

HOÀN THIỆN CHỨC NĂNG KIỂM SÁT HOẠT ĐỘNG TƯ PHÁP CỦA VIỆN KIỂM SÁT NHÂN DÂN THEO TÌNH THẦN ĐẠI HỘI XIII CỦA ĐẢNG

LÊ NGỌC DUY*

“ Bài viết tập trung phân tích, làm sáng tỏ một số chủ trương, định hướng trong Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng về Chiến lược cải cách tư pháp; đồng thời, đề cập đến vai trò của chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp của Viện kiểm sát nhân dân, từ đó đưa ra một số yêu cầu và giải pháp tiếp tục hoàn thiện chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp theo tinh thần Đại hội XIII của Đảng. ”

Từ khóa: Văn kiện Đại hội XIII của Đảng; cải cách tư pháp; kiểm sát hoạt động tư pháp.

Nhận bài: 25/6/2021; biên tập xong: 01/7/2021; duyệt bài: 07/7/2021.

1. Chủ trương trong Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng đối với Chiến lược cải cách tư pháp

Đảng ta xác định nhiệm vụ: “Tiếp tục xây dựng nền tư pháp Việt Nam chuyên nghiệp, hiện đại, công bằng, nghiêm minh, liêm chính, phụng sự Tổ quốc, phục vụ nhân dân”; đồng thời, bổ sung

nội dung: “Nghiên cứu, ban hành Chiến lược xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đến năm 2030, định hướng đến năm 2045, trong đó có Chiến lược cải cách tư pháp”¹. Theo đó, tiếp tục đổi mới tổ chức, nâng cao chất lượng, hiệu lực, hiệu quả hoạt động và uy tín của Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân (VKSND), Cơ quan điều tra, cơ quan Thi hành án và các

1, 2. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng*, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, tập I, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021, tr.177.

* Tiến sĩ, Giảng viên chính Trường Đại học Kiểm sát Hà Nội.

cơ quan, tổ chức tham gia vào quá trình tố tụng tư pháp; phòng ngừa và đấu tranh có hiệu quả với hoạt động của tội phạm và vi phạm pháp luật; giải quyết kịp thời, đúng pháp luật các loại tranh chấp, khiếu kiện theo luật định.

Bên cạnh đó, “Hoạt động tư pháp phải có trọng trách bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của tổ chức, cá nhân”². Các cơ quan tư pháp phải thật sự là chỗ dựa của nhân dân trong việc bảo vệ công lý, quyền con người, quyền công dân.

Cải cách tư pháp là một bộ phận cấu thành của cải cách bộ máy nhà nước, vừa mang những đặc điểm chung của cải cách bộ máy nhà nước, vừa có mục tiêu, nhiệm vụ, nội dung riêng biệt, do tính đặc thù của hệ thống các cơ quan tư pháp. Theo đó, định hướng hoàn thiện hệ thống các cơ quan tư pháp trước yêu cầu cải cách tư pháp trong các Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng (gọi tắt là Đại hội XIII của Đảng) tập trung vào một số nội dung sau đây:

Một là, quán triệt và triển khai thực hiện nghiêm túc chủ trương “Tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả” đã nêu trong Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương; đồng thời, tiếp tục xây dựng tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả đã nêu trong nhiệm vụ trọng tâm nhiệm kỳ Đại hội XIII của Đảng. Qua đó, cần rà soát, sắp xếp tổ chức bộ máy của các cơ

quan như: Tòa án, Viện kiểm sát, Cơ quan điều tra, cơ quan Thi hành tạm giữ, tạm giam và cơ quan Thi hành án hình sự, dân sự; chú trọng phân định rành mạch thẩm quyền quản lý hành chính của thủ trưởng cơ quan với trách nhiệm, quyền hạn tư pháp của các cán bộ được giao thực hiện các hoạt động tư pháp.

Hai là, tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Tòa án, vì Tòa án là trung tâm của hoạt động tư pháp; thực hiện nhiều giải pháp đảm bảo độc lập trong xét xử và nâng cao hiệu lực, hiệu quả của Tòa án.

Ba là, tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của VKSND theo hướng nâng cao hiệu lực, hiệu quả bộ máy đáp ứng yêu cầu giai đoạn mới. Theo đó, tiếp tục nâng cao chất lượng thực hành quyền công tố và kiểm sát hoạt động tư pháp trước yêu cầu tình hình mới về phòng, chống tội phạm và các vi phạm pháp luật trong hoạt động tư pháp; tập trung xây dựng nền công tố mạnh, theo hướng tăng cường trách nhiệm công tố trong hoạt động điều tra, gắn công tố với hoạt động điều tra và nâng cao chất lượng tranh tụng tại phiên tòa, để đảm bảo mọi hoạt động khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử đúng người, đúng tội, đúng pháp luật, không làm oan người vô tội, không bỏ lọt tội phạm và người phạm tội; tăng cường thực hiện kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong hoạt động điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án, nhằm bảo vệ, bảo đảm các quyền con người, quyền công dân trong hoạt động tố tụng.

