 lượt, xét trả lời đơn thư khiếu nại, tố cáo hàng nghìn đơn. Trực tiếp Thanh tra Bộ tiến hành xác minh mỗi năm khoảng 15 vụ.

Đặc biệt là công tác thanh tra, kiểm tra về tài chính, xây dựng cơ bản, nghiệp vụ chuyên môn cũng đạt được những kết quả khả quan. Qua thanh tra, kiểm tra đã phát hiện, kiến nghị thu hồi về tài chính đối với các đơn vị sử dụng ngân sách của Bộ có vi phạm, kiến nghị xử lý các trường hợp vi phạm pháp luật chính xác.

Một số nơi thành lập thanh tra Sở đã có những hoạt động thanh tra, kiểm tra, xét giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo và tiếp dân đạt kết quả tốt. Đặc biệt, một số nơi hoạt động Thanh tra Sở mạnh như Bắc Ninh, Gia Lai, Long An, Đắk Lắk, Thành phố Hồ Chí Minh.

4.2. Nhược điểm

Bên cạnh những thành tựu, ưu điểm của mô hình tổ chức Thanh tra Tư pháp, còn có những nhược điểm cần khắc phục như sau:

- Pháp lệnh thanh tra quy định Thanh tra Sở là một tổ chức thanh tra thuộc hệ thống Thanh tra Nhà nước; Nghị định 244 ngày 30/6/1990 của Hội đồng Bộ trưởng hướng dẫn tổ chức Thanh tra Sở tối thiểu là 3 người. Tuy nhiên, sau hơn 10 năm thực hiện Pháp lệnh Thanh tra các Sở tư pháp mới được thành lập được 25/61

tổ chức Thanh tra Sở, ở những nơi đã thành lập Thanh tra Sở thì đa số biên chế chỉ mới có từ 1 đến 2 người.

- Thanh tra Tư pháp thuộc Ngành Tư pháp, nhưng mối liên hệ ràng buộc giữa Thanh tra Bộ và Thanh tra Sở dường như không có, hình thức và mang tính chất chiếu lệ. Như vậy, ở đây có sự mâu thuẫn giữa nội dung và hình thức của vấn đề. Thanh tra Ngành tư pháp về tổ chức, hoạt động dường như không có mối quan hệ gì với nhau. Thanh tra Sở một mặt là đơn vị thuộc Sở Tư pháp nên chịu sự chỉ đạo trực tiếp của Giám đốc Sở tư pháp, mặt khác chịu sự chỉ đạo, hướng dẫn của thanh tra Nhà nước tỉnh về tổ chức, nghiệp vụ thanh tra. Ở đây chỉ còn một mối liên hệ giữa Thanh tra Bộ và Thanh tra Sở đó là hướng dẫn về chuyên môn nghiệp vụ thanh tra chuyên ngành. Đây là một phạm vi quá hẹp để có thể tạo ra mối quan hệ giữa Thanh tra Bộ và Thanh tra Sở theo đúng nghĩa của nó. Trong khi đó nhiệm vụ của Bộ Tư pháp giao cho Giám đốc Sở tư pháp chiếm một phần lớn trong công việc mà Sở Tư pháp đảm nhiệm. Từ mối liên hệ không được hoàn thiện dẫn đến hiệu quả chỉ đạo hoạt động của Thanh tra Bộ đối với Thanh tra Sở không đạt được như mong muốn.

- Hoạt động Thanh tra Tư pháp từ Bộ đến Sở chưa bao giờ có sự thống nhất về chương trình, kế hoạch hành động. Nội dung thanh tra, kiểm tra đều mang tính tự phát của mỗi Thanh tra Sở.

- Việc triển khai một số nhiệm vụ, quyền hạn còn chậm.

5. Nguyên nhân

Sở dĩ có những hạn chế về hoạt động thanh tra Tư pháp là do những nguyên nhân sau:

5.1. Khách quan:

- Thanh tra Tư pháp là tổ chức thuộc cơ quan quản lý Nhà nước, có quyền thanh tra, kiểm tra những vấn đề thuộc phạm vi quản lý Nhà nước thuộc Ngành tư pháp. Nhưng trong vấn đề này còn có những ranh giới chưa được phân định rõ ràng giữa thẩm quyền thanh tra trong ngành, Thanh tra Nhà nước, kiểm tra Đảng, kiểm sát, do đó có sự chồng chéo hoặc bỏ sót trong hoạt động thanh tra.

- Văn bản pháp luật Nhà nước chưa phân biệt rõ ràng giữa Thanh tra Nhà

nước với Thanh tra chuyên ngành, giữa thanh tra của thủ trưởng với thanh tra chuyên môn nghiệp vụ. Văn bản pháp luật cũng chưa làm rõ mối quan hệ giữa quản lý hành chính Nhà nước với quản lý theo ngành nên khó có cơ sở xác định phạm vi, đối tượng, nhiệm vụ, quyền hạn các loại hình thanh tra.

- Quyền hạn thanh tra chưa tương xứng với nhiệm vụ được giao.
- Một số quyền thanh tra được pháp luật quy định, nhưng không có cơ sở chắc chắn để thực hiện, không có chế tài kèm theo.
- Tư cách pháp lý của Thanh tra viên chưa được xác định rõ ràng, quyền hạn chưa tương xứng với nhiệm vụ phải thực hiện.
- Chế độ đãi ngộ chưa đảm bảo cho những người làm công tác thanh tra.
- Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Ngành đã từng bước được tăng cường nhưng tiến độ còn chậm so với nhiệm vụ thực tế phải đảm nhiệm và xu hướng hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Ngành trong tương lai còn có thể được bổ sung.

5.2. Chủ quan:

- Thanh tra Tư pháp chưa có công tác tuyên truyền, phổ biến về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình nên nhiều người và ngay cả trong cơ quan Bộ Tư pháp những người đứng đầu các đơn vị cũng chưa nắm được thanh tra Tư pháp được làm những gì địa vị pháp lý của nó ra sao. Chủ yếu mọi người cho rằng thanh tra chỉ là giúp thủ trưởng về giải quyết đơn thư, tiếp dân và xác minh những khiếu nại, tố cáo.
- Lãnh đạo một số Sở Tư pháp cũng như một số cán bộ lãnh đạo ở địa phương chưa hiểu rõ vai trò của Thanh tra Tư pháp, do đó có tâm lý coi thường, không quan tâm củng cố xây dựng về tổ chức thanh tra Sở.
- Thanh tra Bộ chưa chủ động xúc tiến các nhiệm vụ, quyền hạn đã được một số văn bản pháp luật quy định như xử phạt vi phạm hành chính đối với tổ chức Luật sư nước ngoài hành nghề tư vấn pháp luật tại Việt Nam.

6. Yêu cầu đặt ra đối với thanh tra Tư pháp trong giai đoạn mới

Thanh tra tư pháp là một bộ phận cấu thành của Ngành Tư pháp. Do đó, có những yêu cầu đặt ra đối với Thanh tra Tư pháp phải phù hợp với những yêu cầu về

sự phát triển, đổi mới của Ngành Tư pháp.

Đồng thời đổi mới Thanh tra Tư pháp phải phù hợp với xu hướng cải cách bộ máy hành chính Nhà nước, phù hợp với đường lối, quan điểm của Đảng trong giai đoạn mới.

Dựa trên những cơ sở đó, Thanh tra Tư pháp coi việc đổi mới về tổ chức và hoạt động của mình, phải dựa trên cơ sở đổi mới của Đảng, cải cách của Nhà nước, đó là tổ chức Thanh tra Tư pháp phải tinh gọn đồng thời hoạt động có hiệu quả.

Các yêu cầu cơ bản.

Pháp luật về thanh tra đã quy định các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cũng như tổ chức cơ bản của thanh tra. Tuy nhiên, để có tổ chức mạnh và hoạt động có hiệu quả thì các quy định của pháp luật cho tổ chức đó phải đạt các yêu cầu chung như sau:

- Về tổ chức:

Phải xây dựng trên cơ sở các luật và dựa trên các chức năng, nhiệm vụ được giao.

- Về hoạt động:

+ Phải có những nhiệm vụ cụ thể rõ ràng không chồng chéo.

+ Quyền hạn phải tương xứng để thực hiện nhiệm vụ.

- Về đảm bảo thực hiện:

Các vấn đề trên phải được đảm bảo thực hiện có tính chất bắt buộc theo quy định của pháp luật- tức là tính chế tài của các quy phạm pháp luật về thanh tra phải cao.

Xuất phát từ những cơ sở lý luận và thực tiễn đã phân tích ở phần trên cho thấy Thanh tra Tư pháp là một tổ chức Thanh tra chuyên Ngành, thuộc hệ thống Thanh tra Nhà nước. Thẩm quyền của Thanh tra Tư pháp được xác định theo thẩm quyền của Bộ trưởng Bộ Tư pháp và Giám đốc Sở Tư pháp. Tuy nhiên, thẩm quyền đó chưa được xác định bằng văn bản hướng dẫn. Do đó, trong thực tế hoạt động thanh tra bị hạn chế nhiều trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình theo Pháp lệnh thanh tra.

Vậy, vấn đề đặt ra là hoạt động thanh tra Ngành Tư pháp cũng như của Ngành, Bộ khác muốn thực hiện chức năng, nhiệm vụ hiệu quả hơn, trước hết phải sửa đổi Pháp lệnh thanh tra thành Luật thanh tra, trong đó chú ý đổi mới hệ thống theo ngành dọc; sửa đổi, bổ sung về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn thanh tra để đảm bảo thực hiện nhiệm vụ, cho sát với yêu cầu quản lý Nhà nước trong tình hình mới.

Với ý nghĩa như vậy, đổi mới về pháp luật được coi là mục tiêu cơ bản, hàng đầu để đổi mới tổ chức và hoạt động thanh tra nói chung và thanh tra Tư pháp nói riêng.

Đổi mới về pháp luật phải đạt được các yêu cầu cụ thể như sau:

a. Đổi mới về tổ chức bộ máy thanh tra Tư pháp

Theo những số liệu thống kê cho thấy hệ thống tổ chức thanh tra Tư pháp hiện nay còn quá mỏng so với yêu cầu, nhiệm vụ của ngành. Do đó hoạt động thanh tra Tư pháp không thể đáp ứng nhiệm vụ theo đúng yêu cầu của pháp luật. Như vậy, vấn đề cấp bách là phải củng cố, tăng cường tổ chức Thanh tra Tư pháp, đặc biệt là đội ngũ Thanh tra Sở.

Tiếp đó là cần phải đổi mới cơ chế tổ chức quản lý bộ máy của Thanh tra Sở. Đối với Thanh tra Sở Tư pháp, với chức năng quản lý của Ngành tư pháp, cần có mối quan hệ phụ thuộc nhất định với Thanh tra Bộ, kể cả về tổ chức, có như vậy, mới đạt được sự chỉ đạo thống nhất và có hiệu quả về công tác thanh tra Ngành. Công tác xây dựng đội ngũ Thanh tra Tư pháp là một nội dung quan trọng nhằm đảm bảo hoạt động thanh tra thống nhất và đạt hiệu quả cao. Điều mấu chốt trước mắt vẫn là xây dựng cho được hệ thống tổ chức và đội ngũ cán bộ thanh tra Tư pháp đủ mạnh từ Trung ương đến địa phương. Tuy nhiên, thực tế hiện nay, việc củng cố đội ngũ Thanh tra Sở Tư pháp phụ thuộc phần lớn vào địa phương. Việc chỉ đạo điều hành của Thanh tra Bộ đối với Thanh tra Sở Tư pháp vẫn còn có những rào cản không thể vượt qua.

Ngoài ra, cũng cần quan tâm đến vấn đề cán bộ làm công tác thanh tra. Ngành Tư pháp là Ngành quản lý nhiều đầu mối, đòi hỏi người cán bộ thanh tra phải nắm chắc về chuyên môn nghiệp vụ, có kỹ năng xử lý những tình huống phức tạp. Thêm vào đó, người cán bộ thanh tra còn phải có những phẩm chất tốt về đạo

đức, chính trị, uy tín để có thể đảm đương được nhiệm vụ.

Thực tế công tác thanh tra Ngành Tư pháp đòi hỏi rất cao về tổ chức cán bộ, do đặc điểm hoạt động Ngành Tư pháp quản lý đội ngũ những cán bộ làm công tác pháp luật nên những hiểu biết của họ về cơ chế, chính sách, pháp luật rất cao. Hơn nữa, công tác thanh tra Tư pháp thường xuyên tiếp xúc với cán bộ đầu Ngành như Chánh án, Giám đốc Sở Tư pháp, Trưởng phòng. Xét về góc độ giao tiếp thì cán bộ thanh tra Tư pháp làm việc với cơ sở cũng cần có chức danh nhất định mới làm được việc. Trong khi đó nhìn vào đội ngũ Thanh tra viên Bộ Tư pháp hiện nay còn quá mỏng, chức danh lãnh đạo còn thiếu, Trưởng, Phó phòng chưa có do các phòng chưa được hình thành. Thanh tra các Sở Tư pháp tình trạng cũng tương tự. Như vậy với chức danh chuyên viên, Thanh tra viên đi làm công tác thanh tra ở cơ sở sẽ gặp nhiều khó khăn để hoàn thành nhiệm vụ.

Đổi mới về tổ chức một phần phụ thuộc vào pháp luật một phần phụ thuộc vào thủ trưởng cơ quan Nhà nước. Nhưng mặt khác, trong phạm vi quy định của pháp luật, Thanh tra Tư pháp cần tự vận động đổi mới trong điều kiện có thể.

Hiện nay, đội ngũ cán bộ thanh tra Ngành chưa có được những chính sách khuyến khích người có tài đức tham gia. Một phần do chế độ đãi ngộ đối với cán bộ thanh tra còn chưa tương xứng với trách nhiệm được giao. Theo Chỉ thị số 53 CT-TW ngày 21.3.2000 của Bộ chính trị có chủ trương đề ra chế độ "dưỡng liêm" cho 3 ngành: Toà án, Viện kiểm sát, Công an theo 2 phương án... Trong khi đó, Ngành Thanh tra đã không thể hiện gì để Chính phủ xem xét đưa vào diện đối tượng được hưởng chế độ "dưỡng liêm". Mặt khác, cũng nhận thấy rằng mặc dù chế độ chính sách vẫn chưa ra đời song điều đó đã nói lên một vấn đề nổi cộm rằng: Sự công bằng ngay trong nội bộ các cơ quan làm công tác bảo vệ pháp luật (nhất là ngày nay, trong hoàn cảnh đấu tranh chống tham nhũng, vai trò Thanh tra là vô cùng quan trọng nếu như không muốn nói là đội quân xung kích) cũng không được thực hiện như chủ trương đường lối của Đảng đề ra: thực hiện mục tiêu "dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ và văn minh". Và suy cho cùng những người có trách nhiệm (nhất là những người tham mưu cho Đảng và Nhà nước) cũng không nhận thức được vai trò, nhiệm vụ và tình hình thực tiễn của tổ chức cũng như hoạt động thanh tra có những khó khăn gì, thuận lợi gì và cần phải quan tâm đến nó ra sao?

Đứng trước thực trạng như hiện nay chúng ta cần đổi mới công tác xây dựng tổ chức, bộ máy và đội ngũ cán bộ thanh tra và chế độ chính sách, trong đó tập trung vào nội dung yêu cầu sau:

- Cần có những biện pháp mạnh mẽ và cụ thể để các cơ quan Nhà nước ở địa phương, đặc biệt là Sở Tư pháp tuân thủ các quy định của pháp luật về thanh tra, góp phần xây dựng đội ngũ Thanh tra Sở đủ mạnh.

- Xây dựng các quy định về tổ chức bộ máy, lề lối làm việc, quan hệ chỉ đạo điều hành giữa Thanh tra Bộ và Thanh tra Sở.

- Xây dựng các quy định về tiêu chuẩn nghiệp vụ, tiêu chuẩn cán bộ Thanh tra Ngành Tư pháp.

- Xây dựng kế hoạch chiến lược phát triển Thanh tra Ngành, trong đó chú trọng phát triển số lượng cơ cấu và trình độ cán bộ để tạo sự thúc đẩy chung.

- Có kế hoạch đào tạo cán bộ tùy theo nhiệm vụ được giao để xây dựng đội ngũ thanh tra có trình độ chuyên sâu về nghiệp vụ, tinh thông về nghề nghiệp đồng thời phải có kiến thức về kinh tế xã hội để có thể ứng phó và xử lý tốt trong những tình huống khó khăn.

- Có chế độ chính sách ngang bằng nhau đối với các cơ quan bảo vệ pháp luật khác. Ví dụ: trang phục, phụ cấp, trang thiết bị hỗ trợ công tác thanh tra như roi điện, điện thoại di động...

b. Đổi mới về quyền hạn thanh tra

Theo Pháp lệnh thanh tra, khi tiến hành thanh tra, Thanh tra viên có quyền hạn nhất định để thực hiện nhiệm vụ. Tuy nhiên, việc bảo đảm thực hiện các quyền về thanh tra không có tính khả thi cao. Chẳng hạn: quyền tạm đình chỉ, quyền cảnh cáo, quyền chuyển hồ sơ, kiến nghị.... Đối với các quyền thanh tra hầu như không có đầy đủ các yếu tố để đảm bảo thực hiện các quyền đó, như các biện pháp cưỡng chế hoặc chế tài kèm theo khi có sự cản trở việc thực hiện quyền đó.

Như vậy, đổi mới về quyền Thanh tra nói chung, và đổi mới quyền Thanh tra Tư pháp nói riêng là vấn đề cần thiết để đảm bảo hoạt động thanh tra có hiệu quả. Từ sự phân tích trên cho thấy có thể rút ra việc đổi mới quyền thanh tra Tư pháp phải đảm bảo hai yếu tố như sau:

- Đổi mới quyền theo hướng phải có những biện pháp đảm bảo thực hiện quyền một cách có hiệu quả thiết thực.

- Đổi mới quyền theo hướng bổ sung những quyền năng thiết yếu cho Thanh tra để đảm bảo thực hiện tốt nhiệm vụ quản lý Nhà nước.

- Hạn chế tối đa việc đưa ra những quyền mà không thiết thực hoặc không có biện pháp bảo đảm thực hiện quyền đó. Có đảm bảo được như vậy mới tránh được một căn "bệnh" cố hữu của quyền thanh tra đó là "quyền rơm, vạ đá".

c. Đổi mới về nhiệm vụ thanh tra

Pháp lệnh thanh tra đã quy định rõ thanh tra thực hiện nhiệm vụ của mình trong phạm vi thẩm quyền quản lý Nhà nước của Thủ trưởng cùng cấp. Tuy nhiên, cần phải xác định rõ hơn, trong phạm vi đó bao gồm các nhóm nhiệm vụ cụ thể gì. Có như vậy mới đảm bảo một cách thống nhất các nhiệm vụ về thanh tra, tránh sự chồng chéo không cần thiết.

Nhiệm vụ Ngành Tư pháp hiện nay đã và đang hình thành những nhánh nhiệm vụ mới nhưng chưa được xác định cụ thể có phải là nhiệm vụ của Thanh tra Tư pháp hay không chẳng hạn như nhiệm vụ xử phạt vi phạm hành chính đối với một số lĩnh vực Tư pháp, nhiệm vụ quản lý tổ chức thanh tra chuyên ngành và thi hành án.

Theo chúng tôi, với những cơ sở khoa học đã được đưa ra trong chuyên đề này có đủ để khẳng định các nhiệm vụ trên phải được thực hiện thống nhất trong thanh tra Tư pháp. Muốn vậy, chúng ta cần phải xây dựng các nhiệm vụ về thanh tra Tư pháp một cách hoàn chỉnh, trong đó xác định cụ thể các nhiệm vụ trong từng lĩnh vực mà thanh tra đảm đương.

Như vậy, đổi mới về nhiệm vụ thanh tra Tư pháp, điều cốt yếu là làm rõ các nhiệm vụ cụ thể của nó trong phạm vi Ngành, đồng thời trong mỗi phạm vi thực hiện nhiệm vụ cũng cần giới hạn đúng mức theo quy định của pháp luật.

Theo chúng tôi đổi mới nhiệm vụ thanh tra cần tập trung vào các nhóm nhiệm vụ sau:

- Nhóm 1: Nhiệm vụ thanh tra tư pháp trong lĩnh vực thanh tra việc thực hiện chính sách pháp luật về chuyên môn nghiệp vụ của ngành. Chẳng hạn như về

nghiệp vụ thi hành án, công chứng, hộ tịch, luật sư, tư vấn pháp luật, trợ giúp pháp lý...

- Nhóm 2: Nhiệm vụ của Thanh tra tư pháp trong lĩnh vực thanh tra việc thực hiện chính sách pháp luật về quản lý tài chính, trong đó bao gồm kinh phí hành chính, sự nghiệp, đầu tư xây dựng cơ bản, phí, lệ phí...

- Nhóm 3: Nhiệm vụ của Thanh tra tư pháp trong lĩnh vực giải quyết khiếu nại, tố cáo.

- Nhóm 4 (dự kiến): Nhiệm vụ Thanh tra tư pháp trong việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tư pháp.

Từ các nhóm nhiệm vụ đó, Thanh tra tư pháp lại có các kế hoạch triển khai hoạt động cụ thể cho mình.

Trên cơ sở những nhiệm vụ đã có, Thanh tra Tư pháp cũng cần xác định đúng trọng tâm cần thực hiện trong mỗi giai đoạn cụ thể tùy theo những yêu cầu chính trị chung của Ngành.

d. Đổi mới về hoạt động thanh tra

Trong những năm qua hoạt động thanh tra đã có nhiều tiến bộ góp một phần quan trọng trong việc thực thi nhiệm vụ quản lý của Ngành. Nhưng trên thực tế, còn có những hạn chế nhất định như hoạt động thanh tra, kiểm tra của Thanh tra Bộ và Thanh tra Sở hoàn toàn tách rời nhau, chưa có sự thống nhất về chương trình hành động. Do đó, kết quả hoạt động không gắn kết với nhau, dẫn đến chưa đáp ứng được mục tiêu của Ngành.

Bên cạnh đó, hoạt động thanh tra thường mang tính bị động, theo sự phân công giao việc của Thủ trưởng cùng cấp, các quyết định thanh tra đều chờ lãnh đạo. Trong khi Pháp lệnh Thanh tra quy định Chánh thanh tra có quyền ra quyết định thanh tra. Hàng năm thanh tra chỉ tiến hành với quy mô hẹp cả về nội dung lẫn số lượng các cuộc thanh tra. Vậy, đổi mới hoạt động thanh tra cần theo các yêu cầu sau:

- Hàng năm thanh tra Tư pháp xây dựng chương trình, kế hoạch thanh tra để Lãnh đạo Bộ, Sở duyệt. Trên cơ sở đó, Chánh thanh tra sẽ ra quyết định thanh tra đối với từng đơn vị cụ thể, có như vậy hoạt động thanh tra mới phát huy được tính

chủ động.

- Căn cứ vào nhiệm vụ, mục tiêu của Ngành Thanh tra Bộ sẽ xây dựng chương trình, kế hoạch thanh tra toàn Ngành, trình Lãnh đạo Bộ duyệt. Trên cơ sở đó Thanh tra Bộ, Thanh tra Sở Tư pháp triển khai thực hiện, coi đây là mục tiêu mà Thanh tra Tư pháp phải hoàn thành.

e. Đổi mới về mối quan hệ giữa Thanh tra Tư pháp và các đơn vị quản lý chuyên môn:

Thực tế hiện nay chưa có sự phân định rõ ràng về chức năng thanh tra, kiểm tra giữa Thanh tra với các đơn vị quản lý chuyên môn- khi nào cần thanh tra, khi nào cần kiểm tra ? Điều này xuất phát từ khái niệm về thanh tra và kiểm tra còn có chỗ chưa rõ ràng, chồng chéo. Do đó, giữa Thanh tra và các đơn vị quản lý chuyên môn đôi khi còn chưa thống nhất với nhau về thẩm quyền và phương thức tiến hành.

Như vậy giữa thanh tra và các đơn vị quản lý chuyên môn cần cùng nhau xây dựng những quy chế phối hợp về các vấn đề thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo; trong đó quy định rõ thẩm quyền của từng đơn vị trong việc thanh tra, kiểm tra, phương thức, biện pháp tiến hành đối với các cuộc thanh tra, kiểm tra. Trên cơ sở đó tạo ra khuôn khổ pháp lý cho việc thực hiện nhiệm vụ của từng đơn vị.

III. GIẢI PHÁP GÓP PHẦN KIẾN TOÀN TỔ CHỨC BỘ MÁY VÀ CƠ CHẾ HOẠT ĐỘNG CỦA THANH TRA TƯ PHÁP

1. Một số định hướng tổ chức và hoạt động của Thanh tra Tư pháp trong thời gian tới

Đổi mới tổ chức và hoạt động của Thanh tra Tư pháp gắn liền với sự đổi mới của Đảng và Nhà nước về cải cách hành chính, cải cách hệ thống tổ chức thanh tra nói chung và hệ thống thanh tra chuyên ngành nói riêng. Nghị quyết Hội nghị Ban chấp hành Trung ương Đảng cộng sản Việt Nam lần thứ III khoá VII đã chỉ rõ: Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam trọng tâm là cải cách một bước nền hành chính Nhà nước....Trong đó có nhấn mạnh đến công tác thanh tra và xét khiếu kiện của công dân.

Gần đây, tại báo cáo kiểm điểm chỉ đạo điều hành năm 1999 và chương trình công tác năm 2000 của Chính phủ đã đề cập đến công tác kiểm tra, thanh tra chuyên ngành và nhấn mạnh tầm quan trọng và tính cấp thiết phải tăng cường tổ chức thanh tra và con người làm công tác thanh tra có phẩm chất, trình độ và bản lĩnh.

Tổ chức hoạt động thanh tra tư pháp cũng gắn liền với xu hướng phát triển chung của đất nước và của Ngành Tư pháp. Chúng ta có thể hình dung ra bức "tranh" tương lai của Ngành tư pháp trong thời gian không xa như sau:

- Thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đi vào thực chất và có hiệu quả.
- Sự ra đời mới đây và xu hướng phát triển của Câu lạc bộ pháp chế doanh nghiệp, Cục đăng ký quốc gia giao dịch bảo đảm.
- Một số nhiệm vụ mà khả năng Bộ Tư pháp sẽ đảm nhiệm như Nhà xuất bản Tư pháp, công tác thi hành án phạt tù và công tác hỗ trợ kèm theo nó.
- Hiện nay đã có quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý tổ chức luật sư nước ngoài hành nghề tư vấn pháp luật tại Việt Nam và Nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong một số lĩnh vực tư pháp đã soạn thảo chờ Chính Phủ ban hành.

Từ những cơ sở trên, Thanh tra Tư pháp đưa ra phương châm để định hướng về tổ chức và hoạt động của mình như sau: *Coi nhiệm vụ cải cách hành chính Nhà nước là nhiệm vụ xuyên suốt, đồng thời đảm bảo thực hiện có hiệu quả nhiệm vụ thanh tra trong toàn Ngành.*

Với phương châm đó đổi mới Thanh tra Tư pháp phải đảm bảo theo hướng tinh, gọn, không "rườm rà" về bộ máy nhưng đồng thời phải có cơ sở để đảm bảo thực hiện tốt các nhiệm vụ thanh tra, phục vụ nhiệm vụ quản lý Nhà nước trong toàn Ngành đạt hiệu quả cao nhất.

Các định hướng cơ bản như sau:

- Xây dựng tổ chức thanh tra Ngành Tư pháp, trong đó bao gồm có thanh tra phục vụ quản lý Nhà nước, có thanh tra chuyên ngành về thi hành án, có thanh tra chuyên ngành về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực Tư pháp.

Xây dựng đội ngũ cán bộ thanh tra có trình độ về chuyên môn, nghiệp vụ.

có phẩm chất đạo đức, chính trị cao để có thể đảm đương được nhiệm vụ của Ngành giao cho.

- Nâng cao hiệu quả hoạt động thanh tra Ngành, đảm bảo phục vụ tốt nhiệm vụ quản lý Nhà nước của Ngành Tư pháp.

- Xây dựng mối quan hệ chặt chẽ thống nhất giữa Thanh tra Bộ và Thanh tra Sở Tư pháp, tạo cơ sở củng cố về tổ chức, thống nhất trong chỉ đạo nghiệp vụ.

- Xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra Tư pháp trong từng lĩnh vực.

2. Giải pháp

Như trên đã đề cập, trong tương lai Bộ Tư pháp sẽ còn được Nhà nước giao nhiều trọng trách như: Công tác thi hành án và công tác hỗ trợ Tư pháp khác, Nhà xuất bản Tư pháp....Bên cạnh đó, hàng loạt những công tác mới hình thành chưa được triển khai đầy đủ như trợ giúp pháp lý, Câu lạc bộ pháp chế doanh nghiệp, tư sách pháp luật, Trung tâm bán đấu giá, Cục đăng ký quốc gia giao dịch bảo đảm...là những công tác không thể thiếu hoạt động thanh tra để đảm bảo hoạt động bình thường của quản lý Nhà nước.

Trên cơ sở những công tác đã đi vào ổn định của Bộ Tư pháp như quản lý thi hành án dân sự, quản lý các Tòa án nhân dân địa phương về tổ chức, quản lý về chuyên môn, nghiệp vụ đối với công tác hộ tịch, quốc tịch, công chứng, giám định, luật sư tư vấn pháp luật...và các cơ quan đơn vị hành chính sự nghiệp thuộc Bộ thì hoạt động của Thanh tra Tư pháp đến nay cũng đã phải đảm đương một khối lượng rất lớn.

Như vậy, Thanh tra Tư pháp đứng trước những yêu cầu nặng nề về nhiệm vụ. Trong khi đảm bảo tốt các nhiệm vụ, quyền hạn cũ, phải tiếp quản đáp ứng nhiệm vụ trong tình hình mới, đồng thời xúc tiến hoàn thiện các nhiệm vụ trong tương lai.

Để khắc phục những tồn tại về tổ chức và hoạt động hiện nay, đồng thời đáp ứng nhiệm vụ trong giai đoạn mới, chúng tôi đưa ra giải pháp về mô hình tổ chức và hoạt động của Thanh tra Tư pháp như sau:

Thứ nhất: Về hoạt động:

- Hoạt động thanh tra phải luôn gắn với yêu cầu quản lý của ngành, đảm bảo

hoạt động thanh tra là hoạt động thiết yếu trong công tác chung của ngành. Hoạt động thanh tra có gắn với hoạt động quản lý của ngành, như vậy mới phục vụ tốt nhiệm vụ chính trị chung của toàn ngành. Bên cạnh đó, hoạt động thanh tra bám sát được hoạt động chung của ngành thì mới đảm bảo đạt được hiệu quả cao trong công tác thanh tra.

- Hoạt động thanh tra phải đạt đến trình độ chuyên sâu luôn gắn liền với nghiệp vụ chuyên môn trong mọi lĩnh vực, do đó đòi hỏi cán bộ thanh tra cũng phải chuyên sâu đối với lĩnh vực thanh tra, kiểm tra mới có thể hoàn thành nhiệm vụ.

Do vậy ngoài việc không ngừng bồi dưỡng nâng cao nghiệp vụ cho đội ngũ cán bộ thanh tra, cần phải phân chia cán bộ hoạt động theo lĩnh vực để họ có điều kiện bồi dưỡng, hoàn thiện mình theo nội dung được phân công.

- Hoạt động thanh tra là hoạt động có tính chất phòng ngừa, mà không phải lúc nào mọi người cũng quan tâm đến hiệu quả của nó, cho nên việc đề ra kế hoạch và chủ động thực hiện kế hoạch là hết sức cần thiết. Do đó, thủ trưởng cơ quan cần trao cho chánh thanh tra những quyền chủ động nhất định để thực hiện nhiệm vụ, như quyền ra quyết định thanh tra trong một số công việc nhất định.

- Hoạt động thanh tra phải đảm bảo tính thường xuyên, liên tục. Như chúng ta đã biết Bộ Tư pháp quản lý hơn chục đầu mối, mà mỗi lĩnh vực đều cần có hoạt động thanh tra trong khi đó đội ngũ cán bộ thanh tra lại rất mỏng nên nếu thanh tra không tiến hành thường xuyên liên tục, sẽ không đạt được ý nghĩa của công tác thanh tra, đó là “phòng ngừa, răn đe”.

Thứ hai: Về tổ chức bộ máy

Thanh tra Tư pháp hiện nay đã hình thành 3 mảng công tác riêng biệt đó là:

- Công tác thanh tra

Thực hiện nhiệm vụ thanh tra về kinh tế, tài chính, chuyên môn nghiệp vụ theo thẩm quyền quản lý Nhà nước của Bộ trưởng Bộ Tư pháp.

- Công tác thanh tra xét khiếu tố:

+ Thực hiện các nhiệm vụ thanh tra, kiểm tra, xác minh theo sự chỉ đạo của Bộ trưởng về xét giải quyết khiếu nại, tố cáo;

+ Thực hiện thanh tra công vụ đối với cán bộ, công chức thuộc thẩm quyền quản lý Nhà nước của Bộ trưởng Bộ Tư pháp;

+ Tiếp dân theo quy định của pháp luật.

- Công tác tổng hợp - hành chính:

+ Làm đầu mối thông tin về các mặt công tác của thanh tra;

+ Tổng hợp, báo cáo về hoạt động Thanh tra;

+ Quản lý các hoạt động hành chính, văn thư, in ấn tài liệu, thống kê, con dấu, công văn đi, công văn đến, lưu trữ hồ sơ, tài liệu của Thanh tra;

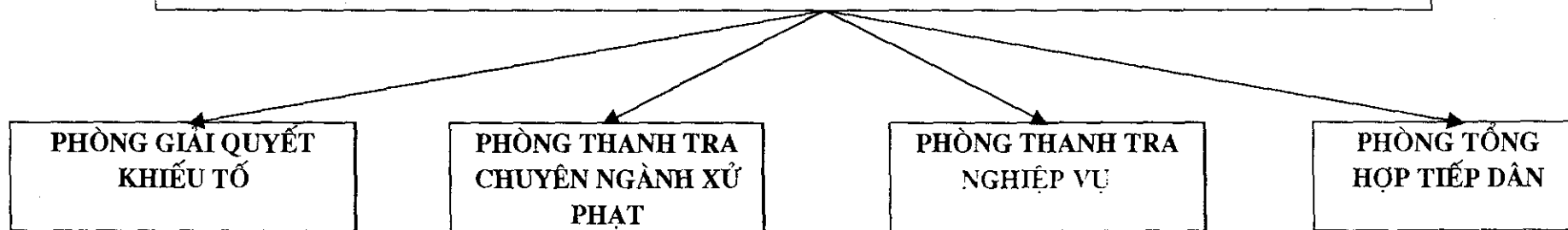
+ Quản lý cơ sở vật chất, trang thiết bị của Thanh tra.

- Ngoài ra hiện nay mảng công tác thanh tra chuyên ngành Xử phạt vi phạm hành chính đã hình thành nhưng chưa được xúc tiến về tổ chức cũng như hoạt động. Khi xúc tiến vào hoạt động thì đây sẽ là mảng công tác thứ tư.

Từ những vấn đề trên chúng tôi đề ra mô hình tổ chức Bộ máy của Thanh tra Tư pháp như sau:

Đối với Thanh tra Bộ (mô hình kèm theo tại trang bên)

**SƠ ĐỒ MÔ HÌNH TỔ CHỨC BỘ MÁY VÀ NHIỆM VỤ CỦA THANH TRA BỘ TƯ PHÁP
TRONG TƯƠNG LAI**



- Một trưởng phòng
- Một phó trưởng phòng
- Tiếp nhận xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo
- Kiến nghị, xác minh, kết luận đơn thư
- Hướng dẫn, kiểm tra việc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của các đơn vị thuộc thẩm quyền quản lý của Bộ trưởng
- Tham gia các Đoàn thanh tra của các Bộ, ngành khác.
- Biên chế từ 10 đến 12 người

- Một trưởng phòng
- Một phó trưởng phòng
- Thanh tra xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực Tư pháp.
- Hướng dẫn nghiệp vụ thanh tra chuyên ngành xử phạt cho thanh tra Sở
- Biên chế từ 15 đến 25 người

- Một trưởng phòng
- Một phó trưởng phòng
- Thanh tra chuyên ngành các lĩnh vực chuyên môn do Bộ Tư pháp quản lý
- Thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật của cá nhân thuộc thẩm quyền quản lý của Bộ Tư pháp (mang tính chủ động và theo diện rộng)
- Hướng dẫn nghiệp vụ cho thanh tra Sở, Trường và thanh tra nhân dân các Tòa án tỉnh
- Biên chế từ 15 đến 25 người

- Một trưởng phòng
- Một phó trưởng phòng
- Theo dõi đơn đốc việc thực hiện kết luận thanh tra
- Lưu trữ, bảo quản hồ sơ, tài liệu
- Biên soạn, góp ý dự thảo Pháp luật về công tác thanh tra và các lĩnh vực khác
- Thực hiện chế độ báo cáo
- Quản lý trực tiếp và phối hợp với các đơn vị
- Công tác hành chính, văn phòng, tổ chức, thi đua
- Theo dõi tổ chức, hoạt động thanh tra Sở
- Biên chế từ 6-8 người

Sở dĩ mô hình tổ chức Thanh tra Bộ Tư pháp được chia ra làm 2 giai đoạn vì căn cứ vào điều kiện thực tế thì mảng công tác thanh tra chuyên ngành xử phạt hành chính còn đang trong giai đoạn xúc tiến thực hiện. Hơn nữa, việc củng cố tổ chức và hoạt động thanh tra Tư pháp phải được tiến hành từng bước phù hợp với tính chất, mức độ, nhiệm vụ được giao. Đồng thời trong công cuộc cải cách hành chính Nhà nước, Thanh tra Tư pháp không thuộc diện giảm biên chế hành chính nhưng cũng không thể phình ra nhanh chóng, sẽ không đảm bảo cho vấn đề quản lý về tổ chức và hoạt động cũng như tuyển dụng cán bộ có năng lực vào Ngành.

Mô hình tổ chức bộ máy và nhiệm vụ của Thanh tra Tư pháp thứ nhất đáp ứng được yêu cầu về nhiệm vụ hiện tại của Thanh tra Tư pháp hiện nay. Còn trong tương lai, khi Thanh tra Tư pháp xử phạt vi phạm hành chính được thành lập thì một nhánh chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn mới được hình thành sẽ phù hợp với mô hình thứ hai.

Mô hình tổ chức và nhiệm vụ Thanh tra Sở Tư pháp tương tự Thanh tra Bộ, nhưng không chia thành các phòng như Thanh tra Bộ mà có sự phân định thành các bộ phận phụ trách từng lĩnh vực nhiệm vụ.

Với mô hình tổ chức bộ máy như trên sẽ đạt được các ưu điểm sau:

- Tạo ra những bộ phận công tác chuyên môn, từ đó là cơ sở để đào tạo cán bộ thanh tra chuyên sâu vào từng lĩnh vực- đây là điều quan trọng trong công tác thanh tra; đồng thời tạo điều kiện cho mỗi cán bộ yên tâm tự rèn luyện để nâng cao trình độ nghiệp vụ của bản thân trong lĩnh vực mình được phân công; tránh được tình trạng 1 người làm nhiều chức năng khi giải quyết công việc thì việc gì cũng có thể tham gia nhưng khi giải quyết 1 việc cụ thể thì không làm được, dẫn đến những hậu quả đáng tiếc xảy ra.

- Việc phân định tổ chức rõ ràng cũng tạo điều kiện để lãnh đạo phân công nhiệm vụ, trên cơ sở đó xác định chính xác trách nhiệm của từng cán bộ đối với công việc mà họ đảm nhiệm, tránh tình trạng quyền lợi thì vor vào, trách nhiệm thì đùn đẩy.

- Tạo ra cơ sở pháp lý và uy tín cho cán bộ thanh tra khi xuống làm việc tại cơ sở. Như đã phân tích ở trên, khi cán bộ thanh tra xuống cơ sở, người tiếp xúc đầu tiên là lãnh đạo, thủ trưởng các đơn vị đó; do đó nếu tổ chức thanh tra không

mạnh, cán bộ không đủ uy tín, chức danh không đầy đủ sẽ khó khăn cho việc hoàn thành nhiệm vụ.

Bên cạnh những ưu điểm trên, việc xây dựng mô hình cũng có những khó khăn là đòi hỏi về biên chế, tổ chức ở mức cao hơn. Từ đó sẽ đặt ra câu hỏi: có cần thiết phải tổ chức một mô hình thanh tra như trên không?

Theo chúng tôi tính cần thiết của nó đã được phân tích trong toàn bộ đề tài này và mục tiêu không ngoài việc nhằm phục vụ nhiệm vụ quản lý của ngành.

Khi xây dựng lên mô hình tổ chức như vậy, chúng tôi đều đã cân nhắc đến các yếu tố chung của Ngành, cũng như các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước trong giai đoạn hiện nay.

3. Kiến nghị

a. Đối với Thanh tra Nhà nước:

Đề nghị xây dựng Luật thanh tra, trong đó quy định rõ các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra các cấp, các Ngành, trong đó lưu ý đối với loại hình thanh tra chuyên ngành.

b. Đối với Lãnh đạo Bộ Tư pháp:

Đề nghị quan tâm hơn nữa bằng các biện pháp cụ thể để củng cố, xây dựng lực lượng thanh tra Ngành, trong đó chú trọng việc củng cố tăng cường về tổ chức Thanh tra Sở.

- Cho thành lập bộ phận thanh tra chuyên ngành xử phạt vi phạm hành chính, trước mắt là đối với các tổ chức luật sư nước ngoài hành nghề tư vấn pháp luật tại Việt Nam, tiếp đó làm cơ sở cho việc thực hiện thanh tra chuyên ngành xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực Tư pháp nói chung.

c. Đối với thủ trưởng các đơn vị thuộc Bộ, Giám đốc Sở Tư pháp

Cần quan tâm hơn nữa đến mối quan hệ phối hợp với Thanh tra Bộ Tư pháp, trên cơ sở nắm vững các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn về thanh tra, các yêu cầu về thanh tra để cùng nhau xây dựng quy chế phối hợp với thanh tra về giải quyết các công việc thuộc thẩm quyền trong lĩnh vực giải quyết khiếu nại, tố cáo. Đồng thời, tạo cơ sở cho việc Giám đốc Sở Tư pháp quan tâm đến việc xây dựng tổ chức và phát triển thanh tra Sở Tư pháp.

PHẦN II

CÁC CHUYÊN ĐỀ

LỊCH SỬ HÌNH THÀNH VÀ PHÁT TRIỂN THANH TRA TƯ PHÁP

Đinh Mai Phương
Viện NCKH Pháp lý - Bộ Tư pháp

I. Khái niệm - sự cần thiết khách quan phải thành lập thanh tra tư pháp.

Từ Thanh tra (in spection) có gốc Latinh “in spectare” có nghĩa là “nhìn vào bên trong”. Trên thực tế, khái niệm Thanh tra cũng như phạm vi hoạt động ở mỗi nước rất khác nhau. Có nước, Thanh tra nằm trong hệ thống cơ quan hành pháp (Cộng hoà Pháp); có nước Thanh tra là cơ quan quốc nội (Thụy Điển, Canada và các nước Bắc Âu); có nước hoạt động thanh tra gắn liền với kiểm toán (Hàn Quốc...). Dù được tổ chức dưới hình thức nào, Thanh tra cũng là một hoạt động có tính độc lập cao, là biện pháp được tiến hành của cấp trên đối với cấp dưới để thực hiện nhiệm vụ quản lý Nhà nước.

Ở Việt Nam, hoạt động thanh tra được hình thành ngay sau khi Nhà nước Việt Nam Dân Chủ Cộng Hoà ra đời, kể từ khi Ban Thanh tra đặc biệt được thành lập và từ đó đến nay, tổ chức và hoạt động thanh tra không ngừng lớn mạnh cả về số lượng và chất lượng. Kể từ khi Pháp lệnh Thanh tra năm 1990 được ban hành đến nay, hoạt động thanh tra ngày càng được đổi mới và hoàn thiện, chức năng thanh tra ngày càng được mở rộng. Tuy nhiên, trong quá trình thực thi, Pháp lệnh Thanh tra cũng bộc lộ nhiều nhược điểm, trong đó có vấn đề nổi cộm là sự thiếu thống nhất trong việc quy định và cách hiểu về các loại hình thanh tra, từ đó gây khó khăn không ít trong việc xác định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, phạm vi hoạt động của mỗi tổ chức thanh tra, cũng như sự phối hợp trong hoạt động thanh tra nói chung. Theo Điều 1 của Pháp lệnh Thanh tra được ban hành năm 1990 thì có thể hiểu: Thanh tra là một chức năng thiết yếu của quản lý Nhà nước được thực hiện bởi chủ thể quản lý có thẩm quyền, nhân danh quyền lực Nhà nước nhằm tác động đến đối tượng quản lý trên cơ sở xem xét, đánh giá ưu khuyết điểm, phát huy nhân tố tích cực, phòng ngừa, xử lý các vi phạm, góp phần hoàn thiện cơ chế quản

lý, tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, các quyền và lợi ích hợp pháp của các cơ quan, tổ chức và công dân, thực hiện quyền dân chủ xã hội chủ nghĩa.

Thanh tra Bộ Tư pháp là cơ quan chuyên môn nằm trong tổ chức bộ máy của Bộ Tư pháp, giúp Bộ trưởng quản lý công tác thanh tra trong phạm vi quản lý Nhà nước của Bộ, tiến hành kiểm tra việc thực hiện chính sách pháp luật, giải quyết các khiếu nại tố cáo có liên quan đến công tác quản lý Nhà nước của Bộ được phân công trong phạm vi cả nước, chịu sự chỉ đạo về công tác tổ chức, chuyên môn nghiệp vụ của Tổng Thanh tra Nhà nước. Thanh tra Bộ Tư pháp thực hiện đồng thời tất cả các chức năng chủ yếu của tổ chức Thanh tra Bộ bao gồm chức năng thanh tra Nhà nước chuyên ngành, chức năng thanh tra trong nội bộ các đơn vị của Bộ, giúp Bộ trưởng giải quyết khiếu nại, tố cáo trong nội dung quản lý Nhà nước và của cán bộ, công chức trong các cơ quan, đơn vị trực thuộc Bộ.

Thanh tra Sở Tư pháp là cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc TW; Thanh tra Sở Tư pháp trực thuộc Sở Tư pháp và có chức năng thực hiện quyền thanh tra trong phạm vi quản lý Nhà nước của Sở đồng nhất với nội dung quản lý Nhà nước của Bộ Tư pháp.

Thanh tra Bộ Tư pháp hiện nay được tổ chức theo nguyên tắc song trùng trực thuộc: vừa chịu sự chỉ đạo trực tiếp của Bộ trưởng Bộ Tư pháp; vừa chịu sự chỉ đạo về tổ chức, công tác nghiệp vụ của Thanh tra Nhà nước. Nhưng trên thực tế, Thanh tra Bộ Tư pháp phụ thuộc vào Bộ Tư pháp về hầu hết các phương diện như: tổ chức chương trình kế hoạch, kinh phí hoạt động, tuyển dụng, bổ nhiệm, đào tạo. Do đó vai trò chỉ đạo của Thanh tra Nhà nước trở nên mờ nhạt hơn.

Vì Thanh tra Bộ Tư pháp là đơn vị chức năng của Bộ Tư pháp nên chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ Tư pháp được Chính phủ quy định tới đâu thì chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra Bộ Tư pháp cũng được quy định tới đó. Nghị định 38CP ngày 4-6-1993 quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức của Bộ Tư pháp, có quy định chi tiết về nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ Tư pháp: Bộ Tư pháp là cơ quan của Chính phủ thực hiện chức năng quản lý Nhà nước thống nhất về công tác tư pháp; xây dựng và tham gia xây dựng pháp luật; phổ biến, giáo dục pháp luật; quản lý về mặt tổ chức Tòa án nhân dân địa phương, Tòa án quân sự quân khu và tương đương, Tòa án quân sự khu vực; đào tạo và bồi

đường cán bộ pháp lý và quản lý các công tác tư pháp khác được Chính phủ giao (Điều 1 NĐ38CP).

Gần đây, Chính phủ đã giao thêm một số hoạt động quản lý quan trọng cho Bộ Tư pháp như: quản lý trường Đào tạo các chức danh Tư pháp, trợ giúp pháp lý và trong một tương lai gần có thể thêm công tác Thi hành án phạt tù, quản lý Nhà xuất bản Pháp lý; một số hoạt động đang quản lý có xu hướng sâu hơn và thực tế hơn như hoạt động quản lý công tác Thi hành án dân sự, hoạt động quản lý công chứng, luật sư, giám định, hộ tịch và các hoạt động tư pháp khác ... Nội dung quản lý của Bộ Tư pháp ngày càng được mở rộng và chuyên sâu, quản lý Tòa án địa phương không chỉ các Tòa án nhân dân địa phương mà còn cả các Tòa án quân sự cấp quân khu và khu vực.

Đặc biệt, theo Nghị định số 42 CP ngày 8/7/1995 Bộ Tư pháp lại được giao nhiệm vụ quản lý Nhà nước đối với hành nghề tư vấn pháp luật của các tổ chức luật sư nước ngoài tại Việt nam, và có quyền xử lý vi phạm bằng các hình thức như: phạt tiền từ 5.000 USD trở lên; thu hồi giấy phép đối với chi nhánh của các tổ chức luật sư nước ngoài; cấm hành nghề đối với luật sư nước ngoài; đình chỉ hành nghề có thời hạn đối với chi nhánh của tổ chức luật sư nước ngoài.

Để thực hiện được những chức năng này, Bộ Tư pháp rất cần tới lực lượng Thanh tra Tư pháp. Lãnh đạo Bộ Tư pháp đã xác định: công tác thanh tra, kiểm tra của ngành cần phải được củng cố, kiện toàn hơn nữa để đáp ứng được yêu cầu của công tác quản lý trong giai đoạn mới. Nhưng trong thực tế, công tác Thanh tra Tư pháp hiện nay chưa được chú trọng đúng mức, do nhiều nguyên nhân khác nhau, chẳng hạn như: lực lượng thanh tra còn mỏng; văn bản pháp luật quy định cụ thể, chi tiết về thẩm quyền hoạt động còn thiếu nên còn bỏ ngỏ một số lĩnh vực hoạt động. Thực tế công tác quản lý Tòa án quân sự các cấp, một số thẩm quyền xử phạt theo NĐ 42CP ở trên, thanh tra mang tính chuyên ngành và một số chức năng khác vẫn chưa thực hiện được. Do đó, một vấn đề có tính cấp thiết được đặt ra là phải gấp rút xây dựng và hoàn thiện tổ chức bộ máy, hoạt động của Thanh tra Tư pháp phù hợp và đáp ứng được yêu cầu của tiến trình cải cách hành chính ở nước ta trong giai đoạn hiện nay. Trong phạm vi nghiên cứu của đề tài khoa học cấp Bộ “Cơ sở lý luận và thực tiễn để đổi mới tổ chức bộ máy và hoạt động của Thanh tra Tư pháp”, để phục vụ cho công tác đổi mới tổ chức bộ máy và hoạt động của

Thanh tra Tư pháp, chuyên đề này sơ lược những nét chính về lịch sử hình thành và phát triển Thanh tra Tư pháp.

II. Lịch sử hình thành và phát triển thanh tra tư pháp.

1. Giai đoạn thứ nhất: Trước khi có Pháp lệnh Thanh tra năm 1990.

Ngành Tư pháp của nước ta ra đời vào ngày 28 tháng 8 năm 1945 trên cơ sở Bản tuyên cáo của Chính phủ Lâm thời nước Việt nam dân chủ cộng hoà do Chủ tịch Hồ Chí Minh đứng đầu. Bản tuyên cáo công bố danh sách 13 vị Bộ trưởng đầu tiên của nội các thống nhất quốc gia, trong đó có Bộ trưởng Bộ Tư pháp. Từ đó, ngành Tư pháp của chế độ mới chính thức ra đời và đi vào hoạt động. Điều này chứng tỏ vị trí, vai trò quan trọng của ngành Tư pháp trong bộ máy Nhà nước. ở giai đoạn này, Bộ Tư pháp là cơ quan quản lý Nhà nước duy nhất thực hiện chức năng quản lý Nhà nước thống nhất các cơ quan Tư pháp, Toà án và Công tố trong phạm vi toàn quốc. Gồm những nhiệm vụ chính như: Công bố các Đạo luật, Sắc lệnh và soạn thảo các dự án luật, Sắc lệnh về trình tự dân sự, thương sự, tố tụng...; Quản lý về mặt tổ chức, biên chế, nhân sự... của các Toà án nhân dân địa phương; Quản lý công tác thi hành án; Quản lý trại giam; Quản lý các tổ chức hỗ trợ tư pháp...

So với các ngành khác thì ngành Tư pháp có nét đặc thù về mặt tổ chức: Đó là do đặc điểm về tình hình chính trị - xã hội nước ta trong giai đoạn chiến tranh, năm 1961 Bộ Tư pháp tạm thời bị giải thể. Đến năm 1972, do yêu cầu tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa, nâng cao hiệu lực quản lý kinh tế của Nhà nước, Ủy ban Pháp chế của Chính phủ đã được thành lập. Theo Nghị định 143 HĐBT ngày 22/11/1981, Bộ Tư pháp được tái thành lập. Ngay sau đó, ngày 15/11/1982, Bộ trưởng Bộ Tư pháp đã ra quyết định số 247/QĐ-TC về thành lập Ban Thanh tra Bộ. Từ đó đến nay, ngành Tư pháp nói chung và Thanh tra Tư pháp nói riêng đã dần dần khẳng định được vai trò của mình góp phần tích cực trong công cuộc xây dựng và đổi mới ngành Tư pháp, trong đời sống xã hội. Thanh tra ngành Tư pháp không ngừng phát triển và đã có những bước trưởng thành về mọi mặt.

Theo Nghị định 143 HĐBT ngày 22/11/1981, Bộ Tư pháp được tái thành lập. Ngay sau đó, ngày 15/11/1982 Bộ trưởng Bộ Tư pháp căn cứ vào Nghị định số 143 HĐBT quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy Bộ Tư

pháp; căn cứ vào Điều 9 chương 3 Điều lệ tổ chức Thanh tra các ngành, Bộ và xét yêu cầu công tác thanh tra của ngành, đã ra quyết định số 247/QĐ-TC về thành lập Ban Thanh tra Bộ Tư pháp. Theo đó, Ban Thanh tra Bộ Tư pháp có chức năng, nhiệm vụ sau:

- Giúp Bộ trưởng thanh tra việc thực hiện những chủ trương, phương hướng, nhiệm vụ công tác của Bộ đối với các tổ chức Tư pháp và Tòa án địa phương.

- Chỉ đạo và hướng dẫn công tác thanh tra cho Tòa án địa phương và các Sở Tư pháp trong phạm vi trách nhiệm của Bộ quản lý.

- Đôn đốc và thanh tra các cơ quan thuộc ngành tư pháp và Tòa án địa phương trong việc xét, giải quyết các khiếu tố trong phạm vi trách nhiệm của Bộ Tư pháp.

Điều 3 Quyết định này quy định về tổ chức, biên chế của Ban Thanh tra, gồm có: Trưởng ban, Phó trưởng ban và 1 số chuyên viên, cán bộ giúp việc.

Sự ra đời của Ban Thanh tra đã đánh dấu một bước phát triển mới trong hoạt động quản lý Nhà nước của Bộ Tư pháp nói chung và của Thanh tra Tư pháp nói riêng. Ban Thanh tra đó chính là tổ chức tiền thân của Thanh tra Tư pháp. Những chức năng nhiệm vụ của Ban Thanh tra Tư pháp cũng chính là những chức năng nhiệm vụ đầu tiên của Thanh tra Tư pháp sau khi ngành Tư pháp được thành lập lại.

Ngày 10/11/1983, Bộ Tư pháp ra Chỉ thị số 629 về công tác Thanh tra của ngành Tư pháp. Trong đó xác định rõ hoạt động của công tác Thanh tra nhằm phục vụ sự lãnh đạo, chỉ đạo của Bộ trong toàn ngành, góp phần vào việc bảo đảm chấp hành đúng đắn chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước với phương hướng, nhiệm vụ công tác của Bộ đề ra. Phương châm cơ bản của công tác thanh tra là khách quan, thận trọng, nghiêm túc, lấy xây dựng làm chính, phát huy quyền làm chủ tập thể của cán bộ công nhân viên trong cơ quan, đơn vị, thúc đẩy trách nhiệm của mỗi tổ chức và của mỗi người, đề cao ý thức tổ chức kỷ luật, kịp thời biểu dương mặt tích cực, sửa chữa thiếu sót, khuyết điểm, thiết thực ngăn ngừa các hiện tượng tiêu cực có thể xảy ra. Bộ Tư pháp yêu cầu các Sở Tư pháp, các Tòa án nhân dân tỉnh, thành và đặc khu thường xuyên coi trọng công tác thanh tra, kiểm tra mà trước hết là trách nhiệm của đồng chí thủ trưởng cơ quan; cần đặt

thành chế độ công tác thuộc quyền quản lý của đơn vị theo phương châm nguyên tắc hoạt động của công tác thanh tra đã được Bộ xác định nói trên. Kết quả công tác thanh tra cần báo cáo về Bộ để rút kinh nghiệm phổ biến chung nhằm đưa dần công tác Thanh tra của ngành đi vào nề nếp chặt chẽ.

Thời gian này tổ chức, biên chế Ban Thanh tra Bộ Tư pháp chỉ có 2 đồng chí: 1 lãnh đạo, 1 chuyên viên.

2. Giai đoạn thứ hai: Từ khi Pháp lệnh Thanh tra năm 1990 ra đời đến nay.

Pháp lệnh Thanh tra năm 1990 ra đời đã đổi tên Ban thanh tra thành Thanh tra Bộ. Theo Pháp lệnh Thanh tra, Thanh tra Bộ Tư pháp thực hiện quyền thanh tra trong phạm vi quản lý Nhà nước của Bộ Tư pháp, được tổ chức theo kiểu song trùng trực thuộc vừa chịu sự chỉ đạo trực tiếp của Bộ trưởng Bộ Tư pháp vừa chịu sự chỉ đạo về tổ chức, công tác nghiệp vụ của Tổng Thanh tra Nhà nước.

Pháp lệnh giải quyết khiếu nại, tố cáo và Nghị định 224/HĐBT quy định chi tiết Pháp lệnh thanh tra quy định nhiệm vụ, quyền hạn của toàn ngành thanh tra, đồng thời cũng cho thấy rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn chung nhất của Thanh tra Bộ Tư pháp và Sở Tư pháp. Đối với Bộ Tư pháp:

- Thanh tra việc thực hiện chính sách pháp luật của cơ quan, tổ chức và công dân theo thẩm quyền quản lý Nhà nước của Bộ Tư pháp.

- Thanh tra việc thực hiện chính sách pháp luật nhiệm vụ được giao của cơ quan, đơn vị, cá nhân thuộc thẩm quyền quản lý trực tiếp của Bộ trưởng Bộ Tư pháp.

- Kiến nghị Bộ trưởng giải quyết khiếu nại, tố cáo về vấn đề mà thủ trưởng cơ quan, đơn vị cùng cấp đã giải quyết nhưng đương sự còn khiếu nại hoặc phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật.

- Hướng dẫn, kiểm tra thủ trưởng các cơ quan, đơn vị thuộc quyền quản lý Nhà nước của Bộ thực hiện các quy định của Nhà nước về công tác thanh tra và xét giải quyết khiếu nại, tố cáo.

- Tạm đình chỉ việc thi hành sửa đổi hoặc bãi bỏ kiến nghị, quyết định không đúng về công tác thanh tra của các cơ quan, đơn vị thuộc quyền quản lý trực

tiếp của Bộ trưởng.

- Chỉ đạo công tác tổ chức và nghiệp vụ thanh tra đối với các cơ quan, đơn vị thuộc quyền quản lý trực tiếp của Bộ trưởng, hướng dẫn nghiệp vụ thanh tra chuyên ngành cho Thanh tra Sở.

- Kiến nghị Bộ trưởng giải quyết những vấn đề về công tác thanh tra, trong trường hợp kiến nghị không được chấp nhận thì có quyền bảo lưu và báo cáo Tổng Thanh tra Nhà nước giải quyết.

Thanh tra Sở Tư pháp có nhiệm vụ, quyền hạn:

- Thanh tra việc thực hiện chính sách pháp luật đối với cơ quan Nhà nước, tổ chức kinh tế văn hoá xã hội và công dân thuộc thẩm quyền quản lý Nhà nước của Sở.

- Kiến nghị Giám đốc Sở giải quyết khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền giải quyết của Giám đốc Sở.

- Giải quyết khiếu nại, tố cáo mà thủ trưởng cơ quan, đơn vị do Sở trực tiếp quản lý đã giải quyết nhưng đương sự còn khiếu nại hoặc phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật.

- Hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện các quy định về công tác thanh tra và xét giải quyết khiếu nại, tố cáo đối với thủ trưởng các cơ quan, đơn vị do Sở trực tiếp quản lý, tạm đình chỉ những quyết định không đúng của thủ trưởng các cơ quan, đơn vị nói trên về công tác thanh tra, đồng thời kiến nghị Giám đốc Sở giải quyết.

- Kiến nghị Giám đốc Sở giải quyết những vấn đề về công tác thanh tra, trường hợp kiến nghị không được chấp nhận thì báo cáo Chánh thanh tra tỉnh hoặc Chánh Thanh tra Bộ Tư pháp quyết định theo pháp luật.

Sau khi nghị định 38/CP của Chính phủ quy định nhiệm vụ quyền hạn và tổ chức của Bộ Tư pháp và Thông tư số 12/TTLB quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan Tư pháp các cấp ra đời, Thanh tra Tư pháp ngày càng được tăng cường và thực hiện tốt nhiệm vụ được giao. Chẳng hạn, trong lĩnh vực quản lý toà án địa phương trong những năm qua Thanh tra Tư pháp đã có nhiều cuộc thanh tra, kiểm tra các toà án nhân dân địa phương về lĩnh vực xây dựng cơ

bản.

Bộ Tư pháp đang chủ trương tăng cường hơn nữa công tác thanh tra, kiểm tra thường xuyên đối với các đơn vị về tất cả các mặt công tác như quản lý ngân sách, xây dựng cơ bản, thi hành án dân sự, công chứng, hộ tịch... đặc biệt chú trọng công tác quản lý ngân sách ngành nhằm giúp Bộ quản lý, thực hiện tốt Nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban TVQH, chủ trương của Chính phủ về thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, chống tham nhũng. Cũng từ giai đoạn này, biên chế của Thanh tra Bộ Tư pháp được tăng tăng dần. Hiện nay có 13 người gồm: 1 lãnh đạo, 3 thanh tra viên, 8 chuyên viên, 1 cán bộ. Các đồng chí lãnh đạo Bộ Tư pháp cũng thường xuyên nhắc nhở việc tăng cường, củng cố thanh tra để đáp ứng yêu cầu công tác ngày càng cao của Bộ Tư pháp.

Về những thành tựu đã đạt được trong những năm qua, Thanh tra Tư pháp đã có những hoạt động thiết thực trên một số lĩnh vực sau:

- Quản lý Tòa án địa phương: Thanh tra Tư pháp đã tổ chức các cuộc thanh tra, kiểm tra một số Tòa án nhân dân địa phương về vấn đề xây dựng cơ bản;

- Quản lý công tác thi hành án dân sự, ở lĩnh vực này có 2 hoạt động thanh tra cơ bản nhất như:

- + Thanh tra, kiểm tra về các hoạt động hành chính Nhà nước thông thường, như về tổ chức, biên chế, tiền lương, thu chi hành chính sự nghiệp.

- + Thanh tra, kiểm tra về các hoạt động nghiệp vụ thi hành án, bao gồm các biện pháp tác nghiệp trong hoạt động thi hành án như ra quyết định kê biên tài sản, thi hành án...

- Quản lý công chứng, lý lịch tư pháp, giám định tư pháp, quốc tịch, hoà giải.

