VIỆN CÔNG TỐ THAY THẾ VIỆN KIỂM SÁT NHÂN DÂN SẼ ĐƯỢC TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG NHƯ THẾ NÀO?

PGS.TS. THÁI VĨNH THẮNG *

1. Thời kì nhà nước phong kiến cơ quan nào thực hiện chức năng giám sát và công tố?

Theo "Từ điển lịch sử chế độ chính trị Trung Quốc"[1] của các tác giả Chu Phát Tăng, Trần Long Đào và Tề Cát Tường và "Từ điển quan chức Việt Nam" của PGS.TS. Đỗ Văn Ninh[2] thì ở Trung Quốc thời Chiến quốc, ngự sử là thư kí kiêm giám sát của nhà vua. Cho tới thời Tần, triều đình có một chức quan ngự sử đại phu nắm giữ việc văn thư cả nước và kiêm việc giám sát, tính chất như thư kí trưởng và giám sát trưởng của nhà vua và là chức quan chỉ đứng sau thừa tướng. Hơn thế nữa, các triều Tần và Đường, ngự sử đại phu hợp với thừa tướng (quan lớn nhất trong trăm quan, chủ quản công việc hành chính, tương đương với chức vụ thủ tướng trong bộ máy nhà nước hiện đại) và thái uý (người chỉ huy quân sự cao nhất) tạo thành tam công - ba chức vụ cao nhất dưới hoàng đế.

Cơ quan giám sát gọi là Ngự sử đài, có hai quan thừa làm phó của ngự sử đại phu. Làm việc tại Ngự sử đài có 30 quan ngự sử dưới sự chỉ huy của ngự sử đại phu. Các quan ngự sử có nhiệm vụ đàn hạch các quan lại. Người giám sát quân đội gọi là giám quân ngự sử, người giám sát các quận gọi là giám ngự sử. Cuối thời Tây Hán đổi gọi ngự sử đại phu làm đại tư không. Vì cơ quan ở Lan đài nên gọi là Ngự sử đài và đó là cơ quan giám sát đầu tiên xuất hiện trong lịch sử nhà nước phong kiến Trung Hoa. Xem xét các triều đại tiếp sau đó, ta thấy thời Ngô có tả, hữu ngự sử đại phu, thời Tôn Hạo lại đổi tả ngự sử đại phu thành tư đồ, hữu ngự sử đại phu làm tư không. Thời Đường phụ trách Ngự sử đài là ngự sử đại phu, có ngự sử trung thừa là phó trợ lực. Võ Tắc Thiên đổi Ngự sử đài làm Túc chính đài. Ngự sử đài tuy có chức năng giám sát trăm quan nhưng không thuần tuý là cơ quan giám sát, nó hợp với Trung thư sảnh và Môn hạ sảnh thụ lí các án kiện nên người ta thường gọi là "tam ti thụ sự". Thời Tống, ngự sử đại phu chỉ là gia quan, ngự sử trung thừa mới là đài chủ. Thời Nguyên, Ngự sử đài giữ việc cứu xét trăm quan, việc được mất của chính sự. Thời Minh, năm Hồng Vũ thứ 15 (1382) Ngự sử đài được đổi thành Đô sát viện.

Ở Việt Nam, thời Lí, Trần đều có Ngự sử đài. Ngự sử đài thời Trần bao gồm các chức quan: Ngự sử đại phu, ngự sử trung tán (lẽ ra là ngự sử trung thừa nhưng vì phạm huý Trần Thừa – bố đẻ của vua Trần

* Giảng viên chính Khoa hành chính - nhà nước Trường Đại học Luật Hà Nội

Thái Tông nên đổi thành ngự sử trung tán), ngự sử trung tướng, thị ngự sử, giám sát ngự sử. Đứng đầu Ngự sử đài thời kì nhà Trần là ngự sử đại phu. Ngự sử đài lúc này bao gồm ba viện:

- Đài viện có các thị ngự sử đàn hạch các quan lại, kiểm soát ngục tụng;

- Điện viện có điện trung thị ngự sử kiểm soát nghi thức;

- Sát viện có giám sát ngự sử kiểm soát quận, huyện.