Bốn là, tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Cơ quan điều tra theo hướng thu gọn đầu mối bảo đảm hiệu quả, không chồng chéo nhiệm vụ.

2. Chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp của Viện kiểm sát nhân dân

Theo Điều 107 Hiến pháp năm 2013, VKSND thực hiện chức năng thực hành quyền công tố và kiểm sát hoạt động tư pháp. Trong đó, chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp được hiến định và giữ vị trí, vai trò rất quan trọng, vừa thực hiện việc giám sát quyền lực tư pháp, vừa hỗ trợ đặc lực cho VKSND thực hiện có hiệu quả hơn chức năng thực hành quyền công tố. Như vậy, kiểm sát hoạt động tư pháp có tác dụng phòng ngừa và ngăn chặn mọi hành vi lạm dụng quyền lực công trong hoạt động tư pháp nhằm phát hiện vi phạm, kịp thời ngăn chặn và xử lý, bảo vệ pháp luật, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức. Vai trò của chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp được thể hiện qua nội dung chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, về tính đặc thù của vai trò giám sát:

Kiểm sát hoạt động tư pháp của VKSND có vai trò là một phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung và kiểm soát việc thực hiện quyền tư pháp nói riêng. Xuất phát từ chính những điểm đặc thù của hoạt động tư pháp, kiểm sát hoạt động tư pháp của VKSND đòi hỏi phải toàn diện, nhưng cũng hết sức cụ thể mới bảo đảm được mục đích của kiểm sát hoạt động tư pháp. Kiểm sát hoạt động tư pháp mang tính toàn diện là việc kiểm sát được thực hiện với tất cả các hoạt động tư pháp và cả các hoạt động liên quan, bổ trợ cho hoạt động tư pháp; việc kiểm sát không chỉ đối với hoạt động mà còn đối với người thực hiện hoạt động, người chấp hành kết quả của hoạt động tư pháp; kiểm sát cả văn bản tư pháp (hồ sơ, tài

liệu, bản án, quyết định) và hành vi tư pháp. Kiểm sát cụ thể là kiểm sát đối với từng hoạt động tư pháp do cơ quan, người có thẩm quyền thực hiện, từ căn cứ, quy trình thực hiện đến kết quả của hoạt động tư pháp; kiểm sát việc lập hồ sơ từng vụ án, vụ việc; kiểm sát hình thức và nội dung của từng văn bản tố tụng... Quyền năng pháp lý phải phù hợp đối với việc phòng ngừa và khắc phục, xử lý vi phạm pháp luật trong hoạt động tư pháp. Các lĩnh vực tư pháp thuộc phạm vi kiểm sát của VKSND theo Luật tổ chức VKSND năm 2014 gồm: Việc tiếp nhận, giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm và kiến nghị khởi tố; việc giải quyết vụ án hình sự (khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử); việc giải quyết vụ án hành chính, vụ việc dân sự; việc thi hành án (hình sự, dân sự, hành chính); việc tạm giữ, tạm giam; việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp; hoạt động tương trợ tư pháp và các hoạt động tư pháp khác theo quy định của pháp luật.

Như vậy, trong từng lĩnh vực này lại bao gồm nhiều hoạt động, nhiều chủ thể, đều đặt dưới sự kiểm sát của VKSND. Bên cạnh đó, VKSND có các quyền yêu cầu, kiến nghị, kháng nghị, trực tiếp xử lý vi phạm, tội phạm trong hoạt động tư pháp được áp dụng phù hợp với tính chất, mức độ, trường hợp vi phạm.

Thứ hai, về tính phổ biến của tổ chức và hoạt động:

Về tổ chức, theo Hiến pháp năm 2013 và pháp luật hiện hành, VKSND là hệ thống cơ quan được tổ chức theo ngành dọc, không nằm trong hay không bao trùm các cơ quan thực hiện quyền tư pháp và cơ quan tham gia hoạt động tư pháp như Cơ quan điều tra,

cơ quan Thi hành án... Viện kiểm sát nhân dân thực hiện chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp có sự độc lập về tổ chức so với các cơ quan bị kiểm sát (đối tượng của kiểm sát hoạt động tư pháp). Do vậy, VKSND thực hiện chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp độc lập, có đủ điều kiện để bảo đảm cho hoạt động giám sát được khách quan, trung thực, có hiệu lực, hiệu quả.