- + Thanh tra Tư pháp có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo theo quy định của pháp luật đối với từng lĩnh vực.

- + Thanh tra Tư pháp có quyền tiến hành thanh tra, kiểm tra đối với việc thu chi trong các hoạt động công chứng, hộ tịch.

- Đối với các đơn vị sự nghiệp thuộc Bộ, Trường Đại học Luật, Trường đào tạo các chức danh Tư pháp, Báo Pháp luật, Tạp chí Dân chủ Pháp luật, Thanh tra

Bộ Tư pháp thực hiện quyền thanh tra, kiểm tra giúp Bộ trưởng giải quyết khiếu nại, tố cáo đối với các đơn vị sự nghiệp thuộc Bộ trong phạm vi quản lý Nhà nước của Bộ trưởng Bộ Tư pháp đối với từng lĩnh vực theo quy định của pháp luật. Khi thực hiện thanh tra kiểm tra đối với những lĩnh vực nghiệp vụ chuyên ngành thì cần có sự phối hợp với các đơn vị quản lý chuyên ngành đó.

+ Có một số lĩnh vực Thanh tra Tư pháp thực tế chưa thực hiện được hoạt động gì, đó là:

+ Quản lý luật sư, tư vấn pháp luật, theo quy định của pháp luật, Thanh tra Tư pháp có chức năng kiểm tra trong những lĩnh vực hành chính Nhà nước nhất định như: điều kiện hành nghề, hình thức, tổ chức hành nghề, thủ tục, nội dung hành nghề, phạm vi hoạt động, quyền và nghĩa vụ của tổ chức hành nghề, kèm theo đó là các hình thức xử lý vi phạm hành chính và ưu tiên cho biện pháp xử phạt hành chính về kinh tế..

+ Với trung tâm bán đấu giá tài sản, là một loại hình tổ chức mới được thành lập dưới sự quản lý về chuyên môn, nghiệp vụ, hướng dẫn của Bộ Tư pháp.

+ Trong lĩnh vực trợ giúp pháp lý cho người nghèo. Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của thanh tra Tư pháp đối với các tổ chức này theo quy định của Quyết định 734/TTg ngày 6/9/1997, Thông tư liên tịch số: 52/TTLT/TP-TC-TCCP-LĐTBXH ngày 14/1/1998 và Thông tư liên tịch số: 187/1998/TTLT-TCCP-TC-TP ngày 30/3/1998 quy định đối với thẩm quyền quản lý Nhà nước của Bộ trưởng Bộ Tư pháp và Chủ tịch UBND tỉnh.

Một số ví dụ về hoạt động cụ thể của Thanh tra Tư pháp trong giai đoạn này:

Năm 1993, Thanh tra Bộ đã nhận được 147 đơn khiếu nại tố cáo thuộc thẩm quyền giải quyết của Bộ Tư pháp. Trong đó có hơn 40 đơn của cán bộ nhân viên trong ngành tố cáo những biểu hiện trong công tác xét xử, thi hành án, vi phạm nguyên tắc quản lý tài chính....Lãnh đạo Bộ đã chỉ đạo thanh tra cử cán bộ trực tiếp hoặc hoặc phối hợp với các vụ có liên quan của Bộ xem xét tận nơi kết luận kịp thời, và có kiến nghị xử lý. Việc giải quyết đơn khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền Thanh tra Bộ đã tiến hành khẩn trương, bảo đảm đúng quy định chưa để xảy ra sai sót về nghiệp vụ. Bên cạnh đó cũng còn một số vụ việc xử lý chưa kịp thời, dừng ở bước kiến nghị nên hiệu quả thanh tra chưa cao, hiệu lực bị hạn chế. Nội dung

thanh tra và yêu cầu chống tham nhũng chưa thật sự gắn kết được với nhau để vừa thực hiện việc làm trong sạch đội ngũ cán bộ trong ngành vừa tham gia tích cực vào cuộc đấu tranh chống tham nhũng, chống buôn lậu. Đối với những đơn thư khiếu nại, tố cáo không thuộc thẩm quyền (Thanh tra Bộ đã nhận được khoảng 408 đơn thư khiếu nại, tố cáo không thuộc thẩm quyền giải quyết của Bộ Tư pháp), Thanh tra Bộ cũng nghiên cứu kỹ nội dung để kịp thời chuyển đúng địa chỉ và thông báo cho đương sự biết để liên hệ.

Tính đến ngày 20-11-1993, Thanh tra Bộ đã tiếp 35 lượt người. trong lĩnh vực này, Thanh tra Bộ rất quan tâm bố trí người thường xuyên theo dõi, thái độ đúng mực, hướng dẫn tận tình. Tuy nhiên công tác này cần được chấn chỉnh cả về địa điểm, phương tiện và tổ chức để tránh tình trạng chồng chéo trùng lặp và có hiệu quả hơn.

Đối với lĩnh vực thanh tra kinh tế-xã hội, theo kế hoạch đã đề ra thì trong năm 1993 Thanh tra Bộ sẽ tiến hành thanh tra việc sử dụng vốn chống xuống cấp trụ sở Tòa án ở một số địa phương. Tuy nhiên không thực hiện được kế hoạch này, do một số nguyên nhân chính: *Thứ nhất:* nguyên nhân cơ bản là lực lượng không đủ để triển khai đồng thời các cuộc thanh tra kinh tế xã hội và thanh tra khiếu nại, tố cáo. Năm 1993 biên chế Thanh tra Bộ vẫn là 4 người, việc bổ nhiệm, chức danh thanh tra vẫn đang chờ kế hoạch kiện toàn tổ chức chung của cơ quan BTP. Tổ chức Thanh tra Sở còn chậm hơn, chỉ sau khi có Thông tư liên bộ số 12/TTLB ngày 26-7-1993 của BTP và Ban TCCB Chính phủ hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức cơ quan Tư pháp địa phương thì ở một số ít Sở Tư pháp mới thành lập được tổ chức thanh tra như: TP Hồ Chí Minh, Hà nội, Hải Hưng....nhưng cán bộ phải kiêm nhiệm nên rất khó triển khai công tác thanh tra. *Thứ hai:* trong chỉ đạo Thanh tra Bộ chưa phối hợp phát huy tổ chức Thanh tra Sở để làm tốt công tác thanh tra trong lĩnh vực này.

Đến năm 1994, chương trình công tác thanh tra của Bộ Tư pháp chú trọng vào vấn đề kiện toàn tổ chức, tăng cường cán bộ đáp ứng yêu cầu cho hoạt động thanh tra phục vụ nhiệm vụ quản lý ngành đã được mở rộng. Thực hiện các cuộc thanh tra kinh tế xã hội, giải quyết khiếu nại, tố cáo kịp thời, đúng pháp luật.

Tuy nhiên, kế hoạch thanh tra kinh tế xã hội vẫn không thực hiện được. Về giải quyết khiếu nại tố cáo, tính đến ngày 10-11-1994, Thanh tra Bộ Tư pháp đã

nhận được 727 đơn khiếu nại, tố cáo trong đó có 158 thuộc thẩm quyền. Số đơn khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền không những tăng về số lượng mà còn phức tạp về nội dung vụ việc. Phần lớn đơn tố cáo về những biểu hiện tiêu cực trong công tác xét xử, thi hành án; giảm sút phẩm chất, đạo đức của thẩm phán, chấp hành viên; vi phạm nguyên tắc quản lý tài chính; thiếu khách quan, không công bằng trong việc thi hành kỷ luật đối với cán bộ, nhân viên...Điển hình như vụ việc: Xem xét đơn tố cáo cán bộ lãnh đạo Phân hiệu đại học Luật TP HCM “vi phạm quy chế tuyển sinh...trù dập cán bộ...móc nối với học viên là cán bộ địa phương chuyển gổ trái phép về thành phố...”. Qua thanh tra, kết luận tố cáo sai sự thật, có dụng ý xấu. Nhìn chung, việc giải quyết đơn khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền được tiến hành chu đáo, chưa để xảy ra sai sót về thủ tục nghiệp vụ. Tuy nhiên có một số vụ việc phức tạp, địa bàn xa, đi lại khó khăn thường bị kéo dài thời gian, việc xử lý chưa kịp thời nên hiệu quả thanh tra chưa cao.

Trong năm 1994, tính đến ngày 10-11-1994, có 43 lượt người trực tiếp đến cơ quan BTP khiếu nại, tố cáo. Đáng chú ý là cuộc khiếu nại có tính chất tập thể của 20 người ở Hà Nội ngày 28-3-94 về vấn đề nhà đất.

Về vấn đề xây dựng lực lượng thanh tra, trong năm này, Thanh tra Bộ được tăng cường một bước: đã bổ nhiệm được 3 thanh tra viên trong đó có 1 thanh tra viên cấp I và 2 thanh tra viên cấp II; soạn thảo tài liệu tập huấn về nghiệp vụ thanh tra cho Thanh tra Sở Tư pháp; tập hợp tình hình tổ chức và hoạt động của Thanh tra Sở Tư pháp; cử cán bộ đi học nghiệp vụ thanh tra. Công tác thanh tra trong năm 94 đã góp phần ổn định về tổ chức và công tác ở một số cơ quan đơn vị trong ngành. Tuy nhiên, còn lúng túng bị động trong việc triển khai kế hoạch thanh tra nhất là về lĩnh vực thanh tra kinh tế-xã hội. Việc giải quyết một số đơn khiếu nại, tố cáo còn bị động, chậm kết luận và kiến nghị xử lý nhất là các vụ việc phức tạp.

Năm 1995, kế hoạch đặt ra cho Thanh tra Bộ trong năm là: *Thứ nhất, về thanh tra kinh tế-xã hội*, phối hợp với vụ Kế hoạch-Tài chính của Bộ và Thanh tra Sở Tư pháp tiến hành thanh tra xây dựng cơ bản ở một số công trình Tòa án tỉnh, Tòa án huyện. *Thứ hai, về giải quyết khiếu nại, tố cáo*: chủ động lập kế hoạch, xem xét nhanh, kiến nghị giải quyết các vụ khiếu nại, tố cáo phát sinh; tham gia rà soát các văn bản pháp luật quy định về thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân. *Thứ ba, về xây dựng lực lượng*: phối hợp với vụ TCCB bảo đảm đủ biên

chế đã được lãnh đạo Bộ duyệt và tăng cường cán bộ lãnh đạo cho Thanh tra Bộ; hoàn chỉnh dự thảo quy chế hoạt động Thanh tra Bộ để sớm ban hành vào đầu năm 1995; tổ chức bồi dưỡng nghiệp vụ thanh tra, trao đổi kinh nghiệm hoạt động thanh tra giữa Thanh tra Sở Tư pháp và Thanh tra Bộ Tư pháp.

Một số hoạt động nổi trội của Thanh tra Tư pháp trong năm 1995 như :

Tham gia vào 2 đoàn kiểm tra liên ngành Bộ Tư pháp, Tòa án nhân dân Tối cao, Bộ Tài Chính tiến hành 3 đợt kiểm tra về tổ chức biên chế, quản lý kinh phí (kể cả kinh phí xây dựng cơ bản) ở một số TAND cấp tỉnh và cấp huyện, các Sở Tư pháp, Phòng thi hành án dân sự. Những đợt kiểm tra này nhằm thấy được những ưu, khuyết điểm, thiếu sót, tồn tại của Bộ và cơ sở để ngăn ngừa các hiện tượng tiêu cực, tăng cường kỷ luật tài chính, thực hiện tiết kiệm, đề xuất các biện pháp nâng cao hiệu lực quản lý ngành, phục vụ tốt hơn nữa công tác xét xử của các Tòa án nhân dân địa phương và các tổ chức thi hành án dân sự tại địa phương.

Về công tác thanh tra, xét khiếu tố, Cơ quan Bộ đã bố trí được phòng tiếp dân khang trang, thuận tiện và giao cho Thanh tra Bộ chủ trì, thường trực, xây dựng nội quy, quy chế tiếp dân nhằm đưa công tác tiếp dân vào nề nếp có hiệu quả. Trong 9 tháng đầu năm 1995, Thanh tra Bộ đã nhận 991 đơn thư khiếu nại, tố cáo trong đó có 864 đơn thuộc thẩm quyền. Nội dung đơn thư chủ yếu khiếu tố về những biểu hiện tiêu cực trong công tác thi hành án dân sự (785 đơn) và việc xét xử có liên quan đến phẩm chất đạo đức của cán bộ Tòa án dẫn đến làm sai lệch hồ sơ vụ án (57 đơn)...Thanh tra Bộ Tư pháp đã khẩn trương tiến hành thanh tra, kiểm tra, phối hợp chặt chẽ với cấp uỷ, chính quyền địa phương làm rõ, kết luận và xử lý kịp thời, nghiêm minh những trường hợp có vi phạm.

Theo sự chỉ đạo của Thanh tra Nhà nước, Thanh tra Bộ Tư pháp đã triển khai thực hiện kế hoạch thanh tra, kiểm tra việc thực hiện chính sách nghỉ hưu, mất sức, tình hình quản lý và sử dụng đất đai của các cơ quan Tư pháp, Tòa án địa phương...Qua kiểm tra hầu như các đơn vị đều thực hiện đúng quy định, hướng dẫn của Nhà nước.

Biên chế của Thanh tra Bộ Tư pháp lúc này là 8 người, (Quyền Chánh Thanh tra, 2 Phó Chánh Thanh tra, 3 chuyên viên chính, 2 chuyên viên). ở địa phương, mới chỉ có 7 địa phương thành lập Thanh tra Sở Tư pháp với 1-2 biên chế, còn là

kiêm nhiệm. Còn ở những địa phương khác khi cần thiết Giám đốc Sở Tư pháp quyết định thành lập đoàn kiểm tra hoặc thanh tra để làm nhiệm vụ. Do đội ngũ cán bộ thiếu hụt như vậy nên hoạt động thanh tra của các Sở Tư pháp chỉ dừng lại ở việc xem xét, giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo, tổ chức tiếp dân về các lĩnh vực tuyển chọn bổ nhiệm thẩm phán, chấp hành chế độ, chính sách, quản lý tài chính, xây dựng cơ bản, hoạt động nghiệp vụ của các cơ quan Tư pháp thuộc quyền quản lý...

Có thể nói trong năm 1995, công tác Thanh tra chưa đáp ứng được yêu cầu, có nhiều nguyên nhân nhưng nguyên nhân chủ yếu vẫn là do hệ thống tổ chức chậm được kiện toàn, đặc biệt là thanh tra các Sở Tư pháp, lực lượng cán bộ thanh tra còn mỏng và chưa được vững về nghiệp vụ. Một số vụ việc còn để kéo dài, giải quyết chậm do hoạt động thanh tra chưa được triển khai một cách toàn diện và đồng bộ.

Năm 1996, Thanh tra Bộ Tư pháp và Thanh tra của một số Sở Tư pháp đã được củng cố, tăng cường thêm cán bộ thanh tra có kinh nghiệm. Năm 96, Bộ Tư pháp có chủ trương tăng cường công tác thanh tra kiểm tra thường xuyên đối với lĩnh vực quản lý ngân sách ngành để giúp Bộ nâng cao hiệu quả quản lý thực hiện Nghị quyết 14/NQ-TW ngày 15-05-1996 của Bộ Chính trị về lãnh đạo cuộc đấu tranh chống tham nhũng, tiếp tục thực hiện Nghị quyết của Quốc hội, UBTWQH, của Chính phủ về thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, chống tham nhũng. Thanh tra Bộ tích cực tiến hành các hoạt động thanh tra kinh tế-xã hội, mà trọng tâm là thanh tra, kiểm tra xây dựng cơ bản. Đến hết tháng 11 năm 1996, Thanh tra Bộ Tư pháp đã tiến hành thanh tra kiểm tra xây dựng cơ bản ở 13 trụ sở toà án địa phương (TAND tỉnh Quảng Ninh, TA TP Hạ Long, TA thị xã Uông Bí (Quảng Ninh); TA quận Lê Chân, Ngô Quyền, huyện Thủy Nguyên, huyện An Lão (Hải Phòng); TAND tỉnh Vĩnh Phú, TA TP Việt Trì, TA huyện Tam Đảo (Vĩnh Phú); TAND tỉnh Nghệ An; TA huyện Cao Lộc (Lạng Sơn); TA huyện Yên Châu (Sơn La). Tại mỗi công trình được kiểm tra đều có báo cáo kết luận, kiến nghị cụ thể. Kiến nghị thu hồi lại cho Nhà nước số tiền thất thoát 125.348.211 đồng, chỉ ra được những sai sót trong quản lý XD CB. Qua thanh tra kiểm tra cũng giúp cho Bộ đề ra được các biện pháp thiết thực nhằm chấn chỉnh công tác quản lý xây dựng cơ bản trong ngành.

Về công tác giải quyết khiếu tố, trong năm 96, Thanh tra Bộ đã nhận được 1034 đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân. Trong đó có 384 thuộc thẩm quyền, (93 đơn thuộc lĩnh vực quản lý Tòa án địa phương, 250 thuộc lĩnh vực thi hành án dân sự, 41 đơn thuộc lĩnh vực khác). Thanh tra Bộ đã tiếp 126 lượt người đến khiếu nại, tố cáo,... đặc biệt là giải quyết 6 vụ khiếu nại, tố cáo phức tạp. Nhìn chung công tác này được tiến hành chu đáo, khẩn trương đảm bảo đúng quy định, Bộ đã ban hành quy chế tiếp dân, từng bước đưa công tác tiếp dân vào nề nếp.

Về xây dựng lực lượng, Thanh tra Bộ được bổ sung thêm một đồng chí, như vậy, biên chế hiện nay có 9 người. Thanh tra Bộ tổ chức thành 2 bộ phận công tác: bộ phận thanh tra kinh tế-xã hội và bộ phận giải quyết khiếu nại, tố cáo, tiếp dân và tổng hợp. Cũng trong năm này, Thanh tra Bộ đã cử 1 đồng chí đi học nghiệp vụ tại trường cán bộ thanh tra Nhà nước.

Đối với các Sở, trong năm 96 Thanh tra của nhiều Sở từng bước được củng cố và tăng cường cán bộ, một số Thanh tra Sở được bồi dưỡng chuyên môn, nghiệp vụ về công tác thanh tra do Thanh tra Nhà nước tổ chức. Thanh tra các Sở Tư pháp tập trung vào việc tiến hành thanh tra, kiểm tra công tác tư pháp ở địa phương, kiểm tra hoạt động chi tiêu kinh phí ở các Tòa án nhân dân và cơ quan thi hành án (Khánh Hoà, Bình Định, Hà Bắc, Hà Giang...), tiếp nhận đơn, thư khiếu nại, tố cáo của công dân chủ yếu liên quan đến cán bộ trong ngành.

Mặc dù vậy, lực lượng thanh tra trong ngành Tư pháp vẫn còn thiếu, Thanh tra Bộ còn thiếu cán bộ chuyên môn về kế toán-tài chính, xây dựng cơ bản nên triển khai thanh tra, kiểm tra xây dựng cơ bản còn gặp nhiều khó khăn.

Bước sang năm 1997, Thanh tra Bộ Tư pháp đã được kiện toàn, củng cố một bước, thực hiện tốt phương hướng, nhiệm vụ năm 1997 của Bộ đề ra. Tiến hành thanh tra, kiểm tra 10 đơn vị về quản lý sử dụng kinh phí hành chính sự nghiệp: TA TP Đà Nẵng, TP HCM, Thái Nguyên, TA tỉnh Đắk Lắk, Phòng thi hành án Đắk Lắk, Bến Tre, Khánh Hoà, Đội thi hành án Long Đất (Bà Rịa-Vũng Tàu); kiểm tra 5 phòng công chứng: Phòng Công chứng số 1 Hà nội, TP HCM, Khánh Hoà, Đà Nẵng, Bà Rịa-Vũng Tàu; và kiểm tra công tác hộ tịch ở 2 tỉnh Khánh Hoà và Bến Tre. Qua thanh tra kiểm tra đã thu được những kết quả sau:

- Về quản lý và sử dụng kinh phí hành chính sự nghiệp: Đã kiến nghị thu hồi

lại cho Nhà nước 85.248.344đồng.

- Về quản lý xây dựng cơ bản, qua kiểm tra cũng đã phát hiện và kiến nghị thu hồi số tiền thất thoát là 107.670.344đ.

Trong công tác giải quyết đơn khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền, Thanh tra Bộ đã nhận được 1.878 đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân, tiếp 175 lượt người đến BTP để khiếu nại, tố cáo về công tác thi hành án dân sự, việc xét xử của Tòa án, đề nghị BTP tác động tới cơ quan thẩm quyền giải quyết khiếu nại của họ. Trong số đơn khiếu nại, tố cáo có 577 đơn thuộc thẩm quyền giải quyết của ngành (46 đơn thuộc lĩnh vực quản lý tòa án địa phương, 234 đơn thuộc lĩnh vực thi hành án dân sự và 297 đơn thuộc về các nội dung như yêu cầu giải đáp pháp luật, xét lại bài chấm thi tìm hiểu Bộ Luật dân sự, xin góp ý sửa đổi các luật...). Ngoài ra trong năm 1997, Thanh tra Bộ đã trực tiếp giải quyết 7 vụ khiếu nại, tố cáo phức tạp.

Thanh tra Bộ Tư pháp cũng chú trọng đến củng cố lực lượng, số lượng cán bộ thanh tra có 10 người, có 2 người được đi học lớp nghiệp vụ của trường Thanh tra Nhà nước.

Tuy nhiên, công tác thanh tra trong năm vẫn chưa giải quyết được những tồn tại, vướng mắc từ những năm trước: chưa đề xuất được mô hình tổ chức phù hợp để thực hiện tốt chức năng thanh tra Nhà nước đồng thời làm tốt chức năng thanh tra chuyên ngành, chưa phát huy được tiềm năng của lực lượng Thanh tra Sở; việc theo dõi, đôn đốc các đơn vị thực hiện các kiến nghị thanh tra chưa sát sao nên kết quả còn hạn chế.

Năm 1998, Thanh tra Bộ Tư pháp được lãnh đạo Bộ giao cho soạn thảo Nghị định xử phạt vi phạm hành chính trong một số lĩnh vực Tư pháp như Công chứng, Hộ tịch, Luật sư tư vấn, Thi hành án; chuẩn bị tập huấn thanh tra ngành; tham gia trong các đoàn thanh tra do Thanh tra Nhà nước chủ trì theo yêu cầu của Thủ tướng; chủ trì đề tài nghiên cứu cấp Bộ.

Một số thành tích nổi trội của Thanh tra Bộ Tư pháp trong năm như:

Về thanh tra kinh tế xã hội, Thanh tra Bộ Tư pháp tiến hành thanh tra và kiểm tra tổng số 7 đơn vị, trong đó có 2 đơn vị về xây dựng cơ bản, 3 đơn vị thi hành án. Sau các cuộc thanh tra, kiểm tra đều có kết luận, kiến nghị, đơn vị được kiểm tra thực hiện nghiêm túc các cuộc kiến nghị. Cũng qua thanh tra thấy rằng

vẫn còn một số đơn vị chưa thực hiện nghiêm túc các nguyên tắc về quản lý tài chính, quản lý ngành, thanh tra đã kết luận, kiến nghị thu hồi 100.908.752đ.

Về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo, Thanh tra Bộ đã trực tiếp giải quyết các đơn thư khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền, cụ thể là 8 vụ việc trong đó có 5 vụ khiếu nại và 3 vụ tố cáo. Đối với những đơn thư không thuộc thẩm quyền Thanh tra Bộ nhưng thuộc thẩm quyền trong ngành, Thanh tra Bộ đã chuyển đến các đơn vị thuộc Bộ theo lĩnh vực chuyên ngành hoặc chuyển đến Giám đốc Sở Tư pháp, Chánh án Tòa án nhân dân các tỉnh để giải quyết theo thẩm quyền và Thanh tra Bộ theo dõi kết quả giải quyết của các đơn vị này, có một vài trường hợp Thanh tra Bộ phối hợp cùng giải quyết có hiệu quả. Cụ thể có 573 đơn, trong đó 382 đơn khiếu nại, tố cáo về thi hành án với 348 đơn khiếu nại về việc thi hành án của chấp hành viên, 34 đơn tố cáo cán bộ thi hành án; 72 đơn thuộc lĩnh vực quản lý Tòa án, trong đó 34 đơn tố cáo cán bộ Tòa án vi phạm pháp luật và 38 đơn khiếu nại về bản án; 119 đơn về các lĩnh vực: công chứng, hộ tịch, trợ giúp pháp lý cho người nghèo, Báo pháp luật, tiền lương. Ngoài ra, còn có 382 đơn thư không thuộc thẩm quyền chủ yếu về lĩnh vực nhà đất, tranh chấp dân sự cũng được xử lý theo đúng quy định của pháp luật.

Về công tác tiếp dân, Thanh tra Bộ đã làm đầu mối trong công tác này, tiếp tổng số 177 lượt người (Cục quản lý thi hành án tiếp 110 lượt người, Thanh tra Bộ và một số vụ khác tiếp 67 lượt người)

Năm 1999, hoạt động Thanh tra Tư pháp được đẩy mạnh trên nhiều lĩnh vực như: thanh tra kinh tế xã hội, giải quyết đơn thư khiếu nại tố cáo, tiếp dân, tăng cường lực lượng...

Về thanh tra kinh tế-xã hội, tính đến ngày 15-11-1999, Thanh tra Bộ Tư pháp đã tiến hành thanh tra, kiểm tra 20 đơn vị: thanh tra về quản lý sử dụng kinh phí hành chính sự nghiệp 14 đơn vị như TAND tỉnh Bình Dương, Phòng THA tỉnh Bình Dương, TAND tỉnh Hà Tây, TAND tỉnh Đồng Nai....; thanh tra xây dựng cơ bản TAND tỉnh Lạng Sơn; thanh tra việc chấp hành các trình tự thủ tục quy định của pháp luật trong công tác thi hành án dân sự đối với những vụ án dân sự có điều kiện thi hành nhưng chưa thi hành xong và việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của Phòng thi hành án Hà Nội.

Qua thanh tra ở các đơn vị về quản lý và sử dụng kinh phí hành chính sự nghiệp, tuy không có sai phạm lớn, song việc chấp hành chế độ chi tiêu ở một số đơn vị chưa được nghiêm. Đoàn thanh tra đã kiến nghị thu hồi 6.120.000đ; qua thanh tra việc chi trả tiền điện thoại cũng phát hiện sai sót trong công tác quản lý chi tiêu, kiến nghị thu hồi 9.291.501đ.

Tất cả các kết luận thanh tra, kiểm tra đã được Lãnh đạo Bộ nhất trí thông qua, các Đoàn thanh tra, kiểm tra cũng hoàn thành tốt nhiệm vụ, phục vụ đắc lực cho công tác quản lý Nhà nước của Bộ Tư pháp.

Đối với công tác giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo, tính đến ngày 17-11-1999, Thanh tra Bộ đã nhận được 2.123 đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân, trong đó có 863 đơn thuộc thẩm quyền giải quyết của ngành. Đối với những đơn thư khiếu nại thuộc thẩm quyền, Thanh tra Bộ sau khi phân loại đã chuyển đến các đơn vị chức năng giải quyết theo thẩm quyền và yêu cầu thông báo kết quả. Trong lĩnh vực này, Thanh tra Bộ đã thể hiện tốt đầu mối giữa các đơn vị chức năng trong Bộ tiếp nhận, xử lý đơn thư và trả lời đương sự theo đúng quy định của pháp luật, không để tồn đọng đơn thư tại đơn vị Thanh tra Bộ.

Cũng trong năm 99, Thanh tra Bộ tiến hành thanh tra, xác minh kết luận báo cáo lãnh đạo Bộ để có hướng giải quyết 7 vụ việc khiếu nại, tố cáo.

Về công tác tiếp dân, tính đến ngày 15-11-1999, Phòng tiếp dân của Bộ Tư pháp do Thanh tra Bộ quản lý đã tiếp 469 lượt người đến khiếu nại, tố cáo và yêu cầu được trợ giúp pháp lý.

Về xây dựng các văn bản: Thanh tra Bộ được lãnh đạo Bộ giao nhiệm vụ dự thảo Nghị định xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động thi hành án dân sự, công chứng Nhà nước, và đăng ký hộ tịch. Dự thảo này đã được các đơn vị của Bộ góp ý, Thanh tra Bộ cùng với Vụ pháp luật hình sự-hành chính chỉnh lý trình lãnh đạo Bộ. Sửa đổi “Quy chế tiếp công dân của cơ quan Bộ Tư pháp” ban hành theo Quyết định số: 769/QĐ - BTP ngày 16/7/1996 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp. Soạn thảo Quy chế về tổ chức và hoạt động của Thanh tra Bộ Tư pháp.

Đối với Thanh tra Sở Tư pháp: các Sở Tư pháp hiện nay vừa là cơ quan chuyên môn của UBND cấp tỉnh giúp UBND thực hiện quản lý công tác tư pháp thuộc thẩm quyền của UBND vừa giúp Bộ Tư pháp thực hiện một số nhiệm vụ

thuộc thẩm quyền quản lý Nhà nước của Bộ Tư pháp phân cấp. Qua công tác thanh tra, kiểm tra, đã kiến nghị giúp lãnh đạo các đơn vị chấn chỉnh kịp thời những yếu kém, tồn tại trong công tác quản lý sử dụng ngân sách, tài sản chuyên môn. Cũng từ đó giúp lãnh đạo Sở có phương hướng chỉ đạo, điều hành ngày càng có hiệu quả, sát thực tế hơn. Hoạt động nổi bật của Thanh tra Sở Tư pháp là công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại tố cáo.

Như vậy, trong năm 99, Thanh tra Bộ đã hoàn thành kế hoạch công tác đã đề ra, tiến hành thanh tra trên các lĩnh vực kinh tế-xã hội, thanh tra xét giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân phục vụ cho yêu cầu quản lý của ngành Tư pháp. Về mặt tổ chức cũng được kiện toàn và củng cố, trong năm Thanh tra Bộ được bổ sung thêm một đồng chí, tuy nhiên, vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu tăng cường lực lượng. Do lực lượng của Thanh tra Tư pháp còn quá mỏng nên các hoạt động chưa thật sự đạt kết quả cao. Ví dụ, trong hoạt động thanh tra, kiểm tra các lĩnh vực về tổ chức, biên chế, tiền lương, ngân sách... đối với các Tòa án nhân dân địa phương, do lực lượng thanh tra Tư pháp hạn chế, nhiều Sở Tư pháp chưa thành lập được Thanh tra Sở nên chưa thể quan tâm sâu sát tới vấn đề này, chưa kiểm tra giám sát được hoạt động của các Tòa án địa phương một cách nghiêm túc. Hiện nay có khoảng 80 người làm công tác Thanh tra ở các Sở Tư pháp trong cả nước, trung bình mỗi sở có 1 người. Thực tế hiện nay ở cấp tỉnh mới có 44 đơn vị đã có tổ chức thanh tra, hoặc cán bộ làm công tác thanh tra trên tổng số 61 đơn vị tỉnh thành: Hà Nội, Vĩnh Phúc, An Giang, Hưng Yên, Lạng Sơn, Nghệ An, Thanh Hoá, Long An, Đồng Tháp, Ninh Thuận, Cần Thơ, Thành phố Hồ Chí Minh, Gia Lai, Quảng Trị, Bà Rịa-Vũng Tàu, Lâm Đồng, Hà Giang, Bắc Ninh, Bến Tre, Trà Vinh, Tiền Giang, Cà Mau, Khánh Hoà, Đà Nẵng, Đắk Lắk, Hoà Bình, Hải Dương, Hà Tĩnh, Tây Ninh, Bắc Giang, Đồng Nai, Bạc Liêu, Kon Tum, Hà Tây, Quảng Ngãi, Bình Định, Thừa Thiên Huế, Hà Nam, Sơn La, Quảng Bình, Quảng Ninh, Bình Dương¹

* Nhìn chung, lịch sử hình thành và phát triển của công tác thanh tra Tư pháp trước khi có Pháp lệnh thanh tra 1990, thì Thanh tra Tư pháp thời kỳ này vẫn còn hoạt động trong điều kiện thực hiện công cuộc đổi mới đất nước trong giai đoạn mới. Nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần vận hành theo cơ chế thị trường chưa định rõ, chưa bộc lộ hết những khuyết tật của nó, đòi hỏi phải tăng cường

¹ (theo tài liệu tập huấn Thanh tra Sở Tư pháp)

công tác Thanh tra trong tất cả các lĩnh vực, đặc biệt là lĩnh vực kinh tế. Việc quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của tổ chức Thanh tra Tư pháp còn hạn chế. Sau khi có pháp lệnh thanh tra 1990 và Hiến pháp năm 1992 thì Thanh tra Tư pháp đã được kiện toàn, củng cố một bước, thực hiện tốt phương hướng nhiệm vụ đã đề ra. Đặc biệt là ngành Tư pháp đã được mở rộng thêm nhiệm vụ, quyền hạn về công tác thanh tra của ngành như: quản lý Tòa án địa phương, quản lý thi hành án dân sự, công chứng, luật sư, Tư vấn... Mặc dù Thanh tra Tư pháp đã có những đổi mới trong tổ chức và hoạt động của mình, nhưng với yêu cầu và nhiệm vụ mới của Bộ, tổ chức và hoạt động của thanh tra đã bộc lộ những bất cập, chưa đáp ứng được những nhu cầu đổi mới toàn diện cả về tổ chức và hoạt động, chưa tương xứng với vị trí, vai trò mà Bộ Tư pháp đã giao cho. Tổ chức Thanh tra Tư pháp từ ngày ra đời đến nay có thể nói chưa bao giờ được đầy đủ, toàn diện dẫn đến hoạt động bị hạn chế rất nhiều.

Để cho Thanh tra Tư pháp thực sự hoạt động có hiệu quả, chúng ta cần chú ý tới mấy điểm sau:

- Phải kiện toàn đội ngũ cán bộ thanh tra Tư pháp, tăng cường lực lượng cán bộ. Phải có đội ngũ cán bộ sâu sắc về nhiều lĩnh vực, phân chia thành những bộ phận chuyên sâu để có thể đáp ứng nhanh nhạy đối với từng lĩnh vực chuyên biệt. Đối với Thanh tra Sở Tư pháp phải có quy định thống nhất về biên chế chính thức cho các Sở Tư pháp.

- Tăng cường phối hợp hoạt động giữa Thanh tra Bộ và Sở Tư pháp, phát huy tiềm năng của lực lượng Thanh tra Sở.

- Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra Tư pháp phải được quy định cụ thể, cần quy định rõ thêm về thẩm quyền của thanh tra các cấp trong vấn đề xử phạt các hành vi vi phạm trong lĩnh vực Tư pháp. Do đặc trưng về quản lý của ngành Tư pháp, thanh tra Tư pháp cần có những phương pháp hoạt động phù hợp với từng loại hình quản lý Nhà nước và phải có sự phân định rõ ràng các lĩnh vực hoạt động, từ đó xác định nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể trong hoạt động thanh tra.

- Sớm có đề xuất và xây dựng được mô hình tổ chức phù hợp để thực hiện được đồng thời cả chức năng thanh tra Nhà nước và làm tốt chức năng thanh tra

chuyên ngành.

- Về lĩnh vực văn bản pháp luật quy định về tổ chức, hoạt động của Thanh tra Tư pháp, trước hết phải tiến hành đổi mới hệ thống các văn bản pháp luật về Thanh tra. Xây dựng các quy chế về từng lĩnh vực hoạt động cho Thanh tra Tư pháp, ví dụ như: Thanh tra Bộ Tư pháp cần bàn bạc thống nhất ý kiến sau đó trình Bộ trưởng Bộ Tư pháp ban hành quy chế phối hợp giữa các đơn vị, xây dựng quy chế phối hợp hoạt động giữa Thanh tra Tư pháp với các tổ chức thanh tra Nhà nước khác, quy chế tổ chức hoạt động của thanh tra Tư pháp... Riêng Bộ Tư pháp, cần phải kiện toàn lại vấn đề tổ chức và hoạt động của Thanh tra Tư pháp, tiến hành rà soát lại, để hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật về Thanh tra. Qua đó, xây dựng và hoàn thiện dần bộ máy tổ chức và hoạt động của Thanh tra Tư pháp, đáp ứng được yêu cầu đặt ra cho ngành hiện nay.

- Đẩy mạnh việc phối hợp hoạt động với các đoàn thể quần chúng (Công đoàn, Đoàn Thanh niên, Ban Thanh tra Nhân dân...); phát huy quyền làm chủ tập thể của cán bộ công chức, thực hiện tốt Quy chế dân chủ cơ sở, làm cho công tác thanh tra thực sự thiết thực, công bằng, khách quan và có hiệu quả.

- Ngoài ra, có thể kết hợp với Vụ PBGD Pháp luật-Bộ Tư pháp, chú trọng tới công tác tuyên truyền, phổ biến về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của thanh tra Tư pháp để tạo ra những tiền đề thuận lợi cho công tác thanh tra, kiểm tra sau này.

THỰC TRẠNG VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG THANH TRA BỘ, NGÀNH TRUNG ƯƠNG VÀ NHỮNG KIẾN NGHỊ ĐỔI MỚI

Khuông Thành Nguyên - Nguyễn Văn Dinh
Thanh tra Nhà nước

Công tác thanh tra là chức năng thiết yếu của công tác quản lý, điều đó đã thể hiện trong quan điểm của Đảng, Nhà nước ta từ khi cách mạng tháng 8/1945 đến nay. Đảng và Nhà nước ta luôn chú trọng đến công tác thanh tra. Nghị quyết Hội nghị lần thứ 3 Ban chấp hành Trung ương (khoá VIII) Về phát huy quyền làm chủ của nhân dân, tiếp tục xây dựng Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt nam trong sạch, vững mạnh đã khẳng định " Tăng cường tổ chức hoạt động thanh tra kiểm tra, coi đó là công cụ quan trọng và hữu hiệu để bảo đảm hiệu lực quản lý nhà nước, thiết lập kỷ cương xá hội". Nghị quyết nhấn mạnh quan điểm của Đảng về vị trí, chức năng, nhiệm vụ của công tác thanh tra trong tình hình mới. Ngoài củng cố, đổi mới, xây dựng tổ chức thanh tra đủ mạnh để hoàn thành nhiệm vụ của Đảng, Nhà nước giao cho, đồng thời Nghị quyết cũng chỉ rõ " Đẩy mạnh hoạt động tự thanh tra, kiểm tra trong nội bộ các cơ quan, tổ chức Nhà nước, đề cao trách nhiệm thanh tra, kiểm tra của cấp trên đối với cấp dưới, của các cấp chính quyền đối với mọi cơ quan, tổ chức trên địa bàn lãnh thổ".

Qua đó Ngành thanh tra nói chung và Thanh tra Bộ, ngành Trung ương nói riêng phải có sự đổi mới về mọi mặt để đáp ứng được với tình hình hiện nay. Gần 50 năm kể từ ngày thành lập, trải qua nhiều giai đoạn cách mạng của đất nước, Thanh tra Bộ, ngành đã không ngừng củng cố và phát triển và đã đóng góp thành tích vào công cuộc bảo vệ và xây dựng đất nước.

I. VÀI NÉT VỀ QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH VÀ PHÁT TRIỂN THANH TRA BỘ, NGÀNH TỪ NĂM 1945 ĐẾN NAY.

1. Thời kỳ 1945 - 1955:

Đây là thời kỳ cả nước thực hiện nhiệm vụ bảo vệ và củng cố chính quyền cách mạng, thực hiện cuộc kháng chiến toàn dân, toàn diện chống thực dân Pháp.

Thanh tra ngành ra đời ở một số ngành Trung ương thực hiện vai trò "kiểm soát".

Cách mạng Tháng Tám thành công, nước Việt Nam dân chủ cộng hòa ra đời ngày 2/9/1945 thì ngày 23/11/1945 Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký Sắc lệnh số 64/SL thành lập Ban thanh tra đặc biệt. Đó là cơ quan có nhiệm vụ "giám sát tất cả các công việc và các nhân viên của UBND và các cơ quan của Chính phủ". Như vậy, công tác thanh tra, kiểm tra có tính chất Nhà nước đối với Bộ, ngành đã được chú ý từ rất sớm và thích hợp với điều kiện chính quyền mới thành lập: cơ cấu các Bộ trong Chính phủ không nhiều, số lượng viên chức trong Bộ không lớn, hoạt động hành chính thời kỳ đó chủ yếu theo cấp (trung ương, khu, tỉnh, huyện, tổng, xã).

Tiếp theo Sắc lệnh thành lập Ban thanh tra đặc biệt, ngày 2/5/1946 Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký Sắc lệnh số 57/SL quy định tổ chức các Bộ, trong đó hướng dẫn tổ chức cơ quan thanh tra Bộ. Trong mỗi Bộ của Chính phủ có một Văn phòng, các Nha và có thể có cơ quan thanh tra và một ban cố vấn. "Nha thanh tra do một ông Tổng thanh tra điều khiển và có một số Thanh tra giúp việc có nhiệm vụ kiểm soát các công việc của cơ quan, các cấp thuộc Bộ về mọi phương diện", Tổng thanh tra và các Thanh tra "do Sắc lệnh bổ nhiệm theo đề nghị của Bộ trưởng. Sắc luật đó sẽ đưa ra Hội đồng Chính phủ thống qua".

Thực hiện Sắc lệnh 57SL, một số Bộ đã thành lập tổ chức thanh tra: năm 1946 thành lập Nha thanh tra hành chính và chính trị của Bộ Nội vụ; Nha thanh tra Bộ Canh nông; Nha thanh tra hành chính Bộ Lao động và Ban thanh tra Bộ Kinh tế. Năm 1947 thành lập Phòng kiểm tra Bộ Thương binh và Cựu binh. Năm 1948 thành lập Nha tổng thanh tra tài chính...

Như vậy, cùng với việc xây dựng và củng cố chính quyền, chức năng quản lý Nhà nước từng bước phân quyền cho các Bộ, ngành: Khối lượng các công việc cần phải kiểm soát đối với từng Bộ, ngành tăng lên nhiều, đòi hỏi hình thành một tổ chức, chuyên trách làm công tác thanh tra. Một điều đáng chú ý trong giai đoạn này là mặc dù các tổ chức thanh tra của Bộ, ngành được thành lập, nhưng do ảnh hưởng, chi phối của cuộc kháng chiến chống Pháp, nên mức độ hoạt động cũng chưa có gì đáng kể. Trong hoàn cảnh "vừa kháng chiến, vừa kiến quốc", các Nhà thanh tra lúc đó chỉ hoạt động mang tính "kiểm soát" các công việc của nội bộ của

cơ quan là chủ yếu.

2. Thời kỳ 1956 - 1975:

Đây là thời kỳ cải tạo, xây dựng CNXH ở miền Bắc, đấu tranh thống nhất nước nhà, thanh tra ngành từng bước củng cố ở trung ương và ở các địa phương; trọng tâm là thanh tra việc thực hiện kế hoạch, chính sách của Đảng, Nhà nước; xét, giải quyết và đôn đốc việc giải quyết đúng đắn, kịp thời các khiếu nại, tố cáo của nhân dân.

- Khi công cuộc kháng chiến chống Pháp hoàn toàn thắng lợi, Chính phủ chuyển về thủ đô Hà Nội, các cơ quan Bộ, ngành được củng cố trên nhiều phương diện, trong đó có thanh tra. Một số Ban thanh tra ngành được thành lập theo một loạt Nghị định của Chính phủ. Ngày 26/5/1956 ban hành Nghị định số 9000/TTg thành lập Ban thanh tra Ngân hàng Quốc gia Việt Nam; ngày 20/8/1956 ban hành Nghị định 1012/1956/TTg thành lập Ban thanh tra Quân đội Nhân dân Việt Nam; ngày 12/10/1956 ban hành Nghị định 1077/TTg quy định nhiệm vụ, quyền hạn và hệ thống tổ chức của các Ban thanh tra tài chính của Bộ, khu, thành phố, tỉnh; ngày 26/2/1956 ban hành Nghị định 1194/TTg thành lập các Ban thanh tra ở các Liên khu, khu thành phố và tỉnh v.v...

Đáng chú ý là trong thời gian này, một số Ban thanh tra ngành ở địa phương đã được thành lập ở một số ngành kinh tế quan trọng như tài chính, ngân hàng . . .

Đánh giá tình hình tổ chức hoạt động thanh tra thời kỳ này, Chỉ thị số 50/CP-TU ngày 4/7/1962 của Ban Bí thư TW Đảng nêu rõ: "các cơ quan lãnh đạo, chỉ đạo và các Bộ, ngành lãnh đạo từ trên xuống chưa có chế độ kiểm tra thường xuyên, tổ chức thanh tra chuyên nghiệp là tai mắt của cơ quan lãnh đạo, các cấp, nó có trách nhiệm giữ gìn dân chủ kỷ luật Nhà nước, bảo đảm chấp hành nghiêm chỉnh các chủ trương, chính sách của Đảng và Chính phủ. Nhưng đến nay trừ một số rất ít ra, hầu hết các cơ quan lãnh đạo chưa chú ý kiện toàn đầy đủ cho bộ máy tổ chức của nó... Ở trung ương có ngành vẫn chưa thành lập cơ quan thanh tra. Nhiều ngành đã có quyết định thành lập Ban thanh tra Bộ hoặc Tổng cục nhưng bộ máy tổ chức còn thiếu cán bộ đủ khả năng đảm nhiệm chức năng của nó . . ."

- Năm 1965 khi giải thể Ủy ban thanh tra của Chính phủ, nhiệm vụ thanh tra

lúc này chủ yếu do thủ trưởng các cơ quan chính quyền các cấp, ngành và các đơn vị thực hiện. Với cơ chế quản lý tập trung, quan liêu, bao 1 cấp, lại do chiến tranh chống Mỹ cứu nước chi phối, công tác thanh tra cũng chỉ tập trung vào việc đôn đốc thực hiện các nhiệm vụ, chỉ tiêu kế hoạch, chính sách của Đảng và Nhà nước; thực hiện việc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của nhân dân.

Sự tồn tại các tổ chức thanh tra trực thuộc thủ trưởng cùng cấp, các ngành, các đơn vị đã dẫn đến sự thiếu thống nhất quản lý Nhà nước đối với lĩnh vực công tác thanh tra. Chính vì vậy, ngày 31/8/1970 Hội đồng Chính phủ đã ban hành Nghị quyết 164/Chính phủ về việc tăng cường công tác thanh tra và chấn chỉnh hệ thống thanh tra Nhà nước, trong đó nêu rõ: "đối với thanh tra ngành ở trung ương, Hội đồng Chính phủ đã quyết định thành lập Ban thanh tra chuyên trách ở những ngành quản lý tổng hợp, những ngành quản lý kinh doanh và quản lý sự nghiệp quan trọng".

Đồng thời với việc kiện toàn củng cố tổ chức, Nghị quyết còn nhấn mạnh công tác thanh tra tập trung vào các nhiệm vụ:

- + Trọng tâm là thanh tra kinh tế, nhất là thanh tra việc thực hiện kế hoạch Nhà nước;

- + Kiểm tra việc chấp hành các chủ trương, chính sách của Đảng, Nhà nước; Chỉ thị, Nghị quyết của cấp trên; ngăn chặn kịp thời việc làm sai trái; phát hiện các quy định không phù hợp để cơ quan có trách nhiệm kịp thời giải quyết;

- + Giúp các cơ quan, đơn vị được thanh tra nâng cao tinh thần trách nhiệm, ý thức tổ chức kỷ luật của cán bộ, công nhân viên chức, thực hiện xử phạt nghiêm minh, biểu dương người tốt, kịp thời giáo dục và xử lý đúng mức người mắc khuyết điểm, sai lầm;

- + Xét, giải quyết và đôn đốc việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của nhân dân;

- + Đề ra biện pháp giải quyết kịp thời, tại chỗ các vấn đề cụ thể của cơ sở, đề xuất với cơ quan có trách nhiệm nghiên cứu và giải quyết những vấn đề có tính cơ bản và lâu dài, tổ chức, chính sách.

So với thời kỳ 1945 - 1955, nhiệm vụ của các tổ chức thanh tra ngành đã có nhiều biến đổi. Từ chỗ "kiểm soát các công việc của cơ quan thuộc Bộ về mọi

phương diện" đến lúc này đã được cụ thể hóa hơn và có tập trung vào một số mặt hoạt động. Tuy nhiên, cũng phải thấy rằng, trong nhiệm vụ vẫn còn lẫn lộn với chức năng quản lý, chỉ đạo chung chung. Cùng với các tổ chức thanh tra cấp, sự ra đời và phát triển của các Ban thanh tra Bộ, ngành trung ương, các Ban thanh tra các sở, ngành ở địa phương đã tạo nên hệ thống tổ chức thanh tra. Mặc dù quan hệ chỉ đạo, hướng dẫn, phối hợp còn lỏng lẻo, nhưng không còn tình trạng "độc lập tác chiến" như trước kia.

Để thực hiện nhiệm vụ của Ban thanh tra ngành cũng được tăng cường về quyền hạn, ví dụ như ngay từ năm 1956 trong Nghị định 1077/TTg đã quy định các Ban thanh tra tài chính có quyền: "được đề nghị Bộ, sở hay UBHC địa phương đình chỉ việc cấp kinh phí hoặc đình chỉ một công việc đang tiến hành nếu xét có tác hại lớn đến tài chính Nhà nước; đình chỉ công tác một cán bộ, công nhân viên, tạm giữ một cá nhân nếu thấy cần thiết...".

3. Thời kỳ 1976 đến khi có Pháp lệnh thanh tra 1990:

Thời kỳ này cả nước Xây dựng CNXH và bảo vệ tổ quốc, các tổ chức thanh tra ngành phát triển thành một phân hệ trong tổ chức Thanh tra Nhà nước.

a, Giai đoạn Nhà nước quản lý nền kinh tế xã hội theo cơ chế tập trung, bao cấp - thanh tra ngành phát triển mạnh (1976-1986).

Tổ chức thanh tra ngành được kiện toàn và tăng cường trên cơ sở hướng dẫn của Thông tư số 04/TT-TTr ngày 20/7/1977 của Ủy ban thanh tra: của Chính phủ. Đây là văn bản pháp quy đề cập đến nhiều mặt nhất, kể từ trước đến thời điểm này về tổ chức, hoạt động thanh tra ngành. Nó quy định khá cụ thể về vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức và các mối quan hệ giữa thanh tra ngành với các tổ chức, cá nhân liên quan.

Về vị trí chức năng, Ban thanh tra ngành ở trung ương và ở địa phương là tổ chức thanh tra chuyên trách của thủ trưởng ngành, có trách nhiệm làm tham mưu và trực tiếp tiến hành các hoạt động thanh tra trong ngành hoặc ở các ngành, các cấp theo chức năng, nhiệm vụ của ngành. Đồng thời Ban thanh tra ngành là một tổ chức trong hệ thống thanh tra chuyên trách ở từng cấp, có trách nhiệm giúp thủ trưởng ngành thực hiện sự phối hợp kiểm tra, thanh tra với Ủy ban thanh tra của

Chính phủ hoặc Ủy ban thanh tra tỉnh, thành phố, góp phần vào hoạt động chung của ngành thanh tra. Với vị trí và chức năng như vậy, Ban thanh tra ngành chịu sự chỉ đạo trực tiếp và toàn diện của thủ trưởng ngành, sự chỉ đạo, hướng dẫn về công tác, tổ chức và nghiệp vụ của Ủy ban thanh tra cùng cấp, đây là điểm mới so với trước đây.

Về *nhiệm vụ*, có những nội dung vẫn như trước đây: thanh tra việc thực hiện kế hoạch, việc chấp hành các chủ trương, chính sách của Đảng và Chính phủ đề ra cho ngành; bên cạnh đó, có những nội dung mới như kiểm tra việc thực hiện các chế độ, thể lệ của ngành. Đặc biệt là tăng cường vai trò quản lý Nhà nước của thanh tra ngành như: nghiên cứu đề nghị thủ trưởng quy định việc thành lập các tổ chức thanh tra chuyên trách ở Tổng công ty, Cục, Liên hiệp xí nghiệp; chỉ đạo, hướng dẫn nghiệp vụ các tổ chức thanh tra chuyên trách, thanh tra nhân dân thuộc ngành. Đã phân định quyền hạn chung của Ban thanh tra và quyền hạn cụ thể của Trưởng ban thanh tra khi tiến hành thanh tra. Đại thể các Ban thanh tra có quyền hạn:

- + Lập chương trình kế hoạch thanh tra và tổ chức thực hiện kế hoạch đó;
- + Tham dự các cuộc hội nghị kiểm điểm công tác từng thời kỳ, hội nghị bàn về vấn đề liên quan đến công tác thanh tra, triệu tập các hội nghị về công tác thanh tra;
- + Trưng tập cán bộ của ngành để tiến hành cuộc thanh tra;
- + Yêu cầu các đơn vị, cán bộ có trách nhiệm cung cấp tài liệu, báo cáo tình hình, thuyết minh sự việc cần thiết cho công tác thanh tra; được nắm tình hình, gặp nhân chứng, nghiên cứu tài liệu đối với đơn vị thanh tra;
- + Có kết luận đúng, sai, xác định nguyên nhân, trách nhiệm, kiến nghị biện pháp sửa chữa; làm báo cáo trình thủ trưởng quyết định và đôn đốc, theo dõi việc thực hiện quyết định đó.
- + Trong khi thanh tra, Trưởng Ban thanh tra Bộ có quyền ra quyết định: tạm thời đình chỉ việc làm sai trái với Chỉ thị, Nghị quyết, chế độ, thể lệ của Bộ ban hành; việc đang gây thiệt hại cho Nhà nước, tập thể, nhân dân; việc thi hành quyết định điều động, kỷ luật người đang làm việc với cơ quan thanh tra hoặc đối tượng

bị thanh tra; tạm thời đình chỉ công tác những cán bộ, công nhân viên chức cản trở cuộc thanh tra (trừ cán bộ là lãnh đạo chịu sự quản lý trực tiếp của Bộ).

Về cơ cấu tổ chức:

+ Tổ chức thanh tra ngành ở trung ương và ở địa phương lúc này gồm có: Ban thanh tra Bộ, Ban thanh tra Ty, sở, Ban thanh tra của một số đơn vị quản lý trong ngành trực thuộc Bộ hoặc Ty, Sở (Tổng công ty, Công ty, Cục, Liên hiệp xí nghiệp...).

+ Lãnh đạo Ban gồm: "Trưởng Ban chịu trách nhiệm trước thủ trưởng ngành và Ủy ban thanh tra cùng cấp về toàn bộ công tác của Ban theo chế độ thủ trưởng; có từ 1 - 2 Phó Ban giúp việc Trưởng Ban; việc bổ nhiệm, điều động Trưởng Ban, Phó Ban thanh tra có sự bàn bạc thỏa thuận giữa thủ trưởng ngành với Ủy ban thanh tra cùng cấp.

+ Bộ máy giúp việc tùy theo nhiệm vụ, tính chất công tác và khối lượng công việc của từng ngành mà quy định cho thích hợp. Biên chế đối với Ban thanh tra Bộ từ 20 - 30 người, đối với thanh tra Sở từ 5 - 9 người.

Với Thông tư số 04/TT-TTr đã tạo điều kiện cho các tổ chức thanh tra chuyên trách được xây dựng ở hầu hết các ngành quản lý kinh tế, sự nghiệp ở trung ương và ở địa phương. Điểm hạn chế lớn nhất của nó là chưa bám sát chức năng quản lý Nhà nước một cách đầy đủ của Bộ, ngành nên nhiệm vụ thanh tra chỉ khuôn lại trong các đơn vị trực thuộc ngành. Các quyền tạm đình chỉ, trên thực tế khi áp dụng còn gặp nhiều khó khăn vì thời hạn áp dụng của các biện pháp đó không được quy định cụ thể.

b, *Vào những năm đầu của thập kỷ 80*, một số các nhân tố đổi mới trong kinh tế như việc khoán trong nông nghiệp, việc thực hiện kế hoạch A, kế hoạch B trong công nghiệp chi phối rất nhiều trong việc đánh giá việc thực hiện kế hoạch. Hơn nữa, nội dung kế hoạch trong quản lý kinh tế vẫn chưa thay đổi nhiều, việc giao nhiệm vụ vẫn thực hiện bằng các chỉ tiêu pháp lệnh. Việc kiểm tra cũng trong tình trạng "cứng nhắc", nặng về xem xét, so sánh việc thực hiện các chỉ tiêu kế hoạch, ít chú ý đến tính bất hợp lý của việc giao chỉ tiêu kế hoạch. Những năm đó tổ chức thanh tra ngành lại có sự thay đổi: trong Nghị quyết số 26/HĐBT ngày

15/2/1984, Nghị định số 158/HĐBT ngày 1/6/1985 của Hội đồng Bộ trưởng khẳng định thanh tra ngành là cơ quan giúp thủ trưởng ngành trong lĩnh vực thanh tra. Tính hệ thống như trước đây không còn, Ban thanh tra không quản lý, chỉ đạo Ban thanh tra nhân dân ở cơ sở thuộc ngành, không còn các tổ chức thanh tra chuyên trách của các đơn vị trực thuộc Bộ như trước đây... Thanh tra ngành có quan hệ với thanh tra Nhà nước cùng cấp trên hai phương diện: một mặt chịu sự chỉ đạo, hướng dẫn về nghiệp vụ, tổ chức. Mặt khác phối hợp tổ chức các hoạt động thanh tra giữa Ủy ban thanh tra Nhà nước với thanh tra ngành.

Một điểm khác nổi lên trong giai đoạn này là Pháp lệnh xét khiếu nại, tố cáo năm 1981 ban hành đã quy định rõ trách nhiệm giải quyết đơn thư khiếu tố, quyền được gửi đơn thư khiếu tố, các nguyên tắc, trình tự giải quyết đơn thư khiếu tố... nhờ vậy, công tác xét khiếu nại, tố cáo của thanh tra ngành bước đầu có bài bản hơn.

II. THỰC TRẠNG THANH TRA BỘ, NGÀNH, CHUYÊN NGÀNH HIỆN NAY Ở NƯỚC TA.

1. Tình hình tổ chức hoạt động thanh tra Bộ, ngành từ khi có Pháp lệnh thanh tra đến nay.

a/ Về tổ chức:

Tính đến tháng 1/1999 ở nước ta có tổ chức Thanh tra Nhà nước ở 30 Bộ và cơ quan ngang Bộ với tổng số biên chế 2.269 người. Đã có 110/ cán bộ (chiếm tỷ lệ 48,5%) được bổ nhiệm Thanh tra viên các cấp (34 Thanh tra viên cao cấp, 321 Thanh tra viên chính, 746 Thanh tra viên). Số cán bộ đã tốt nghiệp đại học là 1504 người chiếm 66,3%. Số đảng viên là 1228 người chiếm 54% , trong đó :

- 5 Bộ và cơ quan ngang Bộ là Nội vụ, Quốc phòng, Ngân hàng Nhà nước, Tổng cục Thống kê, Tổng cục Hải quan, thanh tra được tổ chức theo ngành dọc từ trung ương đến địa phương, chịu sự thống nhất quản lý về tổ chức và chỉ đạo hoạt động của Chánh thanh tra Bộ.

- 19 Bộ, ngành khác thanh tra chỉ được tổ chức tại một cấp ở trung ương gồm các Bộ: Tài chính, Y tế, Giáo dục đào tạo, Văn hóa thông tin, Ngoại giao, Tư

pháp, Thương Mại, Xây dựng, Tổng cục địa chính, Tổng cục Khí tượng thủy văn, Tổng cục Bưu điện, Tổng cục Thể dục thể thao, Cục Dự trữ quốc gia, Cục Hàng không, Bộ Vật giá Chính phủ, Ban cơ yếu Chính phủ, UBQG về dân số và kế hoạch hóa gia đình, UB chăm sóc và bảo vệ trẻ em.

- 3 Bộ là Giao thông Vận tải, Khoa học - Công nghệ và Môi trường, Lao động TBXH có tổ chức thanh tra 2 cấp quản lý trong một Bộ: Thanh tra cấp Bộ và thanh tra cấp Tổng cục, Cục.

- 3 Bộ là Nông nghiệp và phát triển nông thôn, Công nghiệp, Thủy sản, Giao thông vừa có tổ chức Thanh tra Nhà nước cấp Bộ, vừa có 2 hoặc nhiều tổ chức thanh tra chuyên ngành được tổ chức hoạt động độc lập với thanh tra Nhà nước cấp Bộ.

Tổ chức thanh tra Bộ, ngành hiện nay, trừ 5 Bộ quản lý theo ngành dọc có tổ chức thanh tra Bộ đặt tại địa phương, nhìn chung đối với các Bộ, ngành khác số lượng cán bộ biên chế cho thanh tra quá ít: Bộ Ngoại giao, Tổng cục Du lịch, Khí tượng thủy văn, Ban cơ yếu Chính phủ, UBQG dân số và kế hoạch hóa gia đình, UB bảo vệ và chăm sóc trẻ em, Cục Dự trữ quốc gia tổ chức thanh tra chỉ 2 - 6 cán bộ, nhiều Bộ, ngành cũng chỉ có 8 - 12 cán bộ. Những lĩnh vực kinh tế xã hội thuộc quyền quản lý Nhà nước của Bộ, ngành rất rộng lớn, với lực lượng cán bộ như hiện nay không đủ sức đảm đương thực hiện hiện chức năng, nhiệm vụ thanh tra, kiểm tra phục vụ công tác quản lý Nhà nước của Bộ trên lĩnh vực được phân công và xét giải quyết khiếu, tố cáo thuộc thẩm quyền của Bộ, ngành.

Hiện trạng tổ chức thanh tra Bộ, ngành ở nước ta nhìn chung còn rất nhiều bất cập với yêu cầu thanh tra, kiểm tra phục vụ công tác quản lý Nhà nước trên các lĩnh vực kinh tế xã hội của Bộ, ngành. Ví dụ: Bộ y tế với chức năng quản lý Nhà nước về hoạt động y tế, nhiệm vụ của Bộ là phát triển các chủ trương, chính sách và pháp luật về y tế, bảo vệ sức khỏe nhân dân, xây dựng các quy chế đảm bảo đảm bảo cá hoạt động y tế tuân thủ các quy định của pháp luật. Hiện nay ở nước ta có hàng chục bệnh viện, Viện nghiên cứu ở tuyến trung ương, hàng trăm xí nghiệp sản xuất thuốc chữa bệnh; hàng trăm bệnh viện cấp tỉnh, hàng ngàn các bệnh viện, trung tâm y tế phòng khám khu vực, hàng chục ngàn cơ sở hành nghề y

tế tư nhân, hàng chục ngàn cơ sở sản xuất kinh doanh thuốc chữa bệnh, hàng chục ngàn cơ sở sản xuất kinh doanh thực phẩm ăn uống cần phải kiểm tra việc chấp hành chính sách, pháp luật về y tế, quy chế hành nghề, vệ sinh môi trường, vệ sinh thực phẩm, kiểm dịch ...

Nhưng tổ chức thanh tra bộ chỉ có 12 cán bộ, các cơ sở y tế của cả nước cũng không quá 150 cán bộ thanh tra ý tế. Với số lượng cán bộ thanh tra của ngành y tế như hiện nay không thể đảm đương được công tác thanh tra, kiểm tra của ngành y tế.

Bộ giáo dục - đào tạo được giao quản lý Nhà nước về các hoạt động giáo dục đào tạo, Bộ phải quản lý hàng chục trường mầm non, tiểu học, trung học cơ sở, hàng ngàn trường phổ thông trung học, hàng trăm trường đại học, cao đẳng, hàng ngàn trường dạy nghề, nhiều trường trình dự án về giáo dục, nhưng thanh tra Bộ chỉ có 9 người và mỗi Sở Giáo dục- Đào tạo tỉnh, thành phố chỉ có từ 3 đến 5 cán bộ. Với số lượng như hiện nay thì không đủ sức phát hiện, đề xuất những vấn đề để nâng cao chất lượng giáo dục, xây dựng trật tự kỷ cương trong hoạt động giáo dục.