Thời Lê cũng lập Ngự sử đài và có các chức quan như ngự sử trung thừa, phó trung thừa sau đó đổi ngự sử trung thừa làm đô ngự sử, phó trung thừa làm phó đô, thiêm đô ngự sử. Bia tiến sĩ khoa Bính tuất (1466) có ghi Trần Bàn là quyền ngự sử đại phu. Thời kì nhà Nguyễn, trong 9 bậc quan lại từ thấp nhất là cửu phẩm đến cao nhất là nhất phẩm với hai hàng văn giai và võ giai thì trong hàng Chánh nhị phẩm cùng với các quan thượng thư (đứng đầu các bộ) và quan tổng đốc (đứng đầu các tỉnh lớn) trong hàng văn giai có tả, hữu đô ngự sử và trong hàng tòng nhị phẩm cùng với quan tham tri (tương đương với thứ trưởng ngày nay) và quan tuần phủ (quan đứng đầu các tỉnh nhỏ) có tả, hữu phó đô ngự sử.[3] Theo cuốn "Khảo cứu kinh tế và bộ máy nhà nước triều Nguyễn" của TS. Đỗ Bang, năm 1804 vua Gia Long đặt các chức quan đô ngự sử và phó đô ngự sử, năm 1827 vua Minh Mạng đặt thêm các chức cấp sự trung và giám sát ngự sử. Năm 1832, triều Nguyễn mới chính thức đặt Đô sát viện với quy chế đầy đủ, trụ sở đặt tại phường Bảo Hoà trong kinh thành. Trong triều đình nhà Nguyễn, trưởng quan Đô sát viện, thượng thư 6 bộ, thông chính sứ ti và đại lí tự hợp thành cửu khanh. Nhân viên văn phòng Viện có 14 thư lại.

Để thi hành công vụ, Đô sát viện có hệ thống giám sát đoàn, ở kinh đô có quan cấp sự trung lục khoa, ở địa phương có 16 viên quan giám sát ngự sử đều ở trạch chánh ngũ phẩm. Theo "Đại Nam thực lục chính biên" nhiệm vụ của các quan ngự sử được quy định như sau:

- Tả, hữu đô ngự sử "giữ việc chỉnh đốn chức phận các quan để nghiêm phong hoá cho đúng phép tắc";

- Tả, hữu phó đô ngự sử "xem xét các việc trong viện và giúp đỡ cho tả, hữu đô ngự sử, được giao cho việc trình bày điều phải, đàn hặc việc trái".

- Cấp sự trung phụ trách 6 khoa có nhiệm vụ: "Nếu gặp những việc chậm trễ, trái pháp, lầm lẫn và những tệ quan lại do bọn nha lại gian xảo, đổi trắng, thay đen đều phải làm rõ sự thực mà hặc tấu".

- Giám sát ngự sử 16 đạo có nhiệm vụ: "Kiểm xét địa phương đạo mình, nếu quan lại có những tệ tham ô, chậm trễ trái phép thì tuỳ việc mà vạch ra, tham hặc. Phàm quan viên văn võ ở kinh thấy ai không công bằng, không giữ phép đều được hặc tấu".[4]

Điều đáng lưu ý là Đô sát viện là cơ quan độc lập ở trung ương chịu trách nhiệm trực tiếp trước hoàng đế và không phụ thuộc vào bất kì cơ quan nào trong hoạt động giám sát của mình. Ngoài ra, Đô sát viện còn hợp với Bộ hình và Đại lí tự thành

