

# NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG THỰC HÀNH QUYỀN CÔNG TỐ, TĂNG CƯỜNG TRÁCH NHIỆM CỦA VIỆN KIỂM SÁT TRONG HOẠT ĐỘNG ĐIỀU TRA, THỰC HIỆN CƠ CHẾ GẮN CÔNG TỐ VỚI HOẠT ĐỘNG ĐIỀU TRA

Vũ Mộc\*

“Nâng cao chất lượng thực hành quyền công tố, tăng cường trách nhiệm của Viện kiểm sát trong hoạt động điều tra, thực hiện cơ chế gắn công tố với hoạt động điều tra” là một trong những định hướng lớn về cải cách tư pháp được thể hiện trong Nghị quyết Số 49-NQ/TW ngày 02 tháng 06 năm 2005 của Bộ Chính trị BCHTW Đảng về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020. Định hướng này cần phải được quán triệt đầy đủ trong quá trình sửa đổi, bổ sung Bộ luật Tố tụng hình sự trong thời gian tới.

Bộ luật Tố tụng Hình sự (BLTTHS) hiện hành được ban hành năm 2003 thay thế BLTTHS năm 1988 phần nào đã thể hiện được quan điểm cải cách tư pháp của Đảng, nâng cao chất lượng hoạt động của các cơ quan tiến hành tố tụng, bảo đảm quyền dân chủ của công dân. Tuy nhiên, trong hoạt động thực hành quyền công tố và điều tra tội phạm vẫn còn bộc lộ nhiều hạn chế, còn nhiều trường hợp bỏ lọt tội phạm, tình trạng oan sai vẫn còn xảy ra, quyền tự do dân chủ của công dân còn bị vi phạm..., sự phối hợp giữa Viện kiểm sát (VKS) và cơ quan điều tra (CQĐT) chưa thật được chặt chẽ, còn xảy ra tình trạng khép kín. Do đó, một trong những trọng tâm của việc sửa đổi BLTTHS lần này là cần phải khắc phục tình trạng trên.

Xét trên bình diện qui định của pháp luật (BLTTHS 2003 và các văn bản pháp luật có liên quan) thì hoạt động công tố có quan hệ mật thiết với hoạt động điều tra. Có thể nói, tuy BLTTHS 2003 không qui định cụ thể quyền chỉ đạo hoạt động điều tra của VKS, nhưng xét theo nội dung các qui định về quyền

hạn và trách nhiệm của VKS và của CQĐT thì VKS là cơ quan quyết định mọi hành vi tố tụng ở giai đoạn điều tra. Các quyết định của CQĐT phải được VKS phê chuẩn mới có hiệu lực thi hành (Điều 112 khoản 4 BLTTHS qui định: VKS có quyền "... quyết định phê chuẩn hoặc quyết định không phê chuẩn các quyết định của CQĐT...") hoặc VKS có quyền thay đổi, hủy bỏ các quyết định của CQĐT khi cho rằng không có căn cứ và trái pháp luật (Điều 112 khoản 1, 5 BLTTHS)... CQĐT có trách nhiệm thực hiện các quyết định và yêu cầu của VKS. Tuy nhiên, đối với một số quyết định, yêu cầu (không phải tất cả) của VKS, CQĐT có quyền khiếu nại lên VKS cấp trên để xem xét, giải quyết. Nhưng trong thời gian chờ VKS cấp trên giải quyết, CQĐT vẫn phải chấp hành (Điều 114 BLTTHS). Có thể khẳng định qui định trên thể hiện rõ vai trò quyết định, chỉ đạo của VKS đối với hoạt động điều tra của CQĐT.