Bộ Lao động thương binh và xã hội với chức năng quản lý Nhà nước về lao động,việc làm và bảo hộ lao động, an toàn lao động theo quy định của Bộ luật lao động; thực hiện chính sách xã hội đối với người có công với nước, thương binh, gia đình liệt sĩ, chính sách với các đối tượng xã hội khác và quản: lý nguồn ngân sách chi trả cho bảo hiểm xã hội mỗi năm hàng chục ngàn tỷ đồng... Nhưng tổ chức thanh tra Bộ cũng chỉ có 38 cán bộ, tổ chức thanh tra thuộc các sở LĐTBXH tỉnh, thành phố mỗi nơi cũng chỉ có 4-5 cán bộ. Với lực lượng như hiện nay không đủ sức thanh tra, kiểm tra, chấn chỉnh việc thực hiện Luật lao động và chính sách xã hội. Vì vậy, tình hình vi phạm ký kết hợp đồng, thời gian lao động, thời gian nghỉ ngơi, bảo hộ lao động ở các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế chậm được khắc phục. Những sai phạm trong việc xét công nhận thương binh, gia đình liệt sĩ, chính sách đối với người lao động... chưa được ngăn chặn.

Tổ chức thanh tra là cơ quan giúp Bộ trưởng, thủ trưởng ngành quản lý Nhà nước về công tác thanh tra trong phạm vi Bộ và tiến hành thanh tra phục vụ chức năng quản lý Nhà nước của Bộ, ngành. Nhưng hiện nay việc phân định chức năng

và nhiệm vụ quản lý Nhà nước của Bộ, ngành với chức năng quản lý sản xuất kinh doanh còn trong quá trình chuyển đổi, nhiều nơi không tránh khỏi lúng túng trong việc xác định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của thanh tra, kiểm tra và việc hình thành tổ chức thanh tra. Vì vậy, về tổ chức không ít Bộ, ngành ngoài tổ chức thanh tra Nhà nước cấp Bộ đang hình thành nhiều tổ chức thanh tra chuyên ngành có tổ chức và hoạt động độc lập, nhưng thực tế các tổ chức thanh tra này cũng làm nhiệm vụ thanh tra, kiểm tra phục vụ việc thực hiện quản lý Nhà nước trên một lĩnh vực. Các tổ chức như trên đã hình thành ở mỗi Bộ, ngành nhiều tổ chức thanh tra khác nhau, vừa phân tán, cắt khúc, vừa chồng chéo về tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, vừa không tạo ra một cơ quan đầu mối giúp Bộ trưởng, thủ trưởng Bộ ngành quản lý các hoạt động thanh tra, kiểm tra của Bộ. Tình trạng tổ chức như trên đã làm cho một số hoạt động thanh tra, kiểm tra vừa chồng chéo về nội dung, trùng lặp về thời gian, không phát huy được hiệu lực, hiệu quả thanh tra, vừa tạo ra khoảng trống dẫn tới một số đơn vị không được thanh tra, kiểm tra. Để khắc phục tình trạng trên, vài năm gần đây một số Bộ như Y tế, Khoa học - Công nghệ và Môi trường, Tài chính... đã thống nhất hình thành mỗi Bộ một tổ chức thanh tra, có các tổ chức thanh tra cấp 2 trực thuộc và thanh tra chuyên ngành, dưới sự lãnh đạo, chỉ đạo trực tiếp của Bộ trưởng, giao cho Chánh thanh tra Bộ quản lý tổ chức, xây dựng và điều hành thực hiện chương trình công tác thanh tra hàng năm của Bộ. Các tổ chức thanh tra của các Bộ này qua thực tế hoạt động bước đầu đã phát huy tác dụng tốt.

b. Về hoạt động:

Chỉ tính từ năm 1992 đến 1997, các tổ chức thanh tra Bộ, ngành đã tiến hành hàng chục nghìn cuộc thanh tra (gần 12.000 cuộc) trên các lĩnh vực kinh tế xã hội, an ninh, quốc phòng, xét giải quyết hàng chục ngàn vụ khiếu nại, tố cáo của công dân. Qua thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo đã phát hiện nhiều dạng sai phạm trong quản lý kinh tế xã hội và thực hiện quy chế hành nghề theo quy định của pháp luật. Riêng về kinh tế đã phát hiện tổng giá trị tiền và tài sản thiệt hại cố ý làm trái các quy định của Nhà nước trị giá trên 5.360 tỷ 567 triệu đồng, hàng triệu USD, hàng ngàn lạng vàng, hàng chục ngàn ha đất; đã kiến nghị thu hồi 4.9761 tỷ 250 triệu đồng, đã thu hồi nộp vào ngân sách Nhà nước 2.838 tỷ 158

triệu đồng và thu hồi hàng ngàn ha đất... Kiến nghị cấp có thẩm quyền xử lý hàng ngàn cán bộ là Tổng, Phó tổng giám đốc, Giám đốc các công ty xí nghiệp, Trưởng, Phó phòng và các cán bộ, nhân viên mắc sai phạm. Đã có gần 3000 kiến nghị chấn chỉnh công tác quản lý trên lĩnh vực thu, chi ngân sách Nhà nước, thực hiện chính sách thuế, xây dựng cơ bản, quản lý đất đai; các chương trình dự án và chính sách xã hội, chuyển sang cơ quan điều tra truy cứu trách nhiệm hình sự hàng ngàn vụ việc.

Tuy hoạt động thanh tra Bộ, ngành có chuyển biến tiến bộ mới, song so với yêu cầu nhiệm vụ và thực trạng tình hình công tác lãnh đạo, quản lý đặt ra trên lĩnh vực kinh tế xã hội, tổ chức và hoạt động thanh tra Bộ, ngành như hiện nay còn bất cập so với yêu cầu nâng cao vai trò lãnh đạo, quản lý của Bộ, ngành, đáp ứng yêu cầu xây dựng và hoàn thiện nước Cộng hòa xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, trong tâm là cải cách hành chính như Nghị quyết TW8 Khóa VII, Nghị quyết TW3 Khóa VIII đã đề ra. Đó là:

+ Nhìn chung hoạt động thanh tra Bộ, ngành chưa thực hiện được nguyên tắc "chỉ tuân theo pháp luật, bảo đảm chính xác, khách quan, công khai, dân chủ, kịp thời..." như Điều 5 Pháp lệnh thanh tra đã quy định.

Trong nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần, hoạt động theo cơ chế thị trường thì quản lý Nhà nước của Bộ trên các lĩnh vực được phân công có vị trí và vai trò hết sức quan trọng, đảm bảo cho các hoạt động của đời sống xã hội tuân thủ theo đúng quy định của pháp luật. Trên các lĩnh vực kinh tế xã hội; Nhà nước giao cho Bộ quản lý thì bên cạnh việc Bộ, ngành giúp Chính phủ xây dựng các đạo luật trình Quốc hội ban hành và các văn bản pháp quy hướng dẫn thi hành các chính sách, pháp luật, Bộ, ngành có vai trò rất quan trọng trong hướng dẫn, triển khai, tổ chức thực hiện các chính sách, pháp luật kịp thời, đồng thời phải tăng cường vai trò thanh tra, kiểm tra xem xét việc thực hiện chính sách, pháp luật đó của các cơ quan Nhà nước, thành phần kinh tế, các tổ chức xã hội và công dân, làm cho các chính sách, pháp luật của Đảng và Nhà nước đi vào cuộc sống. Từ năm 1990 đến nay, hoạt động của thanh tra Bộ, ngành đã chú trọng thanh tra phục vụ chức năng, nhiệm vụ quản lý Nhà nước của Bộ, ngành, đã thu được một số kết quả nhất định, song nhìn chung chất lượng, hiệu quả thanh tra còn hạn chế, tác dụng của để góp phần lập lại trật tự, kỷ cương đối với các lĩnh vực thuộc quyền quản lý Nhà nước

của Bộ, ngành còn thấp.

+ Nhiều tổ chức thanh tra đã đề ra chương trình thanh tra hàng năm nhưng không có lực lượng để tổ chức triển khai các cuộc thanh tra đã đề ra trong chương trình. Một số cuộc thanh tra tuy đã huy động cán bộ các Vụ, cục trong ngành tham gia, nhưng không có nghiệp vụ thanh tra và một số cán bộ tham gia các đoàn thanh tra lại bị chi phối nhiều mặt, làm cho một số kết luận thanh tra chưa thật sự trung thực, khách quan, các kiến nghị thanh tra thiếu sức thuyết phục, khó khăn cho xử lý của lãnh đạo.

+ Đối với các tổ chức thanh tra có số lượng cán bộ đông, chức năng, nhiệm vụ được quy định khá cụ thể như tổ chức thanh tra Ngân hàng Nhà nước trung ương: gần 700 cán bộ đặt tại Ngân hàng Nhà nước Trung ương và các tổ chức thanh tra Chi nhánh ngân hàng Nhà nước cấp tỉnh. Tuy mấy năm qua cán bộ thanh tra ngân hàng đã quan tâm bồi dưỡng nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ thanh tra, kiến thức pháp luật và ngoại ngữ, nhưng hoạt động tín dụng và tài chính của ngành ngân hàng đến nay vẫn có nhiều sai phạm về chấp hành thể lệ, nguyên tắc, chế độ về tín dụng, bảo lãnh và thực hiện chế độ tài chính làm cho chất lượng tín dụng xấu, nợ quá hạn ngày càng tăng, nợ khó đòi, nợ không có khả năng thanh toán ngày một lớn. Những sai phạm nêu trên các tổ chức thanh tra thuộc hệ thống ngân hàng Nhà nước qua thanh tra đã phát hiện nhưng họ không được lãnh đạo quan tâm xử lý và chấn chỉnh kịp thời, hoặc có xử lý nhưng còn nường nhẹ, không nghiêm minh, sợ ảnh hưởng đến uy tín của ngành nên các khuyết điểm sai phạm cứ lặp đi lặp lại chậm được sửa chữa khắc phục, làm cho hoạt động thanh tra không phát huy được hiệu quả.

+ Hoạt động của thanh tra Bộ, ngành nhiều năm qua tập trung khá nhiều về thanh tra tài chính, ít chú trọng thanh tra theo lĩnh vực quản lý Nhà nước. Thanh tra hoạt động tài chính của các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế trước mắt là quan trọng, song nhiệm vụ chủ yếu của thanh tra Bộ, ngành là phải tập trung thanh tra việc chấp hành chính sách, pháp luật, các quy chế hoạt động mà Bộ, ngành được phân công quản lý. Thực tế chỉ đạo hoạt động thanh tra vài năm gần đây, một số Bộ, ngành làm đúng chức năng nhiệm vụ của mình đã phát huy tác dụng của thanh tra, góp phần tích cực vào công tác quản lý Nhà nước như: năm 1996, Bộ trưởng Bộ y tế đã chỉ đạo thanh tra y tế tư nhân, kinh doanh thuốc chữa

bệnh, vệ sinh môi trường, thanh tra việc chấp hành các quy chế của các bệnh viện, phối hợp với thanh tra Nhà nước tiến hành thanh tra việc thực hiện chính sách bảo hiểm y tế... là những lĩnh vực thuộc quyền quản lý của Bộ y tế đã góp phần tích cực chấn chỉnh các hoạt động y tế trên phạm vi toàn quốc. Năm 1996, Thanh tra Bộ Lao động TBXH đã tăng cường thanh tra chấn chỉnh việc chấp hành Luật lao động của các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế và công tác bảo hộ lao động... đã xử lý được các vi phạm, tăng cường công tác quản lý Nhà nước của Bộ.

Tuy nhiên, thanh tra phục vụ công tác quản lý Nhà nước của Bộ chưa được coi trọng đúng mức, hoặc mục đích, yêu cầu, nội dung thanh tra chưa đề cập cụ thể tiến hành thanh tra lại dàn trải, lực lượng cán bộ quá mỏng nên kết quả, hiệu quả thanh tra còn hạn chế, chưa ngăn chặn được các vi phạm chính sách, pháp luật, quy chế hoạt động trên nhiều lĩnh vực quản lý.

+ Thanh tra đối với đơn vị trực thuộc sự lãnh đạo, chỉ đạo trực tiếp của thủ trưởng Bộ, ngành (thanh tra nội bộ) trong thời gian qua, tình hình tiêu cực, các hành vi nhũng nhiễu, cửa quyền, đặc quyền, đặc lợi của một số cán bộ công chức trong các cơ quan Nhà nước, các doanh nghiệp Nhà nước, các tổ chức kinh tế, xã hội đang có chiều hướng gia tăng, ở một số cơ quan, đơn vị diễn ra với nhiều thủ đoạn tinh vi, vừa trắng trợn, có sự móc nối giữa cán bộ công chức trong bộ máy Nhà nước với các phần tử làm ăn phi pháp ngoài xã hội để buôn lậu, kinh doanh trốn thuế... nhưng các hoạt động thanh tra, kiểm tra trong nội bộ các đơn vị trực thuộc lãnh đạo của Bộ, ngành chưa được chú trọng đúng mức. Một số Bộ, ngành có tiến hành các hoạt động thanh tra nhưng hiệu quả thấp, những phát hiện và kiến nghị của thanh tra chưa được xử lý kịp thời, có những vi phạm nghiêm trọng, có đầy đủ yếu tố cấu thành tội phạm nhưng chỉ xử lý nội bộ, xử lý không nghiêm nên không phát huy tác dụng răn đe, ngăn chặn, làm cho trật tự, kỷ cương bị buông lỏng, phép nước không nghiêm.

Nguyên nhân có tình hình trên là do:

- Trước hết chúng ta chưa có Luật về thanh tra, Pháp lệnh thanh tra được ban hành năm 1990 trước khi có Hiến pháp 1992 và trong điều kiện thực hiện công cuộc đổi mới đất nước đang trọng giai đoạn trứng nước. Nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần vận hành theo cơ chế thị trường đang trong giai đoạn phát triển

sơ khai, chưa bộc lộ hết những khuyết tật của nó, đòi hỏi phải tăng cường công tác quản lý Nhà nước trên tất cả các lĩnh vực đời sống xã hội. Việc phân định giữa chức năng quản lý Nhà nước của các Bộ, ngành và chức năng quản lý sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp chưa được xác lập rõ. Quy định về chức năng, nhiệm vụ của các tổ chức thanh tra các cấp, các ngành trong Pháp lệnh thanh tra 1990 chưa cụ thể, rõ ràng. Về tổ chức bộ máy, biên chế của tổ chức thanh tra các ngành và quyền hạn của mỗi tổ chức đó cũng chưa cụ thể. Nền tuy Điều 5 của Pháp lệnh có quy định: "hoạt động thanh tra chỉ tuân theo pháp luật, bảo đảm chính xác, khách quan, công khai, dân chủ, kịp thời; không một lỗi chức, cá nhân nào được can thiệp trái pháp luật vào công tác thanh tra" nhưng thực tế hoạt động thanh tra chỉ có quyền kiến nghị, không có quyền xử lý. Tuy các tổ chức thanh tra đã phát hiện được nhiều sai phạm trong việc chấp hành chính sách, pháp luật và cơ chế quản lý của các hoạt động kinh tế xã hội, nhưng do không được xử lý, chấn chỉnh kịp thời nên sai phạm cứ lặp đi lặp lại, với thủ đoạn ngày càng tinh vi hơn làm cho trật tự, kỷ cương phép nước không nghiêm.

Thanh tra là một chức năng thiết yếu của quản lý Nhà nước, nhưng nhận thức về vị trí, vai trò của thanh tra trong thực hiện chức năng quản lý Nhà nước về các hoạt động kinh tế xã hội của một số Bộ, ngành chưa đầy đủ, chưa chuyển hướng đổi mới theo kịp với yêu cầu quản lý Nhà nước trên các lĩnh vực được phân công: Do đó chưa tập trung quan tâm chỉ đạo, củng cố kiện toàn tổ chức thanh tra Bộ, ngành mình đủ mạnh, đủ sức kiểm tra, thanh tra trên các lĩnh vực kinh tế xã hội thuộc quyền quản lý Nhà nước của Bộ. Một số Bộ, ngành lại hình thành thêm tổ chức thanh tra chuyên ngành độc lập về tổ chức và hoạt động với thanh tra Nhà nước của Bộ, nhưng thực chất các tổ chức này cũng chỉ để thanh tra, kiểm tra thực hiện quản lý Nhà nước trên một lĩnh vực.

Đối với bản thân các tổ chức thanh tra Bộ, ngành cũng chưa nhận thức hết được vị trí, vai trò của công tác thanh tra trong thực hiện chức năng quản lý Nhà nước và chỉ đạo điều hành thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao.

- Thiếu định chế pháp luật đủ mạnh để điều chỉnh tổ chức hoạt động thanh tra phù hợp với đặc điểm và yêu cầu quản lý Nhà nước theo ngành, lĩnh vực

- Tổ chức, bộ máy và lực lượng cán bộ thanh tra chưa đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ.

- Thiếu định chế pháp luật ràng buộc trách nhiệm của cán bộ lãnh đạo quản lý Bộ, ngành trong quản lý nói chung và trong việc xử lý các kết luận, kiến nghị thanh tra nói riêng.

2. Những định chế pháp luật về thanh tra Nhà nước chuyên ngành và những vấn đề pháp lý đặt ra hiện nay.

Do yêu cầu quản lý ngành, lĩnh vực mà các Bộ, ngành đã xây dựng lực lượng thanh tra có nhiệm vụ phát hiện và xử lý những hành vi vi phạm pháp luật thuộc phạm vi quản lý của Bộ, ngành mình mà chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự, lực lượng thanh tra này được các văn bản pháp luật gọi là Thanh tra Nhà nước chuyên ngành hoặc thanh tra chuyên ngành.

Lực lượng thanh tra chuyên ngành trên thực tế hiện nay được xem như một lực lượng tách biệt khỏi công tác thanh tra, xét giải quyết khiếu nại, tố cáo, mặc dù về mặt tổ chức theo Pháp lệnh thanh tra ngày 1/4/1990 hai lực lượng này nằm trong một tổ chức thống nhất - Thanh tra Nhà nước.

Các tổ chức thanh tra chuyên ngành thành lập bởi các văn bản pháp luật có giá trị pháp lý khác nhau. Một số tổ chức thanh tra chuyên ngành do Luật hoặc Pháp lệnh quy định (Thanh tra An toàn hàng không do Luật hàng không dân dụng quy định; Thanh tra Nhà nước về khoáng sản do Luật Khoáng sản ngày 20/3/1996 quy định; Thanh tra phòng chống lụt bão do Pháp lệnh phòng chống lụt bão ngày 8/3/1993 quy định...). Một số khác do Chính phủ trực tiếp có quyết định thành lập (Thanh tra chuyên ngành giao thông vận tải được thành lập bởi Nghị định 80/CP ngày 5/12/1996; Thanh tra an toàn hàng hải Việt Nam được thành lập bởi quyết định 204/TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 28/12/1992...). Cũng có nhiều tổ chức thanh tra chuyên ngành do chính các Bộ, ngành thành lập để thực hiện việc kiểm tra, phát hiện và xử lý các vi phạm hành chính trong các lĩnh vực mình quản lý, như: thanh tra quốc phòng (quyết định của Bộ trưởng Bộ Quốc phòng ngày 28/9/1992; thanh tra tài chính (quyết định của Bộ trưởng Bộ Tài chính ngày 21/5/1991; thanh tra Nhà nước về đo lường (quyết định của Chủ nhiệm Ủy ban KHKT Nhà nước ngày 1/7/1991); thanh tra kiến trúc (quyết định của Bộ trưởng Bộ Xây dựng ngày 16/4/1993)...

Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của thanh tra chuyên ngành.

Thanh tra chuyên ngành là công cụ quản lý Nhà nước của Bộ, ngành. Do mỗi Bộ, ngành có lĩnh vực quản lý khác nhau và có những yêu cầu, để điểm quản lý không giống nhau, vì vậy mà nội dung nhiệm vụ, quyền hạn của thanh tra chuyên ngành của từng Bộ, ngành có thể không giống nhau. Tuy vậy, chúng cũng có nhiều điểm giống nhau và có thể phân ra làm 4 nhóm nhiệm vụ, quyền hạn sau đây.

+ Nhiệm vụ, quyền hạn trong việc kiểm tra, thanh tra chấp hành các quy định về quản lý ngành, lĩnh vực (chẳng hạn kiểm tra, thanh tra việc chấp hành các quy định của pháp luật về bảo vệ công trình giao thông và án toàn giao thông vận tải; kiểm tra, thanh tra việc chấp hành các quy định về giấy phép hoạt động khoáng sản, giữ bí mật Nhà nước về tài nguyên khoáng sản, bảo vệ và sử dụng hợp lý tài nguyên khoáng sản...).

+ Phối hợp hoạt động với Thanh tra Nhà nước của các Bộ, ngành khác để thực hiện nhiệm vụ của mình (chẳng hạn: thanh tra chuyên ngành về khoáng sản phối hợp với Thanh tra Nhà nước về lao động và thanh tra chuyên ngành về bảo vệ môi trường để thực hiện nhiệm vụ kiểm tra, thanh tra về an toàn lao động, vệ sinh lao động và bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản).

+ Quyết định đình chỉ, hoặc tạm đình chỉ hoạt động của đối tượng thanh tra khi có vi phạm pháp luật và đề nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý (chẳng hạn thanh tra về y tế quyết định tạm đình chỉ hoạt động của cơ sở hành nghề y dược tư nhân và báo cáo với cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định xử lý; thanh tra chuyên ngành về khoáng sản quyết định đình chỉ hoạt động khoáng sản không có giấy phép; tạm đình chỉ trong trường hợp khẩn cấp, có nguy cơ gây ra tai nạn nguy hiểm cho người...).

+ Xử lý hành chính đối với các hành vi vi phạm hành chính theo thẩm quyền. Có thể nói hoạt động xử lý vi phạm hành chính trong các lĩnh vực (quản lý Nhà nước là một đặc điểm riêng có ở lực lượng thanh tra chuyên ngành (so với lực lượng thanh tra khác như thanh tra xét khiếu nại, tố cáo). Nói cách khác, phải là thanh tra chuyên ngành mới có quyền xử phạt vi phạm hành chính. Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính ngày 6/7/1995 đã quy định rõ thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính của những cá nhân có thẩm quyền, trong đó có lực lượng thanh tra chuyên ngành (Điều 34 Pháp lệnh). Thanh tra viên chuyên ngành đang thi hành

công vụ có quyền phạt cảnh cáo, phạt tiền đến 200.000 đồng, tịch thu tang vật, phương tiện sử dụng để vi phạm có giá trị đến 500.000 đồng và áp dụng các biện pháp hành chính khắc phục hậu quả của vi phạm hành chính; Chánh thanh tra chuyên ngành các Sở có quyền phạt cảnh cáo, phạt tiền đến 10 triệu đồng, tước quyền sử dụng giấy phép thuộc thẩm quyền...; Chánh thanh tra chuyên ngành cấp Bộ có quyền phạt cảnh cáo, phạt tiền đến 20 triệu đồng v.v...

Vị trí của thanh tra chuyên ngành trong hoạt động thanh tra của Bộ, ngành.

Hoạt động thanh tra chuyên ngành và hoạt động thanh tra xét khiếu nại, tố cáo là 2 nội dung của một hoạt động thanh tra thống nhất của Bộ, ngành.

Đối với mỗi Bộ, ngành đều có hoạt động thanh tra với tính cách là "tai mắt của thủ trưởng ", giúp thủ trưởng Bộ, ngành thực hiện tốt chức năng quản lý Nhà nước đối với ngành hoặc lĩnh vực được giao. Hoạt động thanh tra tiến hành trên 2 mặt: kiểm tra, thanh tra việc chấp hành các quy định của Nhà nước đối với 1 ngành hoặc lĩnh vực nhất định, xử phạt hành chính những vi phạm các quy định này và giải quyết khiếu nại, tố cáo theo thẩm quyền. Hai mặt hoạt động này có quan hệ với nhau, bổ sung cho nhau chứ không tách rời nhau. Hiện nay trên thực tế có Bộ, ngành còn tách biệt hai loại hoạt động này như Lao động Thương binh Xã hội có 2 tổ chức riêng: thanh tra về chính sách và thanh tra an toàn, bảo hộ lao động, trong đó thanh tra an toàn, bảo hộ lao động được coi như là thanh tra chuyên ngành, còn thanh tra về chính sách được xem như thanh tra Bộ. Theo chúng tôi cách tổ chức hoạt động của thanh tra một số Bộ, ngành trong đó không tách biệt thanh tra xét khiếu nại, tố cáo (Thanh tra Bộ) với thanh tra chuyên ngành (thanh tra có quyền xử phạt vi phạm hành chính) là hợp lý. Thí dụ như Thanh tra Bộ y tế: Thanh tra Nhà nước về y tế được tổ chức từ trung ương đến địa phương bao gồm thanh tra vệ sinh, thanh tra khám bệnh, chữa bệnh, thanh tra dược, thanh tra chính sách pháp luật và xét giải quyết khiếu nại, tố cáo. Mỗi lĩnh vực thanh tra được bố trí một đồng chí Phó Chánh thanh tra y tế phụ trách, còn đồng chí Chánh thanh tra y tế phụ trách chung. Như vậy hoạt động thanh tra Nhà nước về y tế bao gồm nhiều nội dung, trong đó có cả nội dung kiểm tra, xử lý vi phạm và xét khiếu nại, tố cáo.

Hiện nay, do yêu cầu quản lý Nhà nước, quản lý xã hội ngày càng cao, nhiệm vụ của các Bộ, ngành ngày càng nhiều, trong đó có cả nhiệm vụ xử lý vi

phạm hành chính xảy ra trong lĩnh vực mình quản lý. Nếu như trước đây một số Bộ, ngành thực hiện nhiệm vụ kiểm tra, thanh tra và xử lý vi phạm hành chính không nhiều, chủ yếu tập trung vào các Bộ như Bộ Tài chính (Thanh tra tài chính), Bộ Lao động (thanh tra vệ sinh và an toàn lao động), Bộ Lâm nghiệp (Kiểm lâm nhân dân), Ngân hàng Nhà nước (Thanh tra ngân hàng)...thì ngày nay số Bộ, ngành được giao nhiệm vụ thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm hành chính ngày càng nhiều. Có thể nói hầu hết các Bộ, ngành đều có nhu cầu xử lý những vi phạm quy định của pháp luật mà Nhà nước giao Bộ, ngành quản lý. Thí dụ như Bộ Tư pháp, theo Nghị định 384 ngày 4/6/1993 được giao thêm nhiệm vụ quản lý Nhà nước đối với tổ chức, hoạt động luật sư, công chứng, giám định, hộ tịch và các hoạt động tư pháp khác. Đặc biệt theo Nghị định số 42/CP ngày 8/7/1995 Bộ Tư pháp lại được giao nhiệm vụ quản lý Nhà nước đối với hành nghề tư vấn pháp luật của các tổ chức luật sư nước ngoài tại Việt Nam, và có quyền xử lý vi phạm bằng các hình thức như: phạt tiền từ 5.000 USD trở lên; thu hồi giấy phép đối với chi nhánh của các tổ chức luật sư nước ngoài; cấm hành nghề đối với luật sư nước ngoài; đình chỉ hành nghề có thời hạn đối với chi nhánh của tổ chức luật sư nước ngoài, luật sư nước ngoài. Để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn này, rõ ràng Bộ Tư pháp phải có lực lượng thanh tra chuyên ngành để kiểm tra, thanh tra và xử lý vi phạm về hành nghề tư vấn pháp luật của tổ chức luật sư nước ngoài tại Việt Nam thuộc thẩm quyền của Bộ Tư pháp.

III. MỘT SỐ KIẾN NGHỊ ĐỂ ĐỔI MỚI TỔ CHỨC, HOẠT ĐỘNG THANH TRA BỘ, NGÀNH.

Từ thực trạng tình hình về tổ chức của thanh tra Bộ, ngành và các nguyên nhân dẫn đến tình hình trên, với góc độ nghiên cứu khoa học, chúng tôi có một số kiến nghị sau:

1. Như phần trên đã trình bày, hệ thống tổ chức thanh tra nhà nước và thanh tra chuyên ngành được tổ chức, hoạt động theo các quy định của pháp lệnh thanh tra và các văn bản pháp luật khác. Do nhận thức trong từng thời điểm cũng có nhiều thay đổi, công tác thanh tra, kiểm tra trong từng ngành, lĩnh vực cũng có những nét đặc thù riêng, việc điều hành quản lý tổ chức, hoạt động của người quản

lý cũng có nhiều điều bất cập. Để từng bước khắc phục tình trạng trên, Nhà nước nên tổng kết, đánh giá quá trình gần 10 năm hoạt động của hệ thống thanh tra và cần tập trung vào tổ chức, hoạt động của thanh tra bộ, ngành, lĩnh vực. Từ đó có đề án xây dựng Luật thanh tra nhằm thống nhất Thanh tra Nhà nước và Thanh tra chuyên ngành trong cùng một tổ chức Thanh tra Bộ, ngành hoặc lĩnh vực.

2. Với thanh tra Bộ, ngành, chuyên ngành hiện nay (cấp Bộ, cấp Sở), thống nhất trong một tổ chức, thực hiện chức năng nhà nước và thanh tra chuyên ngành trong phạm vi quản lý nhà nước của bộ, ngành; có nhiệm, quyền hạn theo quy định của pháp luật của pháp luật thanh tra, luật khiếu nại, tố cáo và các quy định pháp luật khác, được quyền xử lý vi phạm hành chính theo quy định chung. Thanh tra Bộ không chỉ thuần túy như các đơn vị hành chính khác trong bộ, mà còn là tổ chức có tính tác nghiệp cao trong tất cả các lĩnh vực do bộ quản lý, nếu áp dụng cách thức quản lý, điều hành và cấp kinh phí, phương tiện hoạt động như các đơn vị hành chính khác trong bộ thì sẽ gây rất nhiều khó khăn cho hoạt động thanh tra, làm suy giảm hiệu quả, hiệu lực của hoạt động quản lý nhà nước của bộ, ngành. Nên chăng có quy định tương đương như tổ chức, hoạt động của một cục thuộc Bộ.

Về định biên của các tổ chức thanh tra bộ, ngành hiện nay còn chưa có sự thống nhất, nếu xây dựng quy định chung cũng phải căn cứ vào đặc thù của nhóm bộ, ngành, có thể phân làm 2 nhóm: Nhóm bộ quản lý theo ngành dọc, số cán bộ thanh tra tính theo % tổng định biên toàn ngành; nhóm bộ, ngành không quản lý theo ngành dọc, định biên cán bộ thanh tra tính theo % định biên cán bộ của cơ quan Bộ.

Về cơ cấu tổ chức các phòng thuộc thanh tra bộ cũng nên có quy định chung để đảm bảo hoạt động bình thường, đồng thời cũng phải căn cứ vào đặc thù của mỗi bộ ngành để xây dựng cơ cấu tổ chức của thanh tra bộ. Với các tổ chức thanh tra bộ theo ngành dọc như Quốc phòng, Công an, Ngân hàng, Hải quan, Thống kê và một số bộ có định biên lớn nên tổ chức một số phòng như phòng hành chính tổng hợp, phòng thanh tra, phòng xét khiếu tố và các phòng thanh tra chuyên đề theo đặc thù. Với đa số các bộ, ngành có biên chế lớn hơn 10 người cũng nên thành lập có phòng hành chính tổng hợp và các tổ, nhóm theo chức năng khác.

3. Về nguyên tắc tổ chức quản lý, điều hành hoạt động thanh tra của Bộ,

ngành, lĩnh vực: Phải đảm bảo theo nguyên tắc kết hợp quản lý theo ngành và quản lý theo lãnh thổ. Mỗi Bộ, ngành có một tổ chức thanh tra, đặt dưới sự lãnh đạo trực tiếp của Bộ trưởng, Chánh thanh tra Bộ, ngành giúp Bộ trưởng quản lý tổ chức, xây dựng, chỉ đạo, điều hành chương trình thanh tra, quản lý hoạt động thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân theo chỉ đạo của Bộ trưởng và Tổng thanh tra Nhà nước. Với những trường hợp đặc thù theo yêu cầu, nhiệm vụ quản lý Nhà nước, Bộ, ngành có thể lập các tổ chức thanh tra Tổng cục, Cục nhưng phải thống nhất đầu mối quản lý của Chánh thanh tra Bộ.

4. Về cán bộ, thanh tra viên của các tổ chức thanh tra Bộ, ngành: Về bổ nhiệm, miễn nhiệm chánh thanh tra Bộ: Cũng nên xem xét lại cấp ra quyết định bổ nhiệm, miễn nhiệm chánh thanh tra Bộ, nên giao cho Tổng Thanh tra Nhà nước quyết định theo đề nghị của Bộ trưởng.

5. Cùng với việc củng cố, kiện toàn thanh tra Bộ theo hướng trên, cũng cần phải xây dựng chế độ kiểm tra chuyên môn nghiệp vụ, xác định rõ chức trách của người lãnh đạo quản lý, công chức chuyên môn trong việc kiểm tra.

Xây dựng cơ chế xử lý trách nhiệm của cán bộ, công chức trong thực thi nhiệm vụ nhằm đề cao trách nhiệm của họ. Mặt khác, đây cũng là căn cứ pháp luật để xem xét, quy kết trách nhiệm khi kết luận, kiến nghị xử lý vi phạm.

* **

Việc kiện toàn tổ chức hoạt động thanh tra không thể tiến hành một sớm một chiều, cần phải có thời gian và tiến hành đồng bộ các giải pháp trong cải cách kinh tế, cải cách bộ máy Nhà nước. Nội dung nghiên cứu của chuyên đề này sẽ góp thêm thông tin và một số luận cứ về tổ chức, hoạt động của thanh tra Bộ, ngành hiện nay để Ban Chủ nhiệm đề tài tổng hợp, đánh giá và kiến giải các biện pháp xử lý chung trong tổng thể đề tài.

THỰC TRẠNG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG

THANH TRA NGÀNH TƯ PHÁP

Nguyễn Văn Thắng
Thanh tra Bộ Tư pháp

I. ĐẶT VẤN ĐỀ.

Ngành Tư pháp không ngừng phát triển và đã có những bước trưởng thành về mọi mặt, cho đến nay đã có một hệ thống tổ chức chặt chẽ từ Trung ương đến địa phương với đội ngũ đông đảo về số lượng, chất lượng ngày càng được nâng cao và có thể nói là đã khẳng định được vị trí, vai trò trong đời sống xã hội. Cùng với sự đổi mới của đất nước, nhiệm vụ của ngành tư pháp ngày càng được giao nhiều hơn, quản lý nhiều lĩnh vực trên phạm vi toàn quốc. Để phục vụ đắc lực cho sự quản lý điều hành tốt hơn nữa, Lãnh đạo Bộ luôn xác định công tác thanh tra, kiểm tra của ngành cần phải được củng cố, kiện toàn hơn nữa để đáp ứng được yêu cầu của công tác quản lý trong giai đoạn mới.

Trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ thanh tra ngành tư pháp đã được xác định, hoạt động của công tác thanh tra nhằm phục vụ sự lãnh đạo, chỉ đạo của lãnh đạo ngành, góp phần vào việc bảo đảm chấp hành đúng chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước với phương hướng, nhiệm vụ công tác của ngành đề ra. Phương châm cơ bản của công tác thanh tra là khách quan, thận trọng, nghiêm túc, lấy xây dựng làm chính, phát huy quyền dân chủ của cán bộ, công nhân viên trong các cơ quan, đơn vị, thúc đẩy trách nhiệm của mỗi cơ quan và của mỗi người, đề cao ý thức tổ chức kỷ luật, kịp thời biểu dương mặt tích cực, sửa chữa thiếu sót khuyết điểm, thiết thực ngăn ngừa các hiện tượng tiêu cực có thể xảy ra.

Những kết quả trong hoạt động của Thanh tra toàn ngành đã đạt được trong thời gian qua càng khẳng định công tác thanh tra có vai trò hết sức quan trọng không thể thiếu được trong lãnh đạo, chỉ đạo của các cấp. Bằng việc làm cụ thể, thanh tra ngành đã nâng cao vai trò, vị trí của mình trong quá trình hoạt động và trưởng thành của ngành tư pháp.

Với ý nghĩa của công tác thanh tra, kiểm tra là một khâu quan trọng trong công tác lãnh đạo và quản lý của bộ máy nhà nước nói chung và đối với các tổ chức Tư pháp thuộc ngành nói riêng, cũng là một trong những khâu cấp thiết cần được đặt ra. Chính vì vậy mà Lãnh đạo Bộ Tư pháp yêu cầu các Sở Tư pháp, các Tòa án nhân dân tỉnh trong cả nước phải thường xuyên coi trọng công tác thanh tra, kiểm tra mà trước hết là trách nhiệm của các đồng chí thủ trưởng các đơn vị trong ngành.

Để đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ được giao và làm cơ sở cho việc nghiên cứu xây dựng mô hình tổ chức, hoạt động của thanh tra ngành sắp tới, trong nội dung này, chúng tôi mong muốn cung cấp các thông tin về thực trạng tổ chức và hoạt động của Thanh tra Ngành tư pháp trong thời gian qua.

II. TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA THANH TRA BỘ, NGÀNH THEO QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT HIỆN HÀNH.

Theo quy định của Pháp lệnh thanh tra năm 1990, các tổ chức thanh tra Nhà nước nói chung cũng như thanh tra bộ, ngành nói riêng đều được tổ chức theo một mô hình thống nhất có chức năng nhiệm vụ cụ thể, rõ ràng bảo đảm là chức năng thiết yếu của công tác quản lý nhà nước. Cụ thể bộ máy, con người, hoạt động của thanh tra bộ, ngành được quy định như sau:

1. Tổ chức và hoạt động :

Theo Pháp lệnh thanh tra năm 1990, hệ thống tổ chức thanh tra nhà nước có:

1. Thanh tra Nhà nước;
2. Thanh tra bộ, Ủy ban nhà nước, cơ quan thuộc chính phủ;
3. Thanh tra tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương;
4. Thanh tra Sở;
5. Thanh tra huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh.

Hoạt động của các tổ chức thanh tra bộ, sở bao hàm nhiều lĩnh vực rộng lớn nhưng chủ yếu nổi lên 2 nội dung chính :

- Thanh tra việc thực hiện chính sách pháp luật, nhiệm vụ, kế hoạch nhà nước của các cơ quan, đơn vị , cá nhân(công dân) thuộc thẩm quyền quản lý nhà

nước của bộ, ngành;

- Xét, giải quyết các khiếu nại, tố cáo của công dân theo thẩm quyền

Với hình thức tổ chức và hoạt động của thanh tra được qui định và thực tế với qui mô rộng lớn bao trùm hầu hết các ngành, lĩnh vực, có lực lượng đông đảo, có chuyên môn nghiệp vụ cao là lực lượng quan trọng phục vụ đắc lực cho việc quản lý nhà nước của các bộ, ngành và sở.

Hiện nay, các tổ chức thanh tra bộ, ngành được tổ chức theo nguyên tắc song trùng lãnh đạo: Vừa chịu sự chỉ đạo trực tiếp của thủ trưởng cơ quan quản lý, vừa chịu sự chỉ đạo về tổ chức, công tác nghiệp vụ của Thanh tra Nhà nước. Tuy nhiên theo thực tế hiện nay, các tổ chức thanh tra nhà nước các cấp, các ngành nói chung cũng như thanh tra nhà nước bộ, ngành nói riêng gần như lệ thuộc hoàn toàn vào cơ quan hành chính cùng cấp về mọi phương diện: tổ chức, biên chế, chương trình kế hoạch, kinh phí hoạt động, tuyển dụng, bổ nhiệm đào tạo, bồi dưỡng.v.v... Trong hoàn cảnh đó, sự chỉ đạo của tổ chức thanh tra nhà nước cấp trên trở thành thứ yếu, kém hiệu lực và kéo theo tính hiệu quả cũng rất hạn chế. Đây là một trong những nguyên nhân cơ bản làm giảm hiệu quả hoạt động của thanh tra dẫn đến những hạn chế sau:

- Ở các bộ, ngành hiệu lực, hiệu quả thanh tra không phụ thuộc vào các yêu cầu khách quan của hoạt động quản lý nhà nước mà phụ thuộc vào tính chất, đặc điểm của từng ngành, từng bộ, thậm chí phụ thuộc vào quan điểm của thủ trưởng đơn vị về công tác thanh tra.

- Các tổ chức thanh tra bộ, ngành không thực hiện được đầy đủ, toàn diện chức năng thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật của các cơ quan, đơn vị. Sự phụ thuộc toàn diện của các tổ chức thanh tra vào cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp đã bó hẹp phạm vi hoạt động của các tổ chức thanh tra.

Hoạt động thanh tra các bộ, ngành nhiều khi chỉ hạn chế trong việc giải quyết các đơn thư khiếu nại, tố cáo và việc xem xét, kiểm tra việc thực hiện các chỉ thị, quyết định, chủ trương của thủ trưởng cơ quan hành chính được thực hiện như thế nào? Có gì vướng mắc.... mà bỏ qua một chức năng quan trọng là xem xét chính các quyết định, chỉ thị đó có đúng pháp luật hay không, có thể gây ra những tác hại gì cho lợi ích chung.

Mặt khác, hoạt động thanh tra ở các bộ, ngành không bảo đảm tính độc lập và chỉ tuân theo pháp luật như Pháp lệnh qui định. Sự phụ thuộc của các tổ chức thanh tra đối với cơ quan chủ quản hành chính nhà nước đã mặc nhiên thừa nhận sự can thiệp của thủ trưởng cơ quan chủ quản hành chính nhà nước vào hoạt động thanh tra.

Như vậy hệ thống thanh tra bộ, ngành xét về hình thức thì được tổ chức bao trùm ở tất cả các ngành, các lĩnh vực, nhưng thực chất lại rất hình thức, lỏng lẻo, tính hiệu quả kém.

Ngoài hệ thống thanh tra bộ, ngành và sở thành lập theo Pháp lệnh thanh tra, hiện nay ở một số bộ, ngành đã thành lập ra các tổ chức thanh tra gọi là thanh tra chuyên ngành tách ra khỏi hệ thống thanh tra nhà nước. Việc hình thành các tổ chức thanh tra chuyên ngành này là do yêu cầu đổi mới cơ chế quản lý nhà nước, trực tiếp là cơ chế quản lý kinh tế- xã hội. Nhà nước đã ban hành nhiều văn bản pháp luật quản lý chuyên ngành, trong đó có qui định về thanh tra chuyên ngành. Việc xuất hiện chức năng thanh tra chuyên ngành hiện nay xuất phát từ yêu cầu khách quan của hoạt động quản lý nhà nước. Nó ra đời nhằm đáp ứng yêu cầu quản lý của ngành, lĩnh vực. Nhưng việc hình thành các tổ chức thanh tra này tạo nên bất cập đó là sự chồng chéo trong hoạt động đối với thanh tra bộ, thanh tra sở cả về chức năng, nhiệm vụ và tính thống nhất trong chỉ đạo hoạt động. Việc qui định này chủ yếu chỉ có tính nguyên tắc mà chưa xác định rõ đối tượng, phạm vi hoạt động giữa thanh tra chuyên ngành với thanh tra bộ, ngành. Nhiều nơi do quá nhấn mạnh việc tổ chức hoạt động thanh tra chuyên ngành theo hướng triển khai áp dụng các biện pháp xử lý các vi phạm hành chính, mà không chú ý đúng mức đến bản chất hoạt động thanh tra là phòng ngừa sai phạm, đề xuất biện pháp chấn chỉnh quản lý

Mặt khác, do chưa có qui định chung để thể chế hoá các chức năng thanh tra chuyên ngành của thanh tra bộ, thanh tra sở và sự thiếu thống nhất trong quá trình triển khai qui định về thanh tra chuyên ngành nên đã tạo ra nhiều mâu thuẫn, bất hợp lý về tổ chức, hoạt động thanh tra bộ, thanh tra sở, thanh tra chuyên ngành.

2. Các hình thức tổ chức thanh tra bộ, ngành hiện nay.

Hiện nay, các bộ được tổ chức theo 2 hình thức đó là bộ chỉ có các vụ và bộ

có các vụ, cục, tổng cục giúp bộ trưởng thực hiện chức năng quản lý nhà nước. Tùy thuộc vào đặc điểm của từng hình thức này, thanh tra bộ được tổ chức tương ứng.

Đối với bộ có mô hình tổ chức chỉ có các vụ thì thanh tra bộ thực hiện đồng thời tất cả các chức năng chủ yếu của tổ chức thanh tra bộ bao gồm chức năng thanh tra nhà nước chuyên ngành, chức năng thanh tra trong nội bộ các đơn vị của bộ, giúp bộ trưởng giải quyết khiếu nại, tố cáo trong nội dung quản lý nhà nước và của cán bộ, công chức trong các cơ quan đơn vị trực thuộc bộ. Hiện nay Thanh tra Bộ Tư pháp đang được tổ chức theo mô hình này. Còn những bộ được tổ chức theo hình thức có tổng cục, cục trực thuộc bộ thì việc tổ chức thanh tra bộ được tiến hành theo 3 mô hình sau:

A. Bộ quản lý nhiều lĩnh vực, mỗi lĩnh vực được điều chỉnh bởi 1 văn bản pháp luật và có tổng cục, cục giúp bộ trưởng quản lý lĩnh vực đó. Chức năng thanh tra trong lĩnh vực quản lý nhà nước (chức năng thanh tra chuyên ngành qui định trong các văn bản pháp luật) tập trung ở thanh tra bộ, không có tổ chức thanh tra cục để thực hiện các chức năng của 1 tổ chức thanh tra. Thanh tra bộ vừa thực hiện chức năng thanh tra nhà nước chuyên ngành vừa thực hiện chức năng thanh tra trong nội bộ và giúp bộ trưởng giải quyết đơn thư khiếu nại tố cáo. Ví dụ: Bộ Văn hoá- Thông tin thực hiện quản lý nhiều lĩnh vực được qui định ở nhiều văn bản pháp luật như: Luật xuất bản (cục Xuất bản), Luật báo chí (Cục Thông tin- Báo chí), Bộ luật Dân sự (Cục Bản quyền tác giả).....

B. Bộ quản lý nhiều lĩnh vực được điều chỉnh theo nhiều văn bản pháp luật thì ở bộ có thanh tra bộ và có tổ chức thanh tra tổng cục hoặc cục ở các đơn vị này. Chức năng thanh tra theo qui định trong các văn bản pháp luật vẫn thuộc thanh tra bộ, vì rằng tổng cục, cục giúp bộ trưởng thực hiện chức năng quản lý nhà nước trong từng lĩnh vực thì thanh tra tổng cục, thanh tra cục giúp thanh tra bộ thực hiện chức năng thanh tra trực tiếp trong các lĩnh vực đó. Thanh tra tổng cục, thanh tra cục không phải là tổ chức độc lập với thanh tra bộ. Do vậy thanh tra bộ vẫn giữ quyền thanh tra trong tất cả các lĩnh vực đã giao cho các tổ chức thanh tra trực thuộc (có phân công các trường hợp cụ thể). Cụ thể do thanh tra bộ vẫn được quyền ra quyết định thanh tra, quyền xử phạt vi phạm hành chính đối với tổ chức, cá nhân trong xã hội ở các lĩnh vực quản lý của bộ . Đồng thời uỷ quyền xử phạt cho thanh tra tổng cục, cục (thẩm quyền xử phạt hành chính của Chánh thanh tra

tổng cục và cục như thẩm quyền của Chánh thanh tra Bộ). Thanh tra tổng cục, cục còn phải thực hiện chức năng thanh tra đối với cơ quan, đơn vị, cá nhân trực thuộc tổng cục, cục và giúp tổng cục trưởng, cục trưởng giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo. Thanh tra bộ quản lý về tổ chức (đề nghị thành lập, bổ nhiệm chức vụ lãnh đạo và thanh tra viên ...), duyệt kế hoạch công tác, kinh phí hoạt động của thanh tra tổng cục, cục, trưng dụng thanh tra viên tham gia các cuộc thanh tra của bộ, hướng dẫn nghiệp vụ thanh tra nhà nước chuyên ngành cho toàn ngành: Ví dụ như Bộ Công an.....

C. Thanh tra bộ thực hiện chức năng thanh tra việc thực hiện pháp luật và nhiệm vụ được giao đối với các tổ chức, cá nhân ở các đơn vị trực thuộc bộ. Thanh tra tổng cục, cục thực hiện chức năng thanh tra nhà nước chuyên ngành trong các lĩnh vực quản lý nhà nước của bộ (nhưng đã giao cho tổng cục, cục trực tiếp thực hiện chức năng quản lý). Đối với các tổ chức, cá nhân ngoài bộ, thanh tra bộ, thanh tra tổng cục, thanh tra cục không có mối liên hệ về tổ chức, công tác...

3. Thanh tra sở và mối quan hệ giữa thanh tra bộ và thanh tra sở.

Sở là cơ quan chuyên môn của UBND tỉnh, thành phố trực thuộc TW, thanh tra sở trực thuộc sở và thực hiện chức năng thanh tra trong lĩnh vực quản lý nhà nước của sở. Nội dung quản lý nhà nước của sở đồng nhất với nội dung quản lý nhà nước của bộ tương ứng, vì vậy giữa thanh tra bộ và thanh tra sở cũng có sự tương đồng về nội dung, phương thức, nghiệp vụ và đối tượng thanh tra. Tuy nhiên, do phần lớn không có tổ chức quản lý trực tiếp theo ngành dọc nên giữa thanh tra bộ và thanh tra sở không có quan hệ trực tiếp về tổ chức, kế hoạch công tác. Thanh tra sở chủ yếu chịu sự quản lý của giám đốc sở và chánh thanh tra tỉnh. Thanh tra bộ chỉ có trách nhiệm hướng dẫn nghiệp vụ thanh tra trong các lĩnh vực chuyên môn. Nhưng không phải thanh tra bộ nào cũng làm được nhiệm vụ này. Thực trạng ở hầu hết các bộ là giữa thanh tra bộ, thanh tra sở không có mối quan hệ về công tác. Phần lớn thanh tra sở (đặc biệt là các sở quản lý sản xuất kinh doanh) chỉ thực hiện việc thanh tra trong nội bộ các đơn vị thuộc quyền quản lý của sở và giải quyết khiếu nại, tố cáo về các nội dung kinh tế- xã hội. Thực trạng này làm giảm sự phối hợp trong việc thực hiện nội dung thanh tra trong quản lý nhà nước của từng bộ, nhiều trường hợp khó thống nhất trong triển khai hoạt động thanh tra của ngành, không phục vụ cho công tác quản lý nhà nước của ngành trên phạm vi cả

nước. Thanh tra tỉnh không nắm bắt, cập nhật được các yêu cầu quản lý của bộ do vậy hướng dẫn nội dung, kế hoạch công tác cho thanh tra sở thiếu cụ thể, không sát yêu cầu của ngành. Từ đó làm cho hiệu lực và hiệu quả thanh tra ngành chưa cao, chưa đáp ứng được yêu cầu quản lý.

Tuy nhiên ngày càng có nhiều bộ nhận thấy phải thiết lập và tăng cường mối quan hệ giữa thanh tra bộ và thanh tra sở trong hệ thống tổ chức thanh tra của ngành, thể hiện ở các mặt: phối hợp và tiến tới thống nhất hoạt động theo một kế hoạch thanh tra trong toàn ngành trong từng thời kỳ; định kỳ họp để trao đổi kinh nghiệm, hướng dẫn nghiệp vụ, thiết lập chế độ thông tin báo cáo kết quả hoạt động giữa thanh tra bộ và thanh tra sở. Bên cạnh đó thanh tra các sở hiện nay cũng đã chuyển hướng hoạt động tăng cường thanh tra trong các lĩnh vực quản lý nhà nước của sở ở địa phương (chức năng thanh tra nhà nước chuyên ngành).

III. THỰC TRẠNG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA THANH TRA NGÀNH TƯ PHÁP

Trong bối cảnh chung về tổ chức và hoạt động của thanh tra các bộ ngành của cả nước, thanh tra ngành tư pháp cũng mang những đặc điểm và nét tương đồng. Tuy nhiên do đặc thù ngành tư pháp nên thanh tra ngành cũng được tổ chức và hoạt động cũng có mang màu sắc riêng của mình.

Căn cứ vào các văn bản hiện hành về tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp, thì hoạt động quản lý hành chính tư pháp là chức năng quản lý thống nhất của chính phủ, nhưng được giao cho nhiều ngành, nhiều cấp thực hiện trên cơ sở phối hợp. Trong khi đó các văn bản này không phân biệt rõ ràng trách nhiệm và thẩm quyền quản lý nhà nước của ngành tư pháp, của chính quyền địa phương và một số bộ, ngành khác thuộc lĩnh vực quản lý hành chính tư pháp, đồng thời không xác định cơ chế phối hợp thống nhất giữa các ngành các cấp trong việc quản lý các công việc về tư pháp.

Chức năng, nhiệm vụ của ngành tư pháp rất đa dạng, có đặc trưng chuyên ngành cao, theo quan niệm chung, là hoạt động quản lý hành chính tư pháp đòi hỏi phải quản lý tập trung thống nhất từ Trung ương đến địa phương mới mang lại hiệu quả. Bộ Tư pháp là cơ quan của chính phủ được giao quản lý thống nhất công tác tư pháp trong toàn quốc, mà đúng ra Bộ Tư pháp phải có một hệ thống tổ chức bộ

máy thống nhất từ TW đến địa phương. Nhưng theo cơ chế hiện nay, Bộ Tư pháp chỉ quản lý thống nhất về nghiệp vụ các lĩnh vực về tư pháp mà không quản lý thống nhất tổ chức, biên chế, đội ngũ cán bộ các cơ quan tư pháp địa phương(không kể cơ quan Tòa án và thi hành án địa phương) nghĩa là thực chất Bộ Tư pháp chưa có một hệ thống tổ chức bộ máy(theo đúng tính hệ thống của nó) để giúp bộ quản lý thống nhất các công việc về tư pháp ở địa phương thuộc thẩm quyền của bộ.

Hơn nữa nhiều văn bản pháp luật về tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp được ban hành từ lâu có nhiều qui định không còn phù hợp thực tế hiện nay và chồng chéo không đồng bộ với các văn bản mới ban hành hiện nay về tổ chức và hoạt động của ngành, tạo ra cơ chế quản lý các công việc về tư pháp cũng không thống nhất, không đồng bộ. Đây là một trong những khó khăn lớn trong việc kiện toàn tổ chức, xây dựng cơ chế quản lý thống nhất và triển khai hoạt động có hiệu quả cao của ngành.

Năm 1981 Bộ Tư pháp được tái lập lại thì sau đó ngày 15/11/1982 Bộ trưởng Bộ Tư pháp đã ra quyết định số 247/QĐ-TC về thành lập Ban Thanh tra Bộ, qui định nhiệm vụ, tổ chức của Ban Thanh tra có trách nhiệm giúp Bộ trưởng thanh tra việc thực hiện những chủ trương, phương hướng, nhiệm vụ công tác của Bộ đối với các tổ chức tư pháp và toà án địa phương, chỉ đạo và hướng dẫn công tác thanh tra cho Tòa án địa phương và các Sở Tư pháp trong phạm vi trách nhiệm của Bộ quản lý; đôn đốc và thanh tra các cơ quan trong ngành tư pháp và toà án địa phương trong việc xét giải quyết khiếu nại, tố cáo thuộc phạm vi trách nhiệm của Bộ Tư pháp. Khi Pháp lệnh thanh tra được công bố 1990, từ Ban Thanh tra chuyển thành Thanh tra Bộ, thực hiện quyền thanh tra trong phạm vi quản lý nhà nước của Bộ Tư pháp. Quản lý công tác thanh tra đối với cơ quan, đơn vị thuộc quyền quản lý trực tiếp của thủ trưởng cùng cấp và chịu sự chỉ đạo của về công tác tổ chức, nghiệp vụ thanh tra của Thanh tra Nhà nước, tức là Thanh tra Bộ Tư pháp được tổ chức theo kiểu song trùng trực thuộc vừa chịu sự chỉ đạo trực tiếp của Bộ trưởng vừa chịu sự chỉ đạo về tổ chức, công tác nghiệp vụ của Tổng Thanh tra Nhà nước.

Thanh tra ngành Tư pháp hoạt động và trưởng thành ngày càng được củng cố và phát triển, nhất là từ sau khi có Nghị định 38/CP của Chính phủ qui định nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức của Bộ Tư pháp, Thông tư số 12/TTLB qui định

chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan tư pháp các cấp thì Thanh tra ngành ngày càng được tăng cường và thực hiện tốt nhiệm vụ được giao, dần vươn lên chủ động trong hoạt động tham mưu đắc lực cho Bộ trưởng và các thủ trưởng các cơ quan tư pháp địa phương có biện pháp chấn chỉnh công tác quản lý và công tác chỉ đạo điều hành. Thanh tra toàn ngành ngày càng được tỏ rõ là một lực lượng thiết yếu của các cơ quan quản lý nhà nước về tư pháp các cấp.

Sau đây là tình hình thực trạng về tổ chức và hoạt động của Thanh tra Ngành tư pháp :

A. THANH TRA BỘ:

1. Về tổ chức, biên chế:

Năm 1990, sau khi Pháp lệnh thanh tra ra đời, từ Ban Thanh tra Bộ Tư pháp với biên chế rất hạn chế, có lúc chỉ có 2 người(1 lãnh đạo, 1 chuyên viên), đến khi Thanh tra Bộ với lực lượng lúc cao nhất như hiện nay là 14 đồng chí (hiện nay có 14 người gồm: 2 lãnh đạo, 5 Thanh tra viên, 7 chuyên viên) về biên chế, Lãnh đạo Bộ Tư pháp thường xuyên nhắc đến việc tăng cường, củng cố thanh tra để đáp ứng yêu cầu công tác ngày càng cao của Bộ Tư pháp, cụ thể như phải lấy thêm người về Thanh tra Bộ bảo đảm ít nhất là 15 người (và hiện biên chế cho phép 20- 25 người). Nhưng trong suốt thời gian qua việc thực hiện điều này rất khó khăn, có nhiều khi bế tắc vì không tìm ra nguồn. Thanh tra Bộ đã đề xuất, giới thiệu về Thanh tra nhưng Bộ không điều được ai. Ngay cả khi những người có đơn xin về Bộ Tư pháp nhưng nếu đưa về Thanh tra là họ lập tức xin rút đơn ngay. Tình trạng trên kéo dài nhiều năm, cho đến thời điểm hiện nay đã hết sức cố gắng cũng chỉ có 14 người. Công tác thanh tra trong thời gian qua còn tồn tại lớn về tổ chức là chưa đề xuất được mô hình tổ chức phù hợp để thực hiện được chức năng thanh tra nhà nước, đồng thời làm tốt chức năng thanh tra chuyên ngành.

2. Về vấn đề cán bộ quản lý :

Biết bao nhiêu lần đề nghị giới thiệu, lấy phiếu tín nhiệm, rồi Bộ trưởng phát biểu công khai trước các cuộc họp của các cán bộ chủ chốt của Bộ về bổ nhiệm chức danh Chánh Thanh tra, Phó Chánh Thanh tra nhưng thời gian cứ lặng lẽ trôi đi mà mọi việc vẫn không tiến hành được. Từ khi thành lập Bộ Tư pháp đến nay mới bổ nhiệm được 1 Chánh Thanh tra còn chủ yếu là chức danh Quyền

Chánh Thanh tra. Hiện tại chỉ có 1 đồng chí Chánh Thanh tra và 1 Phó Chánh thanh tra.

3. Việc đề nghị bổ nhiệm Thanh tra viên:

Từ khi Pháp lệnh thanh tra ra đời 1990, có qui định chức danh Thanh tra viên thì mãi đến năm 1994 Bộ mới nhất trí bổ nhiệm được 3 Thanh tra viên(2 Thanh tra viên chính, 1 Thanh tra viên) và đến năm 1997 mới bổ nhiệm thêm 2 Thanh tra viên(1 Thanh tra viên lên thanh tra viên chính chính, 1 Thanh tra Viên), năm 2000 bổ nhiệm 2 Thanh tra viên.

Nguyên nhân dẫn đến tình trạng trên thì có nhiều, nhưng chủ yếu là ở khâu tổ chức cán bộ của Bộ Tư pháp, là sự thiếu quan tâm đúng mức đến việc củng cố tăng cường, kiện toàn tổ chức và hoạt động thanh tra của Lãnh đạo Bộ. Mặt khác, về chủ quan đó là sự phấn đấu vươn lên và chất lượng, hiệu quả công tác của mọi đồng chí ở Thanh tra bộ chưa cao, chưa đủ sự tin cậy, tín nhiệm đối với Lãnh đạo Bộ.

4. Về công tác bồi dưỡng, đào tạo cán bộ:

Tuy công việc thì nhiều, số lượng cán bộ ít (Hiện nay số lượng cán bộ Thanh tra gồm 14 đồng chí) tất cả đều đã tốt nghiệp đại học luật, chất lượng tương đối đồng đều, cơ bản đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ đặt ra, nhưng so với yêu cầu, nhiệm vụ trong tình hình mới thì vẫn còn thiếu cả về số lượng lẫn chất lượng. Nhất là hiện nay còn thiếu cán bộ có trình độ chuyên môn cao về tài chính- kế toán và xây dựng cơ bản để đáp ứng yêu cầu ngày càng cao và sâu rộng của công tác quản lý ngành. Được sự quan tâm của Lãnh đạo Bộ cũng như Lãnh đạo Thanh tra, từ lúc chỉ có 2 đồng chí đến nay, công việc tuy có bận rộn, thiếu người nhưng vẫn tạo mọi điều kiện, sắp xếp công việc để bố trí cho các đồng chí được đi học các lớp bồi dưỡng nghiệp vụ nâng cao trình độ. Đến nay chỉ còn 4 đ/c mới về cơ quan là chưa qua các lớp này. Ngoài ra đơn vị còn thường xuyên cử các đồng chí tham gia các lớp tập huấn, bồi dưỡng khác nâng cao trình độ để phục vụ công tác. Bên cạnh đó Lãnh đạo các cấp thường xuyên nhắc nhở, khuyến khích tạo mọi điều kiện để tất cả đều có thể tham gia học thêm ngoại ngữ, vi tính , chuyên môn khác....Hiện nay có vấn đề khó khăn là do đặc thù của công tác thanh tra hay đi công tác dài ngày cho nên khi một số các đồng chí tham gia các lớp học như ngoại ngữ, vi tính

do Bộ tổ chức, hay tự học thường thiếu vắng nhiều và bỏ dở. Nhưng cũng phải chỉ rõ rằng đó là sự thiếu quyết tâm và ý chí vươn lên của mỗi đồng chí trong đơn vị chưa cao, đây cũng là điểm yếu mà Thanh tra Bộ cần khắc phục.

Nhìn chung từ khi có Pháp lệnh thanh tra 1990 ra đời đến nay, công tác tổ chức- đào tạo cán bộ của Thanh tra Bộ Tư pháp nhờ có sự quan tâm chỉ đạo hướng dẫn, giúp đỡ sâu sát của các cấp lãnh đạo ngành cũng như của Thanh tra nhà nước, nên công tác này đã dần ổn định và trưởng thành như ngày nay là cả sự quyết tâm cố gắng từ nhiều phía. Nhưng nếu nhìn nhận thật khách quan thì so với yêu cầu của nhiệm vụ mới ngày càng đặt ra thì chưa đáp ứng kịp. Tồn tại chính vẫn là chưa củng cố, tăng cường về số lượng và chất lượng, tổ chức bộ máy còn đơn giản, chủ yếu do sự phân công trực tiếp của Lãnh đạo Thanh tra và sự chỉ đạo của Bộ, chưa chủ động trong xây dựng tổ chức bộ máy; vì vậy yêu cầu cấp bách là phải nhanh chóng kiện toàn tổ chức Thanh tra Bộ vươn lên phục vụ đắc lực cho công tác.