Tam pháp ti là cơ quan tư pháp tối cao của triều đình. Tất cả các bộ, nha ở kinh đô đều chịu sự giám sát của 6 khoa. Đứng đầu mỗi khoa có quan cấp sự trung tổ chức điều hành công vụ của khoa đó. Cả nước chia làm 165 đạo và chịu sự giám sát của 16 quan giám sát ngự sử. Các quan ngự sử phụ trách các khoa, đạo có quyền độc lập rất cao, có quyền gửi thẳng hồ sơ và ý kiến lên thẳng hoàng đế, không nhất thiết phải trình qua viện trưởng xem xét.(5) Theo TS. Đỗ Bang,(6) để được khách quan và đảm bảo hiệu quả cao của công tác giám sát, vua Minh Mạng đưa ra quy chế các khoa, đạo phải liên kết với nhau để làm việc. Dưới triều Nguyễn, Đô sát viện có các nhiệm vụ sau đây:

1. Quyền đàn hạch nghĩa là vạch rõ các tội lỗi, vi phạm của các quan lại từ bá quan đến các hoàng thân, hoàng tử;

2. Quyền can gián nhà vua;

3. Quyền tấu trình trực tiếp với nhà vua;

4. Quyền ghi chép các lời nói, hành động của nhà vua và quan chức trong các ngày hội triều (gồm các phiên đại triều, phiên thường triều và phiên ngự điện thính chánh), nghe chính sự, tài liệu ghi chép nộp cho Quốc sử quán làm tư liệu.

5. Quyền kiểm tra các bộ, nha trong triều như việc tế tự, thiết triều, ngoại giao, trường thi, kho tàng...

6. Quyền phúc duyệt các bản án.

Triều Nguyễn còn tổ chức các đoàn thanh tra đặc biệt gọi là chế độ kinh lược sứ và lựa chọn các quan đại thần có uy tín trong triều để đi giám sát các địa phương có nhiều sự cố như chiến tranh, mất mùa, đói kém... Các quan kinh lược sứ có quyền hành rất lớn, thay mặt nhà vua thị sát, giải quyết công việc tại chỗ rồi báo lên vua sau.(7)

Như vậy, trong thời kì phong kiến ở Trung Quốc cũng như Việt Nam hầu hết các triều đại đều có bộ máy chuyên trách thực hiện chức năng giám sát, đàn hạch các quan lại. Các quan lại giám sát được xếp vào hàng quan trọng và có phẩm hàm cao trong bộ máy nhà nước phong kiến. Điều đáng lưu ý là để giám sát có hiệu quả, cần phải đề cao vai trò của cơ quan giám sát, người đứng đầu cơ quan giám sát chỉ chịu trách nhiệm trước hoàng đế. Nhà nước phong kiến cũng đã trao quyền công tố cho các cơ quan giám sát. Tuy nhiên, do không có sự phân quyền một cách rạch ròi giữa hành pháp và tư pháp và trong tư pháp thì không tách biệt các chức năng, điều tra, truy tố, xét xử nên trong tổ chức chính quyền địa phương của nhà nước phong kiến các quan đầu hạt (tri phủ, tri huyện, tri châu...) đều bao quát tất cả các nhiệm vụ này. Vì thế mà quyền truy tố không chỉ thuộc về cơ quan giám sát mà còn thuộc về các quan đầu hạt và quan án sát.

2. Kinh nghiệm một số nhà nước đương đại trong việc tổ chức cơ quan công tố

Trong thời kì phong kiến, việc điều tra, truy tố và xét xử ở các địa phương đều do một người chủ trì, đó là quan đứng đầu hạt. Việc tập trung cả ba giai đoạn điều tra, truy tố xét xử vào một cơ quan vừa có ưu điểm, vừa có những hạn chế nhất định. Ưu điểm là người truy tố và xét xử hiểu rõ mọi chi