Mặc dù vậy, trong thực tiễn, hoạt động công tố vẫn “xa rời” hoạt động điều tra và hoạt động điều tra có khuynh hướng “thoát ly” khỏi hoạt động công tố, vấn đề nằm ở đâu? Theo chúng tôi, sở dĩ có tình trạng trên do một số nguyên nhân cơ bản sau:

1- CQĐT và VKS không nằm trong cùng hệ thống cơ quan nhà nước. Trong khi VKS là một hệ thống cơ quan nhà nước độc lập, thì CQĐT lại trực thuộc Bộ Công an. Cho nên, mối quan hệ giữa VKS và CQĐT không phải là mối quan hệ cấp trên, cấp dưới, không có sự ràng buộc về mặt hành chính. Và trong hoạt động thực tiễn tố tụng, thì mối quan hệ này “dường như” là mối quan hệ ngang cấp. Do đó, các quyết định và yêu cầu tố tụng của VKS, của kiểm sát viên (KSV) đối với CQĐT, đối với điều tra viên tùy

\* TS. Luật học, Viện khoa học kiểm sát – Viện kiểm sát nhân dân tối cao

thuộc vào mối quan hệ mà rơi vào 1 trong 3 trạng thái: không được thực hiện, thực hiện một cách hình thức, thực hiện. Trong trường hợp các yêu cầu, quyết định của VKS, của KSV không được thực hiện hoặc thực hiện một cách hình thức thì VKS cũng không có biện pháp nào khác ngoài việc tiếp tục đề nghị CQĐT thực hiện hoặc "đành thôi" không đề nghị nữa. Biện pháp "tiếp tục đề nghị" này không đủ "tầm" để buộc CQĐT, Điều tra viên thực hiện các quyết định, yêu cầu của VKS, của KSV. Thực tiễn các quy định của pháp luật tố tụng hình sự về thẩm quyền tố tụng của VKS, của KSV trong giai đoạn điều tra, nhưng chỉ là những qui định trên giấy, ít có giá trị thực hiện.

2- Một nguyên nhân khác không kém phần quan trọng, đó là BLTTHS cũng như trong thực tiễn chúng ta chưa phân định được thẩm quyền chỉ đạo tố tụng đối với hoạt động điều tra và thẩm quyền chỉ đạo nghiệp vụ điều tra. Do đó, mối quan hệ giữa KSV và điều tra viên cũng không được rõ ràng, rành mạch. Thẩm quyền chỉ đạo nghiệp vụ điều tra thì đương nhiên thuộc về Thủ trưởng, Phó thủ trưởng CQĐT. Còn thẩm quyền chỉ đạo tố tụng điều tra thì hiện còn có quan điểm khác nhau. Có quan điểm cho rằng, Thủ trưởng, Phó thủ trưởng CQĐT cần phải có cả thẩm quyền chỉ đạo tố tụng điều tra đối với điều tra viên. Còn kiểm sát viên chỉ thực hiện quyền kiểm sát hoạt động điều tra. Quan điểm này xuất phát từ các qui định của pháp luật hiện hành và thực tiễn hoạt động tố tụng trong thời gian qua. Nhưng có quan điểm khác, quan điểm "cải cách" lại cho rằng thẩm quyền chỉ đạo tố tụng điều tra phải trao cho kiểm sát viên. Đây là vấn đề cốt lõi để bảo đảm "hoạt động công tố gắn với hoạt động điều tra" trong khi CQĐT còn trực thuộc Bộ chủ quản, không nằm trong VKS. Quan điểm này cũng xuất phát từ thực tiễn phối hợp giữa CQĐT và VKS trong thời gian qua và từ kinh nghiệm của một số nước trên thế giới. Chúng tôi đồng ý với quan điểm này. Chúng ta cần phải có cách nhìn mới về mối quan hệ giữa CQĐT và VKS, thoát ly khỏi cách nghĩ, cách làm "kém hiệu quả và hiệu lực" hiện nay và phải xuất phát từ bản chất của sự vật mà phân định

thẩm quyền cho phù hợp, tránh tình trạng "quyền anh, quyền tôi" gây khó khăn cho hoạt động tố tụng. Còn nếu không, dù BLTTHS có tăng thêm thẩm quyền cho VKS đến mấy đi chăng nữa, thì tình trạng vẫn không có gì thay đổi.