5. Hoạt động:

Bộ Tư pháp ngày càng lớn mạnh, nhiệm vụ quản lý của Bộ quản lý ngày càng rộng trên nhiều lĩnh vực đòi hỏi công tác thanh tra ngày càng nặng nề. Hiện nay nhờ có sự quan tâm của lãnh đạo cũng như sự cố gắng nhiệt tình công tác của mỗi cán bộ thanh tra nên luôn được Lãnh đạo Bộ cũng như lãnh đạo Thanh tra Nhà nước tin tưởng và uy tín ngày càng nâng cao. Nhưng với tổ chức bộ máy và con người từ trước tới nay như trên thì việc hoạt động tránh sao những bất cập, thăng trầm mà chúng ta sẽ tìm hiểu sau đây:

a. Về công tác thanh tra:

Trong thời gian gần đây, Bộ Tư pháp chủ trương tăng cường hơn nữa công tác thanh tra, kiểm tra thường xuyên đối với các đơn vị về các mặt công tác như quản lý ngân sách, xây dựng cơ bản, thi hành án dân sự, công chứng, hộ tịch.... nhất là công tác quản lý ngân sách ngành để giúp bộ tăng cường quản lý, thực hiện thật tốt Nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban thường vụ quốc hội, chủ trương của chính phủ về thực hành tiết kiệm chống lãng phí, chống tham nhũng nhất là thực hiện tốt Nghị quyết 14/NQ-TW15/5/1996 của Bộ chính trị về lãnh đạo chống tham nhũng.

Việc thành lập các đoàn thanh tra, kiểm tra về các mặt quản lý nhà nước của

bộ đã giúp bộ đề ra những biện pháp thiết thực nhằm chấn chỉnh công tác quản lý của ngành được bảo đảm, chặt chẽ, hiệu quả đồng thời chỉ đạo các đơn vị được kiểm tra rút kinh nghiệm khắc phục những tồn tại yếu kém về công tác chuyên môn cũng như quản lý của đơn vị mình.

Tuy số lượng ít, trình độ chuyên môn còn nhiều hạn chế nhưng Thanh tra Bộ bằng cố gắng, nỗ lực vượt bậc đã hoạt động đạt được những thành tích đáng khích lệ sau:

Từ năm 1995, khi cả năm chỉ tham gia được 2 đoàn thanh tra liên ngành tiến hành kiểm tra về tổ chức biên chế quản lý, sử dụng kinh phí ở một số địa phương thì đến năm 1996, riêng Thanh tra Bộ đã tự mình đã tiến hành thanh tra về xây dựng cơ bản được 13 đơn vị và đến năm 1997 Thanh tra Bộ đã tiến hành thanh tra, kiểm tra được 10 đơn vị về quản lý sử dụng ngân sách, 5 phòng công chứng và 2 phòng hộ tịch.....

Kết quả cho thấy các đơn vị được kiểm tra đều thực hiện tốt chế độ quản lý ngân sách, tài sản... về xây dựng cơ bản, nhìn chung các công trình đều tuân thủ qui trình thủ tục, chất lượng được đảm bảo và đều đã được đưa vào sử dụng tối phát huy tác dụng... Về các lĩnh vực công tác khác, địa phương đều đã làm tốt chức năng giúp Ủy ban các cấp về công tác chuyên môn v. v. ...

Tuy nhiên ở từng lĩnh vực chuyên môn cũng còn những tồn tại, sai sót nhất định đã được Thanh tra Bộ kịp thời phát hiện, giúp các đơn vị sửa chữa uốn nắn và giúp lãnh đạo có phương pháp chỉ đạo sát thực tế hơn. Kết quả đã kiến nghị thu hồi lại cho ngân sách nhà nước số tiền thất thoát cụ thể năm 1996 là 125 triệu đồng, năm 1997 là 192 triệu đồng...

Tuy vậy trong hoạt động Thanh tra Bộ cũng còn thấy nổi lên những tồn tại, vướng mắc mà chúng ta phải nhìn nhận thật khách quan là: Lĩnh vực Bộ Tư pháp quản lý ngày càng nhiều, càng rộng, nhiệm vụ của Thanh tra Bộ ngày càng nặng nề mà tổ chức biên chế bộ máy hoạt động vẫn chưa theo kịp hay có thể nói là chưa đáp ứng được đầy đủ nhiệm vụ của công tác quản lý của mình ví dụ: Năm 1995 theo kế hoạch được duyệt sẽ tiến hành thanh tra xây dựng cơ bản ở 1 số công trình trụ sở các toà án và thanh tra việc thực hiện ngân sách ở 1 số đơn vị nhưng hết năm Thanh tra Bộ không triển khai được cuộc thanh tra nào. Nguyên nhân do không có

người (lúc đó đơn vị chỉ có 4 người và 1 hợp đồng tạm tuyển) lại phải tập trung giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo phục vụ công tác tuyển chọn đề nghị bổ nhiệm thẩm phán các toà án địa phương và nhiệm vụ khác của Lãnh đạo Bộ.

Và một ví dụ nữa là năm 1995, theo chỉ đạo của Thanh tra Nhà nước, Thanh tra Bộ báo cáo Lãnh đạo Bộ và thông báo cho các đơn vị báo cáo tình hình quản lý, sử dụng đất đai ở cơ quan đơn vị mình để tổng hợp và tìm hiểu đi vào thanh tra. Nhưng qua báo cáo, thanh tra thấy rằng các địa phương đều thực hiện tốt và theo đúng qui định hướng dẫn của nhà nước nên không cần đi thanh tra các lĩnh vực đó nữa... Đây là một việc làm thụ động có thể nói là chiếu lệ vì chỉ căn cứ vào các báo cáo của địa phương không thôi thì làm sao mà hiểu rõ được thực chất. Hơn nữa nếu qua thanh, kiểm tra còn phát hiện ra các điển hình tốt để kịp thời biểu dương cho các đơn vị khác biết noi theo chứ đâu phải chỉ khi có sai trái mới đi thanh tra và đâu phải thanh tra là chuyên đi bới lông tìm vết tìm ra cái sai của các đơn vị mới là thanh tra, mới là thành tích... Có thể nói Thanh tra Bộ lúc này hoạt động chủ yếu là nhiệm vụ giải quyết khiếu nại, tố cáo cho Bộ trưởng chứ chưa có hoạt động gì đáng kể, cụ thể...

Về chủ quan, Thanh tra Bộ lúc này chưa chủ động, tích cực cùng các đơn vị hữu quan, các vụ chức năng.. phát hiện đề xuất những điểm những đối tượng cần tiến hành thanh tra. Đây cũng là yếu kém, tồn tại của Thanh tra Bộ mấy năm gần đây.

b. Về công tác thanh tra xét khiếu tố:

Nhận rõ trách nhiệm và nghĩa vụ của mình về công tác tiếp dân, giải quyết đơn thư khiếu nại tố cáo của công dân. Lãnh đạo Bộ Tư pháp thường xuyên nhắc nhở thanh tra cũng như các đơn vị khác thuộc bộ phải hết sức chú trọng đến việc quản lý và tổ chức tốt công tác tiếp dân, giải quyết kịp thời và dứt điểm các đơn thư khiếu tố thuộc thẩm quyền không để tồn đọng lòng vòng làm mất uy tín cơ quan tư pháp.

Thanh tra Bộ tuy có những thăng trầm nhất định nhưng riêng công tác tiếp dân giải quyết đơn thư khiếu tố luôn được coi trọng. Bộ tư pháp luôn dành cho sự ưu ái, mặc dù có khó khăn về cơ sở vật chất phương tiện nhưng trụ sở tiếp dân được bố trí khang trang thuận tiện, giao cho Thanh tra Bộ chủ trì phối hợp với các

đơn vị liên quan tham mưu cho Lãnh đạo Bộ làm tốt công tác này. Thực tế là Thanh tra Bộ đã xây dựng được qui chế tiếp công dân, trong đó qui định rõ nhiệm vụ quyền hạn, trách nhiệm của các cá nhân đơn vị liên quan có trách nhiệm trong việc tiếp công dân giải quyết khiếu tố. Hàng tháng có qui định lịch cụ thể cho Lãnh đạo Bộ tiếp công dân và công tác này đã đi vào nền nếp. Thanh tra Bộ đã thường xuyên bố trí có cán bộ làm công tác tiếp dân thường trực tại chỗ có năng lực trình độ và đủ uy tín, kinh nghiệm và thực tế đã được đa số công dân tín nhiệm.

Việc Bộ Tư pháp xây dựng Qui chế tiếp công dân là một bước đi nhanh nhạy, năng động trước cả khi Chính phủ ban hành Nghị định kèm theo Qui chế tiếp công dân, nội dung bản qui chế của Bộ tuy ban hành trước bản qui chế của Chính phủ nhưng cơ bản không có điều nào mâu thuẫn, trái với qui định của Chính phủ.

Số lượng công dân đến khiếu nại, tố cáo tại trụ sở Bộ ngày càng nhiều về số lượng và ngày càng phức tạp về nội dung, nên đòi hỏi việc giải quyết phải hết sức thận trọng, chính xác và đặc biệt là không để tồn đọng kéo dài. Cụ thể năm 1995 thanh tra bộ tiếp 241 lượt người thì đến năm 1996 là 326 và năm 1997 là 375. Thanh tra Bộ tuy ít người nhưng luôn cố gắng tập trung thời gian cũng như lực lượng vào giải quyết tốt công tác này. Nhiều khi số lượng đơn thư quá nhiều Thanh tra Bộ đã dồn toàn bộ lực lượng giải quyết hết, quyết tâm không để đơn, thư tồn đọng kéo dài. Những vụ việc thuộc thẩm quyền Thanh tra Bộ báo cáo Lãnh đạo Bộ chỉ đạo và giải quyết dứt điểm, kịp thời phục vụ tốt công tác chính trị của Bộ. Ví dụ năm 1995 Thanh tra Bộ trực tiếp giải quyết dứt điểm 17 trường hợp, năm 1997: 7 vụ, đây đều là những vụ phức tạp khó khăn. Nhìn chung việc giải quyết đều đúng pháp luật, chu đáo cho đến nay chưa có trường hợp nào xảy ra sai sót về thủ tục nghiệp vụ bị đương sự phản ánh.

Tuy vậy việc xem xét giải quyết khiếu tố cũng không thể tránh xảy ra những tồn tại, vướng mắc nhất định mà chủ yếu là tình trạng đơn thư chưa bảo đảm thời gian như qui định mà lý do chủ yếu là thiếu người, ví dụ năm 1995 trong số 374 đơn thư chuyển cho Cục Thi hành án dân sự thì Cục mới giải quyết được 217 đơn thư còn tồn đọng 157 đơn thư tỷ lệ tồn đọng là 42%. ở khuyết điểm này Thanh tra Bộ còn có thiếu sót là chưa đôn đốc, nhắc nhở được kịp thời theo như qui chế tiếp công dân đã đề ra.

Tuy nhiên, công tác tiếp dân giải quyết khiếu nại tố cáo là một công tác khó khăn, phức tạp đòi hỏi tất cả mọi người phải thật sự chú ý, coi trọng không để những trường hợp đáng tiếc có thể xảy ra làm ảnh hưởng đến uy tín ngành cũng như an ninh chính trị xã hội. Điều này được Đảng, Nhà nước rất chú ý, thường xuyên theo sát, chỉ đạo nhắc nhở các ngành các cấp thực hiện tốt nhiệm vụ được giao và trong đó Bộ Tư pháp cũng có quyền tự hào về thành tích của mặt công tác này mà Thanh tra Bộ là chủ lực.

Tuy nhiên, thực tế 2 năm gần đây tình hình đã có biến chuyển căn bản, khắc phục được những tồn tại này đã chủ động phối hợp thanh tra, kiểm tra đề xuất với Lãnh đạo Bộ và đã đạt được những kết quả toàn diện trên các mặt thanh tra kinh tế xã hội, tiếp dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo... Thành tích này được Lãnh đạo Bộ ghi nhận và cả 2 năm 1996, 1997 đều được Bộ trưởng tặng bằng khen, điều này thể hiện sự cố gắng đi lên của Lãnh đạo cũng như tập thể đơn vị Thanh tra Bộ.

Sở dĩ đạt được kết quả trên là do có sự cố gắng của toàn thể các đồng chí trong đơn vị đã đoàn kết, thống nhất khắc phục khó khăn thực hiện chương trình công tác đề ra và sự quan tâm chỉ đạo sâu sát, thường xuyên của Lãnh đạo Bộ, là sự nhiệt tình giúp đỡ của các đơn vị cơ sở, các vụ chức năng của Bộ, là sự quan tâm, chú ý của Lãnh đạo Thanh tra Nhà nước trong quá trình xây dựng và trưởng thành của Thanh tra Bộ Tư pháp.

B. Thanh tra Sở.

Bộ Tư pháp được Chính phủ giao nhiệm vụ quản lý thống nhất các công việc về tư pháp trong cả nước, nhưng không được quản lý thống nhất các cơ quan tư pháp. Theo cơ chế hiện nay, các cơ quan tư pháp địa phương do Chủ tịch tỉnh, thành phố quyết định, mà thực tế không phải các đồng chí lãnh đạo địa phương đều quan tâm giống nhau về công tác tư pháp.

1. Bộ máy:

Nghị định 38/CP và Thông tư 12/TTLB chỉ qui định thống nhất chức năng, nhiệm vụ cho các cơ quan tư pháp địa phương mà không thống nhất qui định cơ cấu tổ chức chất lượng cán bộ, biên chế cho phù hợp. Vì vậy thực trạng các cơ quan tư pháp địa phương đều có chức năng, nhiệm vụ quản lý các lĩnh vực tư pháp giống nhau nghĩa là có nội dung, khối lượng và mức độ phức tạp của công việc như nhau, nhưng cơ cấu tổ chức bộ máy, biên chế, chất lượng cán bộ rất khác nhau. Đa

số các địa phương xây dựng tổ chức, xác định biên chế, kiện toàn đội ngũ cán bộ phụ thuộc vào quan niệm, nhận thức về công tác tư pháp của lãnh đạo chứ không căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan tư pháp hay nói đúng hơn là đa số các địa phương chưa coi trọng đúng mức về công tác tư pháp ở địa phương mình.

Các Sở Tư pháp hiện nay, vừa là cơ quan chuyên môn của UBND tỉnh, thành phố trực thuộc TW giúp UBND thực hiện quản lý công tác tư pháp thuộc thẩm quyền của UBND vừa giúp Bộ Tư pháp thực hiện một số nhiệm vụ thuộc thẩm quyền quản lý nhà nước của bộ Tư pháp phân cấp. Trong khi đó tổ chức, biên chế đội ngũ cán bộ các cơ quan tư pháp địa phương do UBND tỉnh, Thành phố quyết định chỉ đủ để giải giúp UBND thực hiện một số chức năng, nhiệm vụ quản lý tư pháp của UBND, dẫn đến mâu thuẫn giữa cơ cấu tổ chức, biên chế, đội ngũ cán bộ với chức năng, nhiệm vụ hiện nay của các cơ quan tư pháp địa phương. Vì không đủ lực lượng cho nên hoạt động của các cơ quan tư pháp dàn trải, một cán bộ kiêm nhiệm nhiều việc, hoặc bỏ trống nhiều lĩnh vực, khi cần thì tập trung làm theo kiểu cuốn chiếu, trong đó tổ chức Thanh tra Sở là nằm trong tình trạng như vậy.

Theo báo cáo của các địa phương thì hiện nay cả nước có gần 80 người làm công tác Thanh tra ở các Sở Tư pháp, trung bình mỗi Sở chỉ có 1 người. Trong đó trình độ chuyên môn chỉ có 12 người đã qua các lớp học nghiệp vụ thanh tra. Nhưng bù lại có 98% đã tốt nghiệp đại học và 90 % tốt nghiệp đại học luật, đảng viên 50 người chiếm 76% lực lượng Thanh tra Sở.

Có thể nói đây là một lực lượng đáng kể, đặc lực giúp các Sở quản lý tốt nhiệm vụ quản lý của Giám đốc Sở góp phần không nhỏ vào hoàn thành nhiệm vụ được giao của các Sở Tư pháp

Có tâm lý chung hiện nay là khá phổ biến là Lãnh đạo các Sở Tư pháp địa phương không coi trọng công tác thanh tra, do vậy mà Thanh tra Sở làm mất luôn cả biên chế thanh tra, hoặc có chỉ là kiêm nhiệm(Hiện nay còn 11/61 Sở tư pháp chưa có tổ chức thanh tra sở và 16 Sở có Thanh tra Sở nhưng kiêm nhiệm). Đó là có thực tế một số Sở Tư pháp về hình thức thì có tổ chức Thanh tra Sở có chức năng nhiệm vụ và hoạt động theo Pháp lệnh thanh tra nhưng thực chất không thoát khỏi mô hình thanh tra của thủ trưởng.

Thanh tra Nhà nước có đề ra số lượng biên chế cho các tổ chức thanh tra các

cấp nhưng vì tổ chức biên chế do Ban Tổ chức Cán bộ Chính phủ quyết định cho các tỉnh hơn nữa lại do việc tinh giản biên chế, bộ máy của từng địa phương, đơn vị nên lực lượng Thanh tra Sở bị co lại bằng nhiều hình thức. Theo số liệu mới nhất hiện nay trên phạm vi 61 tỉnh thành toàn quốc, lực lượng Thanh tra Sở hiện còn 28/61 Sở Tư pháp chỉ có 1 người làm công tác thanh tra.

Lực lượng đã ít, chuyên môn nghiệp vụ lại phức tạp, đa dạng nên số người tâm huyết với công tác Thanh tra Sở Tư pháp ngày mai một đi, bởi lẽ còn là việc tuyển dụng cán bộ hiện nay có sự bất hợp lý. Tiêu chuẩn thì đòi hỏi cao mà chế độ đãi ngộ còn hạn chế chưa tương xứng với tính chất nghề nghiệp cũng như tiêu chuẩn đề ra. Do vậy hiện nay, biên chế cho Thanh tra Sở vẫn phải nhận những người mà biết chắc rằng khi có điều kiện là họ sẽ ra đi, do chưa xin được chỗ làm như ý hay vào đây chỉ là bước đệm để họ tạm trú chân.

Hiện nay cả nước chỉ có một số như Sở Tư pháp thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, Đồng Nai, Thanh Hoá... là có cơ cấu tổ chức biên chế, chất lượng cán bộ tương đối hợp lý tương xứng với nhiệm vụ được giao nên hoạt động rất có hiệu quả, góp phần vào việc hoàn thành nhiệm vụ của các sở. Còn phần lớn các Sở Tư pháp khác chưa có tổ chức bộ máy, biên chế phù hợp, cán bộ thiếu và không bảo đảm cả về số lượng lẫn chất lượng. Nhìn chung chưa tương xứng nhiệm vụ được giao nhất là các nhiệm vụ mới sẽ được giao thêm cho Ngành trong quá trình đổi mới và phát triển tất yếu của ngành tư pháp.

2. Hoạt động:

Sở là cơ quan chuyên môn của UBND có chức năng quản lý nhà nước ở các lĩnh vực được giao trong phạm vi của tỉnh, Thanh tra Sở là 1 tổ chức thuộc sở có chức năng thanh tra nhà nước theo qui định của pháp luật. Theo Pháp lệnh thanh tra 1990, Thanh tra Sở là 1 trong 5 loại hình tổ chức thanh tra thuộc hệ thống tổ chức Thanh tra Nhà nước. Như vậy đương nhiên Thanh tra Sở có nhiệm vụ chính sau đây:

1. Thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, kế hoạch nhà nước đối với cá nhân, đơn vị thuộc quyền quản lý của Sở.

2. Thanh tra việc thực hiện chính sách pháp luật đối với cơ quan nhà nước, các tổ chức kinh tế- xã hội- văn hoá và công dân có liên quan đến các lĩnh

vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Sở

3. Xét giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân theo thẩm quyền.

Ngành tư pháp là ngành có chức năng quản lý nhà nước trên nhiều lĩnh vực, trong đó đa số lĩnh vực khi hoạt động có liên quan trực tiếp đến quyền lợi của người dân, mà đa số các hoạt động này lại diễn ra ở cấp cơ sở nên vai trò của thanh tra cấp sở ngày càng quan trọng.

a. Công tác thanh tra:

Xác định rõ trọng tâm công tác thanh tra ngành tư pháp là coi trọng thanh tra, kiểm tra việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của ngành, coi đây là nhiệm vụ chiến lược. Đồng thời tiến hành thanh tra trực tiếp các vụ việc nghiêm trọng và các việc do trên giao. Qua công tác thanh tra, kiểm tra, thanh tra các Sở tư pháp có những kiến nghị giúp lãnh đạo các đơn vị chấn chỉnh kịp thời những yếu kém, tồn tại trong công tác quản lý sử dụng ngân sách, tài sản, chuyên môn ...giúp các đơn vị nhận ra và tiếp thu sửa chữa, khắc phục các yếu kém, tồn tại. Đặc biệt là qua đó đã giúp cho lãnh đạo Sở có phương hướng chỉ đạo, điều hành ngày càng hiệu quả hơn, sát thực tế hơn, là lực lượng tham mưu đắc lực cho Giám đốc Sở Tư pháp quản lý các đơn vị cũng như quản lý các Tòa án nhân dân huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh theo sự uỷ quyền của Bộ trưởng Bộ Tư pháp. Có thể nói lực lượng Thanh tra Sở đã góp phần không nhỏ vào việc hoàn thành nhiệm vụ kế hoạch của các đơn vị trong thời gian qua.

Hoạt động của thanh tra Sở tư pháp, thanh tra kiểm tra việc thực hiện chế độ chính sách và chấp hành của các cơ quan, cá nhân, đơn vị thuộc quyền quản lý nhà nước của sở. Do hoạt động luôn bám sát, gần cơ sở và hơn ai hết nắm rất rõ tình hình các đơn vị, địa phương, do đó rất hiểu đơn vị và có cách giải quyết nhanh chóng, những thành tích đạt được đã được thực tế ghi nhận.

Hầu hết thanh tra các sở tư pháp khi công tác, hoạt động đều được các cấp lãnh đạo cơ sở quan tâm chỉ đạo tạo mọi điều kiện để hoàn thành nhiệm vụ. Mặt khác lại được Thanh tra tỉnh thường xuyên quan tâm chỉ đạo giúp đỡ về chuyên môn nghiệp vụ phục vụ cho công tác nên thanh tra các Sở có rất nhiều thuận lợi trong công tác.

Thành tích đáng kể của thanh tra các sở tư pháp là đã tổ chức được một số

cuộc thanh tra, kiểm tra theo kế hoạch và đột xuất theo yêu cầu nhiệm vụ và phối hợp với thanh tra Bộ và thanh tra nhà nước của tỉnh tiến hành thanh tra, kiểm tra ở các lĩnh vực như quản lý sử dụng ngân sách hành chính sự nghiệp, xây dựng cơ bản, công chứng, luật sư. ... Qua đó đã phát hiện được nhiều sai sót cụ thể giúp Thanh tra Bộ, Giám đốc Sở, thanh tra tỉnh có hướng chấn chỉnh xử lý quản lý tốt hơn.

Từ khi hoạt động thanh tra các sở chỉ ở mức độ đi vào kiểm tra các vụ việc, sự vụ, chưa có kế hoạch cụ thể nay ở một số Sở, thanh tra Sở đã, đang dần tiến tới chủ động trong công tác một số sở đã có kế hoạch công tác hành tháng, quý, năm cụ thể và các biện pháp bảo đảm thực hiện phù hợp điều kiện hoàn cảnh.

b. Công tác tiếp dân, giải quyết khiếu tố:

Hoạt động nổi bật của thanh tra các Sở Tư pháp là công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại tố cáo. Vì hoạt động đặc thù của ngành tư pháp chủ yếu diễn ra ở cơ sở nên công tác này rất quan trọng, nó giải quyết ngay những bức xúc của cuộc sống người dân hàng ngày nên việc giải quyết kịp thời, dứt điểm các khiếu nại, tố cáo của công dân đã làm cho nhân dân tin tưởng, góp phần vào ổn định tình hình chính trị địa phương và tham mưu giúp lãnh đạo chỉ đạo, quản lý tốt công tác của đơn vị và thật sự đã ngăn chặn tình trạng đơn thư vượt cấp của ngành tư pháp. Thời gian gần đây tình hình đơn thư vượt cấp của ngành có chiều hướng xu giảm, một phần do nhận thức, trình độ hiểu biết pháp luật của người dân đã được nâng cao mặt khác không thể không nói đến thành tích của lực lượng Thanh tra Sở làm công tác giải quyết đơn thư khiếu tố có hiệu quả, góp phần không nhỏ vào kết quả này.

Tuy nhiên hoạt động của thanh tra các sở tư pháp cũng còn bộc lộ nhiều tồn tại, vướng mắc mà chúng ta có thể dễ dàng chỉ ra được.

Trong quá trình hoạt động đã nảy sinh ra bao khó khăn vướng mắc như: Lực lượng đã mỏng, trình độ hạn chế(cả nước mới có 18 người được bổ nhiệm thanh tra viên và chỉ có 4 người qua đào tạo nghiệp vụ về thanh tra chung của thanh tra nhà nước tổ chức).

Các Sở có tổ chức thanh tra Sở, có đề ra nhiệm vụ kế hoạch hàng tháng, quý năm nhưng khi thực tế thực hiện rất khó khăn: Người ít, phương tiện thiếu thốn nhất là sự phối hợp với các đơn vị liên quan khi tiến hành hoạt động rất bị động.

Theo qui chế phối hợp quản lý các đơn vị cơ sở giữa Giám đốc Sở Tư pháp và Chánh án Tòa án nhân dân tỉnh thì việc phối hợp này tưởng chừng đơn giản không có gì đáng phàn nàn nhưng các đơn vị cần có sự phối hợp rất chậm trễ trong hưởng ứng, thủ tục rườm rà nên sự phối hợp thanh tra, kiểm tra các Tòa án cấp huyện và các Đội thi hành án phải phụ thuộc và rất khó có thể chủ động trong công tác. Tuy nhiên các cuộc thanh kiểm tra này còn bộc lộ nhiều hạn chế về chuyên môn, nghiệp vụ mới chỉ dừng lại ở mức kiểm tra sự vụ, chưa có kế hoạch cụ thể, chưa toàn diện chưa chuyên sâu do vậy kết quả còn thấp mà có thể nói là rất hình thức.

Hơn nữa hiện nay đa số thanh tra các sở tư pháp hoạt động biến tướng của thủ trưởng chứ không hoạt động theo đúng như một tổ chức của thanh tra nhà nước cấp sở. Việc Thanh tra tỉnh chỉ đạo về chuyên môn nghiệp vụ thanh tra nhưng chỉ dừng lại ở nghiệp vụ chuyên môn thanh tra chung, còn thanh tra chuyên ngành đặc thù của ngành tư pháp thì hiện nay đang bị bỏ trống. Thanh tra Bộ Tư pháp chưa thực hiện được việc hướng dẫn chuyên môn chuyên ngành, kể từ khi có thanh tra ngành tư pháp đến nay chưa tổ chức được cuộc tập huấn nghiệp vụ hay trao đổi chuyên môn nào mà Thanh tra Sở hoạt động chủ yếu do tự mày mò trong phạm vi thẩm quyền mà thôi. Do vậy có thể nói hiện nay Thanh tra Sở hoạt động tương đối độc lập với Thanh tra Bộ.

Về sự phối hợp giữa Thanh tra Bộ với Thanh tra Sở hiện nay rất hạn chế, nguyên nhân vừa do cơ chế tạo ra cũng vừa do sự nhận thức của mọi người còn thiên lệch. Khi thật bức thiết Thanh tra Bộ mới phối hợp với Thanh tra Sở, trong giải quyết vụ việc thì Thanh tra Sở do tâm lý mình thuộc địa phương nên tham gia chỉ là hình thức, không có chính kiến quan điểm gì rõ ràng còn Thanh tra Bộ muốn thành phần đoàn thật gọn nhẹ, toàn người của mình để dễ dàng trong công việc. Nhưng chính tâm lý này đã làm mất đi ý nghĩa thực tế của sự phối hợp, tranh thủ chuyên môn cấp trên và cấp trên tranh thủ được thực tế địa phương, tình hình của cấp dưới...

Ví dụ cả năm 1997 chỉ có 1 cuộc phối hợp thanh tra giữa Thanh tra Bộ và Thanh tra Sở, nhưng mọi vấn đề đều do Thanh tra Bộ quyết định, thậm chí khi kết luận lại quên tham khảo ý kiến của Thanh tra Sở.

Hoạt động thanh tra ở các sở chưa có tổ chức Thanh tra Sở thì càng nhiều điều đáng phàn nàn hơn. Chủ yếu khi cần đến công tác thanh tra cũng như cần

sự phối hợp với các ngành liên quan trong giải quyết vụ việc cụ thể thì lãnh đạo sở ra quyết định thành lập đoàn thanh tra hay cử người tham gia đoàn thanh tra liên ngành, cán bộ thuộc các bộ phận chuyên môn khác của sở tham gia. Vì không phải là chuyên môn là công tác thanh tra hay chỉ làm kiêm nhiệm nên chất lượng, hiệu quả không cao mà có thể nói thẳng ra là hình thức chiếu lệ mà thôi.

Về lý luận cũng như thực tế đã chứng minh : Nơi nào quan tâm đến kiện toàn tổ chức bộ máy thanh tra hoàn chỉnh thì hoạt động thanh tra có hiệu quả giúp cho công tác quản lý của lãnh đạo tốt và ngược lại...

Ví dụ như Thanh tra Sở Tư pháp tỉnh Đồng Nai, hàng năm Thanh tra Sở đều xây dựng chương trình kế hoạch và các bước triển khai hoạt động trên các lĩnh vực chuyên môn của ngành như thanh, kiểm tra toà án, tư pháp, đội thi hành án dân sự, củng cố khâu tiếp dân và chú trọng công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo thuộc phạm vi trách nhiệm của sở. Do luôn được lãnh đạo sở quan tâm nên hoạt động đã đi vào thường xuyên có chất lượng, hiệu quả. Riêng năm 1997, Thanh tra Sở đã phối hợp cùng Toà án nhân dân tỉnh và Phòng Thi hành án dân sự kiểm tra được 12 đơn vị và tham gia thanh tra liên ngành thanh tra được 9 đơn vị, tổ chức đang hoạt động có liên quan đến công tác tư pháp tại địa phương. Về tiếp dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo trong năm nhận được 129 đơn thư khiếu tố, trong đó có 12 đơn thuộc thẩm quyền giải quyết của sở và đã giải quyết dứt điểm 12 đơn thuộc thẩm quyền. Qua 1 năm công tác nhìn chung Thanh tra Sở đã có nhiều cố gắng cải tiến lề lối làm việc, chủ động trong công tác thực hiện tốt nhiệm vụ được giao góp phần vào việc hoàn thành nhiệm vụ chính trị của Sở Tư pháp và sự chỉ đạo, quản lý của giám đốc sở tỉnh Đồng Nai được lãnh đạo sở tin tưởng và ghi nhận thành tích.

Hoạt động của lực lượng thanh tra các Sở Tư pháp trong toàn quốc về khách quan nhìn nhận tuy còn nhiều khó khăn tồn tại nhưng đã góp phần không nhỏ vào việc hoàn thành nhiệm vụ của các đơn vị. Thực tế công tác thanh tra, kiểm tra ngày càng được các cấp lãnh đạo quan tâm và tạo mọi điều kiện để Thanh tra Sở ngày càng phát triển đi lên tương xứng với vị trí của ngành tư pháp đang ngày một phát triển, khẳng định vị thế của mình trong ngành.

IV. PHƯƠNG HƯỚNG HOÀN THIÊN THANH TRA NGÀNH TƯ PHÁP THỜI GIAN TỚI:

Thực tiễn ngày càng khẳng định: Muốn xây dựng ngành tư pháp lớn mạnh đáp ứng được yêu cầu của công cuộc cải cách ngành tư pháp trong giai đoạn mới, thì nhất thiết đi đôi với việc phải tăng cường vai trò quản lý nhà nước của Bộ Tư pháp. Nói đến quản lý nhà nước là nói đến việc tổ chức thực hiện việc kiểm tra, kiểm sát của nhà nước, việc coi nhẹ công tác kiểm tra, kiểm sát thực chất là việc buông lỏng quản lý, thả nổi vô chính phủ, để những mặt tiêu cực phát triển dần dần làm mất vai trò quản lý nhà nước. Tuy nhiên vấn đề quan trọng hiện nay là phải có nhận thức đúng đắn về công tác kiểm tra, kiểm sát, hay nói cụ thể là nhận thức đúng đắn về công tác thanh, kiểm tra trong ngành, bảo đảm tăng cường kiểm sát công việc của các cơ quan và người thừa hành công vụ và bảo đảm sự chỉ đạo thống nhất của Bộ và sự phân công phân cấp cho cấp cơ sở.

Thanh tra, kiểm tra là một hình thức cụ thể của việc tổ chức thực hiện sự kiểm tra, kiểm sát của nhà nước. Thông qua hoạt động thanh tra, kiểm tra góp phần xây dựng, hoàn thiện thể chế, cơ chế quản lý bảo đảm cho việc thực hiện chủ trương chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước thông suốt từ TW đến địa phương, ngăn ngừa các biểu hiện tiêu cực bảo vệ tài sản của Nhà nước, các quyền và lợi ích hợp pháp của nhân dân, nhất là ngành tư pháp trong hoạt động có liên quan trực tiếp đến quyền lợi thiết thực của công dân thì công tác thanh tra, kiểm tra càng có tầm quan trọng hơn nữa. Việc nhận thức đúng đắn tầm quan trọng của công tác thanh tra, kiểm tra cũng như phát triển lực lượng thanh tra ngành tư pháp như Nghị quyết TW 3(khoá 8) đã khẳng định” *..Phải tăng cường tổ chức và hoạt động thanh tra, kiểm tra, coi đó là công cụ quan trọng và hữu hiệu để bảo đảm hiệu lực quản lý nhà nước, thiết lập kỷ cương xã hội.*” Nghị quyết cũng chỉ rõ việc thực hiện chế độ thanh, kiểm tra trước hết là trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước, của cấp Ủy Đảng, chính quyền địa phương, xác định rõ trách nhiệm của thủ trưởng cơ quan nhà nước trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân, tăng cường giám sát và kiểm tra của cấp trên đối với cấp dưới.

Quán triệt tinh thần Nghị quyết TW3, đòi hỏi chúng ta phải nghiên cứu đổi mới tổ chức và hoạt động thanh tra trên nhiều phương diện, từ đổi mới cơ chế, mô hình tổ chức đến phương thức hoạt động. Trước hết đổi mới tổ chức và hoạt động thanh tra phải xuất phát từ đổi mới tư duy về thanh tra. Phải xác định công tác thanh tra, kiểm tra không phải chỉ là nhiệm vụ của các tổ chức thanh tra chuyên

trách mà còn là trách nhiệm của các cấp các ngành và phải được tiến hành thường xuyên trong quá trình điều hành quản lý, như Hồ Chủ Tịch đã từng nói: *” Thanh tra làm việc khá hay kém, nhanh hay chậm, trước hết là bản thân phải cố gắng, mỗi cán bộ thanh tra phải cố gắng nhiều hay ít, nhưng còn do các cấp lãnh đạo của Đảng, của chính quyền địa phương, ngành có quan tâm đến công tác hay không..”*.

Từ nhận thức trên, đối với thanh tra ngành tư pháp hiện nay để ngày càng góp phần quan trọng vào công tác quản lý ngành được thiết thực thì việc đổi mới về thanh tra tư pháp đặt ra rất quan trọng trong quá trình đổi mới của ngành phục vụ nhiệm vụ chính trị của Đảng, Nhà nước đã giao phó.

Với cả quá trình phấn đấu trưởng thành ngày nay không thể phủ định thành tích to lớn của lực lượng thanh tra ngành tư pháp, từ lúc thành lập gần như chưa có đóng góp gì đáng kể, đến nay đã là một lực lượng quan trọng, có thể nói là “ *thiết yếu*” phục vụ đắc lực cho công tác quản lý đặc thù của ngành, góp phần không nhỏ vào thành tích cũng như việc hoàn thành nhiệm vụ quan trọng mà ngành được giao phó.

Từ những thành tích và cả những tồn tại, ưu khuyết điểm của tổ chức thanh tra ngành tư pháp hiện nay. Với mong muốn góp phần xây dựng, hoàn thiện tổ chức và hoạt động của thanh tra ngành trong thời kỳ mới, chúng tôi xin có những kiến nghị như sau:

1. Bộ cần sớm nghiên cứu, cho ban hành mô hình tổ chức và hoạt động của thanh tra ngành tư pháp theo hướng chuyên ngành. Quy định rõ thêm thẩm quyền của thanh tra các cấp trong vấn đề xử phạt các hành vi vi phạm trong lĩnh vực tư pháp, đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ chính trị được giao trong giai đoạn mới.

2. Vấn đề đặt ra là đối với Thanh tra Sở hiện nay là không nên giao biên chế chung chung mà nên có sự thống nhất để qui định biên chế chính thức cho các Sở Tư pháp theo tình hình nhiệm vụ ngành, địa phương.

3. Xây dựng cơ chế phối hợp chặt chẽ hoạt động của thanh tra ngành với các tổ chức thanh tra nhà nước khác và nhất là thanh tra của các cấp uỷ đảng, phối hợp với các đơn vị chức năng trong thanh tra và giải quyết khiếu nại của thanh tra với việc xét xử các khiếu kiện của Tòa án nhân dân.

4. Đi đôi với việc nâng cao chất lượng đội ngũ thanh tra ngành, thì cần có

những chính sách đãi ngộ thích hợp để giữ gìn và phát huy tiềm năng của lực lượng thanh tra hiện nay và tương xứng với tính chất quan trọng của nhiệm vụ. Cần bảo đảm các điều kiện vật chất, tinh thần và tư tưởng để cho cán bộ, nhân viên thanh tra yên tâm công tác hoàn thành nhiệm vụ.

5. Sớm hoạch định một cơ chế quản lý tổ chức và hoạt động của thanh tra Bộ cũng như thanh tra ngành bảo đảm hoạt động theo nguyên tắc chỉ tuân theo pháp luật và chịu trách nhiệm cá nhân trước pháp luật về những hoạt động của mình. Để bảo đảm tính chính xác, trung thực, khách quan của các kết luận, kiến nghị, quyết định xử lý khi hoạt động có thể có những qui định đặc thù chỉ áp dụng đối với thanh tra ngành tư pháp, tương ứng với vị trí đặc biệt của mình.

6. Chú ý trang bị cơ sở vật chất, phương tiện và tạo điều kiện thuận lợi nhất cho hoạt động, công tác của thanh tra. Bảo đảm trang bị ít nhất cũng là tối thiểu cho yêu cầu của công tác của các tổ chức thanh tra ngành.

7. Về mối quan hệ giữa thanh tra Bộ với thanh tra các Sở Tư pháp, do có sự đồng nhất về nội dung quản lý chuyên môn của ngành nên cần tăng cường phối hợp hoạt động, nhất là thanh tra Bộ cần hướng dẫn nghiệp vụ thanh tra trong các lĩnh vực chuyên môn đặc thù của ngành tư pháp như thanh kiểm tra về thi hành án dân sự, công chứng, tư vấn pháp luật...Dần tiến tới trong sự phối hợp, cần thiết lập và tăng cường mối quan hệ ở tất cả các mặt: Phối hợp và tiến tới hoạt động theo một kế hoạch thanh tra thống nhất trong toàn ngành trong từng thời kỳ. Định kỳ họp để trao đổi kinh nghiệm, hướng dẫn nghiệp vụ, thiết lập chế độ thông tin báo cáo kết quả hoạt động của thanh tra sở cho thanh tra Bộ. Đặc biệt thanh tra các Sở Tư pháp cần chuyển hướng hoạt động tăng cường hơn nữa thanh tra trong các lĩnh vực quản lý nhà nước của sở ở địa phương đó là chức năng thanh tra chuyên ngành.

CHỨC NĂNG, NHIỆM VỤ, QUYỀN HẠN VÀ ĐẶC ĐIỂM CỦA THANH TRA TƯ PHÁP

Nguyễn Hồng Diên
Thanh tra - Bộ tư Pháp

I. Phần mở đầu.

1. Sự cần thiết nghiên cứu chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, đặc điểm của Thanh tra Tư pháp.

Thanh tra Bộ Tư pháp tiền thân là Ban thanh tra thuộc Bộ Tư pháp được thành lập ngày 15/11/1982. Căn cứ vào Nghị định 143/HĐBT ngày 22/11/1981 về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy Bộ Tư pháp, điều lệ tổ chức Thanh tra các ngành, Bộ, theo đó chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Ban Thanh tra lúc đó là:

- Giúp Bộ trưởng thanh tra việc thực hiện những chủ trương, phương hướng, nhiệm vụ công tác của Bộ đối với các tổ chức Tư pháp và Tòa án địa phương.
- Chỉ đạo và hướng dẫn công tác thanh tra cho các Tòa án địa phương và Sở Tư pháp thuộc phạm vi trách nhiệm của Bộ quản lý.
- Đôn đốc và thanh tra các cơ quan thuộc ngành Tư pháp và Tòa án địa phương trong việc xét giải quyết khiếu nại, tố cáo trong phạm vi trách nhiệm của Bộ Tư pháp.

Sự ra đời đó đã đánh dấu một bước phát triển mới trong hoạt động quản lý Nhà nước của Bộ Tư pháp nói chung và của Thanh tra Tư pháp nói riêng. Có thể nói Ban Thanh tra nói trên là tổ chức tiền thân của Thanh tra Tư pháp và những chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn đó là những chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn đầu tiên của Thanh tra Tư pháp sau khi được thành lập lại ngành vào năm 1981. Pháp lệnh Thanh tra ngày 1/4/1990, Pháp lệnh giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân ngày 2/5/1991 đã khẳng định một cách chắc chắn “ Thanh tra là một chức năng thiết yếu trong quản lý Nhà nước”(Điều 1 Pháp lệnh Thanh tra.)

Tuy nhiên, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra Tư pháp đến đâu,

phạm vi nào? cho đến nay vẫn còn những quan điểm chưa thống nhất (sẽ đề cập cụ thể ở chương II). Các văn bản pháp luật quy định về thanh tra giải quyết khiếu nại, tố cáo còn có những điểm cần xem xét lại. Bên cạnh đó trong thực tiễn hoạt động thanh tra, kiểm tra còn chưa được thống nhất về thẩm quyền giữa thanh tra và các đơn vị quản lý chuyên ngành.

Thanh tra xét trên góc độ phạm vi hoạt động thì thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn trong phạm vi quản lý Nhà nước của thủ trưởng cùng cấp. Nhưng trên thực tế có những lĩnh vực thanh tra hoạt động thường xuyên, có lĩnh vực rất ít khi đụng tới, thậm chí có lĩnh vực chưa bao giờ thực hiện mà chưa xác định rõ nguyên nhân.

2. Mục đích, ý nghĩa của việc nghiên cứu.

Từ những vấn đề nói trên đòi hỏi phải có một chuyên đề nghiên cứu thực sự tỉ mỉ về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và đặc điểm của Thanh tra Tư pháp, để từ đó làm sáng tỏ vấn đề. Tức là phải làm rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra Tư pháp đến đâu? phạm vi giới hạn nào? phối hợp với cơ quan đơn vị có liên quan ra sao?.

Qua nghiên cứu sẽ góp phần vào việc hoạch định và đưa ra được chương trình kế hoạch thanh tra cho từng lĩnh vực một cách phù hợp. Đồng thời qua nghiên cứu sẽ cho thấy rõ được đặc điểm của Thanh tra ngành Tư pháp để bố trí phân cấp và giải quyết các mối quan hệ về thanh tra trong ngành Tư pháp, từ đó nâng cao hơn nữa hiệu quả hoạt động thanh tra ngành.

II. Các vấn đề nghiên cứu.

1. Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của thanh tra Tư pháp nói chung.

Trước hết Thanh tra Tư pháp là tổ chức thanh tra của ngành Tư pháp nhưng thuộc hệ thống Thanh tra Nhà nước, do đó nó có chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn như một tổ chức thanh tra Nhà nước nói chung. Tại điều 1 của Pháp lệnh Thanh tra năm 1990 quy định các tổ chức thanh tra có chức năng sau: “ 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. Trong phạm vi chức năng của mình các cơ quan quản lý Nhà nước có trách nhiệm tự kiểm tra việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, kế hoạch

Nhà nước của các cơ quan Nhà nước...” (Điều 1 Pháp lệnh Thanh tra).

Theo đó, Thanh tra Bộ Tư pháp có chức năng sau: Thực hiện quyền thanh tra trong phạm vi quản lý Nhà nước của Bộ, quản lý công tác thanh tra đối với cơ quan đơn vị thuộc quyền quản lý trực tiếp của Bộ trưởng và chịu sự chỉ đạo về công tác tổ chức, nghiệp vụ thanh tra.

Còn Thanh tra Sở Tư pháp có chức năng thực hiện quyền thanh tra trong phạm vi quản lý Nhà nước của Sở về quản lý công tác thanh tra đối với các cơ quan đơn vị do Sở quản lý trực tiếp.

Để thực hiện chức năng đó, Thanh tra ngành Tư pháp có những nhiệm vụ, quyền hạn sau:

a. Các nhiệm vụ, quyền hạn chung.

* Đối với Thanh tra Bộ Tư pháp có nhiệm vụ, quyền hạn:

- Thanh tra việc thực hiện chính sách pháp luật của cơ quan tổ chức và công dân theo thẩm quyền quản lý Nhà nước của Bộ Tư pháp.

- Thanh tra việc thực hiện chính sách pháp luật nhiệm vụ được giao của cơ quan, đơn vị, cá nhân thuộc quyền quản lý trực tiếp của Bộ trưởng Bộ Tư pháp.

- Kiến nghị Bộ trưởng giải quyết khiếu nại, tố cáo về vấn đề thuộc thẩm quyền của Bộ trưởng giải quyết khiếu nại, tố cáo mà thủ trưởng cơ quan, đơn vị cùng cấp đã giải quyết nhưng đương sự còn khiếu nại hoặc phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật.

- Hướng dẫn, kiểm tra thủ trưởng các cơ quan, đơn vị thuộc quyền quản lý Nhà nước của Bộ thực hiện các quy định của Nhà nước về công tác thanh tra và xét giải quyết khiếu nại, tố cáo .

- Tạm đình chỉ việc thi hành sửa đổi hoặc bãi bỏ kiến nghị, quyết định không đúng về công tác thanh tra của cơ quan, đơn vị thuộc quyền quản lý trực tiếp của Bộ trưởng.

- Chỉ đạo công tác tổ chức và nghiệp vụ thanh tra đối với cơ quan, đơn vị thuộc quyền quản lý trực tiếp của Bộ trưởng hướng dẫn nghiệp vụ thanh tra chuyên ngành cho Thanh tra Sở.

- Kiến nghị Bộ trưởng giải quyết những vấn đề về công tác thanh tra, trong trường hợp kiến nghị không được chấp nhận thì có quyền bảo lưu và báo cáo Tổng thanh tra Nhà nước giải quyết...

* Đối với Thanh tra Sở Tư pháp có nhiệm vụ, quyền hạn:

- Thanh tra việc thực hiện chính sách pháp luật đối với cơ quan Nhà nước, tổ chức kinh tế văn hoá xã hội và công dân thuộc thẩm quyền quản lý Nhà nước của Sở.

- Kiến nghị Giám đốc Sở giải quyết khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền giải quyết của Giám đốc Sở.

- Giải quyết khiếu nại, tố cáo mà thủ trưởng cơ quan đơn vị do Sở trực tiếp quản lý đã giải quyết nhưng đương sự còn khiếu nại hoặc phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật.

- Hướng dẫn kiểm tra việc thực hiện các quy định về công tác thanh tra và xét giải quyết khiếu nại, tố cáo đối với thủ trưởng, cơ quan, đơn vị do Sở trực tiếp quản lý, tạm đình chỉ những quyết định không đúng của thủ trưởng, cơ quan, đơn vị nói trên về công tác thanh tra, đồng thời kiến nghị Giám đốc Sở giải quyết.

- Kiến nghị Giám đốc Sở giải quyết những vấn đề về công tác thanh tra, trường hợp kiến nghị không được chấp nhận thì báo cáo Chánh thanh tra tỉnh hoặc Chánh thanh tra Bộ Tư pháp quyết định theo pháp luật.

Nhiệm vụ, quyền hạn nói trên của Thanh tra Bộ, Sở đã được quy định trong Pháp lệnh giải quyết khiếu nại, tố cáo và Nghị định 244/HĐBT quy định chi tiết Pháp lệnh Thanh tra. Đây là những nhiệm vụ, quyền hạn được điều chỉnh bằng văn bản quy phạm pháp luật cho toàn ngành thanh tra, đồng thời nó cho rõ thấy chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn chung nhất của Thanh tra Tư pháp.

Việc nêu ra những chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn chung nhất nhằm tạo cho người nghiên cứu có được cơ sở chung về nội dung nghiên cứu, đồng thời là cơ sở để so sánh, đánh giá các vấn đề nghiên cứu cụ thể sẽ được đưa ra ở phần sau.

b. *Các nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể.*

b1. *Quản lý Tòa án địa phương.*

Quản lý Tòa án địa phương là một lĩnh vực hết sức “nhạy cảm”. vì Tòa án

là cơ quan xét xử nhân danh Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt nam, là cơ quan bảo vệ pháp chế xã hội chủ nghĩa, đồng thời cũng là nơi trung tâm nhất để nhân dân thể hiện quyền dân chủ của mình. Đó cũng là lý do đưa ra nên quản lý các Tòa án địa phương như thế nào để vừa đảm bảo sự quản lý Nhà nước đối với cơ quan này vừa đảm bảo tính độc lập xét xử của nó.

Trước hết phải nói đến vấn đề quản lý Tòa án nhân dân địa phương về mặt tổ chức:

Điều 16 Luật tổ chức Tòa án nhân dân đã quy định rõ: “ Việc quản lý các Tòa án nhân dân địa phương về mặt tổ chức do Bộ trưởng Bộ Tư pháp đảm nhiệm có sự phối hợp chẽ với Chánh án Tòa án nhân dân tối cao. Ủy ban thường vụ Quốc hội đã có Nghị quyết số: 46/NQ/UBTVQH ngày 29/9/1993 ban hành quy chế phối hợp giữa Bộ trưởng Bộ Tư pháp, Chánh án tòa án nhân dân tối cao, Bộ trưởng Bộ Quốc phòng. Ngày 19/1/1994 Bộ Tư pháp, Tòa án nhân dân tối cao đã ban hành quy chế phối hợp số: 91/TP-TA về sự phối hợp giữa Giám đốc Sở Tư pháp và Chánh án Tòa án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trong việc quản lý về mặt tổ chức các Tòa án nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh.

Ngoài ra việc quản lý Tòa án địa phương của Bộ Tư pháp còn được xác định ở nhiều văn bản khác như: ND 38/CP ngày 4/6/1993 về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức Bộ Tư pháp, Quyết định 173/TTg ngày 16/12/1992 của Thủ tướng Chính phủ về việc giao cho Bộ Tư pháp quản lý ngân sách của các Tòa án nhân dân địa phương...

Vậy vấn đề đặt ra thanh tra tham gia hoạt động quản lý của Bộ Tư pháp trong lĩnh vực này như thế nào? Theo chúng tôi thấy như sau:

Trước hết khẳng định ngành Tư pháp có quyền độc lập thanh tra, kiểm tra toàn bộ các lĩnh vực về tổ chức, biên chế, tiền lương, ngân sách... đối với các Tòa án nhân dân địa phương. Thực chất trong những năm qua, Thanh tra Tư pháp đã có nhiều cuộc thanh tra, kiểm tra các Tòa án địa phương về các lĩnh vực trên, nhưng với lực lượng còn rất mỏng nên nhiều lúc, nhiều nơi, vấn đề này cũng chưa được quan tâm sâu sát. Thậm chí nhiều Sở Tư pháp chưa thành lập được Thanh tra Sở nên vấn đề kiểm tra giám sát hoạt động của các Tòa án địa phương càng không được nghiêm túc.

Ngoài ra trong công tác quản lý các Tòa án địa phương về mặt tổ có những vụ việc xuất phát từ hoạt động xét xử nhưng có liên quan đến tư cách, phẩm chất đạo đức của người cán bộ Tòa án, dẫn đến khiếu kiện của nhân dân. Trong những trường hợp như vậy thì vấn đề đặt ra là Bộ Tư pháp có thể phối hợp với Tòa án nhân dân tối cao đến đâu để giải quyết các khiếu kiện này và phương thức phối hợp ra sao? Tương tự giữa Sở Tư pháp và Tòa án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương phối hợp thế nào?

Theo thống kê đối với đơn thư khiếu nại, tố cáo gửi đến Bộ Tư pháp thì trong năm 1996 có 93 đơn thư, năm 1997 có 46 đơn thư, năm 1998 có 72 đơn thư về lĩnh vực quản lý Tòa án địa phương, trong đó phần lớn những khiếu nại, tố cáo xuất phát từ hoạt động xét xử có liên quan đến phẩm chất, đạo đức của cán bộ Tòa án. Phần lớn những đơn thư đó được chuyển về Tòa án để giải quyết theo thẩm quyền về tố tụng. Nếu theo đúng trình tự giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân thì sau khi Tòa án nhân dân các cấp xét xử các vụ án do Bộ Tư pháp chuyển tới phải có thông báo kết quả xét xử về Bộ để xem xét vi phạm của cán bộ đến đâu để Bộ Tư pháp có cơ sở đánh giá và xử lý cán bộ. Tuy nhiên hầu như chưa có sự trả lời giữa Tòa án các cấp với Bộ Tư pháp sau khi đã giải quyết vụ án.

Nguyên nhân thiếu sự phối hợp này theo chúng tôi cơ bản là về mặt tâm lý cho rằng lĩnh vực xét xử là hoàn toàn thuộc về cơ quan tiến hành tố tụng, đồng thời bên cạnh đó các văn bản về phối hợp giữa Bộ Tư pháp và Tòa án nhân dân tối cao; giữa Sở Tư pháp và Tòa án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chưa quy định rõ ràng về vấn đề này.

Theo chúng tôi, không phải tất cả các khiếu nại, tố cáo thuộc về hoạt động xét xử đều đúng, hơn nữa để chứng minh được cán bộ Tòa án có vi phạm về phẩm chất đạo đức trong vấn đề này cũng hết sức phức tạp. Tuy nhiên với đường lối chính sách của Đảng, Nhà nước coi phòng ngừa là quan trọng, cho nên việc quy định mối quan hệ phối hợp để giải quyết các vụ việc như trên ngoài việc tạo ra một cơ sở pháp lý cho hoạt động thanh tra giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân mà còn có tác dụng phòng ngừa các vi phạm pháp luật có thể xảy ra trong hoạt động xét xử.

Chẳng hạn Thẩm phán A khi tiến hành xét xử một vụ án đã có sự thiên vị, gây phiền hà, sách nhiễu... đồng thời tiến hành vụ án với những vi phạm về thủ tục

tổ tụng mang tính chất cố ý, làm sai lệch hồ sơ xét xử với nội dung thiếu nghiêm minh. Bên thiệt hại đã làm đơn tố cáo về các hành vi nói trên đến Bộ Tư pháp. Để có cơ sở xử lý vấn đề này, Bộ Tư pháp có thể đề nghị Tòa án nhân dân tối cao giám đốc thẩm và xem xét đến các khía cạnh công minh của bản án trên theo đơn tố cáo. Như vậy bản án giám đốc thẩm của Tòa án nhân dân tối cao có thể coi là chứng cứ gián tiếp để xem xét xử lý đối với người vi phạm .

Tiếp theo là vấn đề quản lý Tòa án quân sự quân khu và tương đương, các Tòa án quân sự khu vực:

Điều 16 Pháp lệnh tổ chức Tòa án quân sự quy định: “ Việc quản lý các Tòa án quân sự quân khu và tương đương, Tòa án quân sự khu vực do Bộ trưởng Bộ Tư pháp đảm nhiệm có sự phối hợp chặt chẽ với Bộ trưởng Bộ Quốc phòng, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao”. Tuy nhiên trên thực tế việc quản lý các Tòa án quân sự hầu hết thuộc Bộ Quốc phòng, Bộ Tư pháp chỉ làm các thủ tục hành chính, hình thức theo quy định của pháp luật, vai trò của Thanh tra Tư pháp càng chưa được thể hiện ở nơi này. Theo chúng tôi Bộ Tư pháp có thể hiện vai trò quản lý đối với các Tòa án quân sự hay không phải thể hiện qua việc kiểm tra, đánh giá, xử lý của mình đối với các Tòa án cấp dưới do mình quản lý. Về vấn đề này Bộ Tư pháp cần có sự tăng cường mối quan hệ với Bộ Quốc phòng, Tòa án nhân dân tối cao, qua đó xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi ngành, đồng thời cũng là cơ sở tạo ra cho các cơ quan Tòa án thực hiện tốt chức năng nhiệm vụ xét xử của mình.

b2. Quản lý thi hành án (dân sự, lao động, kinh tế, hành chính...)

Đây là công tác còn khá mới mẻ đối với Bộ Tư pháp, nhưng từ khi công tác thi hành án dân sự chuyển sang Bộ Tư pháp, đã cho thấy đây là hoạt động đòi hỏi phải có sự chính quy về đội ngũ cán bộ và phải có sự quan tâm của Đảng, Nhà nước, của chính quyền các cấp, các ngành, mới có thể đưa công tác này đạt hiệu quả.

Hoạt động thi hành án là hoạt động của một cơ quan tiến hành tố tụng có tính chất đặc thù, nó giải quyết khâu cuối cùng của một chu trình tiến hành tố tụng. Cán bộ thực hiện luôn cọ sát với những công việc liên quan đến quyền lợi trực tiếp của công dân, do đó dễ nảy sinh những mâu thuẫn phức tạp. Điều đó được

chứng tỏ qua số liệu sau: Trong 3 năm 1996, 1997, 1998, Thanh tra Bộ nhận được 1.534 đơn thư khiếu nại, tố cáo trong ngành thì có 866 đơn thư thuộc lĩnh vực thi hành án, chiếm 56% tổng số đơn thư trong ngành.

Vai trò của thanh tra, kiểm tra trong lĩnh vực thi hành án có thể chia ra 2 phần việc như sau:

- Thanh tra, kiểm tra về các hoạt động hành chính Nhà nước thông thường, như về tổ chức, biên chế, tiền lương, thu chi hành chính sự nghiệp.

- Thanh tra, kiểm tra về hoạt động nghiệp vụ thi hành án, bao gồm các biện pháp tác nghiệp trong hoạt động thi hành án như ra quyết định cưỡng chế thi hành án, kê biên tài sản, thu giữ tang tài vật, thu, chi, thi hành án...

Đây là hai lĩnh vực cơ bản quan trọng nhất của hoạt động thanh tra trong lĩnh vực thi hành án. Thanh tra Bộ Tư pháp, Thanh tra Sở Tư pháp có quyền thanh tra, kiểm tra không hạn chế đối với cả hai lĩnh vực đó theo thẩm quyền đã được phân cấp.

Bên cạnh đó, chúng ta cần phân biệt rõ để thấy được thẩm quyền về giải quyết khiếu nại, tố cáo về thi hành án như thế nào cho phù hợp.

Thứ nhất: Với cơ quan thi hành án thuộc ngành Tư pháp:

Điều 44 Pháp lệnh thi hành án quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu nại như sau:

- Khiếu nại về hành vi trái pháp luật của chấp hành viên thì thủ trưởng cơ quan thi hành án nơi chấp hành viên công tác giải quyết và trả lời đương sự.

- Nếu đương sự còn khiếu nại về quyết định của thủ trưởng cơ quan thi hành án huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh(gọi tắt là cấp huyện) thì thủ trưởng cơ quan thi hành án tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương(gọi tắt là cấp tỉnh) giải quyết và trả lời đương sự, quyết định này có hiệu lực thi hành.

- Nếu đương sự còn khiếu nại quyết định của thủ trưởng cơ quan thi hành án cấp tỉnh trong việc giải quyết khiếu nại đối với chấp hành viên thuộc cơ quan thi hành án cấp mình thì thủ trưởng cơ quan quản lý thi hành án thuộc Bộ Tư pháp giải quyết và trả lời đương sự, quyết định này có hiệu lực thi hành.

- Đối với khiếu nại hành vi trái pháp luật của thủ trưởng cơ quan thi hành án

cấp huyện thì thủ trưởng cơ quan thi hành án cấp trên trực tiếp giải quyết và trả lời đương sự. Nếu đương sự còn khiếu nại thì thủ trưởng cơ quan quản lý thi hành án thuộc Bộ Tư pháp giải quyết và trả lời đương sự, quyết định này có hiệu lực thi hành.

- Đối với khiếu nại hành vi trái pháp luật của thủ trưởng cơ quan thi hành án cấp tỉnh thì thủ trưởng cơ quan quản lý thi hành án thuộc Bộ Tư pháp giải quyết và trả lời đương sự. Nếu đương sự còn khiếu nại thì Bộ trưởng Bộ Tư pháp giải quyết quyết định này có hiệu lực thi hành.

Như vậy, thẩm quyền và trình tự giải quyết của Pháp lệnh thi hành án dân sự có khác với quy định của luật khiếu nại, tố cáo. Tại điều 30 luật khiếu nại, tố cáo quy định như sau: "Người khiếu nại lần đầu phải khiếu nại với người đã ra quyết định hành chính hoặc cơ quan có cán bộ, công chức có hành vi hành chính mà người khiếu nại có căn cứ cho rằng quyết định, hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình".

Do đó, theo chúng tôi việc quy định về giải quyết khiếu nại như điều 44 Pháp lệnh thi hành án dân sự cần được hiểu như sau:

Hoạt động thi hành án và hoạt động hành chính của các cơ quan thi hành án dân sự tuy cùng là một cơ quan nhưng có hai nội dung khác nhau. Hoạt động thi hành án là hoạt động thuộc về tổ tụng thủ tục thi hành đối với một bản án nên có trình tự giải quyết khiếu nại khác với trình tự giải quyết một cuộc khiếu nại hành chính thông thường.

Như vậy, chúng ta có thể hiểu được quy định trong Điều 44 Pháp lệnh thi hành án dân sự là về trình tự, thủ tục, thẩm quyền trong việc giải quyết khiếu nại đối với các quyết định thi hành án. Nhưng nếu đem áp dụng Điều 44 vào giải quyết các khiếu nại đối với các hoạt động hành chính thông thường của cơ quan thi hành án dân sự là điều không thể chấp nhận được, vì trái với luật khiếu nại, tố cáo và cũng không phù hợp với các văn bản pháp luật khác về thẩm quyền quản lý Nhà nước của Bộ Tư pháp.

Ví dụ: Trường hợp khiếu nại của cán bộ thi hành án thuộc phòng thi hành án dân sự về tổ chức, chính sách cán bộ, tiền lương... thì thẩm quyền giải quyết lần đầu là Giám đốc Sở Tư pháp, nếu đương sự còn khiếu nại quyết định giải quyết của

Giám đốc Sở Tư pháp thì Bộ trưởng Bộ Tư pháp giải quyết lần cuối cùng.

Còn đối với khiếu nại của công dân về các quyết định thi hành án thì giải quyết theo như điều 44 Pháp lệnh thi hành án dân sự.

Thứ hai: Đối với cơ quan thi hành án dân sự trong quân đội:

Đối với các khiếu nại hành vi trái pháp luật của các cơ quan thi hành án trong quân đội cũng cần phải phân biệt rõ đâu là khiếu nại về trình tự, thủ tục thi hành án ? đâu là khiếu nại về tổ chức, biên chế, tiền lương... của cán bộ thi hành án? từ đó phân biệt rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và thẩm quyền giải quyết khiếu nại cho đúng với tính chất của công việc.

Tại Điều 11 Nghị định 30/CP ngày 2/6/1993 về tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan quản lý công tác thi hành án dân sự, cơ quan thi hành án dân sự và chấp hành viên, quy định như sau:

- Khiếu nại hành vi trái pháp luật của Chấp hành viên thi hành án trong quân đội do Trưởng phòng thi hành án Quân khu và cấp tương đương giải quyết trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày nhận được khiếu nại. Nếu đương sự còn khiếu nại quyết định của Trưởng phòng thi hành án quân khu và cấp tương đương thì Trưởng phòng quản lý thi hành án thuộc Bộ Quốc phòng giải quyết và trả lời đương sự trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày nhận được khiếu nại. Quyết định giải quyết khiếu nại của Trưởng phòng quản lý thi hành án thuộc Bộ Quốc phòng có hiệu lực thi hành.