tiết của vụ việc xảy ra nên nếu người xét xử khách quan và vô tư thì việc áp dụng pháp luật sẽ ít sai lầm. Hơn nữa, thủ tục pháp lí sẽ không phức tạp vì tất cả đều do một đầu mối chủ trì. Tuy nhiên, mặt trái của hình thức này là định kiến trong giai đoạn điều tra có thể ảnh hưởng đến giai đoạn truy tố và xét xử. Cả ba giai đoạn đều do một người chủ trì nên sai lầm ở giai đoạn điều tra thường sẽ dẫn đến sai lầm khi truy tố và xét xử. Khi nhà nước tư sản ra đời, việc tách biệt các cơ quan điều tra, truy tố và xét xử làm cho hoạt động tư pháp theo một quy trình thủ tục chặt chẽ hơn nhằm hạn chế ở mức thấp nhất những oan, sai trong xét xử. Những sai lầm trong giai đoạn điều tra không thể dễ dàng dẫn đến sai lầm trong giai đoạn truy tố và xét xử vì ba cơ quan riêng biệt thường có quan điểm độc lập về vụ việc xảy ra. Do tách việc điều tra, truy tố và xét xử làm ba công đoạn khác nhau nên cơ quan điều tra, cơ quan truy tố và cơ quan xét xử có thể tổ chức tách biệt nhau và không còn do một người phụ trách như quan đầu hạt trong thời kì phong kiến. Trong thời kì nhà nước Xô viết, hoạt động điều tra các vụ án thông thường do cơ quan cảnh sát thuộc Bộ công an đảm nhiệm, chỉ những vụ án phức tạp mới do viện kiểm sát phụ trách. Do hoạt động truy tố gắn liền với việc phát hiện tội phạm nên viện kiểm sát vừa thực hiện chức năng kiểm sát chung, vừa thực hiện chức năng truy tố. Ở Pháp hoạt động điều tra, truy tố, xét xử mặc dù cũng được phân chia thành ba công đoạn khác nhau, tuy nhiên đều cùng nằm trong tổ chức tòa án. Trong các tòa án ở Pháp, đều có các bộ phận thẩm phán điều tra (Juge d'instruction), công tố viên (Procureur), thẩm phán xét xử (Juge), thẩm phán áp dụng hình phạt (Juge d'application de peine). Bộ tư pháp quản lí nhà tù thông qua lực lượng cảnh sát tư pháp. Hoạt động điều tra do thẩm phán điều tra tổ chức thực hiện. Thẩm phán điều tra có thể điều động cảnh sát tư pháp để thực hiện các hoạt động điều tra. Sau khi điều tra kết thúc, thẩm phán điều tra ra quyết định đề nghị truy tố hoặc đình chỉ điều tra. Trong trường hợp đề nghị truy tố thì chuyển hồ sơ cho công tố viên phụ trách chuyên án nằm ngay trong trụ sở của toà án. Sau khi nhận được hồ sơ vụ án và bản kết luận điều tra, công tố viên trong một thời gian theo luật định sẽ truy tố bị can trước toà bằng bản cáo trạng hoặc trả lại hồ sơ để điều tra bổ sung, đình chỉ hoặc tạm đình chỉ vụ án.

Ở Anh trước năm 1789 không có cơ quan công tố, người Anh phải tìm đến luật sư riêng của mình hoặc tự mình đưa vụ việc hình sự ra toà. Năm 1789, Văn phòng giám đốc công tố được thành lập.[8] Đây là một tổ chức trực thuộc Bộ nội vụ. Giám đốc công tố đầu tiên ở Anh chỉ truy tố một số vụ việc đặc biệt quan trọng hoặc phức tạp. Trước năm 1985, hầu hết các vụ án hình sự ở Anh đều do cảnh sát truy tố. Năm 1962, Uỷ ban cảnh sát Hoàng gia (Royal Commission on the police) đã kiến nghị chấm dứt tình trạng một cơ quan cảnh sát vừa điều tra vừa thực hiện quyền công tố. Trên cơ sở kiến nghị này, các cơ quan cảnh sát đã thành lập bộ

phận luật sư truy tố riêng hoặc sử dụng các văn phòng luật sư địa phương tư vấn cho hoạt động truy tố. Năm 1978, sau một thời gian nghiên cứu về hệ thống tư pháp hình sự ở Anh và xứ Wales, Uỷ ban Hoàng gia về thủ tục tố tụng đã đi đến kết luận:

- Các nhân viên cảnh sát không nên vừa điều tra vừa ra quyết định truy tố vì như vậy có thể dẫn đến ra quyết định truy tố không công bằng.