Nếu đem so sánh về mặt tổ chức các cơ quan tiến hành tố tụng, thì nước ta cũng giống như một số nước trên thế giới, như Nhật Bản, Cộng hòa Liên bang Đức, Cộng hòa Pháp ... CQĐT không nằm trong cơ quan Công tố (VKS), nhưng vai trò chỉ đạo tố tụng điều tra của cơ quan công tố ở các nước này rất có hiệu lực và hiệu quả, hoạt động công tố quan hệ chặt chẽ với hoạt động điều tra. Sở dĩ họ làm được như vậy là vì: pháp luật tố tụng hình sự của các nước phân biệt rất cụ thể và rõ ràng giữa thẩm quyền chỉ đạo điều tra theo pháp luật tố tụng hình sự và thẩm quyền chỉ đạo hoạt động điều tra theo nghiệp vụ điều tra. Theo đó, thẩm quyền chỉ đạo tố tụng điều tra do công tố viên đảm nhiệm, còn thẩm quyền chỉ đạo nghiệp vụ điều tra do Thủ trưởng của Điều tra viên thực hiện. Xét về phương diện lý luận, các nhà khoa học luật của Đức còn cho rằng, công tố viên là "ông chủ" trong giai đoạn điều tra (Der Herr des Ermittlungsverfahrens). Vai trò chỉ đạo của công tố viên trong giai đoạn điều tra là một nguyên tắc cơ bản trong tố tụng hình sự. Nguyên tắc này không phải ngẫu nhiên mà có và cũng không phải theo ý tưởng, sáng kiến của một ai, mà nó xuất phát từ đòi hỏi tất yếu của hoạt động điều tra tội phạm. Nguyên tắc này không chỉ được ghi nhận trong pháp luật tố tụng hình sự, mà còn được mọi người thừa nhận, chấp hành nghiêm chỉnh trong thực tiễn. Thực vậy, khi quyền tư pháp được tách khỏi quyền hành pháp, lập pháp, đến lượt nó, khi xã hội ngày càng phát triển và đòi hỏi tính khách quan trong hoạt động xét xử của toà án ở cấp độ cao hơn, thì việc phân chia, tách bạch giữa thẩm quyền xét xử với thẩm quyền công tố là tất yếu. Có thể nói, về góc độ tổ chức, trên thế giới, cơ quan công tố được tổ chức và độc lập với toà án, với cơ quan có thẩm quyền xét xử bắt đầu vào những năm cuối thế kỷ thứ XIX, lúc

dầu ở Cộng hòa Pháp, sau đó mô hình tổ chức này được du nhập sang Đức vào cuối thế kỷ XIX và đầu thế kỷ XX. Khi tổ chức cơ quan công tố được thành lập thì đồng thời cũng có quyền hạn và trách nhiệm tiến hành điều tra tội phạm. Điều này hoàn toàn lô gíc, vì muốn truy tố kẻ phạm tội, công tố viên phải có trong tay các chứng cứ để chứng minh rằng người đó chính là người đã thực hiện hành vi phạm tội. Do đó, điều tra và công tố luôn gắn chặt với nhau (nhìn lại lịch sử ngành kiểm sát Việt Nam đã từng như vậy. Trong những năm 70, 80 của thế kỷ XX ngành kiểm sát tự tiến hành điều tra hoặc kết thúc điều tra phần lớn các vụ án hình sự). Khi xét xử trước tòa, công tố viên là người chịu trách nhiệm cuối cùng về kết quả, chất lượng điều tra trước Nhà nước, trước công luận, còn CQĐT là cơ quan nào, điều tra viên là ai thì xã hội, công luận ít quan tâm. Do đó, nếu tách công tố khỏi điều tra và ngược lại tách điều tra khỏi công tố sẽ biến hoạt động công tố thành hình thức, là “người phát ngôn”, “người chịu trách nhiệm” thay cho CQĐT hoặc hoạt động điều tra sẽ phiền diện, thiếu khách quan... Và như vậy, công tố nước ta sẽ rơi vào tình trạng của một nền công tố “mượn” hay nền công tố “thuê” như ở một số nước theo truyền thống luật án lệ.