- Khiếu nại về hành vi trái pháp luật của Trưởng phòng thi hành án quân khu và cấp tương đương do Trưởng phòng thi hành án thuộc Bộ Quốc phòng giải quyết trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày nhận được khiếu nại. nếu đương sự còn khiếu nại quyết định của Trưởng phòng quản lý thi hành án thuộc Bộ Quốc phòng thì Bộ trưởng Bộ Quốc phòng giải quyết trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày nhận được khiếu nại. Quyết định của Bộ trưởng Bộ Quốc phòng có hiệu lực thi hành.

Theo chúng tôi thì các khiếu nại được quy định tại điều 11 nói trên là khiếu nại về hoạt động nghiệp vụ thi hành án, do đó việc giải quyết cũng phải đúng cơ quan có thẩm quyền quản lý đích thực về vấn đề đó, có như vậy mới đảm bảo tính chuẩn xác, tính pháp lý của vấn đề. Nếu quy định thẩm quyền giải quyết khiếu nại như điều 11 thì việc quản lý về công tác thi hành án dân sự trong quân đội của Bộ

Tư pháp dường như chỉ còn lại là vấn đề thủ tục, giấy tờ.

Do đó chúng tôi đề nghị cần có sự phân biệt cụ thể đâu là lĩnh vực quản lý của Bộ trưởng Bộ Tư pháp thì thẩm quyền giải quyết khiếu nại cuối cùng thuộc về Bộ trưởng Bộ Tư pháp còn lĩnh vực nào thuộc thẩm quyền quản lý của Bộ Quốc phòng thì thẩm quyền giải quyết cuối cùng thuộc về Bộ trưởng Bộ Quốc phòng.

Như vậy, có thể thấy việc quản lý cơ quan thi hành án cần phải xét trên 2 khía cạnh, một mặt là cơ quan tiến hành tố tụng, một mặt cũng là cơ quan chịu sự quản lý của các cơ quan quản lý Nhà nước. Do đó việc giải quyết các hoạt động phát sinh từ cơ quan thi hành án dân sự cần phải được phân biệt rõ từng lĩnh vực về chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền giải quyết, có như vậy mới đảm bảo tính hiệu quả và không chồng chéo trong quản lý Nhà nước về công tác thi hành án dân sự.

b3. Quản lý luật sư, tư vấn pháp luật.

Quản lý luật sư, tư vấn pháp luật cũng là vấn đề hết sức “nhạy cảm” không phải do đối tượng là những luật sư mà do đặc điểm tính chất công việc họ làm quyết định. Vì:

1- Đây là hoạt động hỗ trợ Tư pháp rất quan trọng, luôn luôn đi kèm với hoạt động tư pháp.(từ đầu cho tới cuối của các giai đoạn tố tụng).

2- Đây là một tổ chức xã hội mang tính chất kinh doanh, có tư cách pháp nhân, hoạt động độc lập.

3- Là một yếu tố quan trọng thể hiện sự phát triển của Nhà nước pháp quyền.

Do đó việc quản lý luật sư, tư vấn pháp luật cần phải đảm bảo 2 điều kiện:

Thứ nhất: Tạo cho hoạt động luật sư, tư vấn một hành lang pháp lý thông thoáng để họ có thể phát huy một cách tốt nhất trong việc bảo vệ quyền lợi của khách hàng, có mối quan hệ tự do với khách hàng.

Thứ hai: Đảm bảo về mặt quản lý Nhà nước đối với các hoạt động này ở một phạm vi cơ bản, cần thiết, để vừa tạo cho họ có được sự độc lập với khách hàng, đồng thời không vượt ra khỏi phạm vi mà pháp luật cho phép.

Thực tế cho đến nay các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý luật sư, tư vấn pháp luật còn chưa đầy đủ và chưa phù hợp với thực tiễn. Thậm chí có lĩnh vực

còn bỏ ngỏ, như lĩnh vực tư vấn pháp luật trong nước.

Chúng ta đã có Pháp lệnh Luật sư, có Nghị định 92 về ban hành quy chế hành nghề tư vấn pháp luật của các tổ chức luật sư nước ngoài tại Việt nam nhưng chưa có quy định về hành nghề tư vấn pháp luật trong nước. Cho đến nay ở Hà Nội, TP Hồ Chí Minh và nhiều tỉnh thành phố khác, đã mọc lên các trung tâm tư vấn pháp luật nhưng không có một văn bản hoàn chỉnh nào quy định về việc hành nghề này như thế nào? cơ chế quản lý ra sao?

Do đó vấn đề thanh tra, kiểm tra đối với lĩnh vực này còn có nhiều vấn đề cần phải bàn bạc.

Trở lại vấn đề đối tượng và phạm vi điều chỉnh về lĩnh vực này, theo chúng tôi giữa quản lý luật sư, tư vấn trong nước và của các tổ chức luật sư nước ngoài hành nghề tại Việt nam có những điểm tương đồng như về tổ chức, tính chất, nội dung hành nghề, chủ thể hành nghề và đối tượng hành nghề. Vì vậy họ có quyền đòi hỏi được bình đẳng về hành lang pháp lý cơ bản giống nhau. Do đó, chúng tôi hy vọng rằng Pháp lệnh Luật sư sửa đổi, và quy định về hành nghề tư vấn trong nước cần có sự thống nhất về những nguyên tắc cơ bản.

Để đảm bảo cho sự hoạt động độc lập của các tổ chức hành nghề trong lĩnh vực luật sư, tư vấn theo chúng tôi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra Tư pháp chỉ nên can thiệp vào những lĩnh vực hành chính Nhà nước nhất định như: Điều kiện hành nghề, hình thức, tổ chức hành nghề, thủ tục, nội dung hành nghề, phạm vi hoạt động, quyền và nghĩa vụ của tổ chức hành nghề, kèm theo đó là các hình thức xử lý vi phạm hành chính và ưu tiên cho biện pháp xử phạt hành chính về kinh tế. Như vậy vừa đảm bảo tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa và cũng là phù hợp với xu thế chung của các nước trên thế giới.

b4. Trong lĩnh vực quản lý công chứng, lý lịch tư pháp, giám định tư pháp, quốc tịch, hoà giải.

Đây là những lĩnh vực mang tính hành chính Tư pháp và hỗ trợ Tư pháp. Theo quy định thì Bộ Tư pháp quản lý mang tính chất chuyên ngành về hướng dẫn nghiệp vụ, tổ chức, biên chế... Do đó Thanh tra Bộ Tư pháp cũng như Thanh tra Sở Tư pháp có quyền thực hiện quyền thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo theo quy định của pháp luật đối với từng lĩnh vực.

Riêng với một số hoạt động có thu như: công chứng, hộ tịch thì Thanh tra Tư pháp có quyền tiến hành thanh tra, kiểm tra đối với việc thu, chi về các khoản thu đó theo quy định của pháp luật.

Trong các lĩnh vực này đến nay Bộ Tư pháp chưa có sự hướng dẫn về nghiệp vụ một cách đầy đủ, thậm chí một số việc cụ thể còn bế tắc do tính đa dạng, phức tạp của vấn đề. Cho nên khi tiến hành thanh tra, kiểm tra ngoài việc xem xét tính hợp pháp của công việc còn phải vận dụng vào từng điều kiện và hoàn cảnh cụ thể của mỗi địa phương.

b5. Đối với các đơn vị sự nghiệp thuộc Bộ, Trường Đại học Luật, Trường đào tạo các chức danh Tư pháp, Báo pháp luật, Tạp chí dân chủ pháp luật:

Đây là các đơn vị hoạt động có thu, chịu sự quản lý chuyên ngành theo các lĩnh vực của các cơ quan hữu quan và chịu sự chỉ đạo quản lý trực tiếp của Bộ trưởng Bộ Tư pháp.

Thanh tra Bộ được thực hiện quyền thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo đối với các đơn vị sự nghiệp thuộc Bộ trong phạm vi quản lý Nhà nước của Bộ trưởng Bộ Tư pháp đối với từng lĩnh vực theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên khi thực hiện các quyền thanh tra đối với những lĩnh vực nghiệp vụ chuyên ngành thì cần có sự phối hợp với cơ quan có liên quan.

Ví dụ: Khi thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật đối với Trường đại học Luật Hà Nội trong lĩnh vực có liên quan đến thi, tuyển sinh thì cần có sự phối hợp với Bộ giáo dục và đào tạo.

Trên thực tế Thanh tra Bộ rất ít khi thực hiện quyền thanh tra đối với các đơn vị sự nghiệp thuộc Bộ, do đây là các đơn vị trực tiếp dưới sự quản lý của Bộ trưởng và hơn nữa các hoạt động nghiệp vụ thường xuyên do các cơ quan hữu quan trực tiếp kiểm tra. Thanh tra Bộ Tư pháp thường chỉ giải quyết các khiếu nại, tố cáo phát sinh và các việc cụ thể được Bộ trưởng giao thực hiện khi thấy cần thiết. Do vậy để phát huy dân chủ và đảm bảo pháp chế các đơn vị sự nghiệp cần có một tổ chức Thanh tra nhân dân hoạt động thực sự công khai dân chủ, có mối quan hệ mật thiết thường xuyên với ban Lãnh đạo của các đơn vị với Thanh tra Bộ để qua đó nắm bắt được những thông tin giúp cho quá trình quản lý đạt hiệu quả cao hơn.

b6. Với trung tâm bán đấu giá tài sản.

Đây một loại hình tổ chức mới được thành lập dưới sự quản lý về chuyên môn, nghiệp vụ, hướng dẫn của Bộ Tư pháp. Trung tâm bán đấu giá có thể là một đơn vị hành chính sự nghiệp có thu, trực thuộc Sở Tư pháp cũng có thể là doanh nghiệp Nhà nước, công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty cổ phần hoạt động bán đấu giá chuyên nghiệp và không kinh doanh ngành nghề khác do Sở Tư pháp quản lý về nghiệp vụ.

Như vậy, Trung tâm bán đấu giá là một tổ chức có tư cách pháp nhân, có tài khoản riêng. Trung tâm bán đấu giá hoạt động công khai trực tiếp với khách hàng theo quy định của pháp luật.

Trong Nghị định số: 86 ngày 19/12/1996 nói chung đã đưa ra được trình tự, thủ tục, phạm vi, đối tượng và nội dung của việc bán đấu giá, nhưng lại chưa đưa ra được nội dung về quản lý Nhà nước của Bộ Tư pháp cũng như Sở Tư pháp và Ủy ban nhân dân tỉnh đối với tổ chức và hoạt động bán đấu giá như thế nào? Hay trình tự giải quyết khiếu nại, tranh chấp liên quan đến việc bán đấu giá ra sao? Do đó khó khăn cho việc xác định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của thanh tra trong lĩnh vực này. Tuy nhiên hoạt động thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo về lĩnh vực này là cần thiết. Trong thực tế đã có những sự việc xảy ra mà chưa có hướng xử lý do văn bản pháp luật chưa quy định thẩm quyền giải quyết.

Theo chúng tôi trong lĩnh vực này hoạt động thanh tra, kiểm tra và giải quyết khiếu nại, tố cáo có thể căn cứ vào đối tượng quản lý để đưa ra biện pháp thích hợp như sau:

Trường hợp nếu đối tượng là trung tâm bán đấu giá tài sản là đơn vị hành chính sự nghiệp thuộc Sở Tư pháp thì Thanh tra Tư pháp có quyền thực hiện quyền thanh tra như đối với một cơ quan Nhà nước bình thường theo phạm vi mà pháp luật quy định.

Trường hợp trung tâm bán đấu giá là một doanh nghiệp Nhà nước, công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty cổ phần thì việc thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo chủ yếu dựa trên quy định của pháp luật quy định cho họ những quyền và nghĩa vụ như thế nào? Phạm vi, đối tượng ra sao? Các vi phạm này sẽ được xử lý về mặt hành chính.

Ngoài ra những tranh chấp liên quan đến hoạt động bán đấu giá nên quy

định giải quyết theo con đường tố tụng của Tòa án. Còn những khiếu nại, tố cáo liên quan đến việc làm trái pháp luật của người bán đấu giá thì giải quyết theo pháp luật về khiếu nại, tố cáo.

b7. Với lĩnh vực trợ giúp pháp lý người nghèo.

Đây cũng là loại hình tổ chức mới thành lập, hoạt động mang tính chuyên môn, nghiệp vụ, nhằm phục vụ nhiệm vụ chính trị - xã hội nhân đạo.

Trung tâm trợ giúp pháp lý thuộc Sở Tư pháp và Cục trợ giúp pháp lý thuộc Bộ Tư pháp là tổ chức có tư cách pháp nhân, có con dấu, kinh phí do ngân sách Nhà nước cấp. Ngoài ra kinh phí hoạt động của các tổ chức trợ giúp pháp lý có thể do tài trợ của tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước.

Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra Tư pháp đối với các tổ chức trợ giúp pháp lý được thực hiện theo quy định của quyết định: 734/TTg ngày 6/9/1997, Thông tư liên tịch số: 52/TTLT/TP-TC-TCCP-LĐTBXH ngày 14/1/1998 và Thông tư liên tịch số: 187/1998/ TT-LT -TCCP-TC-TP ngày 30/3/1998 quy định đối với thẩm quyền quản lý Nhà nước của Bộ trưởng Bộ Tư pháp và của Chủ tịch UBND tỉnh.

Tuy nhiên ở đây cần thấy rằng đối với các tổ chức trợ giúp pháp lý hoạt động có sự tài trợ kinh phí của tổ chức, cá nhân trong hoặc ngoài nước thì việc tuân thủ các quy định pháp luật của Nhà nước Việt nam còn phải tuân thủ các cam kết đã ký đối với tổ chức, cá nhân đó trong phạm vi tài trợ.

b8. Đối với lĩnh vực hoạt động của trọng tài kinh tế, tuyên truyền phổ biến, giáo dục pháp luật, pháp chế Bộ ngành và soạn thảo văn bản pháp luật.

Thực chất đây là những lĩnh vực thuộc thẩm quyền quản lý Nhà nước của Bộ Tư pháp, nhưng do tính chất công việc, đối tượng hoạt động trong các lĩnh vực này nên vai trò thanh tra hết sức hạn chế. Tuy nhiên trong trường hợp theo yêu cầu của Bộ trưởng Bộ Tư pháp thì Thanh tra có quyền thực hiện quyền thanh tra trong phạm vi quản lý Nhà nước của Bộ trưởng.

b9. Đối với lĩnh vực xử phạt vi phạm chính trong lĩnh vực Tư pháp.

Theo pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính công bố ngày 19/7/1995 thì thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính thuộc về cơ quan Thanh tra chuyên ngành. Vấn

đề hiểu như thế nào là cơ quan Thanh tra chuyên ngành cho đến nay còn nhiều ý kiến khác nhau. Tuy nhiên xu hướng hiện nay cũng như đặc điểm của ngành Tư pháp quản lý hơn 20 đầu mối khác nhau, do vậy không thể thành lập cơ quan Thanh tra chuyên ngành tại một đơn vị quản lý nào đó thuộc Bộ Tư pháp hoặc Sở Tư pháp mà sẽ là một bộ phận Thanh tra chuyên ngành nằm trong Thanh tra Tư pháp để thực hiện chức năng xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực Tư pháp.

Thực tế chức năng xử phạt hành chính trong lĩnh vực Tư pháp là một chức năng dự báo vì cho đến nay chưa có quy định cụ thể về vấn đề này.

Hiện nay Bộ Tư pháp đang tiến hành dự thảo Nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong một số lĩnh vực Tư pháp và khi hoàn thành thì Thanh tra chuyên ngành Tư pháp sẽ có những chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn như một tổ chức Thanh tra chuyên ngành nói chung được quy định tại Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính và các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể mà pháp luật quy định cho nó.

2. Đặc thù của Thanh tra Tư pháp.

Ngoài những chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn nói chung, Thanh tra Tư pháp có những đặc thù riêng biệt ngay từ tên gọi đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của nó, nhưng tựu chung lại đặc thù đó xuất phát từ nội dung quản lý của ngành. Từ những nội dung quản lý, mà dẫn đến những phương pháp tác động khác nhau và việc quy định cho tổ chức đó có chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn như thế nào để hoạt động có hiệu quả nhất.

Sau đây là một số đặc trưng:

Thứ nhất: Bộ Tư pháp là cơ quan của Chính phủ được giao nhiệm vụ quản lý một số cơ quan có chức năng tiến hành tố tụng, như quản lý Tòa án địa phương về mặt tổ chức, quản lý công tác thi hành án dân sự. Hoạt động của các cơ quan này một mặt phải tuân theo các trình tự, thủ tục của các quy định của pháp luật về tố tụng, mặt khác vẫn chịu sự quản lý Nhà nước của Bộ Tư pháp.

Bên cạnh đó việc quản lý các Tòa án địa phương về tổ chức còn có sự phối hợp giữa Bộ trưởng Bộ Tư pháp, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao và Bộ trưởng Bộ Quốc phòng. Do đó việc phân biệt đối tượng, phạm vi, nội dung thẩm quyền quản lý cần phải được làm rõ.

Thứ hai: Quản lý các hoạt động hỗ trợ Tư pháp.

Các lĩnh vực hoạt động hỗ trợ tư pháp nói chung chiếm 1 tỷ trọng không lớn trong đời sống xã hội nhưng có vai trò tích cực trong việc hỗ trợ cho các hoạt động Tư pháp đạt hiệu quả cao. Bên cạnh đó, các hoạt động hỗ trợ Tư pháp cũng đòi hỏi ở người thực hiện có vai trò một cách độc lập và chịu trách nhiệm trước pháp luật về hành vi của mình. Điều đó có thể thấy ở các lĩnh vực như: Công chứng, giám định, luật sư, tư vấn, trung tâm bán đấu giá tài sản, trung tâm trợ giúp pháp lý người nghèo... Như vậy vấn đề đặt ra là làm thế nào để các cơ quan, tổ chức nói trên hoạt động có hiệu quả vừa đảm bảo hiệu quả quản lý của ngành Tư pháp.

Thứ ba: Các hoạt động trong lĩnh vực Tư pháp mang tính nghiệp vụ sâu sắc: Điều này được thể hiện trong cả trên phương diện lý luận và thực tế.

Về phương diện lý luận cho thấy, số lượng cũng như chất lượng của các bài viết trong nhiều lĩnh vực còn ít và nghèo nàn, do càng đi sâu nghiên cứu thì càng gặp phải rắc rối, phức tạp bởi tính đa dạng của vấn đề.

Về phương diện thực tiễn thì các cán bộ công tác trong một số lĩnh vực có sự phức tạp và đa dạng nên ngoài việc phải đào tạo cơ bản còn phải trải qua một thời gian công tác trong ngành nghề nhất định mới được chính thức công nhận. Ví dụ như công chứng, luật sư, tư vấn, giám định Tư pháp...

Do đó tiến hành thanh tra, kiểm tra các hoạt động nghiệp vụ của các cơ quan, đơn vị thuộc quyền quản lý của ngành đòi hỏi phải có đội ngũ cán bộ thanh tra sâu sắc về nhiều lĩnh vực.

Thứ tư: Trong khi các hoạt động mang tính chuyên môn hoá từng lĩnh vực nhưng số lượng lại nhiều(Cụ thể là 21 đầu mối hoạt động).

Từ những đặc trưng về quản lý ngành dẫn đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra Tư pháp cũng rất đa dạng, trong khi đòi hỏi yêu cầu về nghiệp vụ chuyên sâu. Bên cạnh đó trong một số trường hợp thì đối tượng, phạm vi hoạt động lại khá trừu tượng. Do đó Thanh tra Tư pháp cần có những phương pháp hoạt động phù hợp đối với từng loại hình quản lý Nhà nước đồng thời phải có sự phân định rõ ràng từng lĩnh vực hoạt động, qua đó xác định được nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể trong hoạt động thanh tra.

3. Các mối quan hệ của Thanh tra Tư pháp.

Đã có một chuyên đề về vấn đề này nên chúng tôi không đi sâu vào phân tích các mối quan hệ. Nhưng trong phạm vi hoạt động của Thanh tra Tư pháp thì vấn đề mối quan hệ với các cơ quan, đơn vị hữu quan cũng là một nhiệm vụ cần thiết phục vụ cho công tác thanh tra. Do đó trong phần này chúng tôi đưa ra một số nét cơ bản về các mối quan hệ và bản chất của nó như sau:

a. Các mối quan hệ.

- Mối quan hệ giữa Thanh tra Tư pháp và Thanh tra Nhà nước các cấp.
- Mối quan hệ giữa Thanh tra Tư pháp với Bộ trưởng Bộ Tư pháp.
- Mối quan hệ giữa Thanh tra Tư pháp với Thanh tra các Bộ, Sở, ngành có liên quan.
- Mối quan hệ giữa Thanh tra Tư pháp với các đơn vị thuộc Bộ Tư pháp.
- Mối quan hệ giữa Thanh tra Tư pháp với Giám đốc Sở Tư pháp và Chánh án Tòa án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.
- Mối quan hệ giữa Thanh tra Bộ Tư pháp và Thanh tra Sở Tư pháp.
- Mối quan hệ giữa Thanh tra Tư pháp với các cấp chính quyền địa phương.
- Mối quan hệ giữa Thanh tra Tư pháp với các tổ chức thanh tra nhân dân trong ngành Tư pháp.

b. Bản chất của các mối quan hệ.

Trong các mối quan hệ trên có quan hệ về trực thuộc và chịu sự chỉ đạo, của cấp trên; có mối quan hệ ngang cấp và không ngang cấp; có mối quan hệ chỉ đạo điều hành cấp dưới; có mối quan hệ mang tính chất hỗ trợ bổ sung.

Căn cứ vào tính chất các mối quan hệ và căn cứ vào nội dung cần quan hệ, từng nơi, từng lúc, Thanh tra Tư pháp cần phân biệt xác định chính xác để có phương pháp tiến hành sao cho đạt hiệu quả nhất trong các mối quan hệ. Để giải quyết vấn đề này đã có một chuyên đề riêng biệt(tự tham khảo).

III. Kiến nghị.

1. Về tổ chức.

Với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn như đã phân tích trên cho thấy cần phải

được tăng cường biên chế hơn nữa để có thể đáp ứng được nhiệm vụ của ngành Tư pháp hiện tại và tương lai.

Cơ cấu tổ chức của Thanh tra ngành Tư pháp cần phải được chia thành những bộ phận chuyên nghiệp, để có thể đáp ứng nhanh nhạy và đạt kết quả tốt đối với mỗi lĩnh vực riêng biệt.

2. Về hoạt động.

Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra Tư pháp nói chung đã được quy định tại các văn bản pháp luật về thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, nhưng đối với những chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể từng lĩnh vực cần được quan tâm bàn bạc và đi đến thống nhất giữa Thanh tra Bộ và các đơn vị thuộc Bộ, từ đó trình Lãnh đạo Bộ ban hành quy chế phối hợp giữa các đơn vị.

Bên cạnh đó cũng cần có các biện pháp tuyên truyền, phổ biến về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của thanh tra ngành nhằm hạn chế tiêu cực và tạo ra những nhân tố tích cực có lợi cho hoạt động thanh tra.

Trên đây là một số vấn đề nghiên cứu để hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra Tư pháp.

Do phạm vi nghiên cứu rộng, thời gian lại có hạn, hơn nữa việc nghiên cứu về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra Tư pháp lại phụ thuộc một phần vào điều kiện, hoàn cảnh lịch sử cụ thể nên một số vấn đề đưa ra mang tính chất chủ quan, có thể chưa hoàn thiện. Trong khi đó việc hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra Tư pháp lại là một đòi hỏi tất yếu khách quan, nên việc góp ý, bổ sung đối với chuyên đề không những giúp cho chúng tôi mở rộng tầm hiểu biết mà còn có ý nghĩa thực tiễn đối với hoạt động quản lý ngành Tư pháp.

CHỨC NĂNG, NHIỆM VỤ, QUYỀN HẠN VÀ HƯỚNG HOÀN THIỆN ĐỐI VỚI THANH TRA VIÊN

**Nguyễn Văn Kim - Thanh tra Nhà nước
Trần Mạnh Đạt - Viện NCKH Pháp lý - Bộ Tư pháp**

Những năm gần đây cùng với việc mở rộng nội dung và phạm vi quản lý Nhà nước của Bộ Tư pháp yêu cầu công tác kiểm tra, thanh tra nhằm đảm bảo sự chấp hành các quy định pháp luật trong hoạt động của các cơ quan tư pháp ngày càng cao. Vì vậy, nghiên cứu tổ chức và hoạt động của Thanh tra Bộ Tư pháp nói chung, về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra viên nói riêng là một yêu cầu cấp thiết, để kịp thời hoàn thiện tổ chức, bộ máy và hoạt động của cơ quan này trong tình hình hiện nay

I- Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của thanh tra viên

1) Vị trí, vai trò của Thanh tra Bộ Tư pháp trong hệ thống Thanh tra Nhà nước.

Theo quy định của Pháp lệnh thanh tra năm 1990, 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 (nay là Thanh tra Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ); Thanh tra tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và cấp tương đương; Thanh tra Sở; Thanh tra huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh.

Như vậy Thanh tra Bộ nói chung trong đó có Thanh tra Bộ Tư pháp là bộ phận trong hệ thống tổ chức Thanh tra Nhà nước, có chức năng, nhiệm vụ: thực hiện quyền thanh tra trong phạm vi quản lý Nhà nước của Bộ; quản lý công tác thanh tra đối với cơ quan, đơn vị thuộc quyền quản lý trực tiếp của Bộ Tư pháp.

Cùng với các tổ chức trong hệ thống, Thanh tra Bộ Tư pháp là công cụ thực hiện chức năng quản lý của bộ máy Nhà nước, là cơ quan giúp Bộ trưởng Bộ Tư pháp quản lý Nhà nước đối với những lĩnh vực được giao (xây dựng và tham gia xây dựng pháp luật, phổ biến giáo dục pháp luật; quản lý về mặt tổ chức Tòa án

nhân dân địa phương, Tòa án quân sự, quân khu và tương đương, Tòa án quân sự khu vực; quản lý công tác thi hành án dân sự; công tác trợ giúp pháp lý; đào tạo bồi dưỡng cán bộ pháp lý và quản lý các công tác tư pháp khác được Chính phủ giao).

Cùng các bài viết khác, ở đây chúng tôi chỉ đề cập tới vấn đề " chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và hướng hoàn thiện đối với Thanh tra viên" trên cơ sở nghiên cứu những quy định của pháp luật hiện hành; đồng thời có tham khảo tinh thần sửa đổi Hiến pháp 1992 về tổ chức và hoạt động của cơ quan thanh tra.

Tổ chức và hoạt động của Thanh tra Bộ Tư pháp tuân thủ nguyên tắc song trùng trực thuộc, vừa chịu sự chỉ đạo, quản lý trực tiếp và toàn diện của Bộ Tư pháp đồng thời chịu sự chỉ đạo của Thanh tra Nhà nước về tổ chức công tác nghiệp vụ.

2) Về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra viên

a) Về chức năng, nhiệm vụ của Thanh tra viên

Hiện nay các vấn đề về thanh tra viên được quy định tập trung, thống nhất trong Pháp lệnh thanh tra và các văn bản hướng dẫn thi hành. Đối với thanh tra viên các Bộ, ngành còn được điều chỉnh bằng một số văn bản pháp luật khác như Quy chế tổ chức và hoạt động thanh tra Bộ, ngành, những văn bản pháp luật điều chỉnh về quản lý các ngành và lĩnh vực. Theo quy định của pháp luật về thanh, thanh tra viên nói chung và Thanh tra Bộ Tư pháp nói riêng có những chức năng, nhiệm vụ sau đây:

Thanh tra viên phải là người được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra theo quy định của pháp luật. Thanh tra viên được cấp thẻ. Thanh tra viên phải là người có phẩm chất chính trị, trung thực, công minh, có kiến thức chuyên môn nghiệp vụ, pháp lý và có hiểu biết về quản lý kinh tế, xã hội, quản lý Nhà nước cần thiết. Trong hoạt động thanh tra, thanh tra viên chỉ tuân theo pháp luật và phải chịu trách nhiệm cá nhân trước pháp luật về những kết luận, kiến nghị, quyết định của mình và dựa vào sự giúp đỡ của nhân dân, phối hợp chặt chẽ với cơ quan Nhà nước, tổ chức xã hội.

Thực hiện nhiệm vụ thanh tra như quy định trên được hiểu là việc thực hiện nhiệm vụ thanh tra kinh tế xã hội, giải quyết khiếu nại tố cáo, quản lý Nhà nước về công tác thanh tra (trong phạm vi nhất định). Do đó hiện tại trong cơ quan Thanh

tra Nhà nước, thanh tra viên được bố trí ở các đơn vị chức năng như: thanh tra kinh tế xã hội, giải quyết khiếu nại tố cáo, quản lý Nhà nước về công tác thanh tra, (Ví dụ ở Thanh tra Nhà nước có thanh tra viên ở Vụ Tổng hợp pháp chế). Đối với Thanh tra Bộ Tư pháp thanh tra viên có ở phòng Thanh tra kinh tế xã hội, giải quyết khiếu nại và phòng tổng hợp, tiếp công dân.

b) Về tiêu chuẩn Thanh tra viên

Thanh tra viên được pháp luật quy định đó phải là công chức trong các cơ quan Thanh tra Nhà nước được cấp có thẩm quyền bổ nhiệm vào ngạch Thanh tra viên và được giao trách nhiệm thực hiện nhiệm vụ thanh tra theo quy định của pháp luật.

Tiêu chuẩn của Thanh tra viên:

- Có phẩm chất chính trị tốt, có ý thức trách nhiệm, trung thực, công minh, khách quan.

- Đã tốt nghiệp đại học một trong các ngành kinh tế, kỹ thuật xã hội, quản lý Nhà nước và được bồi dưỡng kiến thức pháp lý; hoặc tốt nghiệp đại học pháp lý và được bồi dưỡng về quản lý kinh tế, xã hội, quản lý Nhà nước.

- Có nghiệp vụ công tác thanh tra, nắm vững và vận dụng đúng đắn đường lối chính sách pháp luật vào công tác thanh tra, có trình độ nghiên cứu, phát hiện, phân tích, tổng hợp và đề xuất biện pháp giải quyết theo công tác thanh tra.

- Đã có ít nhất 2 năm làm nghiệp vụ thanh tra (không kể thời gian tập sự), nếu đang công tác tại các cơ quan Đảng, Nhà nước, đơn vị vũ trang chuyển sang công tác ở tổ chức Thanh tra Nhà nước thì ít nhất có 1 năm làm nghiệp vụ thanh tra.

Thanh tra được xếp theo ngạch có 3 cấp: Thanh tra cấp I, Thanh tra viên cấp II và Thanh tra viên cấp III hay còn gọi là Thanh tra viên, Thanh tra viên chính, Thanh tra viên cao cấp.

Ngoài những tiêu chuẩn chung nêu trên, thì thanh tra viên thuộc Bộ, ngành phải bảo đảm những tiêu chuẩn nghiệp vụ do Bộ trưởng quy định. Đối với Thanh tra Bộ Tư pháp thì phải có kiến thức, trình độ nhất định về pháp luật, quản lý Nhà nước... Quy định này là cần thiết để Thanh tra viên có đủ điều kiện, khả năng đảm

nhận và hoàn thành các nhiệm vụ được giao.

Ở các nước trên thế giới, người ta cũng có những quy định rất cụ thể và chặt chẽ về tiêu chuẩn của Thanh tra viên, nhất là đối với Thanh tra viên chuyên ngành. Ngoài những tiêu chuẩn về phẩm chất chính trị, đạo đức thì Thanh tra viên phải là người có kiến thức pháp luật, hiểu biết về chuyên môn, nghiệp vụ đối với lĩnh vực thanh tra, kiểm tra và phải có thời gian công tác nhất định trong ngành, lĩnh vực đó.

c) Về quyền hạn của Thanh tra viên.

Quyền hạn của thanh tra viên là những quyền mà pháp luật quy định cho thanh tra viên, khi thực hiện chức trách, nhiệm vụ được giao.

Theo quy định tại Điều 24 Pháp lệnh thanh tra khi thực hiện nhiệm vụ của mình thanh tra viên có các quyền:

a) Thực hiện các quyền hạn quy định tại khoản 1, 2, 3, 4 và 8 Điều 9 Pháp lệnh thanh tra cụ thể như sau:

- Yêu cầu cơ quan, đơn vị, cá nhân có liên quan cung cấp thông tin cần thiết phục vụ cho việc thanh tra; yêu cầu cơ quan, đơn vị hữu quan cử người tham gia hoạt động thanh tra;

- Trưng cầu giám định;

- Yêu cầu đối tượng thanh tra cung cấp tài liệu, báo cáo bằng văn bản, trả lời chất vấn của tổ chức thanh tra hoặc thanh tra viên; khi cần thiết tiến hành kiểm kê tài sản;

- Quyết định niêm phong tài liệu, kê biên tài sản khi có căn cứ để nhận định có vi phạm pháp luật; ra quyết định yêu cầu cơ quan có thẩm quyền tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép được cấp hoặc sử dụng trái pháp luật khi xét thấy cần ngăn chặn ngay việc vi phạm pháp luật hoặc để xác minh tình tiết làm chứng cứ cho việc kết luận, xử lý;

- Kết luận, kiến nghị hoặc quyết định xử lý theo quy định của pháp luật.

b) Tạm đình chỉ việc làm xét thấy đang hoặc sẽ gây tác hại đến lợi ích Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức và công dân đồng thời báo ngay cho cơ quan có thẩm quyền giải quyết.

Trên tinh thần quy định của Pháp lệnh thanh tra, Thông tư số 01/IT-TT ngày 20/8/1992 của Thanh tra Nhà nước đã cụ thể hoá các quyền và việc thực hiện các quyền của thanh tra viên. Thông tư hướng dẫn cho thanh tra viên được áp dụng một số quyền hạn của tổ chức thanh tra trong một số trường hợp nhất định. đó là việc thực hiện các quyền:

- Tạm đình chỉ thi hành quyết định kỷ luật hoặc chuyển công tác đối với người đang công tác với thanh tra hoặc đang là đối tượng thanh tra nếu xét thấy việc thi hành quyết định gây trở ngại cho việc thanh tra;

- Cảnh cáo, tạm đình chỉ công tác nhân viên Nhà nước là đối tượng thanh tra có hành vi cố ý cản trở việc thanh tra hoặc không thực hiện yêu cầu, kiến nghị, quyết định của tổ chức thanh tra.

Về quyền yêu cầu cung cấp thông tin cần thiết, pháp luật thanh tra quy định khi tiến hành thanh tra, Thanh tra viên được quyền yêu cầu các cơ quan Nhà nước, tổ chức xã hội, đơn vị kinh tế, đơn vị vũ trang và cá nhân có liên quan đến hoạt động thanh tra phải cung cấp những thông tin cần thiết để phục vụ cho hoạt động thanh tra. Các cơ quan, tổ chức và cá nhân nêu trên khi nhận được yêu cầu của Thanh tra viên phải có trách nhiệm cung cấp đầy đủ, kịp thời và chịu trách nhiệm về nội dung thông tin đã cung cấp.

Các thông tin cần thiết mà Thanh tra viên được quyền yêu cầu cung cấp gồm các văn bản, báo cáo, số liệu, chứng từ và các hình thức thông tin khác nhằm đáp ứng yêu cầu thu thập tình hình, chứng cứ phục vụ cho hoạt động thanh tra.

Để việc sử dụng đúng mục đích, có hiệu quả, tránh tuỳ tiện, pháp luật cũng quy định trách nhiệm cho Thanh tra khi nhận được thông tin này có trách nhiệm bảo quản, khai thác, sử dụng thông tin đúng mục đích, không được tự ý cung cấp cho bất cứ cơ quan, đơn vị, cá nhân nào khi chưa được sự đồng ý của người ra quyết định cuộc thanh tra.

Về quyền yêu cầu đối tượng thanh tra báo cáo, cung cấp tài liệu và trả lời chất vấn.

Đây là một trong những quyền hạn để xử lý mối quan hệ trực tiếp giữa Thanh tra viên và đối tượng thanh tra. Khi tiến hành thanh tra, Thanh tra viên được yêu cầu thủ trưởng cơ quan, đơn vị và cá nhân là đối tượng thanh tra báo cáo, cung

cấp tài liệu, trả lời chất vấn bằng văn bản theo nội dung, thời hạn do Thanh tra viên yêu cầu.

Đối tượng thanh tra có trách nhiệm báo cáo, cung cấp tài liệu đầy đủ, kịp thời mà Thanh tra viên yêu cầu và chịu trách nhiệm về nội dung đã báo cáo và tài liệu đã cung cấp. Trong trường hợp chậm nộp báo cáo hoặc chậm cung cấp tài liệu phải có lý do chính đáng và phải được sự đồng ý của Thanh tra viên. Nếu cố ý trì hoãn hoặc không báo cáo, cung cấp tài liệu mà Thanh tra viên đã yêu cầu thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật, xử phạt hành chính hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của pháp luật.

Khi cần thiết Thanh tra viên được chất vấn hoặc yêu cầu đối tượng thanh tra báo cáo bổ sung; đối tượng thanh tra có trách nhiệm đáp ứng đầy đủ, kịp thời việc trả lời chất vấn hoặc báo cáo bổ sung phải bằng văn bản, nếu bằng lời phải ghi chép và có chữ ký xác nhận của đối tượng thanh tra.

Thanh tra viên có trách nhiệm bảo quản, khai thác, sử dụng báo cáo và tài liệu đúng mục đích, không được tự ý cung cấp cho bất cứ cơ quan, đơn vị, cá nhân nào khi chưa được sự đồng ý của người ra quyết định thanh tra.

Khi tài liệu đã khai thác xong hoặc khi kết thúc cuộc thanh tra, Thanh tra viên có trách nhiệm hoàn trả cho đối tượng thanh tra những tài liệu mà họ đã cung cấp; chỉ thu giữ những tài liệu xét thấy cần lưu giữ vào hồ sơ kết luận thanh tra. Việc nhận, trả, thu giữ tài liệu phải lập biên bản hai bên cùng ký, mỗi bên giữ một bản.

Về quyền trưng cầu giám định

Khi xét thấy tình tiết không đủ điều kiện để kết luận như nghi vấn về giấy tờ giả mạo, về chất lượng công trình, hàng hoá, vật tư, thiết bị... thì Thanh tra viên được trưng cầu cơ quan chức năng giám định theo quy định hiện hành. Việc tiến hành giám định phải được tiến hành bằng văn bản, ghi rõ yêu cầu, nội dung giám định.

Bên yêu cầu giám định phải cung cấp cho cơ quan giám định tài liệu có liên quan đến việc giám định. Nếu xét thấy kết quả giám định chưa bảo đảm yêu cầu thì yêu cầu cơ quan giám định hoặc cơ quan khác giám định lại một phần hoặc toàn bộ việc giám định.

Về quyền hạn này của Thanh tra viên, pháp luật các nước quy định rất đầy đủ, trong đó quy định rõ trường hợp nào thì được yêu cầu giám định và kinh phí giám định do bên nào chịu.

Hiện nay ở nước ta, việc tiến hành giám định, nhất là giám định những công trình, thiết bị máy móc kỹ thuật, phải mất nhiều thời gian, tiền của rất tốn kém, mặt khác chúng ta lại chưa có quy định cụ thể về việc chịu chi phí giám định, nên yêu cầu giám định của Đoàn thanh tra hoặc thanh tra viên gặp những trở ngại nhất định. Nhiều trường hợp phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật nghiêm trọng, song vì quá tốn kém nên không tổ chức được việc giám định.

Về quyền kiểm kê tài sản

Khi tiến hành thanh tra, nếu thấy có dấu hiệu giữa sổ sách chứng từ với thực tế có chênh lệch hoặc có dấu hiệu vi phạm pháp luật thì Thanh tra viên được quyết định kiểm kê tài sản, của cơ quan, đơn vị là đối tượng thanh tra như kho, quỹ, vật tư, hàng hoá...

Quyết định kiểm kê phải bằng văn bản, đối tượng thanh tra có trách nhiệm tổ chức thực hiện kiểm kê đúng quy định hiện hành, có sự giám sát của Thanh tra viên.

Nếu thấy cần thiết, Thanh tra viên có thể tiến hành niêm phong kho quỹ trước khi kiểm kê.

Trong trường hợp cụ thể, Thanh tra viên lựa chọn để quy định đặc điểm, loại tài sản và phương pháp kê cho phù hợp.

Đối với những tài sản không đủ điều kiện đánh giá chất lượng thì yêu cầu cơ quan chức năng cử cán bộ chuyên môn chịu trách nhiệm xác định chất lượng.

Việc kiểm kê phải lập biên bản ghi rõ thời gian địa điểm tiến hành, thành phần kiểm kê, tên, số lượng và chất lượng tài sản, thủ kho và thủ quỹ hoặc Thanh tra viên giám sát kiểm kê, đối tượng thanh tra và Thanh tra viên mỗi người giữ một bản.

Những tài sản xét thấy cần thiết yêu cầu cơ quan chức năng tạm giữ thì thực hiện theo quy định tại Điều 8 của Thông tư 01 ngày 20/8/1992 của Thanh tra Nhà nước.

Về quyền niêm phong tài liệu

Khi tiến hành thanh tra, xét thấy cần bảo đảm nguyên trạng tài liệu, Thanh tra viên được niêm phong một phần hoặc toàn bộ tài liệu của đối tượng thanh tra có liên quan đến nội dung thanh tra (bao gồm tài liệu cơ quan, đơn vị là đối tượng thanh tra đang sử dụng hoặc đã đưa vào lưu trữ).

Về thủ tục tiến hành, pháp luật quy định: Quyết định niêm phong tài liệu phải bằng văn bản ghi rõ loại tài liệu cần niêm phong. Đối tượng thanh tra có trách nhiệm thực hiện. Những loại sổ sách cần phải khoá sổ trước khi có niêm phong thì đối tượng thanh tra phải thực hiện có Thanh tra viên giám sát; tùy từng trường hợp cụ thể mà Thanh tra viên quy định giao lại cho đối tượng thanh tra tiếp tục sử dụng hoặc nếu phải niêm phong thì đối tượng thanh tra phải có biện pháp để bảo đảm hoạt động bình thường của đơn vị.

Khi niêm phong số liệu nhiều, nếu chưa thể thống kê danh mục được thì lập biên bản niêm phong trước, nhưng ngay sau đó phải lập biên bản tiếp tục thống kê danh mục tài liệu bị niêm phong. Trong trường hợp số tài liệu niêm phong ít thì lập biên bản niêm phong đồng thời thống kê danh mục tài liệu niêm phong. Biên bản niêm phong hoặc biên bản thống kê danh mục tài liệu bị niêm phong phải có chữ ký xác nhận của đối tượng thanh tra và Thanh tra viên, mỗi bên giữ một bản.

Tài liệu bị niêm phong được cất giữ riêng, có gắn dấu niêm phong (cáp chì, gắn si...) giao cho đối tượng thanh tra có trách nhiệm bảo vệ an toàn.

Thanh tra viên phải khẩn trương khai thác tài liệu đã niêm phong, nhanh chóng trả lại cho đối tượng thanh tra những tài liệu đã khai thác xong hoặc tài liệu không cần thiết để giữ lại khai thác.

Chỉ có những người có trách nhiệm do Thanh tra viên phân công mới được sử dụng tài liệu đã niêm phong. Đối tượng thanh tra cần sử dụng tài liệu đã niêm phong phải được Thanh tra viên đồng ý và chỉ sử dụng tại chỗ, không được sửa chữa, thay đổi, di chuyển tài liệu đã niêm phong.

Những tài liệu cần thu giữ mà đối tượng thanh tra cần sử dụng cho việc điều hành quản lý thì đối tượng thanh tra phải sao chụp có công chứng hợp lệ cho Thanh tra viên, các biên bản thu giữ hoặc trả tài liệu phải có chữ ký của đối tượng thanh tra hoặc Thanh tra viên, mỗi bên giữ một bản.

Về quyền yêu cầu các cơ quan có thẩm quyền tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép:

Khi tiến hành thanh tra, nếu phát hiện các khoản tiền, đồ vật mà nguồn gốc chưa rõ ràng, có dấu hiệu vi phạm pháp luật nhưng chưa có kết luận và quyết định xử lý của cấp có thẩm quyền và những giấy phép được cấp hoặc sử dụng trái phép thì Thanh tra viên được yêu cầu cơ quan có thẩm quyền tạm giữ.

Cơ quan có thẩm quyền tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép được xác định gồm một số loại cơ quan sau: Kho bạc Nhà nước (nơi địa bàn tiến hành cuộc thanh tra tạm giữ tiền) và Ngân hàng ngoại thương hoặc phòng ngoại hối (nơi địa bàn tiến hành cuộc thanh tra) tạm giữ ngoại tệ; Công ty kinh doanh vàng bạc thuộc Ngân hàng Nhà nước tạm giữ vàng, bạc, kim cương, đá quý; Đối với những giấy phép nếu phải tạm giữ làm chứng cứ thì Đoàn thanh tra tạm giữ; Những loại tài sản khác như lương thực, phân bón, xi măng, sắt thép... nếu phải tạm giữ thì tiến hành lập biên bản giao cho đối tượng thanh tra tạm giữ.

Các cơ quan được quyền tạm giữ nói trên có trách nhiệm bảo đảm an toàn về số lượng và chất lượng tài sản tạm giữ.

Quyết định tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép phải bằng văn bản ghi rõ lý do tạm giữ, số tiền, tên và số lượng đồ vật, loại giấy phép tạm giữ và tên cơ quan tạm giữ. Quyết định tạm giữ tài sản được gửi cho cơ quan có chức năng được yêu cầu tạm giữ và thủ trưởng cơ quan ra quyết định thanh tra.

Biên bản tạm giữ phải ghi rõ số tiền, tên, số lượng, chất lượng đồ vật, loại giấy phép bị tạm giữ, có chữ ký của đơn vị, hoặc của đối tượng có tài sản bị tạm giữ, Đoàn thanh tra hoặc Thanh tra viên và cơ quan có trách nhiệm tạm giữ.

Về quyền cảnh cáo, tạm đình chỉ công tác nhân viên Nhà nước là đối tượng thanh tra có hành vi cố ý cản trở việc thanh tra hoặc không thực hiện yêu cầu, kiến nghị, quyết định của tổ chức thanh tra.

Quyền này được giao chủ yếu cho thủ trưởng cơ quan thanh tra, nhưng cũng cho phép Trưởng đoàn thanh tra, Thanh tra viên áp dụng trong những trường hợp nhất định.

Đối với Thanh tra viên, pháp luật quy định:

Trong quá trình thanh tra nếu đối tượng thanh tra có một trong các hành vi sau đây: Cố tình trì hoãn hoặc không chấp hành các yêu cầu, kiến nghị, quyết định thanh tra; Vận động lôi kéo người khác nhằm cản trở công việc thanh tra, đe dọa, trù dập, trả thù người tiếp xúc, cộng tác với thanh tra; Giấu giếm thay đổi, sửa chữa tài liệu, chứng từ và có các hành vi vi phạm pháp luật thì Thanh tra viên yêu cầu chấm dứt, nếu tiếp tục vi phạm thì áp dụng quyền cảnh cáo và báo cáo cho cơ quan ra quyết định cuộc thanh tra.

Trong trường hợp thanh tra viên đã cảnh cáo mà đối tượng vẫn tiếp tục vi phạm hoặc có những vi phạm nghiêm trọng thì Thanh tra viên có quyền ra quyết định đình chỉ công tác đối với cá nhân có hành vi vi phạm. Thanh tra viên chỉ được quyền tạm đình chỉ công tác cán bộ, công nhân viên thuộc quyền trực tiếp quản lý của thủ trưởng đơn vị là đối tượng thanh tra. Cơ quan là đối tượng thanh tra có trách nhiệm thi hành và cử người tạm thay thế đồng thời Thanh tra viên phải báo ngay với người ra quyết định thanh tra.

Đối với thủ trưởng, Phó thủ trưởng, Kế toán trưởng của đơn vị đối tượng thanh tra hoặc cán bộ thuộc quyền quản lý của cấp trên, nếu xét thấy cần phải tạm đình chỉ công tác thì Thanh tra viên yêu cầu cơ quan quản lý cán bộ đó tự ra quyết định tạm đình chỉ công tác và cử người tạm thay thế (nếu yêu cầu không được chấp thuận thì Thanh tra viên báo cáo với cơ quan thanh tra cấp trên ra quyết định tạm đình chỉ).

Pháp luật cũng quy định rõ quyền hạn của Chánh thanh tra các cấp trong việc ra quyết định tạm đình chỉ đối với những đối tượng nhất định. Trong đó: Chánh thanh tra Sở có quyền ra quyết định tạm đình chỉ công tác đối với cán bộ thuộc các đơn vị trực thuộc Sở quản lý (như các phòng, ban...). Đối với Thủ trưởng, Phó thủ trưởng các đơn vị thuộc Sở thì đề nghị Giám đốc Sở ra quyết định tạm đình chỉ công tác.

Chánh thanh tra Bộ có quyền ra quyết định tạm đình chỉ đối với cán bộ do các đơn vị trực thuộc Bộ (Cục, Vụ, Viện...) quản lý. Đối với thủ trưởng, phó thủ trưởng các đơn vị trực thuộc Bộ thì kiến nghị Bộ trưởng tạm đình chỉ công tác.

Các quy định tạm đình chỉ công tác đối tượng thanh tra phải chấp hành, thủ trưởng cơ quan quản lý cán bộ bị đình chỉ công tác có trách nhiệm bố trí người tạm

Về quyền yêu cầu các cơ quan có thẩm quyền tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép:

Khi tiến hành thanh tra, nếu phát hiện các khoản tiền, đồ vật mà nguồn gốc chưa rõ ràng, có dấu hiệu vi phạm pháp luật nhưng chưa có kết luận và quyết định xử lý của cấp có thẩm quyền và những giấy phép được cấp hoặc sử dụng trái phép thì Thanh tra viên được yêu cầu cơ quan có thẩm quyền tạm giữ.

Cơ quan có thẩm quyền tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép được xác định gồm một số loại cơ quan sau: Kho bạc Nhà nước (nơi địa bàn tiến hành cuộc thanh tra tạm giữ tiền) và Ngân hàng ngoại thương hoặc phòng ngoại hối (nơi địa bàn tiến hành cuộc thanh tra) tạm giữ ngoại tệ; Công ty kinh doanh vàng bạc thuộc Ngân hàng Nhà nước tạm giữ vàng, bạc, kim cương, đá quý; Đối với những giấy phép nếu phải tạm giữ làm chứng cứ thì Đoàn thanh tra tạm giữ; Những loại tài sản khác như lương thực, phân bón, xi măng, sắt thép... nếu phải tạm giữ thì tiến hành lập biên bản giao cho đối tượng thanh tra tạm giữ.

Các cơ quan được quyền tạm giữ nói trên có trách nhiệm bảo đảm an toàn về số lượng và chất lượng tài sản tạm giữ.

Quyết định tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép phải bằng văn bản ghi rõ lý do tạm giữ, số tiền, tên và số lượng đồ vật, loại giấy phép tạm giữ và tên cơ quan tạm giữ. Quyết định tạm giữ tài sản được gửi cho cơ quan có chức năng được yêu cầu tạm giữ và thủ trưởng cơ quan ra quyết định thanh tra.

Biên bản tạm giữ phải ghi rõ số tiền, tên, số lượng, chất lượng đồ vật, loại giấy phép bị tạm giữ, có chữ ký của đơn vị, hoặc của đối tượng có tài sản bị tạm giữ, Đoàn thanh tra hoặc Thanh tra viên và cơ quan có trách nhiệm tạm giữ.

Về quyền cảnh cáo, tạm đình chỉ công tác nhân viên Nhà nước là đối tượng thanh tra có hành vi cố ý cản trở việc thanh tra hoặc không thực hiện yêu cầu, kiến nghị, quyết định của tổ chức thanh tra.

Quyền này được giao chủ yếu cho thủ trưởng cơ quan thanh tra, nhưng cũng cho phép Trưởng đoàn thanh tra, Thanh tra viên áp dụng trong những trường hợp nhất định.

Đối với Thanh tra viên, pháp luật quy định:

thay thế. Khi xét thấy việc tạm đình chỉ công tác không còn cần thiết thì cơ quan ra quyết định tạm đình chỉ phải ra quyết định chấm dứt việc tạm đình chỉ đó.

Quyết định cảnh cáo trong thanh tra được coi là hành vi vi phạm kỷ luật hành chính và là tình tiết được xét đến trong xử lý khi kết thúc cuộc thanh tra.

Về quyền tạm đình chỉ thi hành quyết định kỷ luật hoặc chuyển công tác đối với người đang cộng tác với thanh tra hoặc đang là đối tượng thanh tra xét thấy việc thi hành quyết định gây trở ngại cho việc thanh tra.

Trong quá trình tiến hành thanh tra, nếu có các quyết định kỷ luật, chuyển công tác (kể cả các quyết định nghỉ việc theo chế độ) đối với người đang cộng tác với thanh tra hoặc đang là đối tượng thanh tra mà gây trở ngại cho công tác thanh tra thì thanh tra viên có quyền yêu cầu các cơ quan ban hành quyết định đó tự tạm đình chỉ việc thi hành. Nếu yêu cầu đó không được chấp thuận thì người ra quyết định cuộc thanh tra ra quyết định.

Trong trường hợp cần thiết giải quyết tức thời thì thanh tra viên áp dụng biện pháp tạm đình chỉ việc thi hành quyết định đó và phải báo ngay cho người ra quyết định trong thời gian chậm nhất không quá 7 ngày, kể từ ngày nhận được báo cáo.

Quyết định tạm đình chỉ được gửi tới đối tượng thanh tra, cơ quan quản lý cấp trên trực tiếp của đối tượng thanh tra để thực hiện.

Khi cuộc thanh tra đã kết thúc hoặc xét thấy việc tạm đình chỉ không còn cần thiết thì người ra quyết định tạm đình chỉ phải ra quyết định chấm dứt quyết định tạm đình chỉ.

Trường hợp có căn cứ để kết luận việc ra các quyết định kỷ luật, chuyển công tác hoặc quyết định nghỉ việc theo chế độ là nhằm mục đích trù dập người cộng tác với thanh tra thì thanh tra viên ra quyết định tạm đình chỉ thi hành đồng thời có văn bản yêu cầu cơ quan cấp trên trực tiếp của cơ quan ra quyết định đó xem xét, sửa chữa hoặc huỷ bỏ quyết định đó.

Đây là quyền hạn rất lớn của thanh tra viên, có vai trò quan trọng trong việc tăng cường hiệu lực thanh tra, trong thực tế rất ít khi thanh tra viên áp dụng biện pháp này, bởi vì nó liên quan đến thẩm quyền quản lý và xử lý kỷ luật cán bộ. Về vấn đề này, quy định của pháp luật chưa được chặt chẽ, nhất là việc xác định thời hạn ra quyết định tạm đình chỉ hoặc đình chỉ, thẩm quyền của từng loại thanh tra

viên. Pháp luật một số nước cũng giao cho thanh tra viên một số quyền hạn về tạm đình chỉ việc làm có dấu hiệu vi phạm pháp luật, nhưng việc đình chỉ thi hành các quyết định của cơ quan quản lý được áp dụng rất hạn hữu và phải thực hiện theo những trình tự, thủ tục chặt chẽ, thường chỉ được thực hiện khi đã có sự trao đổi với cơ quan quản lý có thẩm quyền.

Về quyền đình chỉ việc làm xét thấy đang hoặc sẽ gây tác hại đến lợi ích Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức và công dân.

Pháp luật các nước cũng trao cho thanh tra viên một số quyền năng pháp lý mạnh để xử lý tại chỗ những vi phạm pháp luật nhằm chấm dứt, đình chỉ ngay các việc làm xâm hại đến lợi ích của Nhà nước, tổ chức và công dân. Đối với thanh tra chuyên ngành, quyền hạn này là rất quan trọng song chỉ được áp dụng trong những trường hợp cần thiết và có những điều kiện nhất định. Tức là phải có căn cứ, cơ sở nhận định có việc làm xét thấy hoặc sẽ gây tác hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức và công dân. Ngoài ra, khi áp dụng các biện pháp này thanh tra viên phải báo cho cơ quan có thẩm quyền hoặc cho cơ quan chức năng xử lý kịp thời, đồng thời khi thực hiện quyết định này thanh tra viên phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về việc làm của mình.

Ở nước ta, theo pháp luật thì trong quá trình thanh tra, nếu phát hiện đối tượng thanh tra có những việc làm đang hoặc sẽ gây tác hại đến lợi ích Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức và công dân thì thanh tra viên có quyền yêu cầu đối tượng tự đình chỉ; nếu đối tượng không chấp thuận thì báo cáo người ra quyết định thanh tra kịp thời ra quyết định đình chỉ việc làm đó. Trong trường hợp khẩn thiết, thanh tra viên được tạm đình chỉ và báo ngay cho người ra quyết định thanh tra xem xét, quyết định trong thời gian chậm nhất không quá 7 ngày, kể từ ngày nhận được báo cáo.

Quyết định đình chỉ hoặc tạm đình chỉ được giao cho đối tượng thanh tra, cơ quan chủ quản cấp trên trực tiếp của đối tượng thanh tra để thực hiện và theo dõi thực hiện, đồng thời báo cho quan thanh tra cấp trên.

Trong thực tế quyền hạn này rất ít khi được áp dụng, thông thường chỉ được thực hiện đối với thanh tra các Bộ, ngành khi thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành và được áp dụng chủ yếu với cá nhân, tổ chức ngoài xã hội. Đối với những

cơ quan, tổ chức Nhà nước thì thường yêu cầu cơ quan, tổ chức đó tạm đình chỉ hoặc kiến nghị cơ quan, tổ chức cấp trên có biện pháp để đình chỉ những hành vi vi phạm pháp luật.

Về quyền kết luận, kiến nghị và quyết định xử lý theo quy định của pháp luật

Khi tiến hành thanh tra, thanh tra viên có quyền kết luận về vụ việc được thanh tra trên cơ sở chứng cứ đã thu thập và căn cứ vào quy định của pháp luật. Thanh tra viên được kiến nghị với cơ quan Nhà nước có thẩm quyền xử lý đối với người có hành vi vi phạm pháp luật, xử lý trách nhiệm của cơ quan tổ chức, kiến nghị cơ quan Nhà nước có thẩm quyền sửa đổi bổ sung những quy định pháp luật không còn phù hợp như trước kia không phù hợp với tình hình thực tế. Trong phạm vi thẩm quyền thanh tra viên được quyết định xử lý như thu giữ tiền tài sản có sai phạm, đình chỉ việc làm xét thấy đang hoặc sẽ gây tác hại đến lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức và công dân.

Như vậy pháp luật về thanh tra hiện nay quy định khá đầy đủ về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của thanh tra viên. Thanh tra viên có những quyền hạn rất lớn để thực hiện nhiệm vụ được giao như quyền yêu cầu cung cấp thông tin tài liệu cần thiết, yêu cầu đối tượng thanh tra trả lời chất vấn để phục vụ cho yêu cầu thanh tra; Tiến hành các biện pháp nghiệp vụ để phục vụ việc thanh tra; xử lý đối với người có hành vi vi phạm pháp luật. Trong thực tế thanh tra viên đã và đang sử dụng có hiệu quả các quyền hạn của mình để thực hiện tốt nhiệm vụ được giao.

Tuy nhiên, qua nghiên cứu và qua thực tiễn công tác thanh tra cho thấy các quy định về quyền hạn của thanh tra viên chưa chặt chẽ như quy định về thời gian áp dụng, điều kiện áp dụng, hiệu lực áp dụng, trách nhiệm của thanh tra viên khi sử dụng các quyền hạn... điển hình là trong các quy định về quyền trưng cầu giám định, đình chỉ việc làm đang hoặc sẽ gây tác hại... , tạm đình chỉ quyết định thi hành kỷ luật hoặc chuyển công tác..., cảnh cáo đình chỉ công tác nhân viên Nhà nước... vì vậy có sự thiếu thống nhất, đồng bộ với một số văn bản pháp luật có liên quan (như về vấn đề quản lý và kỷ luật cán bộ công chức). Một số quy định tạo kẽ hở dẫn đến việc sử dụng tùy tiện vượt quá quyền hạn của thanh tra viên hoặc có trường hợp không dám sử dụng hết các quyền hạn mà pháp luật trao cho.

Thanh tra viên có một số quyền hành quá lớn, trong khi đó lại chưa có quy định đầy đủ về điều kiện áp dụng cũng như trách nhiệm trước pháp luật của thanh tra viên khi áp dụng các quyền hạn đó. Vì vậy, trong các văn bản pháp luật cần có quy định cụ thể, chi tiết hơn, chặt chẽ hơn về quyền hạn của thanh tra viên. Cần làm rõ quyền hạn của thanh tra viên nói chung với quyền hạn của thanh tra viên khi thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành về những lĩnh vực do Bộ ngành quản lý.

II- Phương hướng hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của thanh tra viên.

1) Việc đổi mới tổ chức, hoạt động hệ thống Thanh tra Nhà nước, tổ chức hoạt động thanh tra Bộ, ngành với việc hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của thanh tra viên.

Để tăng cường hiệu lực, hiệu quả công tác thanh tra, Nghị quyết Trung ương 3 khoá VIII đã khẳng định: "Tăng cường tổ chức và hoạt động thanh tra, kiểm tra coi đó là công cụ quan trọng và hữu hiệu để bảo đảm hiệu lực quản lý Nhà nước, thiết lập kỷ cương xã hội". Nghị quyết đã xác định phương hướng: "Đổi mới tổ chức và hoạt động thanh tra phù hợp với chức năng quản lý Nhà nước trong điều kiện mới, phát triển mạnh mẽ thanh tra việc thực hiện thể chế về từng lĩnh vực trong toàn xã hội như tài chính, lao động, giáo dục, vệ sinh - y tế, xây dựng, công vụ.

Nghiên cứu tăng cường thẩm quyền cho các cơ quan thanh tra trong việc xử lý hành chính tại chỗ các vi phạm pháp luật; đẩy mạnh hoạt động tự kiểm tra, thanh tra trong nội bộ các cơ quan Nhà nước; đề cao trách nhiệm thanh tra, kiểm tra của cấp trên đối với cấp dưới, của các cấp chính quyền đối với cơ quan, tổ chức trên địa bàn lãnh thổ" .

Trên tinh thần Nghị quyết Trung ương 3 khoá VIII, ngành thanh tra đang xúc tiến việc nghiên cứu đổi mới tổ chức và hoạt động hệ thống Thanh tra Nhà nước. Thanh tra Nhà nước đã triển khai nghiên cứu đề tài khoa học cấp Nhà nước độc lập và nhiều đề tài cấp Bộ để làm rõ vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của hệ thống Thanh tra Nhà nước; làm rõ phạm vi và gianh giới hoạt động giữa Thanh tra và các cơ quan có chức năng kiểm tra, giám sát nhất là hoạt

động thanh tra của Thanh tra Nhà nước với hoạt động kiểm sát chung của Viện kiểm sát nhân dân các cấp; làm rõ mối quan hệ giữa thanh tra Bộ, ngành và thanh tra chuyên ngành; xác định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của thanh tra viên. Thanh tra Nhà nước đã thành lập Ban soạn thảo Luật thanh tra để nghiên cứu và đưa ra giải pháp tổng thể, toàn diện để đổi mới tổ chức, hoạt động thanh tra trên cơ sở sửa đổi Hiến pháp năm 1992.

Quá trình nghiên cứu, nhiều nhà khoa học đã đưa ra phương án đổi mới triệt để như sau:

a) Hệ thống Thanh tra Nhà nước:

Xác định lại hệ thống tổ chức Thanh tra Nhà nước bao gồm Thanh tra Nhà nước, Thanh tra tỉnh, Thanh tra huyện. Hệ thống này được kiện toàn theo hướng tăng cường thực hiện chức năng giám sát hành chính, chức năng quản lý Nhà nước về công tác thanh tra và giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân.