- Cảnh sát đã lạm dụng quyền truy tố và đã truy tố khá nhiều trường hợp người không phạm tội ra tòa, dẫn đến tình trạng toà án đã phải tuyên bố quá nhiều bị cáo trắng án.

Uỷ ban Hoàng gia về thủ tục tố tụng đã kiến nghị thành lập cơ quan công tố độc lập trên cơ sở một đạo luật do Nghị viện ban hành. Đề nghị này đã được Nghị viện chấp thuận, vì vậy vào năm 1985 Luật về truy tố hình sự (Prosecution of Offences Act) được ban hành. Trên cơ sở đạo luật này, Cục công tố Hoàng gia được thành lập.

Các nước trên thế giới có nhiều mô hình tổ chức công tố khác nhau. Ở Pháp, cơ quan công tố nằm trong toà án, ở Mĩ và Canada nằm trong Bộ tư pháp, còn ở Đức, Viện công tố là nhánh quyền lực trung gian nằm giữa hành pháp và tư pháp.[9] Ở các nước XHCN trong đó có Việt Nam, một thời gian dài viện kiểm sát là một trong bốn hệ thống cơ quan nhà nước được tổ chức theo nguyên tắc tập trung thống nhất, chỉ trực thuộc một chiều vào cấp trên và cao nhất là viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Viện kiểm sát nhân dân ở Việt Nam trước năm 2001 thực hiện chức năng kiểm sát chung và chức năng công tố. Việc tổ chức và hoạt động một cách độc lập, không phụ thuộc vào chính quyền địa phương đã tạo điều kiện thuận lợi cho viện kiểm sát nhân dân hoạt động một cách có hiệu quả trong việc thực chức năng giám sát việc tuân theo pháp luật của các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội và mọi công dân. Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) đã bỏ chức năng kiểm sát chung của viện kiểm sát, tuy nhiên không thành lập cơ quan chuyên môn thực hiện chức năng này thay cho viện kiểm sát. Theo tôi, đây là quyết định khá vội vàng và chưa được tính toán kĩ lưỡng. Chức năng kiểm sát chung giờ đây chủ yếu chỉ trông đợi vào Quốc hội và hội đồng nhân dân các cấp. Tuy nhiên, Quốc hội chỉ có thể tập trung vào giám sát Chính phủ thì mới có hiệu quả, còn hội đồng nhân dân cũng không thể thay thế viện kiểm sát thực hiện chức năng giám sát chung được vì không có nghiệp vụ giám sát còn chức năng công tố mặc dù có mối quan hệ mật thiết với chức năng điều tra, tuy nhiên kinh nghiệm của nhiều nước trên thế giới là nên tách biệt thành hai giai đoạn và giao cho hai cơ quan khác nhau là cơ quan điều tra và cơ quan truy tố. Ở nước ta hiện nay, phần lớn quyền khởi tố và điều tra các vụ án hình sự là do cơ quan điều tra của Bộ công an thực hiện. Viện kiểm sát chỉ thực hiện việc khởi tố và trực tiếp điều tra các tội xâm phạm hoạt động tư pháp và ngay trong các tội xâm phạm hoạt động tư pháp thì viện kiểm sát không phải điều tra tất cả các vụ việc mà

chỉ khởi tố và điều tra một phần loại án đó khi thấy nếu để Bộ công an làm thì có thể không khách quan. Việc tách biệt cơ quan điều tra ra khỏi cơ quan truy tố như hiện nay ở nước ta, theo tôi, là hoàn hoàn đúng, phù hợp với xu hướng hội nhập quốc tế và toàn cầu hoá. Nếu chúng ta thành lập Viện công tố thì cũng không nên chuyển toàn bộ hoạt động khởi tố, điều tra từ Bộ công an sang Viện công tố. Vì như phân tích trên, việc cơ quan điều tra thực hiện chức năng truy tố sẽ dẫn đến việc truy tố bị lạm dụng và thiếu khách quan.