Tuy nhiên, do đặc điểm của hoạt động điều tra là tái tạo lại sự kiện phạm tội như chính nó đã xảy ra, nên công tố viên không thể tự tiến hành điều tra tất cả các tội phạm. Hoạt động điều tra cần được giao cho các cơ quan chuyên trách khác thực hiện. Công tố viên chỉ “giữ lại” cho mình quyền chỉ đạo tố tụng điều tra và khi cần thiết thì mới tiến hành điều tra. Do đó, không phải ngẫu nhiên mà pháp luật tố tụng các nước qui định CQĐT (hay sĩ quan cảnh sát như ở Nhật Bản) là “người giúp việc” cho công tố viên và quan hệ giữa công tố viên và điều tra viên là quan hệ chỉ huy-phục tùng, là quan hệ không bình đẳng, cũng không phải là quan hệ chế ước ở giai đoạn điều tra.

*Tóm lại, có thể kết luận rằng ở một nước có nền công tố phát triển như nước ta thì vai trò chỉ đạo tố tụng điều tra của kiểm sát viên*

*là một tất yếu, phù hợp với sự phát triển của một nền tố tụng hiện đại.*

Nếu công tố viên được giao quyền chỉ đạo tố tụng điều tra, vậy thì làm thế nào để công tố viên giữ được vai trò chỉ đạo này? Theo kinh nghiệm của một số nước thì có nhiều biện pháp khác nhau, song tựu chung lại có một số biện pháp cơ bản sau: *một là*, khi nhận được tin báo, tố giác... về tội phạm CQĐT phải thông báo ngay cho công tố viên biết trước khi tiến hành xử lý. Trong trường hợp không thể trì hoãn và đã áp dụng biện pháp cần thiết, thì CQĐT đồng thời cũng phải thông báo ngay các biện pháp đó cho công tố viên; *hai là*, công tố viên phải là người quản lý hồ sơ điều tra, nếu công tố viên không quản lý được hồ sơ thì không thể có việc chỉ đạo hoạt động điều tra. Do đó, mọi kết quả của hoạt động điều tra phải được chuyển ngay cho công tố viên (có chăng, CQĐT, điều tra viên chỉ giữ lại bản photo copy của hồ sơ điều tra); *ba là*, đối với các lệnh, quyết định tố tụng quan trọng thì CQĐT chỉ có quyền đề nghị chứ không có quyền ban hành, như lệnh bắt bị can để tạm giam, lệnh tạm giam bị can...; *bốn là*, để bảo đảm việc chỉ đạo tố tụng của công tố viên có hiệu lực, ngoài việc luật qui định trách nhiệm bắt buộc chấp hành của CQĐT..., luật các nước còn qui định rõ các chế tài đối với Điều tra viên, đối với CQĐT khi không thực hiện các yêu cầu của công tố viên. Ví dụ, ở Nhật Bản Viện trưởng cơ quan công tố có quyền yêu cầu Ủy ban an ninh cùng cấp cảnh cáo, cách chức điều tra viên khi họ không thực hiện lệnh, chỉ thị của công tố viên mà không có lý do chính đáng...

Nếu luật tố tụng của nước ta giải quyết được các vấn đề cơ bản nêu trên thì mới bảo đảm sự chỉ đạo tố tụng điều tra của công tố viên (KSV) được thực thi trong thực tiễn.

Trên đây là một số quan điểm cá nhân về mối quan hệ tố tụng giữa cơ quan công tố (VKS) và CQĐT để bạn đọc tham khảo, góp phần vào việc sửa đổi, bổ sung BLTTHS 2003 của nước ta nhằm đạt mục tiêu “Xây dựng nền tư pháp trong sạch, vững mạnh, dân chủ, công bằng, nghiêm minh” như Nghị quyết của Đảng đã đề ra.