- Về quyền hạn: trao cho một số các quyền hạn để các cơ quan Thanh tra Nhà nước đảm đương những nhiệm vụ được giao.

Về kinh tế: trao cho Thanh tra được quyền thu hồi tiền, tài sản của Nhà nước bị chiếm dụng hoặc sử dụng sai mục đích, trái quy định.

Về hành chính: Thanh tra được áp dụng các biện pháp xử phạt vi phạm hành chính, kiến nghị các hình thức xử lý đối với tập thể và cá nhân, tạm đình chỉ các hoạt động của đơn vị sản xuất kinh doanh khi xét thấy các hoạt động này gây thiệt hại cho Nhà nước.

Về yêu cầu xử lý hình sự: Thanh tra có quyền chuyển hồ sơ vụ việc vi phạm pháp luật có dấu hiệu tội phạm cho Viện kiểm sát truy cứu trách nhiệm hình sự, có các chế tài ràng buộc trách nhiệm của cơ quan Điều tra và Viện kiểm sát trong việc phối hợp với Thanh tra xử lý các vi phạm pháp luật.

Thể chế rõ hơn quyền và nghĩa vụ của người ra quyết định, quyền của Trưởng đoàn thanh tra, quyền của thành viên trong đoàn thanh tra. Từng bước tăng cường trách nhiệm, quyền hạn cho thanh tra viên trong việc thực thi nhiệm vụ. Tăng quyền cho các tổ chức thanh tra, thanh tra viên bảo đảm tương xứng với chức năng, nhiệm vụ được giao.

b) Về thanh tra chuyên ngành

Tách thanh tra Bộ, Sở thành hệ thống riêng, chịu sự chỉ đạo trực tiếp và toàn diện của Bộ trưởng quản lý ngành, lĩnh vực đó. Phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, đối tượng thanh tra nhằm giải quyết vấn đề vướng mắc về tổ chức và hoạt động của thanh tra chuyên ngành, thanh tra Bộ ngành hiện nay. Về chế định pháp lý, mỗi loại hình tổ chức thanh tra chuyên ngành cần được quy định bằng một Nghị định của Chính phủ, không điều chỉnh tất cả các loại hình thanh tra trong một văn bản như hiện nay.

Thanh tra chuyên ngành có chức năng kiểm tra, thanh tra nhằm phát hiện và xử lý những hành vi vi phạm pháp luật thuộc ngành, lĩnh vực do Bộ quản lý đối với các cơ quan Nhà nước, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế thuộc các thành phần kinh tế và đối với cá nhân. Nhiệm vụ của thanh tra chuyên ngành được xác định phù hợp với trách nhiệm của Bộ trưởng quản lý ngành để Bộ thực hiện có kết quả nội dung, quy trình quản lý, từ việc nghiên cứu xây dựng kế hoạch, chính sách pháp luật đến việc hướng dẫn, tổ chức thực hiện và tiến hành thanh tra, kiểm tra việc chấp hành của các đối tượng chịu sự quản lý.

Như vậy, theo phương án đổi mới tổng thể mà cơ sở là sửa đổi Hiến pháp 1992 thì Thanh tra Bộ Tư pháp sẽ được tổ chức thành thanh tra chuyên ngành chịu sự chỉ đạo trực tiếp và toàn diện của Bộ trưởng Bộ Tư pháp. Tổ chức và hoạt động của Thanh tra Bộ Tư pháp sẽ được điều chỉnh trong một văn bản pháp luật riêng có thể ngoài khuôn khổ của văn bản pháp luật quy định về Thanh tra Nhà nước, Thanh tra các cấp (tỉnh, huyện).

2) Phương hướng hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của thanh tra viên.

a) Về tiêu chuẩn thanh tra viên: Trên cơ sở quy định của pháp luật thanh tra về các tiêu chuẩn như phẩm chất chính trị, năng lực, trình độ chuyên môn nghiệp vụ, thời gian công tác cần bổ sung các quy định cụ thể về trình độ, năng lực và yêu cầu chuyên môn nghiệp vụ để đáp ứng yêu cầu, tính chất của công tác thanh tra Tư pháp.

b) Về chức năng, nhiệm vụ của thanh tra viên: Thanh tra viên Tư pháp có chức năng, nhiệm vụ thực hiện quyền thanh tra theo quy định của pháp luật, bao

gồm: thanh tra về những lĩnh vực thuộc thẩm quyền quản lý của Bộ Tư pháp; giải quyết khiếu nại, tố cáo được tiến hành theo trình tự thanh tra; thực hiện các nhiệm vụ quản lý công tác thanh tra (như quản lý công tác thanh tra của Sở Tư pháp...).

c) Về quyền hạn của thanh tra viên:

Để phát huy vai trò của thanh tra Bộ ngành nói chung và thanh tra Tư pháp nói riêng, việc tăng cường quyền hạn cho thanh tra viên là yêu cầu cần thiết. Trong dự kiến phương án đổi mới về tổ chức và hoạt động thanh tra theo hướng đổi mới toàn diện thì thanh tra viên có quyền xử lý tại chỗ đối với các hành vi vi phạm pháp luật. Có quyền thu hồi tiền, tài sản của Nhà nước đã bị chiếm dụng, chiếm đoạt một cách bất hợp pháp bị sử dụng sai mục đích, được áp dụng xử phạt hành chính. Như vậy thanh tra viên của Thanh tra Bộ Tư pháp cũng được bổ sung các quyền hạn nêu trên. Tuy nhiên, việc thực hiện quyền hạn này như thế nào, phạm vi áp dụng đến đâu, đối tượng áp dụng, trình tự, thủ tục tiến hành cần phải được nghiên cứu thêm và phải có quy định đầy đủ, chi tiết và chặt chẽ. Nó không chỉ được quy định trong những văn bản pháp luật điều chỉnh về Thanh tra Bộ ngành trong đó có Thanh tra Bộ Tư pháp mà còn phải được điều chỉnh trong các văn bản pháp luật về xử lý vi phạm hành chính trong từng ngành và lĩnh vực.

Trong tình hình hiện nay, trên cơ sở quy định của các văn bản hiện hành thì việc xử phạt hành chính đã được quy định như Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính (thanh tra Nhà nước chuyên ngành có quyền xử phạt đối với một số hành vi vi phạm). Tất nhiên việc xác định thế nào là thanh tra chuyên ngành, ai là thanh tra viên chuyên ngành trong các tổ chức thanh tra Bộ, ngành hiện nay đang còn bàn cãi và chưa được quy định thật cụ thể, đầy đủ trong các văn bản pháp luật. Bản thân các tổ chức thanh tra Bộ, ngành cũng được tổ chức và hoạt động hết sức đa dạng. Có nơi Thanh tra Bộ bao gồm cả thanh tra Bộ và thanh tra chuyên ngành như ở Bộ Văn hoá, Bộ Y tế, Bộ Khoa học Công nghệ và Môi trường. Trái lại cũng có nơi thanh tra Bộ và thanh tra chuyên ngành độc lập với nhau như ở Bộ Nông nghiệp và phát triển Nông thôn, Bộ Giao thông vận tải, Bộ Lao động Thương binh và xã hội.

Đối với Bộ Tư pháp, hiện nay chưa xác định được đó có phải là thanh tra chuyên ngành hay không và hiện tại chỉ có một tổ chức thanh tra duy nhất. Trong hoạt động, Thanh tra Bộ Tư pháp có quyền tiến hành thanh tra và xử lý một số

trường hợp mang tính chuyên môn, chuyên sâu như về quản lý công tác tư pháp khác, cụ thể là thanh tra, kiểm tra đối với tổ chức và hoạt động của luật sư, công chứng, giám định, hộ tịch và công tác tư pháp khác. Đối với những trường hợp này khi phát hiện những hành vi vi phạm pháp luật mà đối tượng là các cá nhân, tổ chức ngoài xã hội thì cần giao cho Thanh tra Bộ Tư pháp có quyền xử phạt. Còn đối với những cơ quan, tổ chức Nhà nước, công chức nếu có các hành vi vi phạm thì cần áp dụng biện pháp xử lý kỷ luật.

Như vậy, việc trao cho thanh tra viên Tư pháp được quyền xử phạt vi phạm hành chính cần phải được nghiên cứu và quy định cụ thể trong từng trường hợp, từng lĩnh vực nhất định và phải được quy định trong những văn bản pháp luật điều chỉnh về lĩnh vực đó.

Ngoài ra các quyền hạn khác của thanh tra viên Tư pháp cần áp dụng theo những quy định đã được Pháp lệnh thanh tra quy định tại Điều 24 và được cụ thể hoá bằng Nghị định số 191/HĐBT ngày 18/6/1991, Thông tư số 01, 03 của Tổng Thanh tra Nhà nước và một số văn bản pháp luật khác. Đó là các quyền; yêu cầu cung cấp thông tin, tài liệu, thu thập chứng cứ và yêu cầu đối tượng thanh tra trả lời chất vấn; tiến hành các biện pháp xử lý nghiệp vụ; xử lý đối với người có hành vi vi phạm pháp luật. Tuy nhiên, để tăng cường tính pháp lý cho việc thực thi các quyền hạn của thanh tra, trong thời gian tới cần nghiên cứu việc áp dụng các quyền hạn này một cách cụ thể, đầy đủ và chặt chẽ hơn, nhất là việc quy định những điều kiện áp dụng, thời hạn áp dụng, hậu quả pháp lý, trách nhiệm của thanh tra viên trong việc áp dụng quyền hạn đó. Đặc biệt là các quyền về xử lý đối với người có hành vi vi phạm pháp luật vì nó liên quan đến thẩm quyền quản lý và xử lý kỷ luật cán bộ, quyền về tài sản và quyền cơ bản khác của công dân.

THỰC TRẠNG VỀ TỔ CHỨC VÀ BỘ MÁY HOẠT ĐỘNG CỦA THANH TRA SỞ TƯ PHÁP HÀ NỘI

TS. Nguyễn Vĩnh Oánh - Giám đốc Sở Tư pháp Hà Nội
Nguyễn Xuân Kiên - Chánh thanh tra Sở Tư pháp Hà Nội

Pháp lệnh Thanh tra ngày 01.04.1990 đã xác định *"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"*. Cũng chính vì vậy, ngay sau khi nước nhà giành độc lập, ngày 23.11.1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh ký sắc lệnh số 64/SL thành lập ban thanh tra đặc biệt của Chính phủ - tiền thân của hệ thống thanh tra Nhà nước ngày nay.

Căn cứ vào điều 19 của Pháp lệnh thanh tra, các Điều 4, 5 của Nghị định số 244-HĐBT ngày 30.6.1990 của Hội đồng Bộ trưởng và Thông tư số 124/TT-TTr ngày 18.7.1990 của Tổng thanh tra Nhà nước quy định, hướng dẫn về tổ chức, bộ máy và hoạt động của Thanh tra Sở; Xuất phát từ yêu cầu, nhiệm vụ của Ngành Tư pháp *"Thực hiện thanh tra chuyên ngành theo quy định của pháp luật"*, Ngày 21.3.1994, Bộ trưởng Bộ Tư pháp có quyết định số 141/QĐ-QLTA-THA quy định về việc phân cấp quản lý về mặt tổ chức các Tòa án nhân dân, huyện, thị, thành phố thuộc tỉnh và Phòng thi hành án, Đội thi hành án trong đó có quy định tại Khoản 9, Điều 1 *"Trong phạm vi, chức năng, nhiệm vụ của mình, kiểm tra công tác của Tòa án được phân cấp quản lý, thanh tra, giải quyết các khiếu nại, tố cáo đối với công chức của các Tòa án này, trừ các khiếu nại về xét xử"*. Cũng tại Điều 9, Khoản 2 của Quyết định này quy định: *"Kiểm tra công tác của Phòng thi hành án, Đội thi hành án, thanh tra, giải quyết các khiếu nại, tố cáo đối với công chức của Phòng thi hành án, Đội thi hành án, trừ khiếu nại về nghiệp vụ thi hành án"*. Mặt khác, Sở Tư pháp là cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố quản lý công tác trong phạm vi địa phương. Chính vì vậy, ngày 10.3.1995, Giám đốc Sở Tư pháp thành phố Hà Nội có Công văn số 122/CV-TP đề nghị Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội về việc *"Xin thành lập thanh tra Nhà nước Sở Tư pháp thành phố Hà Nội"*. Ngày 24.4.1995, Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành

phố Hà Nội ra Quyết định số 983/QĐ-UB về việc *"Thành lập Thanh tra Nhà nước Sở Tư pháp thành phố Hà Nội; Thanh tra Nhà nước Sở Tư pháp thực hiện: chức năng, quyền hạn, nhiệm vụ, tổ chức Bộ máy theo quy định của Pháp lệnh Thanh tra"*.

I. Thực trạng về tổ chức Bộ máy của Thanh tra Sở Tư pháp thành phố Hà Nội

Căn cứ vào Quyết định số 983/QĐ-UB về việc *"Thành lập Thanh tra Nhà nước Sở Tư pháp thành phố Hà Nội"*, Giám đốc Sở Tư pháp đã có quyết định số 39/QĐ-TP ngày 10.5.1995 về việc *"Thành lập Thanh tra Nhà nước Sở Tư pháp, Thanh tra Sở chịu sự chỉ đạo trực tiếp của Giám đốc Sở và chỉ đạo của Thanh tra thành phố về công tác tổ chức nghiệp vụ thanh tra"*. Thanh tra Sở có con dấu riêng (không sát nhập với tổ chức chuyên môn khác).

Về bộ máy của Thanh tra Sở Tư pháp thành phố Hà Nội, theo tờ trình về việc xin thành lập Thanh tra Nhà nước Sở Tư pháp thành phố Hà Nội ngày 10.3.1995 có Chánh thanh tra và từ 03 đến 04 cán bộ thanh tra. Thực tế, cho đến nay, thanh tra Sở Tư pháp được biên chế 03 đồng chí trong đó có Chánh thanh tra và 2 chuyên viên. Chánh thanh tra chịu trách nhiệm trực tiếp trước Giám đốc Sở và Chánh thanh tra thành phố về toàn bộ công tác thanh tra trong phạm vi quản lý nhà nước của Sở, 2 chuyên viên thực hiện nhiệm vụ do Chánh thanh tra giao. Hầu hết số cán bộ thanh tra Sở Tư pháp có thời gian làm công tác trong Ngành pháp luật (một đồng chí nguyên là Chánh án quận, một đồng chí đã qua thẩm phán, Phó trưởng phòng quản lý Tòa án quận, huyện và một đồng chí đã từng là Phó chánh văn phòng Sở Tư pháp) Tuổi đời nhiều nhất là 57 tuổi, ít nhất là 42 tuổi (tính năm 1995), 100% là Đảng viên Đảng Cộng sản Việt Nam và ít nhiều đã có kinh nghiệm trong công tác Tư pháp, 66,7% có trình độ Đại học pháp lý, 33,3% là trình độ trung cấp Tòa án. Đến tháng 10 năm 1998 một đồng chí chuyên viên đã đến tuổi nghỉ chế độ hưu trí. Hiện nay còn một Chánh thanh tra và một chuyên viên, chưa có ai được bổ nhiệm thanh tra viên. Thanh tra Sở và một phòng nghiệp vụ trong Sở là một Chi bộ Đảng trong Đảng Bộ cơ quan Sở Tư pháp trực thuộc quận uỷ Hoàn Kiếm.

II. Thực trạng hoạt động của Thanh tra Sở Tư pháp Hà Nội trong những năm qua:

Thanh tra Sở Tư pháp là một bộ phận trong Bộ máy tổ chức của Sở Tư pháp "Sở Tư pháp là cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân thành phố, có chức năng giúp UBND cùng cấp thực hiện quản lý Nhà nước về công tác Tư pháp trong phạm vi địa phương và chịu sự chỉ đạo và quản lý về chuyên môn nghiệp vụ của Bộ Tư pháp". Hiện nay tổ chức bộ máy của Sở gồm có: Các phòng nghiệp vụ (Văn bản pháp quy, Phổ biến giáo dục pháp luật, quản lý Tòa án, tổ chức đào tạo, Tư pháp khác, Trung tâm dịch vụ bán đấu giá tài sản, Công chứng Nhà nước, Văn phòng Sở và Thi hành án, Tòa án nhân dân quận, huyện theo sự phân cấp của Bộ trưởng Bộ Tư pháp). Ngoài các phòng nghiệp vụ thuộc Sở còn lại việc quản lý Nhà nước của Sở còn lại có tính chất hiệp quản và phối hợp cùng quản lý là chính.

Căn cứ Pháp lệnh thanh tra và tờ trình UBND thành phố Hà Nội về việc thành lập Thanh tra Sở Tư pháp ngày 10.3.1995, hoạt động của Thanh tra Sở có nhiệm vụ như sau:

1. Thực hiện quyền thanh tra trong phạm vi quản lý Nhà nước của Sở và quản lý công tác thanh tra đối với các đơn vị do Sở quản lý trực tiếp.
2. Tiếp dân, nhận đơn và xử lý đơn, kiến nghị Giám đốc Sở giải quyết khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền của Giám đốc Sở. Giải quyết khiếu nại, tố cáo mà thủ trưởng cơ quan đơn vị do Sở trực tiếp quản lý đã giải quyết nhưng đương sự còn khiếu nại hoặc phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật.
3. Hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện các quy định về công tác thanh tra và việc xét, giải quyết khiếu nại, tố cáo đối với thủ trưởng cơ quan, đơn vị do Sở trực tiếp quản lý trong đó có cả thành hội luật gia Hà Nội, công tác công chứng Nhà nước thành phố và các phòng chuyên môn thuộc sở.
4. Xem xét làm rõ các vụ khiếu nại, tố cáo về phẩm chất đạo đức của công chức, viên chức trong ngành (bao gồm cả các Tòa án, Đội thi hành án quận, huyện).
5. Thường trực ban chỉ đạo chống tham nhũng, buôn lậu của Sở ?.
6. Các việc đột xuất về công tác thanh tra do Thành phố giao cho Sở.

Từ những căn cứ nêu trên, được sự chỉ đạo của Giám đốc Sở và Chánh thanh tra thành phố, với biên chế 03 đồng chí (Chánh thanh tra và 02 chuyên viên), trong 03 năm qua thanh tra Sở đã có nhiều cố gắng mặc dù còn gặp nhiều khó khăn,

vướng mắc nhưng thực trạng đã có những hoạt động như sau:

1. Về xây dựng kế hoạch, chương trình công tác và phân công bố trí cán bộ thanh tra:

Trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ của Sở, căn cứ chương trình công tác của Sở và thanh tra thành phố, thanh tra Sở đã xây dựng chương trình công tác của từng năm báo cáo Giám đốc và Chánh thanh tra thành phố. Căn cứ chương trình công tác năm để ra chương trình hoạt động của từng quý, 6 tháng và có báo cáo kết quả kết quả hoạt động với Giám đốc Sở và Thanh tra thành phố để có hướng chỉ đạo.

Về phân công cán bộ: Chánh thanh tra phụ trách chung, chịu trách nhiệm trước Giám đốc Sở và Chánh thanh tra thành phố, một cán bộ theo dõi, xem xét, đề xuất những phần việc thuộc phần khối Toà án quận, huyện và nội bộ cơ quan sở. Một cán bộ theo dõi, xem xét, đề xuất những phần việc thuộc phần khối thi hành án, quận, huyện và các đơn vị còn lại thuộc thẩm quyền quản lý Nhà nước của Giám đốc Sở. Ngoài ra những công việc đột xuất được giao tùy theo khả năng hoàn thành công việc để phân công.

2. Hoạt động về công tác tiếp dân, nhận và xử lý đơn.

Có thể nói "Công tác tiếp dân, nhận và xử lý đơn" là một nhiệm vụ hết sức quan trọng của Đảng và Nhà nước ta, nhất là những năm gần đây ngày một tăng cường củng cố và hoàn thiện. Thanh tra Sở Tư pháp bước đầu coi đây là một trong những hoạt động chính trong nhiệm vụ, chức năng của mình. Căn cứ pháp lệnh khiếu nại, tố cáo và Quy định tiếp công dân số 1418/QĐ-UB ngày 23.4.1996 của uỷ ban nhân dân thành phố Hà Nội, Thanh tra Sở đã tham mưu giúp lãnh đạo sở soạn thảo ban hành quy chế tiếp công dân của cơ quan. Ngày 7.8.1997, Chính phủ ban hành nghị định 89/CP, kèm theo quy chế tổ chức tiếp công dân, Thanh tra Sở đã kịp thời sửa đổi nội quy tiếp dân của cơ quan và được Giám đốc sở ban hành ngày 25.8.1997 thay thế nội quy tiếp dân trước đây và được niêm yết công khai tại Trụ sở cơ quan. Việc tổ chức tiếp dân được duy trì thường xuyên ổn định, có trụ sở tiếp dân và phân công tiếp theo lịch vào các buổi sáng thứ ba, tư, năm và sáu trong tuần. Cán bộ tiếp dân đã ghi chép đầy đủ những phản ánh, kiến nghị, yêu cầu vào sổ tiếp dân, giải thích hướng dẫn công dân khi không thuộc thẩm quyền hoặc báo cáo lãnh đạo giải quyết. Đôn đốc, kiểm tra công tác tiếp dân đối với các đơn vị

thuộc sở quản lý. Trong 3 năm qua, Thanh tra Sở đã phối hợp cùng các phòng liên quan kiểm tra tình hình công tác tiếp dân, giải quyết đơn thư của các đơn vị: Toà án huyện Gia Lâm, Ba Đình, Đông Anh, Thanh trì, Sóc Sơn; Đội thi hành án Đống Đa, Hai Bà Trưng, Đông Anh, Sóc Sơn, Từ Liêm. Qua kiểm tra đều có kết luận và kiến nghị để làm tốt công tác tiếp dân, giải quyết đơn thư. Hầu hết các đơn vị qua kiểm tra đều có niềm yết lịch tiếp dân, nội quy tiếp và lãnh đạo trực tiếp tiếp dân hạn chế việc đơn thư gửi vượt cấp như trước đây.

Kết quả giải quyết đơn thư từ khi thành lập Thanh tra Sở đến nay:

Từ tháng 5 năm 1995 đến nay, Thanh tra Sở được Giám đốc sở giao nghiên cứu, xem xét 201 đơn. Số đơn, thư này được gửi đến qua đường công văn và được nghiên cứu phân loại. Hầu hết số đơn thư trên không thuộc thẩm quyền giải quyết như: Khiếu nại về tranh chấp nhà đất, đền bù giải phóng mặt bằng, xin hoãn thi hành án, chống án, tố cáo vi phạm luật đất đai, xây dựng trái phép, đánh nhau, khởi tố bị can...Số đơn thư được giao giải quyết theo thẩm quyền là 05 đơn. Trong số 05 đơn này, Thanh tra Sở tổ chức thu thập, xác minh tài liệu, kết luận, kiến nghị và được sự đồng tình của cả hai phía. Kết quả Giám đốc Sở đã ký luật với hình thức khiển trách đối với Đội trưởng và một số cán bộ Đội thi hành án quận Tây Hồ. Cũng cố tổ chức, hoạt động theo đúng pháp luật nhằm góp phần tăng cường hiệu lực quản lý và hoàn thành tốt nhiệm vụ chuyên môn. Số đơn thư còn lại chuyển tải hoặc hướng dẫn công dân đến nơi có thẩm quyền xem xét, giải quyết theo quy định của pháp luật.

3. Hoạt động về công tác kiểm tra, thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật.

Căn cứ pháp lệnh thanh tra và chương trình công tác năm. Thực hiện chủ trương của Giám đốc Sở, trong 3 năm qua, thanh tra Sở Tư pháp đã phối hợp cùng Phòng thi hành án kiểm tra công tác tài chính, thu nộp ngân sách Nhà nước theo quyết định của bản án đã có hiệu lực pháp luật đối với các Đội thi hành án Sóc Sơn, Gia Lâm, Đông Anh và Hoàn Kiếm. Qua kiểm tra, kết luận các đơn vị đều chấp hành tốt nguyên tắc tài chính, kế toán, không lưu giữ lượng tiền mặt quá quy định, sổ sách ghi chép đúng cột mục theo mẫu chung thống nhất của Bộ Tư pháp.

Trong năm 1996 theo yêu cầu của Công an quận Hai Bà Trưng, thực hiện

chỉ đạo của Giám đốc Sở, Thanh tra Sở đã tiến hành lập đoàn thanh tra việc chấp hành chính sách pháp luật ở Đội thi hành án quận Hai Bà Trưng. Qua thanh tra đã có kết luận và những kiến nghị nhằm củng cố, xây dựng và rút kinh nghiệm chung những thiếu sót trong công tác quản lý, điều hành của Lãnh đạo và việc chỉ tiêu tiền chi phí cưỡng chế thi hành án. Kết luận và những kiến nghị đó đã được sự nhất trí, đồng tình ủng hộ và áp dụng có hiệu quả. Đơn vị này đã tiếp thu và khắc phục tốt, là bài học chung cho các đơn vị khác.

4. Hoạt động của Thanh tra Sở về công tác chống tham nhũng, buôn lậu:

Căn cứ Quyết định số 87/QĐ - TC ngày 05.9.1996 của Giám đốc Sở Tư pháp giao cho Thanh tra Sở thường trực Ban chỉ đạo chống tham nhũng, buôn lậu trong ngành Tư pháp Hà Nội. Trong những năm qua, Thanh tra Sở đã căn cứ chương trình, kế hoạch công tác chống tham nhũng, buôn lậu của Ban chỉ đạo thành phố để xây dựng chương trình, biện pháp chống tham nhũng, buôn lậu trong Ngành. Thông qua công tác kiểm tra, thanh tra giải quyết khiếu nại, tố cáo để làm tốt công tác chống tham nhũng, buôn lậu. Tham mưu, giúp lãnh đạo bằng những văn bản nhắc nhở, đôn đốc các đơn vị thực hiện tốt việc tiếp dân, đảm bảo đúng nguyên tắc thu, chi, nộp tiền thi hành án, củng cố công tác bảo vệ an toàn cơ quan, chống thất thoát, mất mát, hư hỏng tang vật, ngăn ngừa những hiện tượng ở những khâu dễ xảy ra tiêu cực. Hàng quý có báo cáo kết quả, cuối năm có sơ kết đánh giá công tác tham nhũng, buôn lậu trong Ngành.

Ngoài những hoạt động trên, trong những năm qua, Thanh tra Sở Tư pháp Hà Nội được Giám đốc Sở giao thường trực ban chỉ đạo thực hiện Nghị định 19/CP ngày 16.4.1996 của Chính Phủ về việc theo dõi, đôn đốc, soạn thảo, ban hành 05 loại biểu mẫu về công tác giáo dục tại phường, xã, thị trấn đối với người vi phạm pháp luật. Tham gia, tổ chức những hội nghị tư vấn pháp luật về công tác thi hành án, về tranh chấp đất đai, nhà vắng chủ khi có yêu cầu của thành phố và các quận huyện.

Trên đây là thực trạng về tổ chức bộ máy và hoạt động của Thanh tra Sở Tư pháp Hà Nội trong 3 năm qua. Từ thực trạng đó, chúng tôi thấy thanh tra các Sở Tư pháp nói chung và Thanh tra Sở Tư pháp Hà Nội nói riêng đang còn là mới mẻ, cơ chế hoạt động còn gặp nhiều khó khăn vướng mắc, sự quan tâm, chỉ đạo về nghiệp

vụ còn hạn chế. Đặc thù của Sở Tư pháp không như các Sở khác về mặt quản lý Nhà nước cũng như đối tượng quản lý và chức năng, nhiệm vụ. Hầu hết các đơn vị do Sở Tư pháp quản lý Nhà nước có tính chất hiệp quản, song trùng. Sự chỉ đạo cụ thể bằng văn bản đối với Thanh tra Sở Tư pháp chưa có mà mới đang trong thời kỳ nghiên cứu, vận dụng pháp luật chung. Do vậy hoạt động của Thanh tra Sở Tư pháp Hà Nội trong những năm qua chỉ là vừa làm vừa học tập, thận trọng rút kinh nghiệm và mong muốn có sự chỉ đạo thống nhất về tổ chức, bộ máy và hoạt động của Thanh tra ngành Tư pháp, góp phần tăng cường hiệu lực quản lý Nhà nước, thực hiện đầy đủ chính sách, pháp luật và phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa.

Từ những căn cứ nêu trên, chúng tôi xin kiến nghị, đề xuất một số vấn đề sau:

1. Về xây dựng lực lượng và thể chế của ngành:

- Về công tác tổ chức và điều hành cần kết hợp chặt chẽ giữa lãnh đạo theo ngành và theo cấp quản lý để đáp ứng tính chất đặc thù của công tác thanh tra trong Ngành.

2. Quan tâm, chăm lo, kiện toàn, củng cố thanh tra cấp ngành mình đủ mạnh về tổ chức cán bộ. Chú trọng đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ cho cán bộ thanh tra ngành Tư pháp. Hàng năm nên tiến hành mở các hội nghị chuyên đề hoặc tổng kết mở rộng sự giao lưu học hỏi kinh nghiệm của nhau.

3. Nhà nước sớm ban hành, hoàn thiện các văn bản pháp luật về công tác thanh tra phù hợp với tình hình nhiệm vụ mới, tránh sự chồng chéo giữa các ngành, các cấp nhất là cần làm thật rõ hoạt động thanh tra, kiểm tra, kiểm sát...

4. Nghiên cứu kinh nghiệm thanh tra Tư pháp các nước để vận dụng phù hợp với hoàn cảnh, điều kiện của Việt Nam để xây dựng thanh tra ngành trong điều kiện mới khi được giao thêm các nhiệm vụ to lớn, nặng nề hơn.

THỰC TRẠNG CÔNG TÁC TIẾP CÔNG DÂN CỦA BỘ TƯ PHÁP VÀ KIẾN NGHỊ

Trần Đăng Định
Thanh tra Bộ Tư pháp

I. Sự cần thiết của việc nghiên cứu:

Tiếp công dân là nhiệm vụ củ cơ quan Nhà nước, nó có ý nghĩa rất quan trọng trong việc đảm bảo các quyền và lợi ích cơ bản của công dân mà Hiến pháp nước CHXHCNVN đã ghi nhận. Tiếp công dân là một công việc có ý nghĩa rất quan trọng đối với việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân, phát huy quyền làm chủ của nhân dân trong việc xây dựng và quản lý Nhà nước theo phương châm dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra; đảm bảo đúng tính chất Nhà nước CHXHCNVN là nước của dân, do dân và vì dân.

Bộ Tư pháp là cơ quan của Chính phủ, quản lý nhiều lĩnh vực có liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích của công dân, nhất là trong công tác thi hành án dân sự, quản lý Tòa án địa phương, quản lý Luật sư, công chứng, hộ tịch,...Hàng ngày, trong phạm vi cả nước phát sinh rất nhiều khiếu kiện. Trong khi đó, các cấp, các ngành chưa thực sự quan tâm giải quyết dứt điểm các khiếu nại, tố cáo của công dân dẫn đến tình trạng nhiều trường hợp công dân trực tiếp đến Bộ Tư pháp để yêu cầu giải quyết. Mặt khác, do nhận thức của công dân và của một số cơ quan Nhà nước chưa đầy đủ về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ Tư pháp, cho nên có nhiều nội dung đơn khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền của các cơ quan khác như Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Bộ công An, Tổng cục địa chính...nhưng vẫn hướng dẫn cho công dân đến khiếu nại, tố cáo với Bộ Tư pháp. Hơn nữa chức năng của Bộ Tư pháp ngày càng tăng thêm, nặng nề hơn, như gần đây là nhiệm vụ trợ giúp pháp lý, bán đấu giá...nên số lượng công dân đến khiếu nại, tố cáo ngày một tăng và nội dung khiếu tố cũng phức tạp hơn nhiều.

Việc tổ chức tiếp và giải quyết các khiếu nại, tố cáo của công dân ở phòng tiếp công dân của Bộ cũng như của các đơn vị liên quan của Bộ Tư pháp trong

thời gian qua mặc dù đã có nhiều cố gắng, nhưng cũng nảy sinh vấn đề bất cập, dẫn đến hiệu quả chưa được như mong muốn, đôi lúc còn gây phiền hà cho công dân và khó khăn cho cán bộ, công chức làm công tác tiếp dân.

Tại kỳ họp thứ IV - Quốc Hội khoá X đã thông qua Luật khiếu nại, tố cáo, có hiệu lực từ ngày 1.1.1999. trong đó có quy định việc tổ chức tiếp công dân (chương V); sau đó Chính phủ đã có những văn bản hướng dẫn thi hành luật, các cơ quan chức năng đã có những văn bản cụ thể hoá các quy định của Luật trong đó có việc tiếp công dân. Tuy nhiên công tác tiếp công dân của Bộ Tư pháp vẫn tiến hành theo Quy chế cũ (ban hành theo Quyết định số 769/QĐ-BTP ngày 16.7.1996 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp) vì vậy nhiều vấn đề thực tế đặt ra, cách giải quyết chưa đáp ứng được yêu cầu của tình hình mới.

Vì vậy, việc nghiên cứu để thấy rõ thực trạng của công tác tiếp công dân của Bộ Tư pháp đánh giá đúng những kết quả, tồn tại, tìm ra những nguyên nhân để có kiến nghị, tìm ra những giải pháp là một nhu cầu cấp thiết góp phần từng bước cải tiến các thủ tục hành chính, hoàn thiện tổ chức quản lý hành chính Nhà nước trong công tác tiếp công dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân ở Bộ Tư pháp.

II. Thực trạng công tác tiếp công dân của Bộ Tư pháp:

1. Những quy định chung về tiếp công dân:

Luật khiếu nại, tố cáo được Quốc Hội khoá X kỳ họp thứ IV thông qua ngày 23.11.1998 và có hiệu lực thi hành từ 1.1.1999 đã giành cả chương V bao gồm 6 điều (từ điều 74 - Điều 79) quy định việc tổ chức tiếp công dân, Chính phủ đã ban hành nghị định số 67/1999/NĐCp ngày 7.8.1999 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật khiếu nại, tố cáo. Trong đó có chương IV gồm 8 điều (từ điều 51 đến điều 58) quy định việc tổ chức tiếp công dân.

Nội dung cơ bản của Chương V Luật khiếu nại, tố cáo quy định việc tổ chức tiếp công dân, quy định trách nhiệm của Thủ trưởng các cơ quan Nhà nước trực tiếp tiếp công dân và tổ chức tiếp công dân (Điều 74). Việc tiếp công dân phải được tiến hành tại Trụ sở, phải đảm bảo các cơ sở, điều kiện thuận tiện, có niềm yết lịch tiếp công dân, Nội quy tiếp công dân. Quy định thời gian tiếp công dân của Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp, Thủ trưởng các cơ quan Nhà nước (Điều 76). Trách nhiệm cụ thể của người tiếp công dân (Điều 77) quyền và nghĩa vụ của

người đến khiếu nại, tố cáo tại nơi tiếp công dân (Điều 78). Nghiêm cấm việc cản trở gây phiền hà, sách nhiễu đối với công dân, nghiêm cấm việc gây rối trật tự nơi tiếp công dân, xúc phạm uy tín, danh dự cơ quan Nhà nước, người thi hành nhiệm vụ, công vụ (Điều 79).

Từ những quy định trên Nghị định 67/1999/NĐ-CP đã quy định chi tiết, cụ thể công tác tổ chức tiếp công dân ở cơ quan Nhà nước.

2. Quy chế tiếp công dân của cơ quan Bộ Tư pháp

Căn cứ Pháp lệnh khiếu nại, tố cáo của công dân do Hội đồng Nhà nước ban hành ngày 7.5.1991 và Nghị Định 38/HĐBT của Hội đồng Bộ trưởng hướng dẫn thi hành Pháp lệnh khiếu nại, tố cáo của công dân và các văn bản của Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng cũng như của Thủ tướng Chính phủ, Ngày 16.7.1996 Bộ trưởng Bộ Tư pháp đã ký Quyết định số 769/QĐ-BTP ban hành quy chế tiếp công dân của cơ quan Bộ Tư pháp.

Quy chế tiếp công dân của cơ quan Bộ tư pháp gồm 3 chương:

Chương I: Những quy định chung, gồm 3 điều (từ điều 1 đến điều 3), quy định những điểm chung có tính nguyên tắc về tiếp công dân, Bộ Tư pháp có trách nhiệm tiếp công dân để tiếp nhận các kiến nghị khiếu nại, tố cáo có nội dung thuộc thẩm quyền quản lý Nhà nước của Bộ Tư pháp, việc tiếp công dân chỉ tiến hành tại Phòng tiếp công dân của Bộ Tư pháp.

Chương II. Những quy định cụ thể gồm 7 điều (từ Điều 4 đến Điều 10) quy định cụ thể về địa điểm tiếp công dân của Bộ Tư pháp, hình thức tiếp công dân; Lãnh đạo Bộ hàng tháng tiếp công dân vào 2 ngày 10 và 25; quy định trình tự tiếp công dân, trách nhiệm của cán bộ tiếp công dân; quyền và nghĩa vụ của công dân khi đến Phòng tiếp công dân để góp ý kiến, khiếu nại, tố cáo.

Chương III: Tổ chức thực hiện, Điều 11 quy định trách nhiệm của các cơ quan trong việc thực hiện quy chế tiếp công dân của cơ quan Bộ Tư pháp.

Từ khi ban hành quy chế tiếp công dân của cơ quan Bộ Tư pháp đã tạo ra một bước chuyển biến quan trọng trong công tác tiếp công dân của Bộ, cơ sở vật chất của Phòng tiếp dân được quan tâm, cán bộ tiếp công dân chuyên trách của Thanh tra Bộ và cán bộ tiếp dân của các đơn vị đã nêu cao trách nhiệm, việc tiếp dân đi vào nề nếp.

3. Thực trạng việc tổ chức tiếp công dân của Bộ Tư pháp.

a. Tình hình tổ chức tiếp công dân:

Hiện nay công tác tiếp công dân của cơ quan Bộ Tư pháp chủ yếu được tiến hành tại phòng tiếp công dân tại trụ sở của cơ quan Bộ Tư pháp 25A - Cát Linh - Hà Nội; Để đảm bảo cho nhân dân đối với các tỉnh phía nam, Văn phòng 2 của Bộ đảm nhiệm việc tiếp công dân ở Trụ sở số 30 Trần Cao Vân - Thành phố Hồ Chí Minh.

Bộ Tư pháp giao cho Thanh tra Bộ đảm nhiệm công tác tổ chức tiếp công dân, ở phía nam do Văn phòng 2 của Bộ đảm nhiệm. Thanh tra Bộ đã cử 2 chuyên viên pháp lý thường trực tiếp công dân và làm một số nhiệm vụ khác của Thanh tra Bộ có liên quan mật thiết với việc tiếp công dân như: Xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo, trợ giúp pháp lý...

Chuyên viên pháp lý thường trực tiếp công dân của Thanh tra Bộ thường trực thường xuyên tại Phòng tiếp công dân của Bộ là đầu mối tiếp công dân, tiếp nhận đơn thư khiếu nại, tố cáo do công dân trực tiếp đến Phòng tiếp dân gửi hoặc trình bày. Đồng thời cũng là người trực tiếp tiếp công dân, giải quyết các vấn đề thuộc phạm vi thẩm quyền như: Giải thích pháp luật cho công dân, hướng dẫn công dân trực tiếp đến khiếu nại, tố cáo ở những nơi có thẩm quyền; Thông báo để lãnh đạo các đơn vị liên quan trực tiếp hoặc cử người của đơn vị tiếp công dân tại Phòng tiếp công dân của Bộ.

Các chuyên viên pháp lý của Thanh tra Bộ thường trực tiếp công dân nói chung rất nhiệt tình phấn đấu, cố gắng hoàn thành nhiệm vụ, có kiến thức và trình độ (đều là cử nhân luật). Tuy nhiên cũng có một số hạn chế đó là kinh nghiệm thực tế và khả năng tiếp thu nhanh chóng kịp thời các đường lối chính sách và các quy định của pháp luật.

Cán bộ tiếp dân của các đơn vị liên quan khi được chuyên viên thường trực tiếp công dân của Thanh tra Bộ, thường là các đồng chí Vụ trưởng, Phó vụ trưởng hoặc chuyên viên của các đơn vị, có trách nhiệm trực tiếp tiếp nhận khiếu nại, tố cáo của công dân hoặc giải quyết các yêu cầu trực tiếp của công dân tại phòng tiếp công dân của Bộ.

Theo quy chế tiếp công dân của Bộ Tư pháp, mỗi tháng vào 10 và 25 hàng

tháng, lãnh đạo Bộ sẽ trực tiếp tiếp công dân; thực tế kể từ khi có Quy chế tiếp công dân của Bộ tới nay mới tổ chức được một buổi Bộ trưởng Bộ Tư pháp trực tiếp tiếp công dân để nghe hơn 20 người dân thành phố Hà Nội để đạt nguyện vọng giải quyết vấn đề nhà ở trong cải tạo công thương nghiệp và một số công dân đề nghị các vấn đề liên quan đến thi hành án dân sự.

b. Tình hình công dân đến khiếu nại, tố cáo tại Phòng tiếp công dân của Bộ Tư pháp hiện nay.

Hiện nay công dân đến khiếu nại, tố cáo tại Phòng tiếp công dân của Bộ Tư pháp ngày một tăng, trung bình mỗi tháng có từ 35 đến 45 lượt người.

Có khoảng một nửa số công dân trong số những người đến khiếu nại, tố cáo tại Phòng tiếp công dân của Bộ tư pháp khiếu tố những nội dung không thuộc thẩm quyền của Bộ Tư pháp. Đa số những nội dung này liên quan đến công tác điều tra, truy tố, xét xử và những vấn đề tranh chấp đất đai, những vấn đề liên quan đến chính sách cải tạo công thương nghiệp, tố cáo tư cách đạo đức, cán bộ... Một số công dân do không nhận thức đầy đủ chức năng, nhiệm vụ của Bộ Tư pháp nên họ khiếu nại, tố cáo sai đại chỉ, nhưng cũng có người biết rõ việc khiếu nại, tố cáo với Bộ Tư pháp là không đúng thẩm quyền nhưng họ vẫn đến nộp đơn trình bày để gây dư luận và muốn ngành tư pháp có ý kiến vào việc giải quyết của cơ quan có thẩm quyền, vì vậy họ cố nài ép cho kỳ được phiếu nhận đơn, phiếu chuyển đơn thư để sử dụng như "giấy thông hành" đến cơ quan có thẩm quyền.

Công dân đến khiếu nại, tố cáo thường đi từ 1 đến 2 người nhưng cũng có đoàn từ 20 đến 25 người thường xuyên hàng tháng cứ ngày 10 và 25 họ đến cơ quan yêu cầu được gặp Lãnh đạo Bộ, đó là những công dân thành phố Hà Nội khiếu nại đòi lại nhà trong cải tạo công thương nghiệp.

Do Trụ sở của Bộ ở Thủ đô Hà nội nên có nhiều trường hợp công dân Hà Nội có những vấn đề bức xúc trong việc xét xử của Tòa án hoặc trong việc thi hành án, họ trực tiếp đến khiếu nại, tố cáo tại Phòng tiếp dân của Bộ. Những người này thường nóng nảy, gây mất trật tự tại phòng tiếp dân.

Một nửa số công dân đến khiếu nại, tố cáo tại Phòng tiếp công dân của Bộ Tư pháp có nội dung thuộc thẩm quyền của Ngành tư pháp trong đó có:

+ 75% lượt người đến khiếu nại, tố cáo nội dung liên quan đến công tác thi

hành án dân sự.

+ 15% lượt người đến khiếu nại, tố cáo nội dung liên quan đến công tác quản lý Tòa án

+ Số còn lại là những khiếu nại, tố cáo nội dung liên quan đến công tác quản lý hộ tịch, giám định, công chứng, lý lịch Tư pháp...cả những vấn đề thuộc tư cách cán bộ của cơ quan Bộ Tư pháp.

Tại trụ sở Văn phòng 2 Bộ Tư pháp (30 Trần Cao Vân, thành phố Hồ Chí Minh); Văn phòng 2 của Bộ tổ chức thường xuyên công tác tiếp dân, có liên hệ thường xuyên trực tiếp với Thanh tra Bộ, Văn phòng Bộ để giải quyết các vấn đề vướng mắc thuộc công tác tiếp dân của Bộ.

III. Kết quả tiếp công dân và những vướng mắc

1. Kết quả tiếp công dân:

a. Kể từ sau khi Luật khiếu nại, tố cáo có hiệu lực thi hành (01.1.1999) đến nay, Thanh tra Bộ đã liên tục có những phương án đổi mới tổ chức, tăng cường công tác tiếp công dân và tổ chức một cuộc toạ đàm về việc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo và tiếp công dân, ngày 26.6.1999. Sau hội nghị này công tác tiếp công dân được quan tâm hơn.

b. Hiện nay, Thanh tra Bộ đã bố trí 2 chuyên viên thường trực tiếp công dân vì vậy : đã giải quyết nhanh chóng các thủ tục và đáp ứng được yêu cầu của công dân khi đến phòng tiếp công dân của cơ quan Bộ Tư pháp.

c. Do có sự phối hợp chặt chẽ, thường xuyên giữa thanh tra Bộ với các đơn vị liên quan nên những khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền giải quyết của đơn vị nào khi được cán bộ thường trực tiếp công dân thông báo các đơn vị đó cử cán bộ đủ khả năng tiếp và đáp ứng các yêu cầu chính đáng của công dân.

d. Cơ sở vật chất, trang thiết bị của Phòng tiếp công dân đã được nâng cấp thêm một bước: đủ bàn ghế, tủ hồ sơ, máy điện thoại...để phục vụ công tác tiếp dân của Phòng tiếp công dân.

e. Thanh tra Bộ kết hợp với Văn phòng Bộ đã giải quyết tốt vấn đề trật tự, an toàn tại phòng tiếp công dân.

2. Những vướng mắc, hạn chế:

a. Quy chế tiếp công dân của cơ quan Bộ Tư pháp:

Quy chế tiếp công dân của cơ quan Bộ Tư pháp (ban hành theo quyết định 769/QĐ ngày 16.7.1996 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp) có những điểm không còn phù hợp với quy định của Luật khiếu nại, tố cáo và các Văn bản của Chính phủ, ví dụ: Việc quy định Lãnh đạo Bộ mỗi tháng tiếp công dân 2 ngày của Quy chế tiếp công dân của cơ quan Bộ Tư pháp không phù hợp với quy định tại Quy chế tiếp công dân ban hành kèm theo Nghị định 89/CP của Chính phủ và thực tế nhu cầu tiếp công dân của Lãnh đạo Bộ chỉ cần một ngày trong tháng; một số nội dung khác cần thể hiện thành nội quy Phòng tiếp dân cũng cần sửa đổi.

Hiện nay, Phòng tiếp dân của cơ quan Bộ Tư pháp vẫn chưa có nội quy nên khó khăn cho việc ổn định trật tự, bố trí sắp xếp lịch tiếp dân.

b. Cán bộ tiếp công dân:

Cán bộ tiếp công dân nói chung còn nhiều hạn chế, chuyên viên thường trực tiếp công dân chưa am hiểu đầy đủ các chế độ chính sách, pháp luật hiện hành, ít kinh nghiệm thực tế để giải thích cho công dân, hướng dẫn cho công dân đến đúng cơ quan tổ chức có thẩm quyền giải quyết. Cán bộ tiếp công dân của các đơn vị được cử tiếp dân thường không đủ thẩm quyền hoặc uy tín, hoặc không có khả năng thuyết phục, giải thích ngay được yêu cầu của công dân để công dân phải đi lại nhiều lần, có nhiều trường hợp tỏ thái độ bức dọc, căng thẳng, to tiếng.

c. Cơ sở vật chất:

Cơ sở vật chất còn thiếu nhiều chưa đáp ứng được yêu cầu quy định của Nhà nước như: các thiết bị văn phòng, các phương tiện chống cháy, nổ, tủ thuốc cấp cứu ...cũng góp phần làm cho công tác tiếp dân chưa được kết quả như mong muốn.

IV. Những kiến nghị

Để khắc phục những tồn tại, đáp ứng được yêu cầu và những đòi hỏi của nhiệm vụ tiếp công dân, đảm bảo cho công dân thực hiện được quyền khiếu nại, tố cáo, tăng cường quản lý Nhà nước đối với các lĩnh vực do ngành Tư pháp quản lý, cần phải khẩn trương tiến hành một số công việc sau:

1. Đề nghị Bộ trưởng quyết định cho ban hành Quy chế tiếp công dân mới

thay thế cho Quy chế hiện hành, để phù hợp với quy chế tiếp công dân mà Chính phủ đã ban hành kèm theo Nghị định số 89/CP ngày 7.8.1997 và Luật Khiếu nại, tố cáo. Hiện nay Thanh tra Bộ đã hoàn chỉnh dự thảo Quy chế tiếp công dân của cơ quan Bộ Tư pháp trình Bộ trưởng từ tháng 2.2000.

2. Lãnh đạo Bộ, Lãnh đạo các đơn vị thuộc Bộ quan tâm hơn nữa và đặt nhiệm vụ tiếp công dân ngang tầm với yêu cầu thực tiễn hiện nay. Thanh tra Bộ phối hợp với Văn phòng Bộ bố trí để lãnh đạo Bộ tiếp công dân mỗi tháng 01 ngày. Thủ trưởng các đơn vị thuộc Bộ phải cử cán bộ có năng lực, có đủ thẩm quyền hoặc trực tiếp tiếp công dân để giải quyết dứt điểm các vấn đề thuộc thẩm quyền.

3. Về mặt tổ chức: Phòng tiếp công dân của cơ quan Bộ Tư pháp là một phòng của Thanh tra Bộ (có thể kiêm nhiệm một số nhiệm vụ khác) có từ 3-4 cán bộ; có trưởng phòng và các chuyên viên, đều phải có trình độ cử nhân luật và đã từng trải qua công tác thực tế, am hiểu pháp luật nhất là các lĩnh vực thuộc chức năng quản lý Nhà nước của Ngành Tư pháp; vận dụng chế độ, chính sách để có phụ cấp bồi dưỡng cho cán bộ trực tiếp tiếp công dân.

4. Trang bị cơ sở vật chất đầy đủ cho Phòng tiếp công dân; cần trang bị cho Phòng tiếp công dân một bộ máy vi tính để xử lý đơn thư theo dõi việc tiếp công dân và nối mạng vi tính với chương trình phần mềm của Thanh tra Nhà nước.

5. Phối hợp tốt với Cục trợ giúp pháp lý để vừa làm tốt công tác tiếp công dân vừa trợ giúp pháp lý cho các đối tượng cần được trợ giúp pháp lý.

THANH TRA NHÀ NƯỚC CHUYÊN NGÀNH - NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN

Phạm Văn Khanh

Phó Vụ trưởng Vụ Tổ chức Cán bộ

Thanh tra Nhà nước

Thanh tra hình thành và hoàn thiện cùng với sự ra đời và hoàn thiện của Nhà nước, gắn liền với hoạt động quản lý nhà nước. Nói đến quản lý nhà nước suy cho cùng là nói đến việc tổ chức, thực hiện quyền lực của Nhà nước đối với toàn xã hội. Trong đó biểu hiện tập trung nhất là quyền lực quản lý hành chính nhà nước. Thanh tra là phạm trù công cụ quản lý hành chính nhà nước, nhằm thực hiện sự kiểm soát từ phía Nhà nước đối với các đối tượng quản lý (bao gồm đối tượng trong hệ thống quản lý và ngoài hệ thống quản lý). Theo từ điển tiếng Việt thì "Thanh tra là kiểm soát, xem xét tại chỗ việc làm của địa phương, cơ quan, xí nghiệp. Nếu xét về nguồn gốc ngữ nghĩa thì khái niệm thanh tra bắt nguồn từ chữ "in-pectare" nghĩa là nhìn vào bên trong. Từ khái niệm trên cho thấy hoạt động điều hành quản lý khác với hoạt động chuyên môn nghiệp vụ trong quản lý. Như vậy các cơ quan thanh tra không có quyền giống như các cơ quan quản lý hành chính nhà nước. Điểm đặc trưng nhất của thẩm quyền các cơ quan thanh tra là xem xét, phát hiện đề xuất các giải pháp hoặc áp dụng các biện pháp hành chính nhằm phòng ngừa, ngăn chặn các hành vi vi phạm pháp luật, đảm bảo cho quá trình quản lý được liên tục, không ách tắc theo mục tiêu đã định trước. Kết quả hoạt động thanh tra không phải chỉ phát hiện vi phạm pháp luật mà điều quan trọng hơn là giúp cho chủ thể quản lý nắm bắt kịp thời thông tin khách quan từ hoạt động điều hành, chấp hành các quyết định quản lý. Đó là các thông tin phản ánh tính hợp pháp hoặc hợp lý trong quá trình thực hiện các quyết định quản lý. Nghĩa là các thông tin thanh tra phản ánh trung thực, khách quan, thực tế quá trình điều hành, chấp hành các quyết định quản lý. Điều đó đòi hỏi hoạt động thanh tra có tính độc lập nhất định và không phụ thuộc vào ý chí chủ quan của người quản lý.

Như vậy, thanh tra là phạm trù gắn liền với quản lý nhà nước, mỗi cơ quan thanh tra là công cụ không thể thiếu được trong quản lý nhà nước. Điều đó đã được Lê Nin chỉ rõ: "Quản lý đồng thời phải có thanh tra, quản lý và thanh tra là một chứ không phải là hai". Trong mối quan hệ đó thì quản lý là nhân tố có trước, quyết định mục tiêu yêu cầu, nội dung và phương thức tổ chức hoạt động thanh tra. Qua thực tiễn tổ chức hoạt động của Bộ máy nhà nước ở nước ta trong các thời kỳ và cũng như nghiên cứu kinh nghiệm tổ chức Bộ máy nhà nước của một số nước cho thấy: Mỗi lĩnh vực quản lý nhất định, trong điều kiện một cơ chế quản lý nhất định đòi hỏi phải có cơ chế tổ chức hoạt động thanh tra tương ứng và phù hợp. Vì vậy không thể có mô hình tổ chức hoạt động thanh tra chung cho mọi quốc gia, cho các giai đoạn lịch sử phát triển của một Nhà nước nào đó. Tuy nhiên, hoạt động thanh tra cũng có tác động tích cực đối với quản lý. Nếu hoạt động thanh tra có hiệu quả thì có tác động tích cực đến hoạt động quản lý, làm cho quá trình quản lý diễn ra liên tục, không bị ách tắc và đạt được mục tiêu đã định trước. Vấn đề đánh giá hiệu lực, hiệu quả hoạt động thanh tra không chỉ xem xét trên chính bản thanh tra mà vấn đề sâu xa của nó là phải xem xét trên giác độ hiệu lực, hiệu quả của quản lý nhà nước, trong đó thanh tra giữ vai trò là một công cụ quản lý. Mối quan hệ giữa hiệu lực, hiệu quả thanh tra với hiệu lực, hiệu quả quản lý đã được Lê Nin chỉ rõ: "ở đâu có nạn hối lộ và tham nhũng hoành hành thì ở đó phép nước, kỷ cương xã hội, pháp chế và thanh tra trở thành vô hiệu".

Mối quan hệ giữa thanh tra và quản lý nhà nước thể hiện thông qua mối quan hệ giữa thanh tra với cơ chế quản lý nhà nước, cơ chế điều chỉnh pháp luật. Trong mối quan hệ đó thì cơ chế quản lý nhà nước, cơ chế điều chỉnh pháp luật giữ vai trò quyết định. Do đó muốn xác định một cơ chế tổ chức hoạt động thanh tra phải trên cơ sở nghiên cứu, nắm vững cơ chế quản lý nhà nước, cơ chế điều chỉnh pháp luật cả về lý luận và thực tiễn.

Về cơ chế quản lý nhà nước : từ khi loài người bước sang thời kỳ văn minh, các hoạt động xã hội phải được quản lý bằng Nhà nước. Để quản lý mọi mặt đời sống xã hội có hiệu quả, chủ thể quản lý là Nhà nước nói chung và các cơ quan nhà nước nói riêng phải nhận thức đúng những quy luật vận động và phát triển của xã hội để xây dựng một cơ chế quản lý thích hợp. Vì vậy cơ chế quản lý nhà nước trước hết là nhân tố chủ quan, nhưng lại phụ thuộc vào đối tượng quản lý, tức là

phụ thuộc vào quy luật vận động và thuộc tính của đối tượng quản lý. Cơ chế quản lý nhà nước là cách thức mà nhờ nó chủ thể quản lý thực hiện việc quản lý có hiệu quả. Cơ chế quản lý nhà nước bao gồm nội dung quản lý và bộ máy quản lý. Hai yếu tố này hợp thành cấu trúc của cơ chế quản lý, chúng có mối liên hệ mật thiết với nhau, quy định lẫn nhau. Nội dung quản lý càng rộng, phức tạp thì bộ máy quản lý càng đa dạng, các yếu tố cấu thành bộ máy quản lý phải được tổ chức tinh vi, khoa học, cơ chế kiểm tra, thanh tra, giám sát phải linh hoạt có hiệu quả cao. Có thể nói mỗi nội dung quản lý nhất định đòi hỏi phải có bộ máy quản lý tương ứng phù hợp và ngược lại. Thực tiễn cho thấy Bộ máy quản lý công kênh, nhiều tầng nấc, không phù hợp với nội dung quản lý đã làm biến dạng nội dung quản lý, làm sai lệch cơ chế quản lý, làm vô hiệu hoá hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát.

Cả nội dung quản lý lẫn Bộ máy quản lý suy cho cùng cũng là sản phẩm do con người tạo ra. Mọi nhân tố chủ quan duy ý chí đều là cội nguồn để ra cơ chế quản lý nhà nước kém hiệu quả, hiệu lực, tạo ra lỗ hổng, không phù hợp giữa các yếu tố của cơ chế quản lý nhà nước. Để khắc phục những nhược điểm trên đòi hỏi phải tăng cường công tác thanh tra phát hiện kịp thời những sơ hở của cơ chế quản lý nhà nước, góp phần hoàn thiện cơ chế quản lý nhà nước. Hoạt động thanh tra hướng vào việc thực hiện kiểm soát trong Bộ máy quản lý và việc thực hiện các nội dung quản lý. Như vậy đặt ra việc hình thành các loại hình thanh tra theo từng đối tượng trên.

Một là, thanh tra giám sát việc làm của cán bộ công chức, viên chức nhà nước theo mối quan hệ hành chính trên dưới. Đó là thanh tra của cơ quan cấp trên đối với cấp dưới nhằm xây dựng Bộ máy nhà nước trong sạch vững mạnh. Loại thanh tra này thường gắn với cơ quan có thẩm quyền chung (Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp). Đối với nước ta hiện nay các cơ quan thanh tra này bao gồm: cơ quan thanh tra nhà nước, thanh tra tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, thanh tra quận, huyện, thành phố thuộc tỉnh. ở Trung Quốc chức năng thanh tra này được giao cho cơ quan giám sát hành chính đảm nhận được tổ chức trên nguyên tắc kết hợp giữa giám sát của Nhà nước với kiểm tra của Đảng. Hệ thống giám sát bao gồm: Bộ giám sát, các Cục giám sát đặt ở một số Bộ, các Cục giám sát ở cấp tỉnh; Mối quan hệ giữa Bộ giám sát với các Cục giám sát theo nguyên tắc song trùng chỉ

đạo.

Hai là, thanh tra việc chấp hành chính sách pháp luật theo từng nội dung quản lý nhằm đảm bảo thực hiện tốt mục tiêu yêu cầu của nội dung quản lý. Hiện nay ở nước ta nội dung quản lý nhà nước được phân chia thành nội dung quản lý theo ngành, nội dung quản lý theo lĩnh vực. Tương ứng với mỗi ngành, lĩnh vực quản lý của Nhà nước có bộ máy tổ chức quản lý bao gồm: các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ. Các cơ quan này thực hiện chức năng quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực xuyên suốt trong cả nước. Việc thực hiện chức năng quản lý theo ngành, lĩnh vực trên nguyên tắc kết hợp quản lý theo ngành và lĩnh vực. Trong đó các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ là cơ quan chiến lược quản lý vĩ mô chủ yếu bằng kế hoạch, quy hoạch, xây dựng chính sách, pháp luật và thực hiện việc kiểm tra, thanh tra. Đối với Ủy ban nhân dân các cấp là cấp trực tiếp tổ chức triển khai thực hiện trên nguyên tắc phân công phân nhiệm giữa cơ quan Trung ương và địa phương do pháp luật quy định.

Như vậy trong hoạt động quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực tất yếu phải có hoạt động thanh tra theo ngành, lĩnh vực và đặt dưới sự quản lý và chỉ đạo của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ và cũng phải theo nguyên tắc kết hợp giữa quản lý theo ngành, lĩnh vực cũng rất đa dạng. Tính đa dạng của nội dung quản lý xuất phát từ tính đa dạng của các quan hệ phát sinh trong đời sống xã hội và chịu tác động trực tiếp của sự phát triển lực sản xuất và tiến bộ xã hội. Chính sự phát triển lực lượng sản xuất đã tạo điều kiện hình thành các ngành chuyên môn hoá, phân công lao động càng sâu và hợp tác lao động quy mô ngày càng lớn. Ví dụ, do phát triển lực lượng sản xuất ngành công nghiệp được phân chia thành các ngành chuyên môn hẹp như : công nghiệp chế biến, công nghiệp khai thác, công nghiệp sản xuất tư liệu sản xuất, công nghiệp sản xuất tư liệu tiêu dùng... Tuy nhiên việc sắp xếp, bố trí các ngành chuyên môn hoá theo các nhóm ngành hoặc theo lĩnh vực để quản lý là tùy thuộc nhận thức và ý chí của người quản lý. dù sự bố trí, sắp xếp theo mô hình quản lý như thế nào thì yêu cầu công tác kiểm tra, thanh tra đảm bảo việc thực hiện chính sách, pháp luật theo từng chuyên ngành là yêu cầu tất yếu khách quan. Điểm khác nhau chỉ là việc lựa chọn mô hình thanh tra sao cho phù hợp, đáp ứng yêu cầu quản lý của Nhà nước.

Điều đó chứng tỏ rằng việc đổi mới tổ chức hoạt động thanh tra nói chung và việc lựa chọn phương án tổ chức một loại hình thanh tra nói riêng phải đặt trong quá trình đổi mới cơ chế quản lý nhà nước. Tất cả sẽ là ảo tưởng nếu đổi mới tổ chức hoạt động thanh tra đi trước hoặc tách rời quá trình đổi mới cơ chế quản lý nhà nước.

Về cơ chế điều chỉnh pháp luật: thực hiện việc quản lý nhà nước phải sử dụng tổng hợp các công cụ biện pháp nhằm thực hiện sự tác động của Nhà nước trên các lĩnh vực đời sống xã hội. Trong các công cụ đó thì pháp luật là công cụ tất yếu và giữ vai trò quan trọng. Nói đến cơ chế điều chỉnh pháp luật là nói đến quá trình tác động của pháp luật lên các quan hệ xã hội nhằm thực hiện chức năng quản lý nhà nước. Thanh tra là chức năng thiết yếu trong quản lý nhà nước vì vậy có quan hệ biện chứng với cơ chế điều chỉnh pháp luật. Nếu xem xét pháp luật tồn tại trong các văn bản pháp luật còn ở dưới dạng “tĩnh” nó là một trong các yếu tố nội dung của cơ chế quản lý nhà nước thì cơ chế điều chỉnh pháp luật chính là trạng thái vận động của pháp luật trong đời sống xã hội. Vì vậy, thanh tra phải trên cơ sở nắm vững các văn bản pháp luật và bám sát được cơ chế vận hành của pháp luật để phát hiện kịp thời các vi phạm pháp luật, phát hiện tính bất hợp lý của các quy định pháp luật góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật, tức là hoàn thiện các yếu tố nội dung của quản lý nhà nước. Như vậy, hoạt động thanh tra không chỉ lấy pháp luật làm căn cứ chuẩn mực để xem xét, đánh giá, kết luận, xử lý mà còn phải lấy sự vận hành của pháp luật trong đời sống xã hội là đối tượng nghiên cứu, xem xét.