Khái niệm quyền công tố nhà nước được hiểu là quyền nhân danh Nhà nước quyết định đưa vụ án ra xét xử.(10) Việc Nhà nước tổ chức và trao cho hệ thống cơ quan nhà nước nào thực hiện quyền đó là dựa trên những điều kiện cụ thể để bảo vệ một cách tốt nhất lợi ích của Nhà nước và của công dân. Trong các nhà nước phong kiến, ở địa phương quyền công tố cũng như quyền xét xử đều thuộc về quan đầu hạt còn ở trung ương quyền công tố tối cao thuộc về hoàng đế. Trong các nhà nước tư sản, theo nguyên tắc phân quyền, ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp được phân chia cho các cơ quan nhà nước khác nhau. Do quan niệm khác nhau về quyền công tố thuộc quyền hành pháp hay tư pháp hoặc độc lập với hành pháp và tư pháp mà cách thức tổ chức cơ quan công tố có khác nhau. Một số ý kiến cho rằng, trong tương lai khi Việt Nam có viện công tố thay viện kiểm sát nhân thì nên chuyển toàn bộ hoạt động điều tra về cơ quan công tố.(11) Thiết nghĩ, dù thuộc quyền hành pháp hay tư pháp thì cơ quan công tố cũng nên tách biệt khỏi cơ quan điều tra nhằm đảm bảo tính khách quan của hoạt động truy tố. Phần lớn hoạt động điều tra vẫn nên để Bộ công an đảm nhận, viện công tố chủ yếu là thực hiện chức năng công tố, ngoài ra có thể trực tiếp điều tra một số vụ án liên quan đến hoạt động tư pháp và một số vụ án đặc biệt phức tạp.

3. Viện công tố trong tương lai trực thuộc một trong ba cơ quan: Chính phủ, Quốc hội, Toà án nhân dân tối cao hay là nhánh quyền lực thứ tư trong tổ chức bộ máy nhà nước?

Mỗi một hệ thống chính trị vừa có những đặc điểm chung lại có đặc điểm riêng của mình. Các nước xây dựng nhà nước pháp quyền hiện nay trên thế giới đều xác lập nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước xuất phát từ nhân dân, chủ quyền tối cao của nhà nước thuộc về nhân dân. Nhưng để thực hiện chủ quyền tối cao của mình, bộ máy nhà nước phải được tổ chức sao cho nhân dân có thể thực hiện được chủ quyền tối cao của mình, kiểm soát được quyền lực nhà nước. Cùng xác lập nguyên tắc quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân (hoặc xuất phát từ nhân dân), tuy nhiên các nhà nước dân chủ đương đại được xây dựng theo hai mô hình hệ thống chính trị khác nhau: Chế độ nhất nguyên (chế độ một đảng duy nhất cầm quyền) và chế độ nhiều đảng phái có thể thay nhau cầm quyền. Nguyên tắc cơ bản của chế độ chính trị nhất nguyên là thiết lập trong hiến pháp - đạo luật cơ bản của nhà nước vai trò lãnh đạo của một đảng