Điều đó thể hiện: một mặt thanh tra phải dựa vào các quy phạm pháp luật, sự kiện pháp lý, các quan hệ pháp luật... để tiến hành thanh tra. Mặt khác, thông qua thanh tra phát hiện được khiếm khuyết và lỗ hổng của pháp luật để hoàn thiện cơ chế điều chỉnh pháp luật. Thực tiễn đã chỉ ra rằng khi đổi mới cơ chế quản lý: “từ cơ chế tập trung, quan liêu, bao cấp, mệnh lệnh hành chính sang cơ chế quản lý mới - quản lý nhà nước bằng pháp luật đã đặt ra vấn đề phải xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật; theo đó đòi hỏi phải xây dựng và hoàn thiện cơ chế thanh tra, kiểm tra, giám sát. Sự ra đời của các văn bản pháp luật đã kéo theo những quy định về tổ chức và hoạt động thanh tra nhằm đảm bảo cho các quy định pháp luật được thực hiện. Trong những năm qua hàng chục các luật, pháp lệnh ban hành quy

định về các nội dung quản lý nhà nước đều có các chương hoặc một số điều quy định về thanh tra với tên gọi là: "thanh tra chuyên ngành..." hoặc "thanh tra nhà nước chuyên ngành". Đó là luật đất đai, luật thuế, luật môi trường, pháp lệnh đo lường, chất lượng hàng hoá, pháp lệnh bảo vệ nguồn lợi thủy sản...

Sự ra đời của "khái niệm thanh tra nhà nước chuyên ngành" là yêu cầu tất yếu trong đổi mới cơ chế quản lý nhà nước. Tuy nhiên việc nhận thức về thanh tra nhà nước chuyên ngành cũng còn có nhiều ý kiến khác nhau. Có ý kiến cho rằng thanh tra nhà nước chuyên ngành là loại thanh tra thuần túy về chuyên môn, kỹ thuật và phải tách khỏi tổ chức thanh tra Bộ, thanh tra Sở. Cơ sở của ý kiến này là xuất phát từ quan điểm cho rằng thanh tra nhà nước chuyên ngành đòi hỏi chuyên sâu về chuyên môn, kỹ thuật, người tiến hành thanh tra phải là người có trình độ cao về chuyên môn, kỹ thuật. Mặt khác, đối tượng thanh tra nhà nước chuyên ngành cũng như phương thức hoạt động cũng khác với thanh tra Bộ, thanh tra Sở. Từ nhận thức trên một số Bộ, ngành đã hình thành nhiều loại tổ chức thanh tra. Ngoài tổ chức thanh tra thành lập theo quy định của pháp lệnh thanh tra còn có một số tổ chức thanh tra nhà nước chuyên ngành thành lập ở cấp Bộ, ở các cơ quan có chức năng quản lý nhà nước thuộc Bộ. Đó là thanh tra giao thông công chính, thanh tra bảo vệ nguồn lợi thủy sản, thanh tra bảo vệ động thực vật, thanh tra an toàn lao động, thanh tra bảo vệ tài nguyên khoáng sản. Thực tiễn hoạt động trong những năm qua cho thấy xuất hiện sự chồng chéo với chức năng nhiệm vụ của thanh tra Bộ, thanh tra Sở. Vì theo pháp lệnh thanh tra thì chức năng, thẩm quyền thanh tra Bộ, thanh tra Sở được xác định trong phạm vi chức năng, thẩm quyền quản lý nhà nước của Bộ, Sở. Như vậy, thanh tra nhà nước chuyên ngành thực chất là một nội dung trong các nội dung hoạt động thanh tra theo ngành, lĩnh vực quản lý của Nhà nước, trong đó thanh tra Bộ, thanh tra Sở là mô hình tổ chức thanh tra cụ thể.

Có ý kiến khác cho rằng thanh tra nhà nước chuyên ngành cũng là thanh tra thực hiện quyền lực của Nhà nước đó là sự kiểm soát từ phía Nhà nước đối với các đối tượng quản lý. Thanh tra nhà nước chuyên ngành suy cho cùng là một dạng cụ thể của thanh tra nhà nước. Mặt khác dù thanh tra nhà nước chuyên ngành có yêu cầu đi sâu về chuyên môn, kỹ thuật thì các chuyên viên, kỹ thuật đó cũng là một trong những nội dung quản lý của Nhà nước và đều nằm trong nội dung quản lý

nhà nước theo ngành hoặc quản lý nhà nước theo lĩnh vực. Mỗi ngành hoặc lĩnh vực quản lý nhà nước đều đặt dưới sự lãnh đạo quản lý của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ. Như vậy, thanh tra nhà nước chuyên ngành suy cho cùng cũng phục vụ yêu cầu quản lý nhà nước theo ngành hoặc lĩnh vực và trước hết phải đặt dưới sự chỉ đạo trực tiếp của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, trong đó thanh tra Bộ là tổ chức đầu mối tham mưu cho Bộ trưởng trong việc chỉ đạo tổ chức hoạt động thanh tra. Tương tự như vậy ở cấp tỉnh thanh tra nhà nước chuyên ngành phải đặt dưới sự chỉ đạo trực tiếp của Giám đốc Sở và sự chỉ đạo, hướng dẫn nghiệp vụ của Thanh tra Bộ, trong đó Thanh tra Sở phải là đầu mối tham mưu cho Giám đốc sở trong tổ chức chỉ đạo hoạt động thanh tra. Các tổ chức thanh tra chuyên ngành được tổ chức hoạt động theo quan điểm này : Thanh tra nhà nước về văn hoá, thông tin, thanh tra nhà nước về y tế...

Sau một thời gian thực hiện cho thấy mô hình tổ chức thanh tra theo hướng này đã và đang thể hiện một số ưu điểm nhất định. Nó phù hợp với thực trạng tổ chức bộ máy quản lý nhà nước hiện nay, phù hợp với nguyên tắc kết hợp quản lý nhà nước theo ngành và lãnh thổ, khắc phục được sự chồng chéo trong hoạt động thanh tra ở mỗi ngành, lĩnh vực quản lý của Nhà nước, không phiền hà cho cơ quan, tổ chức và công dân. Mặt khác, mô hình tổ chức thanh tra nhà nước chuyên ngành này phù hợp với Nghị định 61/CP ngày 15/8/1998 của Chính phủ về việc kiểm tra, thanh tra doanh nghiệp. Gần đây, Thủ tướng Chính phủ nhận thấy tính ưu điểm của mô hình tổ chức hoạt động thanh tra này và có ý kiến chỉ đạo các Bộ, ngành. Rút kinh nghiệm để triển khai trong việc kiện toàn thanh tra theo ngành, lĩnh vực quản lý của Nhà nước.

Qua nghiên cứu cho thấy mỗi giai đoạn lịch sử nhất định trong điều kiện cơ chế quản lý nhất định và trình độ nhất định của quản lý có mô hình tổ chức hoạt động thanh tra tương ứng và phù hợp. Vì vậy, không thể đưa ra một mô hình tổ chức hoạt động thanh tra nào “nhất thành bất biến”, việc nghiên cứu hoàn thiện tổ chức thanh tra phải đặt trong tổng thể quá trình xây dựng và hoàn thiện cơ chế quản lý nhà nước.

Thanh tra nhà nước chuyên ngành hiện nay được thừa nhận trong các văn bản pháp luật quản lý ngành hoặc lĩnh vực quản lý của Nhà nước. Nhưng khái

niệm Thanh tra nhà nước chuyên ngành như thế nào? cũng như những định chế pháp luật (dù ở mức độ quy ước) về Thanh tra nhà nước chuyên ngành đều chưa có. Vì vậy có nhận thức khác nhau về Thanh tra nhà nước chuyên ngành là điều tất yếu. Tuy nhiên, việc đưa ra một khái niệm chuẩn mực về Thanh tra nhà nước chuyên ngành là một vấn đề khó, cần có thời gian nghiên cứu và tổng kết từ thực tiễn. Để góp phần nghiên cứu Thanh tra nhà nước chuyên ngành trong chuyên đề này xin đề cập một số nét đặc trưng của Thanh tra nhà nước chuyên ngành dưới giác độ tiếp cận từ thực tiễn:

- Thanh tra nhà nước chuyên ngành là hoạt động thực thi quyền lực từ phía Nhà nước. Việc thành lập tổ chức hay quy định nhiệm vụ quyền hạn của Thanh tra nhà nước chuyên ngành phải được thực hiện bằng văn bản pháp luật do cấp có thẩm quyền ban hành (từ cấp Bộ trở lên).

- Việc hình thành Thanh tra nhà nước chuyên ngành là yêu cầu tất yếu khách quan và ngày càng được khẳng định trong quá trình xây dựng và hoàn thiện cơ chế quản lý nhà nước. Mục tiêu hoạt động Thanh tra nhà nước chuyên ngành không xuất phát từ mục tiêu tự thân nó mà xuất phát từ yêu cầu quản lý nhà nước theo ngành hoặc lĩnh vực nhằm đảm bảo cho việc thực hiện tốt mục tiêu quản lý nhà nước trên các lĩnh vực đời sống, xã hội. Phạm vi thẩm quyền và các quyền hạn của Thanh tra nhà nước chuyên ngành phải đặt trong khuôn khổ phạm vi thẩm quyền quản lý nhà nước của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ.

- Đối tượng Thanh tra nhà nước chuyên ngành chủ yếu là các việc làm, các hành vi chấp hành các quy trình, quy phạm, kỹ thuật, các quy định pháp luật về quản lý theo từng chuyên ngành hẹp. Quyền hạn đặc trưng của Thanh tra nhà nước chuyên ngành là việc yêu cầu cung cấp thông tin tài liệu, áp dụng các biện pháp xử phạt vi phạm hành chính nhằm răn đe, ngăn ngừa vi phạm pháp luật. Các hành vi việc làm mà thanh tra nhà nước chuyên ngành xem xét, xử lý chủ yếu là các hành vi, việc làm của cá nhân, tổ chức. Hoạt động Thanh tra nhà nước chuyên ngành phải tiến hành theo thủ tục chặt chẽ từ khâu phát hiện và xử lý. Tất cả các quyết định xử phạt của Thanh tra nhà nước chuyên ngành đều có thể bị khiếu nại hoặc khởi kiện tại toà án nếu người thi hành quyết định đó cho rằng việc thực hiện quyết định sẽ gây thiệt hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của họ.

- Phạm vi hoạt động Thanh tra nhà nước chuyên ngành thường trải rộng và

thường ở cấp cơ sở. Vì vậy lực lượng Thanh tra nhà nước chuyên ngành đòi hỏi phải nhiều và hoạt động thường xuyên theo chức năng luật định. Hoạt động Thanh tra nhà nước chuyên ngành trên nguyên tắc :”độc lập, tự chịu trách nhiệm”.

- Mọi hoạt động Thanh tra nhà nước chuyên ngành đều chịu sự kiểm tra giám sát của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và chịu sự giám sát của nhân dân.

Từ những đặc trưng trên cho thấy về bản chất Thanh tra nhà nước chuyên ngành là một dạng cụ thể của thanh tra nhà nước nhưng không đồng nhất với các loại hình thanh tra nhà nước ở các cấp quản lý hành chính nhà nước. Do đó Thanh tra nhà nước chuyên ngành cần được nghiên cứu, quy định trong loại hình văn bản thích hợp không thể điều chỉnh chung trong các văn bản pháp luật thực hiện về thanh tra ở cấp hành chính (thanh tra nhà nước, thanh tra tỉnh, thanh tra huyện).

Mỗi loại hình Thanh tra nhà nước chuyên ngành đều được quy định trong một văn bản pháp luật cụ thể đồng bộ với hệ thống văn bản pháp luật về quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực.

Từ khi ban hành Pháp lệnh Thanh tra (4/1990) Thanh tra Bộ, ngành đã được kiện toàn một bước. Trong đó Thanh tra Bộ Tài chính, Sở Tài chính; Thanh tra Bộ Công an, Công an tỉnh; Thanh tra Bộ Quốc phòng, Quân khu, tỉnh đội; Thanh tra Bộ Khoa học Công nghệ Môi trường, Sở Khoa học Công nghệ Môi trường được lãnh đạo Bộ, ngành quan tâm kiện toàn về tổ chức, tăng cường biên chế và hoạt động có kết quả, phục vụ được yêu cầu quản lý nhà nước theo các ngành, lĩnh vực quản lý của Bộ. Bên cạnh đó một số Bộ, ngành chưa thực sự quan tâm kiện toàn tổ chức thanh tra. Trong những Bộ, ngành này có thanh tra về lĩnh vực tư pháp (bao gồm: Thanh tra Bộ Tư pháp, Thanh tra Sở Tư pháp) kiện toàn chậm chưa đáp ứng được yêu cầu công tác thanh tra. Đối với Thanh tra Bộ Tư pháp việc kiện toàn tổ chức, biên chế thanh tra Bộ còn nhiều mặt hạn chế. Từ khi có Pháp lệnh Thanh tra đến nay việc kiện toàn chức danh lãnh đạo (Chánh, Phó thanh tra Bộ) chưa được quan tâm đúng mức; chưa có Chánh Thanh tra Bộ để chỉ đạo điều hành và thực hiện những quyền hạn của Chánh thanh tra quy định tại Pháp lệnh Thanh tra. Đội ngũ thanh tra viên còn ít, việc bổ nhiệm chức danh thanh tra viên còn chậm. Điều đó rất khó khăn trong hoạt động thanh tra viên. Bởi vì hoạt động thanh tra khác với hoạt động quản lý, chuyên môn nghiệp vụ. Mỗi cán bộ thanh tra khi thực thi nhiệm vụ phải được cơ quan có thẩm quyền bổ nhiệm vào ngạch thanh tra viên

thì mới có đủ điều kiện áp dụng quyền hạn của thanh tra viên theo quy định của pháp luật. Do việc hạn chế về tổ chức nên hoạt động thanh tra tư pháp trong thời gian qua còn yếu, nhiều nội dung quản lý của Bộ chưa được chú trọng kiểm tra, thanh tra; những vi phạm pháp luật chưa được kịp thời phát hiện, ngăn chặn, xử lý. Hiện nay do yêu cầu đổi mới cơ chế quản lý nên nội dung quản lý nhà nước của Bộ Tư pháp ngày được mở rộng, nhiều hoạt động tư pháp xuất hiện đòi hỏi phải có sự quản lý của Nhà nước. Đó là đòi hỏi khách quan cần sớm kiện toàn tổ chức thanh tra tư pháp trước hết là sự kiện toàn ở chức hoạt động thanh tra Bộ Tư pháp. Đối với thanh tra Sở Tư pháp cũng kiện toàn chậm. Nhiều nơi Thanh tra Sở Tư pháp mới được thành lập, biên chế thanh tra Sở Tư pháp rất ít không đảm bảo yêu cầu công tác thanh tra tư pháp trên địa bàn lãnh thổ.

Bình quân mỗi Sở Tư pháp chỉ có hai cán bộ thanh tra Sở, biên chế thanh tra Sở Tư pháp tại thành phố lớn tuy có nhiều hơn nhưng chưa đủ lực lượng để thực hiện nhiệm vụ thanh tra tư pháp trên địa bàn thành phố. Bên cạnh những hạn chế về kiện toàn tổ chức, cán bộ thanh tra còn xuất hiện những bất hợp lý về mối quan hệ chỉ đạo giữa Thanh tra Bộ Tư pháp và thanh tra Sở Tư pháp. Theo quy định của Pháp lệnh Thanh tra thì mối quan hệ chỉ đạo của thanh tra Bộ Tư pháp đối với thanh tra Sở Tư pháp là mối quan hệ chỉ đạo, hướng dẫn nghiệp vụ thanh tra chuyên ngành. Điều đó dẫn tới tổ chức thanh tra tư pháp hiện nay vốn đã thiếu về số lượng, lại phân tán nên hiệu quả hoạt động hạn chế.

Hầu hết các cơ quan thanh tra tư pháp hiện nay chủ yếu là xem xét đơn thư khiếu nại tố cáo thuộc thẩm quyền thủ trưởng cùng cấp, chưa có đủ điều kiện thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật theo thẩm quyền quản lý nhà nước của thủ trưởng cùng cấp. Nguyên nhân dẫn tới tồn tại trên là do nhận thức còn khác nhau về thanh tra Bộ, thanh tra Sở với thanh tra nhà nước chuyên ngành; do chức năng quản lý nhà nước về lĩnh vực tư pháp chưa được làm rõ và quan tâm đúng mức.

Hiện nay các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ chưa xác định rõ nội dung quản lý nhà nước theo ngành lĩnh vực do mình quản lý; về phương pháp chỉ đạo điều hành quản lý vẫn mang nặng phương pháp điều hành quản lý của cơ chế cũ. Nhìn chung chức năng quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực chưa được coi trọng và quan tâm đúng mức. Việc phân định chức năng, thẩm quyền,

trách nhiệm quản lý nhà nước với quản lý hành chính trực tiếp đôi lúc chưa rõ. Một số Bộ thường tập trung vào quản lý hành chính trực tiếp, quan tâm chỉ đạo hoạt động của các cơ quan, đơn vị trực thuộc mà chưa chú trọng đến quản lý nhà nước đối với cơ quan tổ chức, cá nhân theo thẩm quyền quản lý nhà nước của mình. Đối với Bộ Tư pháp, Sở Tư pháp cũng là một trong những Bộ, Sở còn những mặt hạn chế trên.

Từ những tồn tại về tổ chức, hoạt động thanh tra tư pháp hiện nay đòi hỏi phải có biện pháp chấn chỉnh nhằm kiện toàn tổ chức thanh tra tư pháp đủ mạnh đáp ứng yêu cầu, chủ trương của Đảng, Nhà nước theo tinh thần Nghị quyết Trung ương 3, khoá VIII.

Trong phạm vi chuyên đề này tôi xin đề cập một số vấn đề về định hướng kiện toàn, tổ chức hoạt động thanh tra tư pháp trong thời gian tới như sau:

- Khẳng định thanh tra Bộ Tư pháp, thanh tra Sở Tư pháp là một dạng hình Thanh tra nhà nước chuyên ngành. Chức năng của Thanh tra Bộ Tư pháp, thanh tra Sở Tư pháp là : phát hiện, phòng ngừa, ngăn chặn, xử lý hoặc kiến nghị xử lý những hành vi vi phạm pháp luật về lĩnh vực tư pháp. Phát hiện, kiến nghị những sở hỏ về cơ chế, chính sách, pháp luật trong quản lý nhà nước và tư pháp. Góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả của quản lý nhà nước về tư pháp; góp phần làm cho chủ trương, chính sách pháp luật của Nhà nước về tư pháp được thực hiện thông suốt từ trung ương và cơ sở. Việc thực hiện chức năng trên được cụ thể hoá thành nhiệm vụ của thanh tra Bộ Tư pháp và thanh tra Sở Tư pháp trên nguyên tắc kết hợp quản lý nhà nước theo ngành và quản lý nhà nước theo lãnh thổ. Đối tượng thanh tra của thanh tra Bộ Tư pháp, thanh tra Sở Tư pháp bao gồm cả cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân thuộc Bộ, thuộc Sở và các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác trong việc thực hiện chính sách pháp luật về tư pháp. Từ chức năng trên xác định mô hình tổ chức hoạt động thanh tra tư pháp tương ứng và phù hợp. Tuy nhiên, việc xác định mô hình tổ chức hoạt động thanh tra tư pháp không thể một sớm một chiều mà cần có thời gian và bước đi thích hợp và đặt trong tổng thể quy trình cải cách nền hành chính nhà nước, mà trực tiếp là cải cách cơ quan có chức năng quản lý nhà nước về tư pháp.

Trong thời gian trước mắt cần phải kiện toàn tổ chức thanh tra Bộ Tư pháp, thanh tra Sở Tư pháp. Đảm bảo mỗi cơ quan có đủ các chức danh Chánh thanh tra,

Phó Chánh thanh tra, thanh tra viên và số lượng các chức danh trên tương ứng với yêu cầu nhiệm vụ. Đối với thanh tra Bộ Tư pháp cần sớm xem xét, bố trí, kiện toàn chức danh Chánh thanh tra Bộ, theo đó là bố trí các Phó Chánh thanh tra Bộ, thanh tra viên. Các Phó Chánh thanh tra đảm nhận một hoặc hai lĩnh vực công tác theo sự phân công của Chánh thanh tra. Các thanh tra viên phải là người có trình độ chuyên môn theo từng lĩnh vực quản lý nhà nước về tư pháp. Tránh tình trạng chỉ tăng về số lượng không chú ý đến chất lượng và phải đảm bảo cơ cấu chức danh theo từng chuyên môn nghiệp vụ.

Đối với thanh tra Sở cũng phải kiện toàn đội ngũ Chánh thanh tra, Phó Chánh thanh tra, thanh tra viên theo hướng kiện toàn tổ chức thanh tra Bộ. Ngoài tổ chức thanh tra Bộ, thanh tra Sở không nên lập ra các tổ chức thanh tra khác nhằm chồng chéo trong hoạt động.

Trong điều kiện chưa sửa được Pháp lệnh thanh tra và các văn bản pháp luật có liên quan, cần sớm có văn bản do Chính phủ ban hành về quy chế tổ chức hoạt động thanh tra tư pháp. Văn bản này quy định cả tổ chức hoạt động thanh tra Bộ và thanh tra Sở, xác định rõ hơn mối quan hệ giữa thanh tra Bộ, thanh tra Sở theo hướng tập trung chỉ đạo theo ngành. Đối mới sự chỉ đạo điều hành hoạt động thanh tra tư pháp. Khắc phục và hạn chế thanh tra theo từng vụ việc (thanh tra Bị động) chuyển dần sang hoạt động thanh tra chủ động. Hàng năm chương trình hoạt động thanh tra về tư pháp phải được xây dựng trên cơ sở tổng thể yêu cầu quản lý nhà nước của Bộ Tư pháp bao gồm cả yêu cầu công tác thanh tra ở Bộ, thanh tra của các Sở Tư pháp. Chương trình kế hoạch thanh tra tư pháp phải do Bộ trưởng duyệt và ban hành, thanh tra Bộ có trách nhiệm hướng dẫn kiểm tra thực hiện trong phạm vi cả nước. Việc thực hiện chương trình thanh tra tư pháp ở các tỉnh, thành phố do Giám đốc Sở Tư pháp là lực lượng nòng cốt. Việc ra quyết định thanh tra và kết luận các vụ việc đã thanh tra của thanh tra Sở Tư pháp phải gửi cho thanh tra Bộ Tư pháp để theo dõi, kiểm tra. Đối với vụ việc phức tạp cần thiết phải xin ý kiến chỉ đạo của thanh tra Bộ trước khi quyết định... Việc đánh giá, xem xét bố trí các chức danh thanh tra ở thanh tra Sở Tư pháp cần phải trao đổi với Chánh thanh tra Bộ Tư pháp trước khi quyết định./.

MÔ HÌNH TỔ CHỨC BỘ MÁY VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA THANH TRA TƯ PHÁP TRONG TƯƠNG LAI

Trần Quốc Phú
Chánh Thanh tra - Bộ Tư Pháp

PHẦN I

Ngay từ khi nước Việt Nam dân chủ cộng hoà ra đời, người đứng đầu Nhà nước-Chủ tịch Hồ Chí Minh đã rất coi trọng công tác thanh tra, tổ chức thanh tra, con người làm công tác thanh tra. Người nói: “Thanh tra là tai, là mắt của trên, là bạn của dân”. Chính vì vậy, Người đã luôn quan tâm để phát triển của Ngành thanh tra cử những cán bộ trung kiên, có uy tín lớn của Đảng, lãnh đạo ngành Thanh tra.

Trải qua những năm xây dựng Tổ quốc Việt nam thống nhất, kế thừa tư tưởng của Chủ tịch Hồ Chí Minh, Đảng Cộng sản Việt nam và Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt nam luôn quan tâm tới công tác thanh tra, tổ chức thanh tra, và con người làm công tác thanh tra.

Nghị quyết hội nghị Ban chấp hành trung ương Đảng cộng sản Việt nam lần thứ VIII khoá VII đã chỉ rõ: “Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hoà Xã hội Chủ nghĩa Việt nam trọng tâm là cải cách một bước nền hành chính Nhà nước ”... Trong đó nhấn mạnh đến công tác thanh tra và xét giải quyết khiếu kiện của công dân...

Đổi mới tổ chức bộ máy và hoạt động của thanh tra nói chung và của Thanh tra Bộ tư pháp nói riêng nằm trong xu thế đó. Chấn chỉnh những hoạt động của Thanh tra tư pháp đi cùng với việc kiện toàn về bộ máy Thanh tra tư pháp nhằm đáp ứng yêu cầu đòi hỏi của tình hình nhiệm vụ mới, nó phù hợp với chủ trương của Đảng và Nhà nước mà tinh thần Nghị quyết Trung ương III khoá VIII đã soi sáng. Gần đây tại báo cáo kiểm điểm sự chỉ đạo điều hành năm 1999 và chương

trình công tác năm 2000 của Chính phủ tại mục VI điểm 4 cũng đã đề cập tới công tác kiểm tra thanh tra chuyên ngành và nhấn mạnh tầm quan trọng và tính cấp thiết phải tăng cường tổ chức thanh tra và con người làm công tác thanh tra có phẩm chất, có trình độ và có bản lĩnh.

Cùng với việc xây dựng một Nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân, các cơ quan hành chính Nhà nước dần dần được hoàn thiện về tổ chức và hoàn chỉnh về chức năng nhiệm vụ, chính vì vậy những năm gần đây hoạt động mang tính chất quản lý Nhà nước của Bộ tư pháp đã có nhiều thay đổi theo các hướng sau:

- Được Chính phủ giao thêm một số hoạt động quản lý: quản lý thi hành án dân sự, quản lý hoạt động tư vấn pháp luật của các tổ chức luật sư nước ngoài tại Việt nam, trong đó có xử phạt vi phạm hành chính ở mức độ giá trị kinh tế rất cao, và gần đây là “Cục trợ giúp pháp lý” ra đời...Câu lạc bộ pháp chế các doanh nghiệp mới được khai sinh. Tới đây Trung tâm Quốc Gia giao dịch có bảo đảm được thành lập và nhiều tổ chức thuộc Bộ Tư pháp sẽ ra đời.

- Một số hoạt động trong lĩnh vực tư pháp có thể được giao thêm như: “Nhà xuất bản tư pháp”, ... Thi hành án phạt tù, quản lý trị giam và các công tác hỗ trợ của nó...

- Từ thực tiễn đã được kiểm nghiệm, các hoạt động tư pháp ngày càng sâu hơn, thực tế hơn, hiệu quả hơn, như lĩnh vực quản lý công chứng, hộ tịch, quốc tịch, lý lịch tư pháp, quản lý về mặt tổ chức các toàn án nhân dân địa phương. Lĩnh vực quản lý thi hành án dân sự tuy còn có nhiều vấn đề bức xúc, nhưng về cơ bản đã và đang định hình, khẳng định vị trí của nó trong nền pháp chế XHCN...Và trong kết quả đó có vai trò của công tác thanh tra, kiểm tra.

Trong khi sự vận động của toàn xã hội theo cơ chế mới, dẫn đến nền kinh tế thay đổi nhanh chóng, pháp luật và bộ máy thực thi pháp luật theo đó cũng có nhiều sửa đổi, bổ sung: Sự ra đời của Tòa án hành chính, Tòa án lao động. Trong khi đó Pháp lệnh Thanh tra ra đời từ năm 1990 đến nay đã có nhiều điểm không còn phù hợp với xu thế phát triển chung của xã hội, một phần hạn chế kết quả của công tác thanh tra và vị thế của tổ chức thanh tra chưa tương xứng với vai trò của nó trong xã hội...

Tất cả những “sự kiện” nói trên, buộc ngành thanh tra tư pháp phải đổi mới về tổ chức và hoạt động là tất yếu khách quan, song đổi mới thật sự là khó khăn và phức tạp trong hoàn cảnh đặc thù, vốn đã rất khó khăn của sự đổi mới chung toàn diện của đất nước. Nhất là Pháp lệnh Thanh tra chưa được sửa đổi, Luật Thanh tra còn đang nằm trong “suy nghĩ” của những người có trách nhiệm...

Thực trạng về tổ chức và hoạt động của Thanh tra tư pháp và mối quan hệ giữa Thanh tra Bộ Tư pháp và Thanh tra Sở Tư pháp:

Trước khi có Pháp lệnh Thanh tra (1990) tổ chức thanh tra ở cơ quan Bộ được gọi là “Ban Thanh tra” có chức năng nhiệm vụ như để phục vụ Bộ trưởng-mà chủ yếu để giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân và của cán bộ, công nhân viên trong ngành. Có thể nói, lúc này tổ chức Thanh tra Bộ là thanh tra của Thủ trưởng. Tổ chức bên chế ít ỏi (về vện có 3,4 người) công việc hoàn toàn thụ động. Phương pháp, biện pháp, kế hoạch thanh tra sơ sài, kết quả thanh tra hạn chế, hầu như chưa để lại một dấu ấn...Thậm chí người ta còn có quan niệm Thanh tra Bộ là “cái túi” để thu nhận người chưa biết bố trí vào đâu, thanh tra là bánh xe thứ năm, bánh xe “sơ - cua”...

Sau khi Pháp lệnh Thanh tra ra đời, Thanh tra Bộ được tổ chức theo kiểu mô hình song trùng trực thuộc, có chức năng nhiệm vụ theo Pháp lệnh Thanh tra quy định. Tuy vậy tổ chức Thanh tra Bộ từ đó đến nay, chưa bao giờ được đầy đủ về biên chế, hoàn thiện về bộ máy lãnh đạo (trong suốt mười năm chưa hề có Chánh Thanh tra, có thời kỳ hơn 2 năm chỉ có một Phó Chánh Thanh tra phụ trách, nhưng lại không phải là Thanh tra viên), đội ngũ Thanh tra viên thiếu (chỉ có 3 Thanh tra viên)... Đến năm 2000, năm chuyển giao sang thiên niên kỷ mới Thanh tra Bộ tư pháp đã có một Chánh Thanh tra, 1 Phó Chánh thanh tra, 5 Thanh tra viên và 7 cán bộ, tổng cộng là 14 người. Thực sự thời gian này, thời gian đổi mới toàn diện của đơn vị Thanh tra Bộ thể hiện ở biến đổi cả về lượng và chất. Hàng chục cuộc thanh tra với quy mô lớn, nội dung thanh tra phong phú, thời gian kéo dài hàng tháng và thành phần đoàn thanh tra cũng rất đa dạng. Kết quả thanh tra đã góp phần đắc lực trong việc quản lý, sắp xếp tổ chức một số đơn vị và qua đó củng cố thêm lòng tin yêu của lãnh đạo đối với tổ chức và con người làm công tác này.

- Về Thanh tra Sở Tư pháp, theo Pháp lệnh Thanh tra, mỗi Sở phải có một tổ chức thanh tra với biên chế ít nhất từ 3 người trở lên. Và Thanh tra Sở cũng đã hoạt

động theo mô hình: “Song trùng trực thuộc”. Nhưng theo thống kê mới nhất hiện nay, trong 61 tỉnh thành trong cả nước chỉ có 25 Sở Tư pháp có tổ chức thanh tra, nhưng biên chế chưa đủ; 27 Sở tư pháp có cán bộ thanh tra kiêm nhiệm (thường là cán bộ của phòng tổ chức); 7 đơn vị không phải là cán bộ thanh tra nhưng kiêm nhiệm làm công tác thanh tra; 6 đơn vị không có tổ chức thanh tra ... Trừ một vài Thanh tra Sở (như thành phố Hồ Chí Minh, Đắk Lắk...) hoạt động khá mạnh mẽ tương ứng với vai trò, vị trí của nó. Còn hầu hết Thanh tra các Sở hoạt động đều thụ động. Một phần do nhận thức dẫn đến việc quan tâm của lãnh đạo tới tổ chức thanh tra, con người làm công tác thanh tra chưa đúng mức, một phần do biên chế của địa phương không cho phép hình thành tổ chức Thanh tra Sở, thậm trí là cán bộ làm công tác thanh tra.

Mặc dù vậy, hiện nay giữa Bộ Tư pháp và các Sở tư pháp đã có mối quan hệ chỉ đạo chuyên môn (thậm chí cả về tổ chức như công tác quản lý các Tòa án địa phương) có tính thống nhất từ Trung ương đến địa phương, thể hiện rất rõ nét như: công tác quản lý thi hành án dân sự, lĩnh vực hộ tịch, quốc tịch, luật sư tư vấn, trợ giúp pháp lý, công chứng...ở Trung ương có các Cục, Vụ quản lý chuyên sâu, thì ở các Sở tư pháp cũng có các phòng, bộ phận tương ứng...Nên công tác thanh tra cũng đã có sự khởi sắc, hoà đồng trong sự vận hành chung của toàn ngành tư pháp. Tuy nhiên, do có sự thay đổi về công tác quản lý thi hành án dân sự trong thời gian gần đây, công tác thanh tra trong lĩnh vực này cũng sẽ có sự đổi mới.

Với tư cách: thanh tra là một chức năng thiết yếu của công tác quản lý (Điều 1-pháp lệnh thanh tra), Lê nin cũng đã khẳng định: “quản lý đồng thời phải có thanh tra, quản lý và thanh tra là một chứ không phải là hai”. Như vậy, Bộ Tư pháp, Sở Tư pháp “cánh tay phải” quản lý về mặt Nhà nước các lĩnh vực công tác tư pháp đến đâu thì “cánh tay trái” công tác kiểm tra, thanh tra cũng phải với tới đó, nhằm giúp cho công tác lãnh đạo, chỉ đạo của Bộ trưởng có hiệu quả và đi vào thực chất. Như vậy, công tác kiểm tra, thanh tra có tính thường xuyên, phổ biến mà bất cứ Bộ, ban, ngành nào của Trung ương và các địa phương phải tiến hành như thanh tra Xây dựng cơ bản, thanh tra việc quản lý cấp phát vốn và thanh tra việc sử dụng kinh phí được cấp, thì từng chức năng riêng, nghiệp vụ riêng mà Nhà nước đã giao cho các Bộ, Ban,Ngành, địa phương cũng phải tiến hành công tác kiểm tra, thanh tra mang tính chuyên môn và vì vậy thanh tra chuyên môn nói chung và

thanh tra chuyên ngành tư pháp nói riêng tất yếu phải ra đời để đáp ứng nhu cầu đòi hỏi của tình hình nhiệm vụ. Hiện nay đã có thanh tra chuyên ngành như: Thanh tra thủy sản, Thanh tra giáo dục, Thanh tra y tế...

Khi các Giám đốc các Sở tư pháp thực hiện nhiệm vụ của mình bên cạnh có các phòng chức năng giúp việc, đã đòi hỏi phải có một tổ chức thanh tra đủ mạnh, để rồi từ đó có các hoạt động kiểm tra, thanh tra phù hợp. Cùng với các phòng chức năng khác góp phần để giám đốc Sở tư pháp hoàn thành nhiệm vụ quản lý Nhà nước ở địa phương trong lĩnh vực tư pháp và những nhiệm vụ chuyên ngành do Bộ trưởng Bộ tư pháp uỷ quyền theo quyết định 141/QĐ-QLTA ngày 21/3/1994 đó là quản lý về mặt tổ chức các toà án nhân dân địa phương cấp huyện, công tác quản lý thi hành án dân sự và các công tác hỗ trợ tư pháp khác... Mặt khác, ở hầu hết những đơn vị có tổ chức thanh tra đang rất cần phải có sự hướng dẫn về nghiệp vụ thanh tra tư pháp; những quy định cụ thể về chức năng nhiệm vụ thẩm quyền của thanh tra Sở tư pháp đối với những mặt công tác chuyên ngành, tránh được sự chồng chéo cũng như việc đùn đẩy hoặc bỏ sót những vụ việc cần phải làm. Trách nhiệm này không ngoài ai khác đó chính là Thanh tra Bộ tư pháp.

Nhìn nhận ở góc độ thực tiễn và được lý luận soi sáng, chúng tôi cho rằng Thanh tra Bộ tư pháp và Thanh tra Sở tư pháp là dạng thanh tra chuyên ngành bởi nó có sự chỉ đạo thống nhất về chuyên môn nói chung cũng như về thanh tra tư pháp nói riêng từ trung ương xuống đến địa phương. Tuy nhiên để hình thành Thanh tra chuyên ngành cần phải tiến hành triển khai nhiều bước để hoàn thiện cơ sở lý luận cũng như về tổ chức bộ máy và chức năng nhiệm vụ của thanh tra chuyên ngành. Nhưng dù có thanh tra chuyên ngành thì tổ chức thanh tra đó cũng phải nằm trong Thanh tra Bộ có sự chỉ đạo thống nhất và “quy về một mối”... Không thể có tình trạng như ở một số Bộ có nhiều tổ chức thanh tra khác nhau cùng tồn tại. Trong vấn đề này, chúng tôi nghĩ rằng lấy tư tưởng cải cách bộ máy hành chính làm phương châm...

Thanh tra chuyên ngành còn phải thực thi chế tài ngay tức khắc, đó là xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hoạt động tư pháp. Chính vì vậy, thanh tra chuyên ngành tư pháp phải đi sâu vào kiểm tra chuyên môn kỹ thuật, tức là giúp cho công tác quản lý tư pháp, người lãnh đạo tư pháp nắm được những mặt chuyên môn kỹ thuật đó để kịp thời uốn nắn sửa chữa những thiếu sót, xử lý (trong đó có

xử phạt) kịp thời những sai phạm, phát huy ưu điểm, củng cố mặt mạnh tăng cường pháp chế XHCN. Và vì vậy, tổ chức Thanh tra Bộ cần phải được bổ sung những chuyên viên pháp lý chuyên ngành để thực thi nhiệm vụ thanh tra chuyên môn trong từng lĩnh vực cụ thể. Ví dụ do có công tác thanh tra kiểm tra đối với các hoạt động của các cơ quan thi hành án Hà nội và một số địa phương điển hình, mà lãnh đạo Bộ tư pháp đã có được những đánh giá chuẩn xác về lĩnh vực thi hành án dân sự hiện nay. Qua đó đề ra được chủ trương, biện pháp, kế hoạch công tác cụ thể, có tính khả thi để chấn chỉnh các hoạt động của các cơ quan thi hành án dân sự đi vào nề nếp, đúng với luật pháp đã quy định. Đồng thời ngăn chặn kịp thời và đẩy lùi có hiệu quả những biểu hiện tiêu cực. Thực trạng đã có một số cán bộ nhân viên ngành thi hành án dân sự đã bị báo chí cũng như dư luận lên án, thậm chí đã phải bị xử lý bằng pháp luật. Lúc đó Bộ mới biết và giao nhiệm vụ cho thanh tra phải làm rõ, làm thêm ở một góc độ nào đó...

Giữa Thanh tra Bộ có mối quan hệ mật thiết với Thanh tra Sở tư pháp. Mối quan hệ này xuyên suốt và gắn bó giữa Bộ tư pháp và các cơ quan tư pháp địa phương cả về hình thức lẫn nội dung, bởi vì thanh tra là một khâu thiết yếu trong công tác quản lý. Bộ tư pháp không thể với cánh tay quản lý của mình xuống đến tất cả các cơ quan tư pháp địa phương, mà do vậy quyết định 141 ra đời. Giám đốc Sở tư pháp thừa uỷ quyền Bộ trưởng Bộ tư pháp quản lý về mặt tổ chức các Tòa án cấp huyện, phòng, đội thi hành án dân sự, thì vai trò Thanh tra Sở nếu được đánh giá đúng tầm quan trọng của nó thì Thanh tra Sở sẽ phát huy tác dụng; và tất nhiên, Thanh tra Bộ tư pháp sẽ phải dựa vào và phối hợp với Thanh tra Sở để tiến hành thanh tra trong toàn quốc những mặt công tác mà Bộ tư pháp quản lý... Tuy nhiên do có sự chống chéo giữa quản lý theo lãnh thổ và quản lý theo chuyên môn ngành dọc như hiện nay, do đó Sở Tư pháp-mà Thanh tra Sở là đại diện, cần phải có sự “giải mã” kịp thời để củng cố, hoàn thiện mối quan hệ vừa có tính chỉ đạo, vừa bao hàm sự phối hợp quản lý theo lãnh thổ và quản lý theo ngành dọc chuyên môn. Nhiệm vụ này sẽ thuộc về Thanh tra Bộ tư pháp làm tham mưu cho lãnh đạo Bộ tư pháp, được thể hiện sinh động bằng các văn bản pháp lý cụ thể trong lĩnh vực thanh tra, kiểm tra trong toàn ngành tư pháp.

PHẦN II

Như phân đầu đã đề cập, trong tương lai Bộ Tư pháp sẽ còn được Nhà nước giao cho nhiều trọng trách như: hoàn thiện công tác quản lý thi hành án, trong đó thi hành án phạt tù và các công tác bổ trợ của nó sẽ được quan tâm nhiều nhất, nhà xuất bản pháp lý (tư pháp) sẽ trả lại cho Bộ Tư pháp để cung cấp, phục vụ cho toàn ngành tư pháp những ấn phẩm pháp lý chuyên sâu, kịp thời và có hiệu quả. Hàng loạt những công tác mới đã và đang được triển khai như: trợ giúp pháp lý; câu lạc bộ pháp chế các doanh nghiệp, tủ sách pháp luật cho tới tận phường xã; trung tâm bán đấu giá, trung tâm giao dịch có đảm bảo... là những mặt công tác không thể không có công việc kiểm tra, thanh tra và giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo... Và đặc biệt trong phong trào thi đua Xã hội Chủ nghĩa ngày nay đã được đánh giá lại và thực hiện theo xu hướng ngày càng phát triển và có hiệu quả, thì công việc giải quyết đơn thư khiếu nại tố cáo trong lĩnh vực này cũng sẽ xuất hiện nhiều. Và do đó công tác thanh tra cũng phải dự báo trước một phần lực lượng và kế hoạch công tác trong lĩnh vực này.

Trong khi đó, Bộ Tư pháp lại có nhiệm vụ quản lý theo ngành dọc ở lĩnh vực thi hành án dân sự. Quản lý thống nhất từ Trung ương đến địa phương về mặt tổ chức đối với các Tòa án nhân dân địa phương. Đồng thời quản lý về nghiệp vụ chuyên môn ở nhiều lĩnh vực trong toàn quốc: hộ tịch, quốc tịch, công chứng, luật sư, tư vấn pháp luật; vấn đề kết hôn, cho con nuôi có nhân tố nước ngoài cũng là những vấn đề bức xúc, nổi cộm... Bộ Tư pháp lại cũng quản lý Trường Đại học Luật, Trường Đào tạo các chức danh tư pháp; quản lý Báo Pháp luật và Tạp chí Pháp luật Dân chủ-là hai tờ báo cũng có những vị trí nhất định trên văn đàn toàn quốc.

Cũng từ những nhiệm vụ đã liệt kê trên, Thanh tra Bộ xác định: với chức năng là thanh tra có nhiều nhiệm vụ, trong đó có nhiệm vụ hướng dẫn, phối hợp với Thanh tra Sở, với các đơn vị chức năng của Bộ để tiến hành kiểm tra, thanh tra thường xuyên, đột xuất, là đầu mối trong việc tiếp công dân và thay mặt lãnh đạo Bộ quản lý công tác này theo đúng quy định của Nhà nước.

Các kết luận và kiến nghị của thanh tra sau khi đã được lãnh đạo Bộ cho thi

hành, thì việc theo dõi đối tượng thi hành kết luận và kiến nghị thanh tra như thế nào là một nhiệm vụ hết sức phức tạp và tế nhị, nhằm thúc đẩy các kết luận thanh tra đi vào thực chất và có hiệu quả mà bấy lâu nay chưa được coi trọng. Công tác này được gọi là: hậu thanh tra.

Các tổ chức Thanh tra Sở Tư pháp ngày càng được củng cố và phát triển, thì việc phối hợp là không thể không tính đến, song vấn đề quan trọng hơn là Thanh tra Bộ phải có trách nhiệm bồi dưỡng nghiệp vụ thanh tra, để Thanh tra Sở Tư pháp có khả năng tự mình tiến hành các cuộc thanh tra về chuyên môn, đó là những nhiệm vụ mang tính chuyên ngành do Bộ trưởng Bộ tư pháp giao cho các Giám đốc Sở Tư pháp.

Từ những vấn đề đã được trình bày khái quát ở trên thì, Thanh tra Bộ Tư pháp trong tương lai sẽ có các nhiệm vụ và quyền hạn sau:

*** Về nhiệm vụ:** có 10 nhiệm vụ sau đây:

1. Xây dựng chương trình, kế hoạch công tác thanh tra, kiểm tra hàng năm và đột xuất .

2. Thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật của cơ quan, tổ chức và cá nhân thuộc thẩm quyền quản lý của Bộ Tư pháp. Thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ được giao của cơ quan, đơn vị và cán bộ công chức thuộc quyền quản lý trực tiếp của Bộ trưởng Bộ Tư pháp.

3. Kiến nghị Bộ trưởng giải quyết khiếu nại, tố cáo về những vấn đề thuộc quyền quản lý của Bộ trưởng Bộ Tư pháp. Thực hiện sự chỉ đạo của Bộ trưởng tiến hành xác minh, kết luận và kiến nghị xử lý đối với các vụ việc liên quan đến vi phạm pháp luật trong các đơn vị thuộc Bộ, các toà án nhân dân địa phương và các cơ quan tư pháp địa phương thuộc thẩm quyền của Bộ trưởng.

4. Xây dựng đề án, theo dõi tổng hợp tình hình và kiến nghị biện pháp giải quyết trình Lãnh đạo Bộ về việc chỉ đạo, kiểm tra phòng ngừa, đấu tranh với các hành vi vi phạm pháp luật trong ngành tư pháp.

5. Tham mưu, giúp Bộ trưởng quản lý công tác tiếp dân ở cơ quan Bộ Tư pháp, chủ động phối hợp với thủ trưởng các đơn vị thuộc Bộ tổ chức tốt việc tiếp công dân theo Quy chế tiếp công dân của Bộ tư pháp đã ban hành.

6. Hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện các quy định của Nhà nước về công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo của thủ trưởng cơ quan, đơn vị thuộc thẩm quyền quản lý Nhà nước của Bộ Tư pháp. Kiến nghị Bộ trưởng xem xét quyết định sửa đổi hoặc bãi bỏ những hướng dẫn, quyết định trái với quy định pháp luật về công tác thanh tra của các đơn vị thuộc Bộ Tư pháp.

7. Thực hiện công tác thanh tra chuyên ngành theo quy định của pháp luật, hướng dẫn nghiệp vụ thanh tra chuyên ngành cho Thanh tra Sở Tư pháp, phối hợp với Ban Chấp hành Công đoàn Bộ Tư pháp hướng dẫn nghiệp vụ cho Ban Thanh tra nhân dân của cơ quan Bộ và phối hợp với Thanh tra Bộ Giáo dục-Đào tạo hướng dẫn nghiệp vụ cho Ban thanh tra nhân dân của Trường Đại học Luật, Trường đào tạo các chức danh tư pháp; hướng dẫn cho Ban thanh tra nhân dân của các cơ quan Toà án nhân dân cấp tỉnh.

8. Chấp hành hế độ báo cáo định kỳ, đột xuất với Bộ trưởng Bộ Tư pháp và Tổng Thanh tra Nhà nước về công tác thanh tra, xét giải quyết khiếu nại, tố cáo và các lĩnh vực khác được phân công.

9. Soạn thảo các văn bản liên quan đến công tác thanh tra để trình Bộ trưởng ban hành hoặc các ban hành theo thẩm quyền.

10. Thực hiện các nhiệm vụ khác khi được giao.

*** Về quyền hạn:** có 12 quyền hạn sau đây:

(Trong đó phân biệt Chánh Thanh tra được làm gì, Thanh tra viên được làm gì).

1. Yêu cầu các cơ quan, đơn vị, cá nhân có liên quan cung cấp thông tin cần thiết phục vụ cho thanh tra, yêu cầu cơ quan, đơn vị thuộc Bộ cử cán bộ tham gia Đoàn Thanh tra.

2. Trưng cầu giám định.

3. Yêu cầu đối tượng thanh tra cung cấp tài liệu, báo cáo bằng văn bản, trả lời những chất vấn của tổ chức thanh tra hoặc Thanh tra viên, khi cần thiết tiến hành kiểm kê tài sản.

4. Quyết định niêm phong tài liệu, kê biên tài sản khi có căn cứ để nhận định có vi phạm pháp luật, ra quyết định yêu cầu cơ quan có thẩm quyền tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép được cấp hoặc sử dụng trái pháp luật khi xét thấy cần ngăn

chặn ngay việc vi phạm pháp luật hoặc để các minh tinh tiết làm chứng cứ cho việc kết luận xử lý.

5. Kết luận, kiến nghị hoặc quyết định xử lý theo quy định của pháp luật.

6. Tạm đình chỉ việc thi hành quyết định kỷ luật, chuyển công tác của thủ trưởng cơ quan, đơn vị thuộc quyền quản lý của Bộ trưởng Bộ tư pháp đối với người đang cộng tác với thanh tra Bộ, với Đoàn Thanh tra hoặc người đang là đối tượng thanh tra, nếu xét thấy việc thi hành quyết định gây trở ngại cho việc tiến hành thanh tra.

7. Cảnh cáo, tạm đình chỉ công tác cán bộ công chức của các cơ quan, đơn vị thuộc quyền quản lý của Bộ trưởng Bộ tư pháp khi những người này có hành vi cố ý cản trở hoạt động thanh tra hoặc không thực hiện các yêu cầu, kiến nghị, quyết định của Đoàn Thanh tra hoặc Thanh tra viên. Đối với người vi phạm lã lãnh đạo cấp Vụ hoặc có chức vụ tương đương cấp Vụ thì kiến nghị Bộ trưởng quyết định.

8. Tạm đình chỉ việc làm nếu xét thấy đang hoặc sẽ gây tác hại đến lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức và công dân, đồng thời báo ngay cho cơ quan có thẩm quyền giải quyết.

9. Tạm đình chỉ việc thi hành, sửa đổi hoặc bãi bỏ kiến nghị, quyết định không đúng về công tác thanh tra của cơ quan, đơn vị thuộc quyền quản lý trực tiếp của Bộ trưởng.

10. Đình chỉ việc làm nếu xét thấy đang hoặc sẽ gây tác hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân.

11. Chuyển hồ sơ vụ việc có vi phạm pháp luật sang cơ quan điều tra hình sự thuộc thẩm quyền giải quyết nếu xét thấy có dấu hiệu phạm tội.

12. Thực hiện các quyền khác theo quy định của pháp luật về thanh tra.

**** Về tổ chức bộ máy:***

Thanh tra Bộ hiện nay đã hình thành 3 mảng công tác riêng biệt, nhằm chuyên môn hoá nhiệm vụ cho từng bộ phận, tăng cường năng lực và hiệu suất, hiệu quả thanh tra. Đây sẽ là bộ khung để hình thành 3 phòng riêng biệt trong tương lai không xa nhằm thực thi nhiệm vụ ngày càng có hiệu quả cao, trả lại vị thế

vốn có của nó trong đời sống xã hội.

+ Phòng Thanh tra chuyên ngành: thực hiện các nhiệm vụ thuộc lĩnh vực thanh tra kinh tế-tài chính, ngân sách, chuyên môn nghiệp vụ theo thẩm quyền quản lý Nhà nước của Bộ trưởng Bộ tư pháp.

+ Phòng xét khiếu- tố:

- Thực hiện các nhiệm vụ thanh tra, kiểm tra, xác minh theo sự chỉ đạo của Bộ trưởng về xét, giải quyết khiếu nại, tố cáo.

- Thực hiện nhiệm vụ về thanh tra công vụ đối với các lĩnh vực thuộc thẩm quyền quản lý Nhà nước của Bộ trưởng Bộ tư pháp.

+ Phòng tổng hợp-tiếp dân:

- Là đầu mối thông tin về các mặt công tác của Thanh tra Bộ.

- Tổng hợp, báo cáo công tác hàng tuần, hàng tháng, hàng quý, 6 tháng, hàng năm và đột xuất theo quy định.

- Quản lý các hoạt động hành chính, văn thư, in ấn tài liệu, thống kê, con dấu, công văn đi, công văn đến, lưu trữ hồ sơ, tài liệu của Thanh tra Bộ tư pháp.

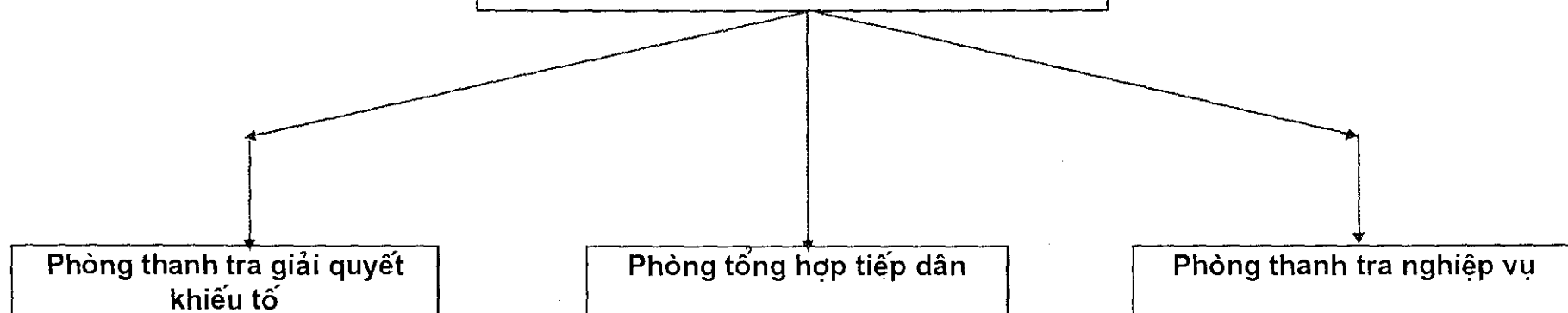
- Quản lý cơ sở vật chất, mua sắm trang thiết bị của Thanh tra Bộ.

- Tiếp dân theo quy định của pháp luật.

Về biên chế, Thanh tra Bộ sẽ có khoảng từ 30 đến 40 người, gồm có Chánh Thanh tra và các phó Chánh Thanh tra, các trưởng, phó phòng. (Có sơ đồ kèm theo).

Sau khi đã hình thành 3 phòng của Thanh tra Bộ thì giai đoạn một sẽ chuyển sang một giai đoạn mới phát triển cao hơn - giai đoạn hai - giai đoạn hoàn thiện của Thanh tra Tư pháp, lúc này sẽ có 4 phòng và chức năng, nhiệm vụ của nó sẽ được chuyên môn hoá (Có sơ đồ kèm theo).

**SƠ ĐỒ MÔ HÌNH TỔ CHỨC BỘ MÁY VÀ
NHIỆM VỤ CỦA THANH TRA BỘ TƯ PHÁP
HIỆN TẠI**

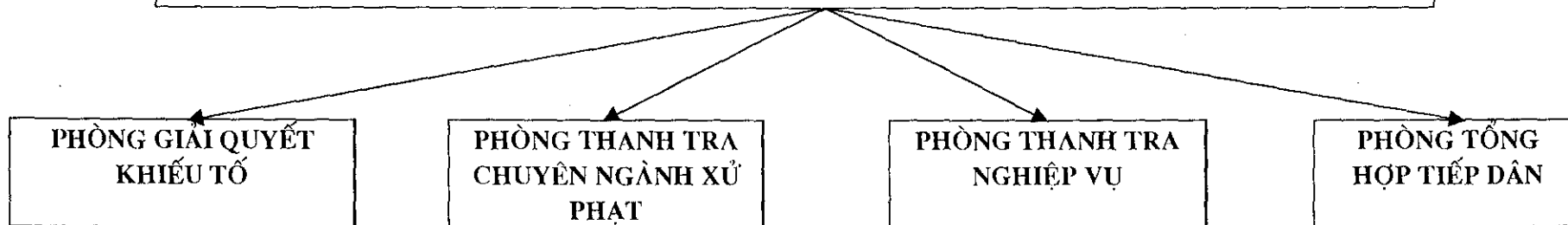


- Một Trưởng phòng, một Phó trưởng phòng
- Tiếp nhận xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo
- Kiến nghị, xác minh, kết luận đơn thư
- Hướng dẫn, kiểm tra việc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của các đơn vị thuộc thẩm quyền quản lý của Bộ trưởng
- Tham gia các Đoàn thanh tra của các Bộ, ngành khác.
- Biên chế từ 8-10 người

- Một Trưởng phòng, một Phó trưởng phòng
- Theo dõi đôn đốc việc thực hiện kết luận thanh tra
- Lưu trữ, bảo quản hồ sơ, tài liệu
- Biên soạn, góp ý dự thảo Pháp luật về công tác thanh tra và các lĩnh vực khác
- Thực hiện chế độ báo cáo
- Quản lý trực tiếp và phối hợp với các đơn vị
- Công tác hành chính, văn phòng, tổ chức, thi đua
- Theo dõi tổ chức, hoạt động thanh tra Sở
- Biên chế từ 6-8 người

- Một Trưởng phòng, một Phó trưởng phòng
- Thanh tra chuyên ngành các lĩnh vực chuyên môn do Bộ Tư pháp quản lý
- Thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật của cá nhân thuộc thẩm quyền quản lý của Bộ Tư pháp (mang tính chủ động và theo diện rộng)
- Hướng dẫn nghiệp vụ cho thanh tra Sở, Trường và thanh tra nhân dân các Tòa án tỉnh
- Biên chế từ 8-10 người

SƠ ĐỒ MÔ HÌNH TỔ CHỨC BỘ MÁY VÀ NHIỆM VỤ CỦA THANH TRA BỘ TƯ PHÁP TRONG TƯƠNG LAI



- Một trưởng phòng
- Một phó trưởng phòng
- Tiếp nhận xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo
- Kiến nghị, xác minh, kết luận đơn thư
- Hướng dẫn, kiểm tra việc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của các đơn vị thuộc thẩm quyền quản lý của Bộ trưởng
- Tham gia các Đoàn thanh tra của các Bộ, ngành khác.
- Biên chế từ 10 đến 12 người

- Một trưởng phòng
- Một phó trưởng phòng
- Thanh tra xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực Tư pháp.
- Hướng dẫn nghiệp vụ thanh tra chuyên ngành xử phạt cho thanh tra Sở
- Biên chế từ 15 đến 25 người

- Một trưởng phòng
- Một phó trưởng phòng
- Thanh tra chuyên ngành các lĩnh vực chuyên môn do Bộ Tư pháp quản lý
- Thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật của cá nhân thuộc thẩm quyền quản lý của Bộ Tư pháp (mang tính chủ động và theo diện rộng)
- Hướng dẫn nghiệp vụ cho thanh tra Sở, Trường và thanh tra nhân dân các Tòa án tỉnh
- Biên chế từ 15 đến 25 người

- Một trưởng phòng
- Một phó trưởng phòng
- Theo dõi đôn đốc việc thực hiện kết luận thanh tra
- Lưu trữ, bảo quản hồ sơ, tài liệu
- Biên soạn, góp ý dự thảo Pháp luật về công tác thanh tra và các lĩnh vực khác
- Thực hiện chế độ báo cáo
- Quản lý trực tiếp và phối hợp với các đơn vị
- Công tác hành chính, văn phòng, tổ chức, thi đua
- Theo dõi tổ chức, hoạt động thanh tra Sở
- Biên chế từ 6-8 người

PHẦN III

PHỤ LỤC

KẾT QUẢ BÁO CÁO

KHẢO SÁT THỰC ĐỊA VỀ THANH TRA SỞ TƯ PHÁP QUA

HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC SỞ TƯ PHÁP HIỆN NAY

Pháp lệnh Thanh tra được xây dựng theo tinh thần của Hiến pháp năm 1980 là Hiến pháp của thời kỳ kinh tế tập trung, quan liêu, bao cấp, chưa thể hiện được tư tưởng đổi mới và cơ chế quản lý, cải cách hành chính, cải cách kinh tế. Thực tế hoạt động trong những năm vừa qua cho thấy tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của các tổ chức Thanh tra Nhà nước theo Pháp lệnh Thanh tra hiện hành còn bộ lộ những bất hợp lý. Đối với thanh tra chuyên ngành chưa được làm rõ trong Pháp lệnh Thanh tra điều đó làm ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả hoạt động của các tổ chức Thanh tra ngành Tư pháp. Mặt khác, một số địa phương cũng chưa nhận thức được vị trí, vai trò của các cơ quan Thanh tra Nhà nước, chưa thấy rõ sự cần thiết phải củng cố, đổi mới tổ chức và hoạt động của các cơ quan thanh tra trong quản lý Nhà nước. Do đó, việc nghiên cứu, khảo sát thực trạng về Thanh tra Tư pháp qua hoạt động của các Sở Tư pháp hiện nay để đề xuất đổi mới tổ chức và hoạt động của Thanh tra Bộ Tư pháp, Thanh tra Sở Tư pháp trên cơ sở này nhìn nhận đánh giá đúng về ý nghĩa, vị trí, vai trò của Thanh tra là một nhiệm vụ hết sức cấp thiết. Vì vậy, việc đổi mới tổ chức và hoạt động của Thanh tra Tư pháp phải được tiến hành cẩn trọng, từng bước và nghiêm túc nhằm đưa ra một mô hình thanh tra phù hợp với cả lý luận và thực tiễn của quản lý Nhà nước.

I. Mục đích khảo sát.

- Nhằm tìm hiểu thực trạng của Thanh tra Tư pháp (gồm Thanh tra Bộ, Thanh tra các Sở Tư pháp) qua đó xem xét những bất cập, vướng mắc trong tổ chức biên chế, trong hoạt động, và các mối quan hệ hiện nay của Thanh tra các Sở Tư pháp;

- Nhằm đưa ra một số kiến nghị để bổ sung, sửa đổi và hoàn thiện các quy định về pháp luật thanh tra nói chung và Thanh tra Tư pháp nói riêng;

- Qua việc khảo sát này, kiến nghị với Lãnh đạo Bộ Tư pháp, Lãnh đạo Sở Tư pháp chấn chỉnh kiện toàn lại công tác tổ chức, biên chế theo Pháp lệnh thanh tra, để đưa công tác thanh tra đi vào nề nếp, hoạt động có hiệu quả trong điều kiện phát triển của ngành Tư pháp.

II. Nội dung khảo sát.

Nội dung khảo sát tập trung vào những vấn đề sau:

- Tổ chức và hoạt động của Thanh tra Sở Tư pháp hiện nay;
- Vị trí vai trò của cơ quan Thanh tra Sở Tư pháp;
- Mối quan hệ của Thanh tra Sở Tư pháp;
- Đề xuất của Thanh tra các Sở Tư pháp;
- Kiến nghị qua khảo sát.

III. Phương pháp tiến hành.

- Thông qua các báo cáo về tổ chức, biên chế và kết quả hoạt động của Thanh tra các Sở Tư pháp, qua đó Đoàn khảo sát tiến hành đến các địa phương khảo sát, điều tra;

- Trao đổi, tọa đàm, phỏng vấn trực tiếp các đồng chí Lãnh đạo Sở Tư pháp, phỏng vấn sâu đối với các cán bộ trực tiếp làm công tác thanh tra khi Đoàn khảo sát đến địa phương đó. Cụ thể về các vấn đề như: Tổ chức và hoạt động của Thanh tra Sở; vị trí vai trò của cơ quan thanh tra; mối quan hệ của Thanh tra Sở hiện nay và các đề xuất, kiến nghị...

IV. Thành phần khảo sát.

** Phía Bộ Tư pháp.*

1. Trần Quốc Phú - Chánh Thanh tra Bộ Tư pháp - Chủ nhiệm đề tài;
2. Đinh Mai Phương - Viện Nghiên cứu pháp lý Bộ Tư pháp - Phó Chủ nhiệm đề tài;
3. Trần Mạnh Đạt - Chuyên viên - Viện Nghiên cứu pháp lý Bộ Tư pháp;
4. Nguyễn Hồng Diễm – Thanh tra viên - Thanh tra Bộ Tư pháp;
5. Nguyễn Quang Khải - Chuyên viên - Thanh tra Bộ Tư pháp;

6. Một số Thanh tra viên, chuyên viên của Bộ Tư pháp.

** Phía Sở Tư pháp các tỉnh.*

- Giám đốc các Sở Tư pháp;
- Các Phó Giám đốc Sở Tư pháp;
- Chánh Thanh tra, Phó Chánh Thanh tra của các Sở Tư pháp;
- Một số đồng chí Trưởng phòng thuộc các Sở kiêm nhiệm làm công tác thanh tra;
- Các Thanh tra viên, chuyên viên, cán bộ làm công tác thanh tra của các Sở Tư pháp.