chính trị duy nhất - ở các nước XHCN đó là Đảng cộng sản. Ở các nước đa nguyên chính trị, Hiến pháp quy định các đảng phái chính trị có thể tự do tranh cử. Ở các nước cộng hoà nghị viện và quân chủ lập hiến, đảng chiếm đa số ghế trong nghị viện được quyền thành lập chính phủ và trở thành đảng cầm quyền. Đảng có vị trí thứ hai trong nghị viện sẽ trở thành đảng đối lập, là lực lượng chủ yếu đối trọng và giám sát Chính phủ. Ở các nước cộng hoà tổng thống, cơ chế kiềm chế đối trọng sẽ có hiệu quả rất lớn khi đa số trong nghị viện thuộc về một đảng còn tổng thống lại thuộc về một đảng khác. Còn nếu đa số trong nghị viện và tổng thống cùng một đảng phái thì việc kiềm chế, đối trọng chủ yếu nhờ vào sự phân chia quyền lực một cách rạch ròi, theo đó với cơ chế bổ nhiệm suốt đời, chế độ lương cao và không phụ thuộc ngành lập pháp cũng như hành pháp thẩm phán có thể hoàn toàn độc lập và chỉ tuân theo pháp luật. Trong các nhà nước theo chế độ chính trị nhất nguyên, theo V. I. Lênin cần thiết phải thành lập hệ thống cơ quan kiểm sát chỉ trực thuộc một chiều, dưới sự lãnh đạo của viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao (do Quốc hội bầu ra và chỉ chịu trách nhiệm trước Quốc hội) để kiểm sát việc tuân theo pháp luật của các bộ, cơ quan ngang bộ, các cơ quan khác thuộc chính phủ, các cơ quan chính quyền địa phương, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân, thực hành quyền công tố, bảo đảm cho pháp luật được chấp hành một cách nghiêm chỉnh và thống nhất. Theo tư tưởng của V. I. Lênin, viện kiểm sát nhân dân các cấp chỉ chịu sự lãnh đạo của viện kiểm sát nhân dân cấp trên và sự lãnh đạo thống nhất của viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Việc quy định như vậy là để đảm bảo quyền độc lập cho cơ quan kiểm sát, loại bỏ mọi sự can thiệp và ngăn cản hoạt động giám sát của chính quyền địa phương. Tuy nhiên, khi xây dựng Hiến pháp năm 1992, nguyên tắc tập trung thống nhất và đảm bảo tính độc lập của viện kiểm sát đã không được xem xét một cách toàn diện. Điều 140 Hiến pháp năm 1992 quy định: *"Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân địa phương chịu trách nhiệm báo cáo trước hội đồng nhân dân về tình hình thi hành pháp luật ở địa phương và trả lời chất vấn của đại biểu hội đồng nhân dân"*. Quy định này đã làm giảm tính độc lập của viện kiểm sát nhân dân địa phương và tạo điều kiện thuận lợi để chính quyền địa phương can thiệp vào hoạt động giám sát và thực hiện quyền công tố của viện kiểm sát. Những quy định này đã làm giảm uy quyền của viện kiểm sát. Đến năm 2001, khi sửa đổi Hiến pháp năm 1992, chức năng giám sát chung của viện kiểm sát bị huỷ bỏ nhưng việc thành lập một cơ quan nào đó thực hiện chức năng giám sát đã không được Hiến pháp đề cập. Kinh nghiệm của nhà nước phong kiến Việt Nam cho thấy vai trò đặc biệt quan trọng của Đô sát viện trong việc bảo vệ pháp luật và chống tham nhũng trong bộ máy nhà nước. Hiện nay, Việt Nam vẫn nằm trong số những quốc gia có mức độ tham nhũng cao, nhu

cầu giám sát việc tuân theo pháp luật bằng một cơ quan chỉ trực thuộc cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất là rất cần thiết. Vì vậy, thiết nghĩ bên cạnh xây dựng viện công tố thay thế viện kiểm sát nhân dân để thực hiện chức năng công tố, cần thiết phải xây dựng viện giám sát chỉ trực thuộc cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất để thực hiện chức năng giám sát và đàn hạch các quan chức như thiết chế thanh tra quốc hội (Ombudsman) ở các nhà nước tư sản.

Trong điều kiện một Đảng duy nhất cầm quyền, nếu không có các yếu tố đảm bảo tính độc lập cho các cơ quan truy tố cũng như các cơ quan xét xử, việc can thiệp của các cơ quan đảng và chính quyền vào hoạt động truy tố và xét xử có thể sẽ xảy ra. Vì vậy, viện công tố nên được tổ chức một cách độc lập. Viện trưởng Viện công tố tối cao nên do Quốc hội bầu ra và chỉ chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Hệ thống cơ quan công tố phải được tổ chức và hoạt động hoàn toàn độc lập với chính quyền địa phương. Viện trưởng viện công tố các cấp và các công tố viên đều phải do viện trưởng Viện công tố tối cao bổ nhiệm, miễn nhiệm, bãi nhiệm. Các cơ quan công tố chỉ trực thuộc và chịu sự điều hành của cơ quan công tố cấp trên và cao nhất là viện trưởng Viện công tố tối cao.

Hiện nay, ngoài chức năng công tố, viện kiểm sát nhân dân còn thực hiện chức năng giám sát công tác tư pháp. Vì công tố là một giai đoạn của hoạt động tư pháp mà viện kiểm sát nhân nhân lại thực hiện công tác giám sát tư pháp như vậy thì tự mình giám sát mình, cũng là tình trạng mà người ta thường nói: "vừa đá bóng vừa thổi còi".

Trong tương lai, khi đã thành lập viện công tố và viện giám sát thì viện công tố chỉ thực hiện chức năng duy nhất là công tố còn chức năng giám sát hoạt động tư pháp nên chuyển về cho viện giám sát. Tuy nhiên, còn có thể có phương án thứ hai là thành lập viện công tố và giám sát bao gồm hai bộ phận độc lập với nhau là công tố và giám sát. Bộ phận công tố chỉ thực hiện chức năng công tố, bộ phận giám sát chỉ thực hiện chức năng giám sát. Viện trưởng viện công tố và giám sát do Chủ tịch nước bổ nhiệm với sự tín nhiệm của Quốc hội. Viện trưởng viện công tố và giám sát chịu trách nhiệm trước Chủ tịch nước và Quốc hội./.

---

(1).Xem: *"Từ điển lịch sử chế độ chính trị Trung Quốc"*, Chu Phát Tăng, Trần Long Đào, Tề Cát Tường (Bản dịch của TS. Nguyễn Văn Đương), Nxb. Trẻ, 2001, tr.21.

(2).Xem: *"Từ điển quan chức Việt Nam"*, PGS.TS. Đỗ Văn Ninh, Nxb. Thanh niên 2006, tr. 519.

(3).Xem: *"Việt Nam sử lược"*, Trần Trọng Kim, Nxb. Trung tâm học liệu, 1971, Quyển 2, tr.189.

(4).Xem: *"Đại nam thực lục chính biên"*, tập XI, tr.154.

(5).Xem: *"Khảo cứu kinh tế và tổ chức bộ máy nhà nước triều Nguyễn"*, Đỗ Bang, Nxb. Thuận Hoá 1998, tr.37.

(6). Sách đã dẫn, tr.136.

(7). Sách đã dẫn, tr.138.

(8). Crown Prosecution Service - History, www.cps.gov.uk/

(9).Eberhard Siegismund - The Public Prosecution Office in Germany: Legal Status, Functions and Organisation, www.unafei.org.ip/

(10).Xem: *"Bình luận khoa học hiến pháp nước Cộng hoà XHCN Việt Nam 1992"*, Chủ biên TSKH. Đào Trí Úc, Nxb. Khoa học xã hội 1996, tr. 373.

(11).Xem: PGS.TS. Nguyễn Đăng Dung, *"Sự hạn chế quyền lực nhà nước"*, Nxb. Đại học quốc gia 2005, tr. 649.