V. Thời gian và địa bàn khảo sát.

- Được thực hiện vào Quý II, III/1999;
- Tại các địa phương: Bắc Giang, Gia Lai, Ninh Thuận, Thành phố Hồ Chí Minh, Cà Mau, Đồng Nai, Tây Ninh, Thanh Hóa và Tiền Giang.

VI. Kết quả khảo sát.

Qua kết quả khảo sát tại một số địa phương và theo các báo cáo về tình hình hoạt động, tổ chức, biên chế của các Sở Tư pháp hiện nay cho thấy:

1. Thực trạng tổ chức và hoạt động của các Thanh tra Sở Tư pháp.

a. Biên chế, tổ chức của Thanh tra Sở.

Căn cứ vào Điều 19 của Pháp lệnh Thanh tra và các Điều 4,5 Nghị định 244/HĐBT ngày 30/6/1990 của Hội đồng Bộ trưởng, Thanh tra Sở là tổ chức thanh tra chuyên trách có con dấu riêng (không sát nhập với tổ chức chuyên môn khác và ngược lại).

Thanh tra Sở có Chánh thanh tra và một Phó Chánh thanh tra, Chánh thanh tra chịu trách nhiệm trực tiếp trước Giám đốc Sở và Chánh thanh tra tỉnh về toàn bộ công tác thanh tra trong phạm vi quản lý Nhà nước của Sở; Phó Chánh thanh tra giúp Chánh thanh tra phụ trách một số lĩnh vực công tác; mỗi thanh tra viên thực hiện nhiệm vụ do Chánh thanh tra hoặc Phó Chánh thanh tra trực tiếp giao.

Biên chế của Thanh tra Sở tùy thuộc vào yêu cầu cụ thể nhiệm vụ quản lý

Nhà nước của mỗi Sở để quy định nhưng phải đảm bảo biên chế tối thiểu cần có là 3 người.

Tổ chức và biên chế của Thanh tra Sở do Giám đốc Sở đề nghị, Chánh Thanh tra trình Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh quyết định.

Nghị định 38/CP và Thông tư 12/TTLB chỉ quy định thống nhất chức năng, nhiệm vụ cho các cơ quan Tư pháp địa phương mà không thống nhất quy định cơ cấu tổ chức chất lượng cán bộ, biên chế cho phù hợp. Vì vậy, thực trạng các cơ quan Tư pháp địa phương đều có chức năng, nhiệm vụ quản lý các lĩnh vực Tư pháp khác nhau nghĩa là có nội dung, khối lượng và mức độ phức tạp của công việc như nhau, nhưng cơ cấu tổ chức bộ máy, biên chế, chất lượng cán bộ rất khác nhau. Việc xây dựng tổ chức, xác định biên chế, kiện toàn đội ngũ cán bộ phụ thuộc vào quan niệm, nhận thức của Lãnh đạo Sở Tư pháp chứ không căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan Tư pháp.

Thực tế khảo sát thì hiện nay cả nước chỉ mới có 22 Sở Tư pháp được thành lập tổ chức thanh tra, có gần 80 người làm công tác thanh tra ở các Sở Tư pháp, trung bình mỗi Sở chỉ có 1 người. Trong đó trình độ chuyên môn chỉ có 12 người đã qua lớp bồi dưỡng nghiệp vụ thanh tra, 15 đồng chí đã bổ nhiệm thanh tra viên, 98% đã tốt nghiệp Đại học và 90% tốt nghiệp Đại học Luật, Đảng viên 50 người chiếm 76% lực lượng Thanh tra Sở. Có thể nói, đây là một lực lượng đáng kể đặc lực giúp các Sở Tư pháp quản lý tốt nhiệm vụ quản lý của Giám đốc Sở góp phần không nhỏ vào hoàn thành nhiệm vụ được giao của các Sở Tư pháp. Còn lại là chưa được thành lập, có chăng cán bộ làm công tác thanh tra này chỉ là kiêm nhiệm không chuyên sâu mà tổ chức này còn giao cho một số Phòng, Ban của Sở đảm nhiệm như: Phòng Tổ chức cán bộ, Phòng Hành chính... Tâm lý chung hiện nay khá phổ biến là Lãnh đạo các Sở Tư pháp địa phương không coi trọng công tác thanh tra, do vậy mà Thanh tra Sở làm mất luôn cả biên chế thanh tra, có 11/61 Sở Tư pháp chưa có tổ chức Thanh tra Sở và có 28 Sở Tư pháp có Thanh tra Sở nhưng kiêm nhiệm.

Tại các Sở Tư pháp mà Đoàn khảo sát đến, thì mới có 5 Sở Tư pháp đã thành lập tổ chức thanh tra Sở, có Chánh thanh tra và thanh tra viên, mặc dù còn thiếu về biên chế nhưng cho thấy Sở Tư pháp cũng đã xây dựng được mô hình tổ chức thanh tra. Còn lại 4 tỉnh chỉ có 1 đến 2 đồng chí kiêm nhiệm làm công tác thanh

tra, ngoài ra theo báo cáo của các Sở Tư pháp hiện nay mỗi Sở chỉ có 1 đến 2 đồng chí kiêm nhiệm (có 39 Sở Tư pháp), và chưa được thành lập tổ chức thanh tra cũng như việc giao cho ai, Phòng nào đảm nhiệm như: Sở Tư pháp tỉnh Quảng Ninh.

Những con số trên cho thấy: So với yêu cầu và đòi hỏi của tình hình mới còn bất cập, đội ngũ Thanh tra viên không đồng đều về trình độ, thường được chuyển sang từ các ngành khác, chưa được bồi dưỡng nghiệp vụ thanh tra nên đã hạn chế đến kết quả thanh tra. Việc xác định chức danh Thanh tra viên, tiêu chuẩn nghiệp vụ, thẩm quyền của Thanh tra viên ở các tổ chức Thanh tra Sở chưa được phân định rõ, do đó việc triển khai thực hiện ở các tổ chức Thanh tra Sở gặp khó khăn. Ngoài ra, chưa xác định rõ tư cách pháp lý của Thanh tra viên trong khi thi hành công vụ, chưa trao cho Thanh tra viên những quyền hạn tương ứng với thực hiện nhiệm vụ được giao. Có thể nói những quy định hiện hành chưa được đảm bảo điều kiện để Thanh tra viên hoạt động độc lập, chỉ tuân theo pháp luật trong khi tiến hành nhiệm vụ thanh tra.

Từ vấn đề cơ cấu tổ chức trên cũng như qua khảo sát tại địa phương Đoàn khảo sát đã phỏng vấn, trao đổi trực tiếp với một số đồng chí Lãnh đạo Sở, cán bộ trực tiếp làm công tác thanh tra đều rất mong muốn Bộ Tư pháp nên có hướng dẫn cụ thể đối với các Sở Tư pháp để cho Giám đốc Sở đề nghị Chánh thanh tra tỉnh, thành phố trình Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố quyết định thành lập Thanh tra Sở, tăng thêm biên chế. Đối với các Sở Tư pháp đã được thành lập hiện nay đã đi vào hoạt động cũng có mong muốn xin tăng thêm biên chế và Thanh tra Sở sẽ chia ra từng tổ, hoặc bộ phận như: Thanh tra xét giải quyết khiếu nại, tố cáo; Thanh tra kinh tế - xã hội; Thanh tra chuyên ngành trong đó vai trò xử phạt hành chính trong lĩnh vực Tư pháp là chủ yếu.

Lực lượng đã ít, chuyên môn nghiệp vụ lại phức tạp, đa dạng nên số người tâm huyết với công tác Thanh tra Sở Tư pháp ngày mai một đi, bởi lẽ còn là việc tuyển dụng cán bộ hiện nay có sự bất hợp lý. Tiêu chuẩn đòi hỏi cao mà chế độ đãi ngộ còn hạn chế chưa tương xứng với tính chất nghề nghiệp cũng như tiêu chuẩn đề ra. Do vậy hiện nay, biên chế cho Thanh tra Sở Tư pháp vẫn phải nhận những người mà biết chắc rằng khi có điều kiện là họ sẽ ra đi, do chưa xin được chỗ làm như ý hoặc vào đây chỉ là bước đệm để họ tạm trú chân chờ chế độ hưu trí.

Có thể nói tổ chức của Thanh tra Sở Tư pháp hiện nay chưa tạo nên sức

mạnh tổng hợp của hệ thống Thanh tra Tư pháp, trong chừng mực nhất định làm hạn chế hiệu lực, hiệu quả của công tác thanh tra. Hệ thống thông tin không thông suốt từ trên xuống dưới, từ dưới lên, chưa đáp ứng được yêu cầu. Tổ chức Thanh tra Sở bị hạn chế về phạm vi hoạt động trong khuôn khổ thẩm quyền quản lý của chính quyền cùng cấp, không thể xem xét được những vấn đề nảy sinh có liên quan đến quản lý Ngành. Những kiến nghị, đề xuất của Thanh tra Sở thường dừng lại ở những vụ việc cụ thể, chưa có điều kiện phân tích, đánh giá tầm vĩ mô nên việc tham gia hoàn thiện cơ chế, chính sách, pháp luật còn hạn chế.

Về vấn đề thanh tra chuyên ngành chưa được làm rõ trong Pháp lệnh Thanh tra, trong khi rất nhiều văn bản pháp luật (Luật, Pháp lệnh...) thường quy định vấn đề tổ chức và hoạt động thanh tra chuyên ngành trong từng lĩnh vực cụ thể. Do yêu cầu của công tác quản lý của Bộ, ngành thì tổ chức thanh tra Tư pháp cũng phải theo xu hướng trở thành hệ thống dọc có tính chất thanh tra chuyên ngành. Xét về mặt tổ chức Thanh tra Tư pháp hiện nay chưa thống nhất vẫn còn có sự lẫn lộn về quyền và trách nhiệm giữa các loại hình thanh tra: Thanh tra Nhà nước, Thanh tra của thủ trưởng, Thanh tra Bộ, Thanh tra chuyên ngành và Thanh tra nhân dân điều đó làm ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả hoạt động của các tổ chức Thanh tra Sở Tư pháp.

b. Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra Sở Tư pháp qua các hoạt động.

Căn cứ Luật khiếu nại tố cáo, Pháp lệnh Thanh tra, Nghị định số 244/HĐBT ngày 30/6/1990 của Hội đồng Bộ trưởng, tổ chức Thanh tra Sở có chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được giao như: Thanh tra việc thực hiện chính sách pháp luật đối với cơ quan Nhà nước, tổ chức kinh tế, văn hoá xã hội và công dân thuộc quyền quản lý Nhà nước của Sở. Thanh tra Sở có trách nhiệm giải quyết khiếu nại mà thủ trưởng của cơ quan thuộc quyền quản lý trực tiếp của Giám đốc Sở đã giải quyết, nhưng đương sự vẫn còn khiếu nại hoặc phát hiện có tình tiết mới, hoặc việc giải quyết có dấu hiệu vi phạm pháp luật. Như vậy phạm vi thanh tra, kiểm tra của Thanh tra Sở là thuộc phạm vi quản lý Nhà nước của Sở Tư pháp, đó là những nhiệm vụ do Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố giao và các lĩnh vực của Bộ trưởng Bộ Tư pháp uỷ quyền cho Giám đốc Sở Tư pháp.

Thực tế cho thấy vì hoạt động của Thanh tra Sở là nhằm phục vụ về quản lý

Nhà nước của Sở, Thanh tra Sở phải chịu sự chỉ đạo về nghiệp vụ của Thanh tra Bộ (theo thanh tra ngành). Vì nghiệp vụ của ngành Tư pháp có đặc thù riêng và đa dạng, mặt khác Thanh tra Sở cũng chịu sự chỉ đạo của Thanh tra tỉnh về tổ chức theo Pháp lệnh Thanh tra. Nhưng do thiếu về biên chế dẫn đến nhiều tổ chức Thanh tra Sở Tư pháp chưa được ổn định, kiện toàn nên chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn chưa được phát huy tác dụng.

Qua khảo sát thì các hoạt động của Thanh tra Sở hiện nay chủ yếu mới dừng lại ở việc tiếp nhận và giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân, có những Sở Tư pháp cũng đã chủ động đề ra kế hoạch thanh tra, kiểm tra hàng năm nhưng lại giao cho Phòng tổ chức cán bộ, Phòng hành chính đảm nhận. Từ đó dẫn đến việc thanh tra, kiểm tra đạt chất lượng chưa cao, các kết luận, kiến nghị của thanh tra thực hiện chưa có hiệu quả. Với lý do về trình độ chuyên môn của cán bộ làm công tác thanh tra không sâu, không được đào tạo qua lớp nghiệp vụ thanh tra, phương tiện phục vụ cho hoạt động thanh tra, kiểm tra còn thiếu... Mặt khác, đối tượng thanh tra không ít trường hợp đôi khi chưa nhận thức đầy đủ về quyền lợi, trách nhiệm của mình thậm chí còn gây khó khăn cho công tác thanh tra, kiểm tra. Hoạt động thanh tra các Sở chưa có tổ chức Thanh tra Sở thì càng nhiều điều đáng phàn nàn hơn. Chủ yếu khi cần đến công tác thanh tra cũng như cần sự phối hợp với các ngành liên quan trong giải quyết vụ việc cụ thể thì Lãnh đạo Sở ra quyết định thành lập Đoàn thanh tra hay cử người tham gia đoàn thanh tra liên ngành, cán bộ thuộc các bộ phận chuyên môn khác của Sở tham gia. Vì không phải là chuyên môn làm công tác thanh tra hay chỉ làm kiêm nhiệm nên chất lượng, hiệu quả không cao, thậm chí là hình thức chiếu lệ mà thôi.

Trong hoạt động Thanh tra Sở Tư pháp chưa được xem xét trên phương diện là hoạt động mang tính tất yếu trong chu trình quản lý Nhà nước; chưa đáp ứng được yêu cầu là chức năng thiết yếu của quản lý Nhà nước. Hoạt động thanh tra chưa bao quát được tất cả các lĩnh vực mà quản lý Nhà nước đặt ra. Có những Sở Tư pháp mà thanh tra còn bỏ ngỏ, chẳng hạn lĩnh vực "*Công chứng, Hộ tịch, nuôi con nuôi*", quan niệm cho thanh tra là hoạt động thứ yếu, "*có cũng được, không có cũng chẳng sao*", chưa sử dụng Thanh tra Sở Tư pháp như một công cụ của quản lý; việc sử dụng thanh tra trong hoạt động quản lý còn duy ý chí, chủ quan trong lãnh đạo của các cấp, các ngành. Hoạt động thanh tra trên lĩnh vực kinh tế - xã hội,

thực hiện pháp luật còn dàn trải, không tập trung và có chiều hướng " *truy tìm khuyết điểm* " nhiều hơn là khuyến khích ưu điểm và ngăn ngừa những khả năng vi phạm pháp luật của các đối tượng bị thanh tra. Phần lớn các cuộc thanh tra chỉ nhằm vào sai phạm đã xảy ra, chưa đi sâu nghiên cứu, nắm thông tin và xử lý thông tin trong việc kiểm tra các hoạt động kinh tế - xã hội nhằm đưa ra dự báo về khả năng sẽ xảy ra và phương hướng cần giải quyết.

Việc lựa chọn các hình thức và phương pháp thanh tra còn bị động, thiếu chính xác; các cấp, các ngành thường coi trọng thanh tra theo đoàn, thanh tra nội bộ, coi nhẹ tính độc lập, trách nhiệm của cá nhân thanh tra viên trong quá trình thanh tra. Hoạt động thanh tra trong lĩnh vực đề xuất, kiến nghị với cơ quan quản lý Nhà nước trong việc thực hiện pháp luật của các cơ quan quản lý còn bị hạn chế, kết quả của việc xem xét hoạt động chấp hành pháp luật chỉ dừng lại ở những kết luận, chưa đi sâu tìm hiểu nguyên nhân, trách nhiệm của các đối tượng phạm vi đề kiến nghị, hoàn thiện pháp luật và chính sách của Nhà nước, hoặc nếu có thì chất lượng nói chung còn thấp và chưa thực sự trở thành hoạt động thường xuyên của một tổ chức chuyên thực hiện nhiệm vụ " *thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật... của các cơ quan, tổ chức và cá nhân* " và chưa " *kiến nghị với cơ quan Nhà nước có thẩm quyền những vấn đề quản lý Nhà nước cần sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành các quy định phù hợp với yêu cầu của quản lý Nhà nước* " như Điều 8 Pháp lệnh Thanh tra 1990 đã quy định.

Sự tồn tại này tạo ra khoảng cách giữa thanh tra với các cấp quản lý và góp phần tạo ra sự đánh giá không đúng vai trò, vị trí của thanh tra trong hoạt động quản lý. Mặt khác, chính đây là lý do làm giảm hiệu quả của cuộc đấu tranh phòng chống những biểu hiện vi phạm pháp luật và tệ tham nhũng của ngành thanh tra. Bởi lẽ, sau các cuộc thanh tra mà không có những biện pháp pháp lý mạnh mẽ thì mặc dù tổ chức và hoạt động của Thanh tra Sở Tư pháp không ngừng được tăng cường nhưng các vi phạm vẫn tiếp diễn và có chiều hướng gia tăng ở tất cả các lĩnh vực mà Sở Tư pháp quản lý.

Những Sở Tư pháp đã có tổ chức thanh tra thì việc hoạt động nghiệp vụ chuyên môn luôn có kế hoạch cụ thể rõ ràng, phân công trách nhiệm đến từng đồng chí, thực hiện nghiêm túc các chế độ báo cáo, giao ban, do đó chất lượng hiệu quả trong công tác thanh tra, kiểm tra đạt được kết quả tốt hơn, ví dụ như:

** Thanh tra Sở Tư pháp tỉnh Thanh Hoá.*

- Về cơ cấu tổ chức: Gồm có Chánh thanh tra và 2 thanh tra viên (chưa có Phó Chánh thanh tra);

- Hoạt động: Trong năm 1998 thanh tra 5 cuộc (3 đơn vị Tòa án huyện, 2 Đội Thi hành án), công tác tiếp dân Thanh tra Sở tiếp 42 lượt công dân đến khiếu nại, tố cáo; tiếp nhận 88 đơn thư. Những đơn thư khiếu nại tố cáo và công dân đến khiếu nại thuộc thẩm quyền Thanh tra Sở cùng các đơn vị chức năng thuộc Sở giải quyết dứt điểm, đúng quy định của pháp luật. Đối với những kết luận, kiến nghị của Thanh tra Sở các đơn vị được thanh tra, kiểm tra đều thực hiện nghiêm túc, ngoài ra kiến nghị với những vấn đề, những việc chưa phù hợp phát sinh trong công tác quản lý để Lãnh đạo Sở có biện pháp chỉ đạo, uốn nắn kịp thời đối với các đơn vị cơ sở.

** Thanh tra Sở Tư pháp tỉnh Tiền Giang.*

- Về cơ cấu tổ chức: Gồm Chánh thanh tra và 1 thanh tra viên;

- Hoạt động: Trong năm 1998 đã tổ chức 10 cuộc thanh tra theo kế hoạch (3 Đội Thi hành án, 3 phòng Công chứng, 2 Tòa án huyện, 1 Văn phòng Sở và 1 phòng Hộ tịch Sở). Những đơn vị thanh tra trên chủ yếu tập trung về công tác quản lý tài chính, ngoài ra còn xem xét kiểm tra về chuyên môn nghiệp vụ. Giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân trong năm Thanh tra Sở tiếp 48 lượt người, nhận 66 đơn thư chủ yếu là đơn thư khiếu nại, tố cáo thuộc lĩnh vực quản lý Thi hành án và Tòa án huyện, những đơn thư trên Thanh tra Sở đã giải quyết đúng quy định của pháp luật.

** Thanh tra Sở Tư pháp Đồng Nai.*

Hàng năm Thanh tra Sở đều xây dựng chương trình kế hoạch và các bước triển khai hoạt động trên các lĩnh vực chuyên môn của ngành như thanh tra, kiểm tra Tòa án các huyện, các Đội Thi hành án dân sự, củng cố công tác tiếp công dân và chú trọng công tác xét giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo thuộc phạm vi trách nhiệm của Sở. Do luôn được Lãnh đạo Sở quan tâm nên hoạt động đã đi vào thường xuyên có chất lượng, hiệu quả. Riêng năm 1997, Thanh tra Sở đã phối hợp cùng Tòa án nhân dân tỉnh và Phòng Thi hành án dân sự kiểm tra được 12 đơn vị và tham gia thanh tra liên ngành thanh tra được 9 đơn vị, tổ chức có liên quan đến

công tác Tư pháp địa phương. Về tiếp công dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo trong năm 1997 nhận được 129 đơn thư khiếu tố, trong đó có 12 đơn thuộc thẩm quyền giải quyết của Sở và đã giải quyết dứt điểm 12 đơn thư thuộc thẩm quyền. Qua một năm công tác thanh tra của Sở đã có nhiều cố gắng cải tiến lề lối làm việc, chủ động trong công tác thực hiện tốt nhiệm vụ được giao góp phần vào việc hoàn thành nhiệm vụ chính trị của Sở Tư pháp và sự chỉ đạo, quản lý của Giám đốc Sở Tư pháp tỉnh Đồng Nai, được Lãnh đạo Sở tin tưởng và ghi nhận thành tích.

Qua 3 đơn vị trên có tổ chức Thanh tra Sở cho thấy rằng: Mặc dù biên chế còn thiếu, xong về hoạt động đã đem lại những kết quả tốt đó là: Trong thực hiện đã có những kết luận chính xác, kịp thời, thu hồi cho Ngân sách Nhà nước là 172.813.831 đồng khắc phục hậu quả và trả cho công dân là 11.325.000 đồng. Giúp các đơn vị cơ sở chấn chỉnh công tác quản lý tài chính, nghiệp vụ chuyên môn đúng theo quy định của pháp luật. Thực hiện tốt vai trò tham mưu đề xuất Lãnh đạo Sở chỉ đạo uốn nắn những sai phạm trong công tác quản lý ở các đơn vị thuộc phạm vi quản lý ngành. Đồng thời thông qua công tác thanh tra các đơn vị cơ sở nhằm thực hiện tốt chức năng phòng ngừa và kiến nghị xử lý kỷ luật nghiêm đối với một số cán bộ viên chức có vi phạm. Qua thanh tra, kiểm tra đã củng cố khối đoàn kết trong nội bộ viên chức các đơn vị.

Xác định rõ trọng tâm công tác thanh tra ngành Tư pháp là coi trọng thanh tra, kiểm tra việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của ngành, coi đây là nhiệm vụ chiến lược. Đồng thời tiến hành thanh tra trực tiếp các vụ việc nghiêm trọng và các việc do trên giao. Qua công tác thanh tra, kiểm tra, Thanh tra các Sở Tư pháp có những kiến nghị giúp lãnh đạo các đơn vị chấn chỉnh kịp thời những yếu kém, tồn tại trong công tác quản lý sử dụng ngân sách, tài sản, chuyên môn... giúp các đơn vị nhận ra và tiếp thu sửa chữa, khắc phục các yếu kém, tồn tại. Đặc biệt là qua đó đã giúp cho lãnh đạo Sở có phương hướng chỉ đạo, điều hành ngày càng hiệu quả hơn, sát thực tế hơn, là lực lượng tham mưu đắc lực cho Giám đốc Sở Tư pháp quản lý các đơn vị cũng như quản lý các Tòa án, Thi hành án theo sự uỷ quyền của Bộ trưởng Bộ Tư pháp.

2. Vị trí vai trò của cơ quan Thanh tra Sở Tư pháp.

Theo Điều 19 Pháp lệnh Thanh tra quy định: Thanh tra Sở Tư pháp là tổ chức của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc

trung ương, thực hiện quyền thanh tra trong phạm vi quản lý Nhà nước của Sở về công tác thanh tra đối với các cơ quan, đơn vị do Sở quản lý trực tiếp.

Thực tế tại các địa phương cho thấy rằng các cấp uỷ Đảng, các đồng chí Lãnh đạo chính quyền các cấp, các ngành nhận thức rõ thanh tra là công cụ đặc lực của Đảng, của chính quyền trong việc kiểm tra sự chấp hành đường lối, chính sách, chủ trương của Đảng, pháp luật, kế hoạch của Nhà nước. Nên một số Sở Tư pháp đã được thành lập tổ chức thanh tra, hiện nay đại đa số là chưa được củng cố, thành lập và chưa quan tâm đúng mức vì: Việc nhận thức cho thanh tra là hoạt động chỉ nhằm tìm kiếm khuyết điểm để rồi vạch mặt chỉ tên đối với các cơ quan, đơn vị, công chức, viên chức nơi được kiểm tra đã dẫn đến việc sử dụng không đầy đủ chức năng và quyền hạn của thanh tra. Thậm chí có nơi, có lúc các cấp chính quyền còn cho thanh tra là lực lượng cản trở công việc của chính quyền. Hoặc là có nơi còn dựa vào chỉ tiêu biên chế mà không cho phép thành lập. Vì vậy việc thành lập các cơ quan Thanh tra Sở thường mang tính hình thức, nếu có hoạt động thì bị gò ép, khống chế, do đó không phát huy được sức mạnh vốn có của tổ chức này.

3. Về mối quan hệ.

Do nhiều địa phương không có tổ chức Thanh tra Sở nên mối quan hệ chưa hình thành rõ nét, sự phối hợp giữa Thanh tra Sở với các Phòng chức năng thuộc Sở và cơ quan hữu quan chưa được chặt chẽ và đều đặn. Do đó ảnh hưởng đến hiệu quả công tác.

Về mặt lý luận thì các đồng chí Giám đốc Sở ở các tỉnh trên đã thống nhất Thanh tra Sở phải có quan hệ với Thanh tra Bộ về mặt nghiệp vụ, nhưng trong thực tế chưa thấy Bộ Tư pháp có chỉ đạo, hướng dẫn gì nên mối quan hệ này từ trước tới nay hầu như bỏ ngỏ.

Nội dung quản lý Nhà nước của Sở đồng nhất với nội dung quản lý Nhà nước của Bộ tương ứng, vì vậy giữa Thanh tra Bộ và Thanh tra Sở cũng có sự tương đồng về nội dung, phương thức, nghiệp vụ và đối tượng thanh tra. Tuy nhiên, do phần lớn không có tổ chức quản lý trực tiếp theo ngành dọc nên giữa Thanh tra Bộ và Thanh tra Sở không có quan hệ trực tiếp về tổ chức, kế hoạch công tác. Thanh tra Sở chủ yếu chịu sự quản lý của Giám đốc Sở và Chánh thanh tra tỉnh. Thanh tra

Bộ chỉ có trách nhiệm hướng dẫn nghiệp vụ thanh tra trong các lĩnh vực chuyên môn, nhưng không phải Thanh tra Bộ nào cũng làm được nhiệm vụ này. Thực trạng hầu hết các Bộ là giữa Thanh tra Bộ, Thanh tra Sở không có mối quan hệ về công tác. Phần lớn Thanh tra Sở chỉ thực hiện việc thanh tra trong nội bộ các đơn vị thuộc quyền quản lý của Sở và giải quyết khiếu nại, tố cáo về các nội dung quản lý của mình. Thực trạng này làm giảm sự phối hợp trong việc thực hiện nội dung thanh tra trong quản lý Nhà nước của từng Bộ, nhiều trường hợp khó thống nhất trong triển khai hoạt động thanh tra của ngành, không phục vụ cho công tác quản lý Nhà nước của ngành trên phạm vi cả nước. Thanh tra tỉnh không nắm bắt, cập nhật được các yêu cầu quản lý của Bộ, do vậy hướng dẫn nội dung, kế hoạch công tác cho Thanh tra Sở thiếu cụ thể, không sát yêu cầu của ngành. Từ đó làm cho hiệu lực và hiệu quả thanh tra ngành chưa cao, chưa đáp ứng được yêu cầu quản lý.

Tuy nhiên ngày càng có nhiều Bộ nhận thấy phải thiết lập và tăng cường mối quan hệ giữa Thanh tra Bộ và Thanh tra Sở trong hệ thống tổ chức thanh tra của ngành, thể hiện ở các mặt: phối hợp và tiến tới thống nhất hoạt động theo một kế hoạch thanh tra trong toàn ngành trong từng thời kỳ; định kỳ họp để trao đổi kinh nghiệm, hướng dẫn nghiệp vụ, thiết lập chế độ thông tin báo cáo kết quả hoạt động giữa Thanh tra Bộ và Thanh tra Sở.

Thanh tra Bộ trước kia chưa có một sự chỉ đạo giải quyết vướng mắc về nghiệp vụ cho Thanh tra Sở, cũng như hàng năm không có hướng dẫn chương trình lập kế hoạch thanh tra, kiểm tra cho Thanh tra Sở hoặc mở lớp bồi dưỡng nghiệp vụ, tập huấn cho thanh tra chuyên trách.

4. Đề xuất của các Sở Tư pháp.

Qua khảo sát này, các Sở Tư pháp cũng có một số đề xuất sau:

- Về công tác tổ chức và điều hành cần kết hợp chặt chẽ giữa lãnh đạo theo ngành và theo cấp quản lý để đáp ứng tính chất đặc thù công tác Thanh tra trong ngành Tư pháp;

- Quan tâm, chăm lo, kiện toàn, củng cố Thanh tra cấp ngành mình đủ mạnh về tổ chức và cán bộ. Chú trọng đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ cho cán bộ Thanh tra ngành Tư pháp. Hàng năm nên tiến hành mở các hội nghị chuyên đề hoặc tổng kết mở rộng sự giao lưu học hỏi kinh nghiệm của các Thanh tra Sở Tư pháp với nhau;

- Nhà nước cần ban hành, hoàn thiện các văn bản pháp luật về công tác thanh tra phù hợp với tình hình mới, nhiệm vụ mới, tránh chồng chéo giữa các ngành các cấp nhất là cần làm thật rõ hoạt động Thanh tra kiểm tra, Kiểm sát...;

- Các Sở Tư pháp đều cho rằng nên thành lập thanh tra chuyên ngành vì Bộ Tư pháp có nhiều lĩnh vực quản lý ngành. Đồng thời có như vậy thì biên chế cho Thanh tra Sở mới dễ dàng và việc chỉ đạo về nghiệp vụ của Thanh tra Bộ được nhanh và sâu hơn. Cần có chế độ lương, phụ cấp, trang phục của cán bộ thanh tra cũng được quan tâm (chế độ dưỡng liêm....), trang thiết bị phục vụ cho hoạt động nghiệp vụ như: Máy ghi âm, máy ảnh...;

- Do khó khăn về biên chế (chỉ tiêu do UBND tỉnh, thành phố quyết định) nên việc xây dựng mô hình Thanh tra Sở nhiều địa phương vẫn chưa thực hiện được. Tuyệt đại đa số cán bộ làm công tác thanh tra chỉ là kiêm nhiệm (không chuyên trách). Sắp tới nhiều Sở Tư pháp dự kiến xin thêm biên chế hoặc thôi cán bộ kiêm nhiệm làm công tác Thanh tra. Đề nghị Bộ Tư pháp ra quyết định thành lập thanh tra chuyên ngành trong đó quy định rõ mối quan hệ giữa Thanh tra Bộ với Thanh tra Sở, Thanh tra Sở với địa phương cũng như quy định chức năng nhiệm vụ, quyền hạn của thanh tra chuyên ngành Tư pháp;

- Mọi hoạt động của Thanh tra Sở hiện nay chủ yếu mới dừng lại ở việc tiếp nhận và giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân, ít quan tâm đến việc thanh tra, kiểm tra, đề nghị cấp có thẩm quyền bổ nhiệm thanh tra viên;

- Việc quan tâm, chỉ đạo của Lãnh đạo Sở Tư pháp ở nhiều địa phương chưa được chú trọng (như tăng biên chế, thành lập tổ chức thanh tra, cơ sở vật chất cho hoạt động nghiệp vụ...).

VII. Kiến nghị qua khảo sát.

Để thực hiện có hiệu quả chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra Sở, Bộ Tư pháp, Thanh tra Nhà nước cần:

- Nghiên cứu ban hành văn bản quy định cụ thể về thẩm quyền, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra Sở trong từng lĩnh vực;

- Hàng năm có chương trình kế hoạch hướng dẫn Thanh tra Sở thực hiện công tác thanh tra, kiểm tra, mở lớp bồi dưỡng nghiệp vụ thanh tra ngành cho thanh tra chuyên trách;

- Chỉ đạo giải quyết những vướng mắc về nghiệp vụ cho Thanh tra Sở;

- Quy định cụ thể thẩm quyền và mức xử phạt hành chính trong một số lĩnh vực Tư pháp cho tổ chức Thanh tra Sở;

- Văn bản pháp luật cần có sự hướng dẫn cụ thể thẩm quyền giải quyết tố cáo đối với Chấp hành viên, Đội trưởng Thi hành án theo Điều 44 Pháp lệnh Thi hành án dân sự hay theo Luật Khiếu nại tố cáo;

- Thanh tra Bộ cần đề ra các chuyên đề và tổ chức chỉ đạo thanh tra toàn ngành Tư pháp, sau mỗi chuyên đề Bộ có tổng kết rút kinh nghiệm;

- Về phương tiện phục vụ cho hoạt động thanh tra còn thiếu hoặc không có (như máy ghi âm, máy ảnh...), trang phục thanh tra đây chỉ là phô trương hình thức chứ không thực tế khi mà hiện nay có quá nhiều ngành cũng quy định trang phục riêng ngành mình (cụ thể là Thanh tra Sở Tư pháp Thành phố Hồ Chí Minh không được cấp trang phục). Tuy nhiên, Thanh tra Sở thấy đều phải có trang phục thống nhất về kiểu cách, màu sắc cho Thanh tra Tư pháp. Ví dụ: Màu xanh đen (thu đông) và màu trắng (xuân hè). Bên cạnh đó còn về chế độ lương, phụ cấp lương, chế độ dưỡng liêm đối với cán bộ làm công tác thanh tra.

Trên đây là những kết quả về thực trạng tổ chức hoạt động của Thanh tra các Sở Tư pháp hiện nay mà qua đợt khảo sát này Thanh tra Bộ cần nghiên cứu lại mô hình tổ chức hoạt động Thanh tra Sở cho phù hợp hơn để trình Lãnh đạo Bộ xem xét.

TỔNG THUẬT HỘI THẢO

VỀ CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN ĐỂ ĐỔI MỚI TỔ CHỨC BỘ MÁY VÀ HOẠT ĐỘNG THANH TRA TƯ PHÁP

I. MỤC TIÊU CỦA HỘI THẢO

Thanh tra là một chức năng thiết yếu của cơ quan hành chính Nhà nước giúp Bộ trưởng Bộ Tư pháp thực hiện chức năng quản lý của mình, nhất là trong giai đoạn hiện nay nội dung quản lý của Bộ Tư pháp đang ngày càng mở rộng và chuyên sâu. Chính vì vậy, Thanh tra Bộ Tư pháp cũng phải dự đoán và đưa ra bộ máy đáp ứng được yêu cầu công tác mới. Đặc biệt là trong giai đoạn hiện nay, khi mà tình hình khiếu kiện của nhân dân về các hoạt động của ngành Tư pháp ngày càng lớn (cụ thể các lĩnh vực quản lý toà án địa phương và thi hành án dân sự). Khiếu nại ở các lĩnh vực này hàng năm chiếm khoảng 20% tổng số khiếu nại, tố cáo của nhân dân. Có năm lên tới 17.000 đến 18.000 vụ, có những việc bức xúc nhất và dai dẳng nhất thường liên quan đến hoạt động Tư pháp. Đứng trước yêu cầu đổi mới theo tinh thần của Nghị Quyết TW 3 và TW7 khoá 8, vừa rồi có 2 vấn đề lớn được xác định rõ: *một là*, công tác Thanh tra và giải quyết khiếu nại, tố cáo; *hai là*, tăng cường tổ chức hoạt động của Thanh tra Nhà nước và Thanh tra các Bộ.

Trong điều kiện đó, ngày 23/09/2000, Ban Chủ nhiệm đề tài đã tổ chức Hội thảo *Cơ sở lý luận và thực tiễn để đổi mới tổ chức bộ máy và hoạt động của thanh tra tư pháp* với mục tiêu:

- Đánh giá được thực trạng tổ chức và hoạt động của Thanh tra Tư pháp trong thời gian qua;
- Đưa ra cơ sở lý luận và thực tiễn để tổ chức mô hình Thanh tra Tư pháp;
- Kiến nghị tổ chức mô hình Thanh tra Tư pháp trong tương lai mang tính ứng dụng thực tế cao;

II. PHƯƠNG PHÁP TIẾN HÀNH

Toạ đàm, trao đổi trực tiếp giữa các đại biểu qua các tham luận về vấn đề *Cơ*

sở lý luận và thực tiễn để đổi mới tổ chức bộ máy và hoạt động của thanh tra tư pháp.

Hội thảo cũng dành thời gian cho các đại biểu thảo luận trực tiếp xung quanh ý kiến trình bày của các chuyên gia đồng thời các đại biểu cũng trao đổi kinh nghiệm, đóng góp ý kiến của mình về mô hình tổ chức thanh tra tư pháp trong tương lai.

III. THÀNH PHẦN THAM DỰ HỘI THẢO

* Ban Chủ nhiệm và các cộng tác viên của Đề tài:

1. Trần Quốc Phú, Chánh Thanh tra - Bộ Tư pháp, Chủ nhiệm đề tài;
2. Đinh Mai Phương - Chuyên viên Viện NCKH Pháp lý, Bộ Tư pháp, Phó chủ nhiệm đề tài
3. Trần Mạnh Đạt, Chuyên viên Viện NCKH Pháp lý, Bộ Tư pháp, Thư ký đề tài;
4. Phạm Văn Khanh: Phó Vụ trưởng Vụ tổ chức cán bộ, Thanh tra Nhà nước
5. Nguyễn Văn Đình, chuyên viên Vụ Tổ chức cán bộ, Thanh tra Nhà nước
6. Khương Thành Nguyên, chuyên viên Vụ Tổ chức cán bộ, Thanh tra Nhà nước
7. Nguyễn Văn Kim, Thanh tra Nhà nước
8. Nguyễn Văn Liêm, Thanh tra Nhà nước
9. Phạm Văn Long: Phó Vụ trưởng Vụ xét khiếu tố - Thanh tra Nhà nước
10. Nguyễn Văn Sơn: Phó Vụ trưởng Vụ Tổng hợp pháp chế - Thanh tra Nhà nước
11. Nguyễn Văn Thắng, Thanh tra Bộ Tư pháp
12. Nguyễn Quang Khải, Thanh tra Bộ Tư pháp
13. Phạm Văn Lợi, Phó Viện trưởng Viện NCKH Pháp lý- Bộ Tư pháp
14. Chu Thị Hoa, Nghiên cứu viên Viện NCKH Pháp lý - Bộ Tư pháp

* Ngoài ra, còn có đại diện của các cơ quan, ban ngành có liên quan ở Trung ương và một số địa phương

IV. NỘI DUNG THẢO LUẬN VÀ MỘT SỐ KẾT QUẢ THU ĐƯỢC QUA HỘI THẢO

Nội dung của Hội thảo và những vấn đề cần thảo luận:

- Thực trạng tổ chức và hoạt động Thanh tra Tư pháp trong giai đoạn hiện nay.

- Làm rõ tên gọi "Thanh tra Bộ Tư Pháp" hay "Thanh tra Tư Pháp"? Mối quan hệ giữa Thanh tra Nhà nước và Thanh tra Bộ Tư Pháp?

- Mô hình tổ chức Bộ máy Thanh tra Tư pháp.

1. Thực trạng tổ chức và hoạt động của Thanh tra Tư pháp.

Thực trạng về tổ chức bộ máy Thanh tra Tư pháp:

Thanh tra Tư pháp có lịch sử ra đời và phát triển có thể nói là còn non trẻ so với Thanh tra các Bộ, Ngành khác (do Bộ Tư pháp mới được thành lập lại năm 1981). Những năm trước tình hình tổ chức của thanh tra Bộ rất hạn chế, được coi như chiếc "lúi" đựng để thu nhận những người thừa của đơn vị khác hoặc không thể bố trí đi đâu khác, Thanh tra là bánh xe thứ năm, bánh xe "Sơ cua", có lúc thậm chí chỉ có 2 người (1 Lãnh đạo, 1 Chuyên viên). Cho đến năm 1990, Biên chế của Thanh tra Bộ chỉ 4 người, trong đó có 2 Lãnh đạo, 2 chuyên viên.

Sau khi có Pháp lệnh Thanh tra, đặc biệt sau khi có Điều 16, Luật tổ chức Tòa án nhân dân và Pháp lệnh thi hành án dân sự ra đời, giao cho Bộ trưởng Bộ Tư pháp quản lý về mặt tổ chức đối với các Tòa án nhân dân địa phương, thống nhất quản lý công tác thi hành án dân sự, thì công việc quản lý của Bộ Tư pháp kéo dài xuống các địa phương. Để thực hiện công tác quản lý có hiệu quả, Thanh tra Bộ đã dần dần được củng cố, tăng cường không ngừng. Từ chỗ 4 người năm 1994 đến nay đã lên tới 14 người và xu hướng còn tiếp tục bổ sung. Trong số 14 người có một Chánh thanh tra, 1 Phó Chánh thanh tra, 1 Thanh tra viên chính, 2 Thanh tra viên, còn lại là chuyên viên.

Trong đề án tinh giản biên chế chung của Ngành Tư pháp năm 2000, Lãnh đạo Bộ Tư pháp đã khẳng định: Tinh thần chung là giản biên chế nhưng không phải là giảm đồng đều mà có chỗ giảm chỗ không, thậm chí có chỗ vẫn phải tăng theo yêu cầu. Trong đó, Thanh tra được coi là cần phải tăng biên chế hơn nữa. Như vậy có thể khẳng định yêu cầu về thanh tra cần phải được tăng cường hơn nữa là điều tất yếu, khách quan.

Thanh tra các Sở Tư pháp, tình hình tổ chức trước đây cũng không có gì sáng sủa hơn Thanh tra Bộ. Trước Pháp lệnh Thanh tra năm 1990 hầu hết các Sở Tư pháp không có tổ chức Thanh tra. Sau khi có Pháp lệnh thanh tra, Thanh tra các Sở Tư pháp cũng được thành lập dần dần nhưng còn lẻ tẻ, không thống nhất và mang tính tự phát. Ngay ở một số Sở Tư pháp của một số tỉnh, thành phố lớn cũng chỉ mới được thành lập cách đây vài năm. Chẳng hạn, Sở Tư pháp thành phố Hà Nội, năm 1995 mới có quyết định thành lập Thanh tra các Sở Tư pháp, biên chế 3 người và không có thanh tra viên.

Theo thống kê của Thanh tra Bộ, trong 61 tỉnh, thành phố hiện nay mới chỉ có 25 Sở Tư pháp đã thành lập Thanh tra Sở, chiếm 40,1 %, còn lại chỉ có là chế độ kiêm nhiệm.

Số biên chế của Thanh tra các Sở Tư pháp cũng không thống nhất, có nơi tổ chức Thanh tra Sở có tới 5 đồng chí, có nơi chỉ có 1 đến 2 đồng chí, có nơi kiêm nhiệm. Số lượng thanh tra viên tại các Sở Tư pháp cũng chỉ có thể đếm trên đầu ngón tay.

Một vấn đề nữa cho thấy cán bộ làm công tác thanh tra Sở thường không cố định mà có sự điều chuyển thường xuyên, sự biến động về tổ chức đã có ảnh hưởng nhất định đến hiệu quả hoạt động.

Thực trạng về hoạt động Thanh tra Tư pháp.

Hoạt động Thanh tra tư pháp theo cơ chế song trùng trực thuộc, một mặt chịu sự quản lý trực tiếp của Thủ trưởng cùng cấp, một mặt chịu sự chỉ đạo điều hành của cơ quan Thanh tra Nhà nước cấp trên. Riêng Thanh tra Sở Tư pháp, ngoài chịu sự chỉ đạo của Thanh tra Nhà nước tỉnh, còn phải chịu sự chỉ đạo của Thanh tra Bộ về nghiệp vụ chuyên môn.

Do tổ chức của thanh tra Tư pháp cho đến nay vẫn còn nhiều bất cập, nên hoạt động của thanh tra Tư pháp còn rất hạn chế về hiệu quả và chất lượng. Đặc biệt là thanh tra các Sở tư pháp, hoạt động mang tính chất bị động, thiếu sự thống nhất trong toàn ngành. Sự nắm bắt, chỉ đạo, điều hành các hoạt động giữa Thanh tra Bộ và Thanh tra Sở chỉ mang tính chất chiếu lệ, chưa có một cơ chế pháp lý trực tiếp nào đảm bảo cho mối quan hệ đó được bền vững.

Hoạt động của thanh tra Sở Tư pháp như thế nào, kết quả ra sao? Thanh tra Bộ không nắm được. Hằng năm Thanh tra Bộ chỉ nhận được khoảng 10 báo cáo từ thanh tra các Sở Tư pháp (hầu hết từ các địa phương đã thành lập Thanh tra Sở). Trong các báo cáo của Thanh tra Sở hầu hết hoạt động chủ yếu là công tác tiếp dân, giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân. Một vài Thanh tra Sở có tổ chức được cuộc thanh tra nhưng rất lẻ tẻ, thiếu thống nhất, nơi thì thanh tra thi hành án, nơi thì thanh tra về công chứng, nơi thì thanh tra về tài chính...

Thanh tra Bộ trong một số năm gần đây đã được quan tâm tăng cường đến 14 người, nhưng mỗi năm cũng chỉ tổ chức được 3 đến 4 cuộc thanh tra khoảng 10 đơn vị, xét giải quyết khiếu nại, tố cáo khoảng 10 vụ. Trong lĩnh vực quản lý của Bộ có tới 15 đầu mối nhưng mỗi năm chỉ tiến hành thanh tra từ 1 đến 2 lĩnh vực, còn lại các lĩnh vực khác để ngỏ. Nếu làm phép tính đơn giản về chu kỳ thanh tra tại 1 đơn vị đối với 1 lĩnh vực thì xác suất là rất nhỏ. Cụ thể như sau:

Nếu mỗi năm Thanh tra Bộ tiến hành thanh tra khoảng 10 đơn vị trong khi đó cả nước có khoảng 1.200 đơn vị Tòa án và Thi hành án dân sự. Vậy, trung bình cứ 120 năm sau Thanh tra Bộ mới hoàn thành một chu kỳ thanh tra đối với các cơ quan Tòa án, Thi hành án địa phương. Trong khi đó chưa kể còn có các đơn vị khác cần thanh tra, kiểm tra như công chứng, hộ tịch, luật sư, tư vấn pháp luật, trung tâm bán đấu giá,... Như vậy tính chất giáo dục, phòng ngừa đi đôi với tính chất răn đe và động viên của Thanh tra Tư pháp dường như chỉ dừng lại ở phạm vi hình thức.

2. Cơ sở lý luận và thực tiễn để đổi mới tổ chức bộ máy và hoạt động của Thanh tra Tư pháp

Đặc trưng cơ bản của Thanh tra ngành Tư pháp

Đặc điểm Thanh tra Bộ Tư pháp có sự khác nhau với các Bộ khác. Ở các Bộ khác chỉ chủ yếu Thanh tra quản lý nhà nước, trong khi đó Thanh tra Bộ Tư Pháp ngoài chức năng trên còn phải thực hiện nhiệm vụ có liên quan đến hoạt động Tư pháp như quản lý Tòa án, Thi hành án dân sự. . Đây là đặc trưng, khi xây dựng bộ máy Thanh tra Bộ Tư pháp cần phải tính tới, sự cần thiết làm thế nào để đẩy mạnh, đổi mới bộ máy Thanh tra Bộ Tư pháp và tăng cường hoạt động thanh tra Tư pháp là cấp thiết.

Một số đặc trưng riêng của Thanh tra Tư pháp:

Thứ nhất:

Bộ Tư pháp có nhiệm vụ quản lý về tài chính, tổ chức đối với các Tòa án địa phương, các Cơ quan thi hành án dân sự. Đặc điểm này cho thấy công tác thanh tra, xét giải quyết khiếu nại, tố cáo của Thanh tra Tư pháp phải có những hoạt động thanh tra, kiểm tra tương ứng với công tác tài chính, tổ chức biên chế đối với các Tòa án địa phương, đối với Phòng thi hành án dân sự, Đội thi hành án dân sự.

Thứ hai:

Ngoài vấn đề thanh tra, kiểm tra tài chính thì các vấn đề thuộc lĩnh vực quản lý khác như về tổ chức, nghiệp vụ chuyên môn cũng tạo nên một trọng trách lớn đối với tổ chức và hoạt động của thanh tra Ngành.

Hiện nay, Bộ Tư pháp quản lý về tổ chức đối với các Tòa án địa phương và các cơ quan thi hành án dân sự, với tổng biên chế có tới hàng vạn người. Bên cạnh đó, Bộ Tư pháp cũng quản lý đối với nhiều loại cán bộ hoạt động nghiệp vụ có liên quan tới nhiều lĩnh vực quan trọng của đời sống xã hội như, công chứng viên, luật sư, hộ tịch viên, giám định Tư pháp...mà số lượng cũng rất lớn. Điều này cho thấy Thanh tra Tư pháp cần phải được tổ chức sao cho Thanh tra Bộ và Thanh tra các Sở Tư pháp có được mối quan hệ ràng buộc để có thể chỉ đạo, điều hành đối với các hoạt động thanh tra, kiểm tra nhiệm vụ của Ngành.

Thứ ba:

Thanh tra Tư pháp hoạt động có tính chuyên ngành trong nhiều lĩnh vực quản lý như công chứng, hộ tịch, lý lịch tư pháp, luật sư, tư vấn pháp luật, thi hành

án...với chức năng nhiệm vụ hiện nay của Bộ Tư pháp mà Chính phủ giao cho cũng đã có tới 15 lĩnh vực quản lý chuyên ngành.

Xu hướng đối với các lĩnh vực quản lý chuyên ngành, để quản lý thường có văn bản quy định về xử phạt vi phạm hành chính. Điều đó kéo theo vấn đề về tổ chức mỗi lĩnh vực thanh tra chuyên ngành. Tuy nhiên, mỗi lĩnh vực quản lý không thể thành lập bộ phận thanh tra chuyên ngành độc lập vì vấn đề hiệu quả của tổ chức như đã phân tích ở trên.

Yêu cầu đặt ra đối với thanh tra Tư pháp trong giai đoạn mới

Thanh tra Tư pháp là một bộ phận cấu thành của Ngành Tư pháp. Do đó, có những yêu cầu đặt ra đối với Thanh tra Tư pháp phải phù hợp với những yêu cầu về sự phát triển, đổi mới của Ngành Tư pháp.

Đồng thời đổi mới Thanh tra Tư pháp phải phù hợp với xu hướng cải cách bộ máy hành chính .Nhà nước, phù hợp với đường lối, quan điểm của Đảng trong giai đoạn mới.

Dựa trên những cơ sở đó, Thanh tra Tư pháp coi việc đổi mới về tổ chức và hoạt động của mình, phải dựa trên cơ sở đổi mới của Đảng, cải cách của Nhà nước, đó là, tổ chức Thanh tra Tư pháp phải tinh gọn đồng thời hoạt động có hiệu quả.

Đổi mới về tổ chức bộ máy thanh tra Tư pháp

a. Theo những số liệu thống kê cho thấy hệ thống tổ chức thanh tra Tư pháp hiện nay còn quá mỏng so với các Bộ, Ngành khác nên hoạt động thanh tra Tư pháp không thể đáp ứng nhiệm vụ theo đúng yêu cầu của pháp luật. Do đó cần phải củng cố, tăng cường tổ chức Thanh tra Tư pháp, đặc biệt là đội ngũ Thanh tra Sở.

b. Đổi mới cơ chế tổ chức quản lý bộ máy của Thanh tra Sở. Đối với Thanh tra Sở Tư pháp, với chức năng quản lý cho Ngành tư pháp thì cần có mối quan hệ phụ thuộc với Thanh tra Bộ, kể cả về tổ chức. Có như vậy, mới có sự chỉ đạo thống nhất và có hiệu quả về công tác thanh tra Ngành.

c. Ngoài ra, cũng cần quan tâm đến cán bộ làm công tác thanh tra. Ngành Tư pháp là ngành quản lý nhiều đầu mối, đòi hỏi người cán bộ thanh tra phải nắm chắc về chuyên môn nghiệp vụ, có kỹ năng xử lý những tình huống phức tạp. Thêm

vào đó, người cán bộ thanh tra còn phải có những phẩm chất tốt về đạo đức, chính trị, uy tín để có thể đảm đương được nhiệm vụ. Xét về góc độ giao tiếp thì cán bộ thanh tra Tư pháp làm việc với cơ sở cũng cần có chức danh nhất định mới làm được việc.

Trong khi đó nhìn vào đội ngũ Thanh tra viên Bộ Tư pháp hiện nay còn quá mỏng, chức danh lãnh đạo còn thiếu, Trưởng, Phó phòng chưa có do các phòng chưa được hình thành. Thanh tra các Sở Tư pháp tình trạng cũng tương tự. Như vậy với chức danh chuyên viên, Thanh tra đi làm công tác thanh tra ở cơ sở sẽ gặp nhiều khó khăn để hoàn thành nhiệm vụ.

d. Đối mới về tổ chức một phần phụ thuộc vào pháp luật một phần phụ thuộc vào thủ trưởng cơ quan Nhà nước. Nhưng mặt khác, trong phạm vi quy định của pháp luật, Thanh tra Tư pháp cần tự vận động đổi mới trong điều kiện có thể.

3. Về tên gọi của thanh tra Bộ Tư pháp

Nếu gọi Thanh tra Bộ Tư pháp thì chỉ trong phạm vi quản lý của Bộ Tư pháp. Mà Thanh tra Bộ Tư pháp còn có chức năng thanh tra hoạt động Tư pháp ở các địa phương nên có một số đại biểu đề nghị tên gọi là (có 2 phương án):

- a. Tổ chức Thanh tra ngành Tư pháp.
- b. Tổ chức Thanh tra Nhà nước chuyên ngành Tư pháp.

Tuy nhiên, phần đông các đại biểu trên cơ sở xuất phát từ chức năng, nhiệm vụ của Thanh tra Bộ Tư pháp có thể thấy dù muốn hay không Thanh tra phải gắn với Bộ trưởng, và không được vượt quá nghị định 38CP của Chính phủ, các hoạt động này phải do Bộ Tư Pháp quản lý. Do vậy phải lấy tên là "Thanh tra Bộ Tư Pháp". Gọi là Thanh tra Bộ Tư Pháp vừa có tính phụ thuộc Bộ trưởng, vừa có tính độc lập, có 'con dấu riêng, có những vụ việc mà chỉ cần Thanh tra Bộ ký, đóng dấu không cần thông qua Bộ trưởng. Do đó, lấy tên Thanh tra Bộ Tư Pháp: vừa mang tính bao trùm vừa mang tính cụ thể.

Và cuối cùng Hội thảo nhất trí với tên gọi "Thanh tra Bộ Tư Pháp" phù hợp với Pháp lệnh Thanh tra và Nghị định cũng như thực tế quen thuộc. Tuy vẫn có

một số người băn khoăn rằng liệu có nên gọi Thanh tra Bộ Tư pháp là Thanh tra chuyên ngành hay không?

4. Về mối quan hệ giữa Thanh tra Bộ Tư pháp với các đơn vị khác.

** Đối với Thanh tra các STP:*

Trên cơ sở đảm bảo các quy định pháp luật hiện hành, Thanh tra Bộ Tư pháp và Thanh tra Sở Tư pháp là đơn vị chức năng thuộc Bộ và Sở.

Thanh tra Bộ Tư Pháp và Thanh tra Sở Tư pháp có mối quan hệ hữu cơ không chỉ theo ngành dọc mà Thanh tra Sở Tư pháp còn chịu sự quản lý của Sở Tư pháp và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Vậy vấn đề đặt ra là làm thế nào để gắn kết lại mối quan hệ với nhau giữa Thanh tra Sở và Thanh tra Bộ? Thanh tra Bộ Tư pháp phải tăng cường việc chỉ đạo về chuyên môn nghiệp vụ, tạo mối quan hệ chỉ đạo giữa Thanh tra Bộ Tư pháp và Thanh tra Sở Tư pháp.

** Về mối quan hệ giữa Thanh tra Bộ với các Vụ chức năng:*

Phải có sự phối kết hợp vì nếu biên chế của Thanh tra Bộ Tư pháp từ 15 - 20 người như hiện nay thì không thể thực hiện hết chức năng, nhiệm vụ. Khi tiến hành một cuộc thanh tra trên diện rộng thì cần có cộng tác viên ở các Vụ, Viện do Bộ trưởng Bộ Tư pháp quyết định trên cơ sở đề nghị của Chánh Thanh tra. Vì vậy, nên có qui định về cộng tác viên và trách nhiệm của các Vụ chức năng.

** Mối quan hệ với các tổ chức Thanh tra địa phương:*

Thanh tra địa phương cũng nên có trách nhiệm với Thanh tra Bộ Tư Pháp vì công tác chỉ đạo với Thanh tra STP, trên cơ sở đó có những việc phối hợp,

** Mối quan hệ đối với các cơ quan tố tụng:*

Chỉ có mối quan hệ trong việc chuyển hồ sơ khi có dấu hiệu phạm tội.

5. Mô hình tổ chức của thanh tra Bộ Tư pháp

Nguyên tắc xây dựng bộ máy Thanh tra Tư pháp:

- Đảm bảo xây dựng hệ thống Thanh tra ngành thống nhất, tinh gọn

- Đảm bảo đáp ứng được yêu cầu :
- + Thanh tra xét giải quyết khiếu nại, tố cáo;
- + Thanh tra hoạt động của các đơn vị trong ngành (thanh tra chuyên ngành);
- + Xử phạt vi phạm hành chính

Một số định hướng tổ chức và hoạt động của Thanh tra Tư pháp trong thời gian tới:

Đổi mới tổ chức và hoạt động của Thanh tra Tư pháp gắn liền với sự đổi mới của Đảng và Nhà nước về cải cách hành chính, cải cách hệ thống tổ chức thanh tra nói chung và hệ thống thanh tra chuyên ngành nói riêng. Tổ chức hoạt động thanh tra Tư pháp cũng gắn liền với xu hướng phát triển chung của đất nước và của ngành Tư pháp.

Phương châm để định hướng về tổ chức và hoạt động của Thanh tra Tư pháp là: Coi nhiệm vụ cải cách hành chính Nhà nước là nhiệm vụ xuyên suốt, đồng thời đảm bảo thực hiện có hiệu quả nhiệm vụ thanh tra trong toàn ngành.

Với phương châm đó Thanh tra Tư pháp đổi mới phải đảm bảo theo hướng tinh, gọn, không "rườm rà" về bộ máy nhưng đồng thời phải có cơ sở để đảm bảo thực hiện tốt các nhiệm vụ thanh tra, phục vụ nhiệm vụ quản lý Nhà nước trong toàn Ngành đạt hiệu quả cao nhất.

Một số định hướng cơ bản:

- Xây dựng tổ chức thanh tra Ngành Tư pháp, trong đó bao gồm có thanh tra phục vụ quản lý Nhà nước, có thanh tra chuyên ngành về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực Tư pháp .

- Xây dựng đội ngũ cán bộ thanh tra có trình độ về chuyên môn, nghiệp vụ, có phẩm chất đạo đức, chính trị cao để có thể đảm đương được nhiệm vụ của Ngành giao cho.

- Nâng cao hiệu quả hoạt động thanh tra Ngành, đảm bảo phục vụ tốt nhiệm vụ quản lý Nhà nước của Ngành Tư pháp.

- Xây dựng mối quan hệ chặt chẽ thống nhất giữa Thanh tra Bộ và Thanh tra Sở Tư pháp, tạo cơ sở củng cố về tổ chức, thống nhất trong chỉ đạo nghiệp vụ.

- *Công tác tổng hợp - hành chính:*

+ Làm đầu mối thông tin về các mặt công tác của thanh tra;

+ Tổng hợp, báo cáo về hoạt động Thanh tra;

+ Quản lý các hoạt động hành chính, văn thư, in ấn tài liệu, thống kê, con dấu, công văn đi, công văn đến, lưu trữ hồ sơ, tài liệu của Thanh tra;

+ Quản lý cơ sở vật chất, trang thiết bị của Thanh tra.

- Ngoài ra hiện nay mảng công tác thanh tra chuyên ngành Xử phạt vi phạm hành chính đã hình thành nhưng chưa được xúc tiến về tổ chức cũng như hoạt động. Khi xúc tiến vào hoạt động thì đây sẽ là mảng công tác thứ tư.

Về tổ chức, Thanh tra Bộ Tư pháp có 3 phòng: Thanh chuyên ngành, Thanh tra xét khiếu tố, Phòng tổng hợp tiếp dân.

Còn ở các Sở Tư pháp: Theo thống kê hiện nay mới chỉ có khoảng 50% đã hình thành tổ chức bộ máy Thanh tra Sở Tư pháp, tuy nhiên hiện nay có đơn vị chỉ có 1 đồng chí, rất ít Sở Tư pháp đầy đủ bộ máy Thanh tra Tư pháp (1 Chánh Thanh tra, 1 phó Thanh tra và 1 thanh tra viên).

Mô hình tổ chức và nhiệm vụ Thanh tra Sở Tư pháp tương tự Thanh tra Bộ, nhưng không chia thành các phòng như Thanh tra Bộ mà có sự phân định thành các bộ phận phụ trách từng lĩnh vực nhiệm vụ.

Tuy nhiên, với mô hình như trên - mô hình mà Thanh tra Bộ Tư pháp đưa ra chia thành 3 phòng thì cũng cần phải xác định rõ trách nhiệm của trưởng phòng đến đâu, chức năng, nhiệm vụ của từng phòng, mối liên hệ trong bộ phận từng phòng và giữa các phòng. Đồng thời cũng cần làm rõ quan hệ giữa Chánh Thanh tra, Phó Chánh Thanh tra với trưởng phòng.

Nếu chia ra làm 3 phòng phải có chức năng, nhiệm vụ cụ thể và có sự kết hợp... có mối quan hệ xã hội. Tuy nhiên, có một vấn đề đặt ra là khi chia phòng liệu có tính khả thi không? Có đáp ứng được tính nhanh nhạy, kịp thời không? Và cũng không nên thiết lập nhiều đầu mối thanh tra chuyên ngành mà nên tập trung ở Thanh tra Bộ Tư pháp, vì nếu hình thành Thanh tra chuyên ngành thì mô hình quản lý có bao nhiêu chuyên ngành thì có bấy nhiêu tổ chức thanh tra dẫn đến bộ máy

công kênh.

Kết luận

Như vậy, các đại biểu qua thảo luận, trao đổi tại Hội thảo đã nhất trí với nhau về một số vấn đề chính, phúc đáp được yêu cầu mà Ban Chủ nhiệm đề tài đặt ra khi tổ chức Hội thảo.

- Về tên gọi : Thanh tra Bộ Tư pháp

- Tổ chức bộ máy: Chỉ có 1 tổ chức trong đó có 3 phòng. Do đó có thuận lợi là chuyên môn hoá cao nhưng bên cạnh đó cũng có vướng mắc là về vấn đề quản lý.

Khi xây dựng bộ máy cũng cần chú ý vấn đề quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể

- Cần xử lý tốt các mối quan hệ với Thanh tra Sở Tư pháp, Tổng Thanh tra Nhà nước, các vụ chức năng trong Bộ

Về chức năng, nhiệm vụ: phải gắn chức năng Thanh tra Nhà nước với chức năng Thanh tra chuyên ngành./.