Về hoạt động, VKSND là cơ quan duy nhất tham gia toàn bộ các giai đoạn từ khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án. Đây là cơ sở quan trọng để đảm bảo cho VKSND có khả năng giám sát hiệu quả nhất toàn bộ quá trình tố tụng và các lĩnh vực khác trong hoạt động tư pháp. Với bộ máy tổ chức chuyên biệt của VKSND, kiểm sát hoạt động tư pháp sẽ mang tính chuyên môn sâu, hoạt động thường xuyên, liên tục, có nhiều chức danh tư pháp theo các ngạch khác nhau. Điều đó cho thấy, VKSND có đủ cơ sở để phát hiện vi phạm trong hoạt động tư pháp và là điều kiện cần thiết để bảo đảm cho hoạt động giám sát có tính chuyên nghiệp và có hiệu quả cao.

Thứ ba, về tính hiệu quả trên thực tiễn:

Qua báo cáo công tác hàng năm của ngành Kiểm sát trước Quốc hội về kết quả thực hiện chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp cho thấy, VKSND được Quốc hội đánh giá cao, đạt và vượt các chỉ tiêu đề ra trong Nghị quyết của Quốc hội về công tác kiểm sát hoạt động tư pháp³. Như vậy, kết

3. Xem các báo cáo tổng kết công tác của ngành Kiểm sát nhân dân, ở các lĩnh vực kiểm sát hoạt động tư pháp, như: Kiểm sát điều tra, kiểm sát xét xử vụ án hình sự; kiểm sát việc giải quyết vụ án hành chính, vụ việc dân sự, kinh doanh, thương mại, lao động... các năm 2018, 2019, 2020.

quả từ thực tiễn của công tác kiểm sát hoạt động tư pháp là minh chứng rõ ràng nhất về sự cần thiết của VKSND nói chung và sự cần thiết của cơ chế giám sát hoạt động tư pháp nói riêng. Qua đó cho thấy, chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp của VKSND, có vai trò quan trọng, là chỗ dựa đáng tin cậy của Quốc hội trong giám sát quyền lực tư pháp. Kiểm sát hoạt động tư pháp vừa là cơ chế kiểm soát từ bên ngoài, độc lập với đối tượng giám sát, nhưng lại có khả năng bao quát và giám sát được toàn bộ, từng hoạt động cụ thể trong quá trình thực hiện hoạt động tư pháp, nhằm đảm bảo Hiến pháp và pháp luật được tuân thủ nghiêm chỉnh, hạn chế sai sót, vi phạm của các cơ quan tham gia, thực hiện hoạt động tư pháp. Vì vậy, kiểm sát hoạt động tư pháp của VKSND đã góp phần đảm bảo pháp luật được thực hiện, chấp hành một cách nghiêm chỉnh, thống nhất, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức⁴.

3. Một số yêu cầu hoàn thiện chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp của Viện kiểm sát nhân dân theo tinh thần Đại hội XIII của Đảng

Thế chế hóa chủ trương của Đảng về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, Hiến pháp năm 2013 và các văn bản quy phạm pháp luật về tổ chức và hoạt động của VKSND, Đại hội XIII của Đảng (năm 2021) khẳng định chủ trương: Nghiên cứu, ban hành Chiến lược xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đến năm 2030, định hướng

4. Lê Ngọc Duy, *Một số vấn đề lý luận về chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp của VKSND ở Việt Nam hiện nay*, tạp chí Kiểm sát, số 10, tháng 5/2021, tr.14.

đến năm 2045, trong đó có Chiến lược cải cách tư pháp. Một trong những nội dung quan trọng là phải chú trọng tiếp tục đổi mới tổ chức, nâng cao chất lượng, hiệu lực, hiệu quả hoạt động và uy tín của VKSND. Theo đó, kiện toàn tổ chức và hoạt động của VKSND nói chung và hoàn thiện chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp nói riêng là đòi hỏi mang tính tất yếu khách quan và đặt ra một số yêu cầu sau đây:

Thứ nhất, việc hoàn thiện chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp của VKSND phải được tiến hành khẩn trương, đồng bộ, hiệu quả, thống nhất với hoạt động của VKSND và các cơ quan khác trong hoạt động tư pháp:

Đây là một trong những yêu cầu đầu tiên đặt ra đối với VKSND nói chung và kiểm sát hoạt động tư pháp nói riêng. Bởi lẽ, kiểm sát hoạt động tư pháp là một bộ phận cấu thành hoạt động của VKSND nên cần đảm bảo tính đồng bộ, thông suốt, thống nhất và khẩn trương, kịp thời nhưng cũng cần thận trọng và vững chắc, không làm ảnh hưởng đến hiệu quả công tác đấu tranh phòng, chống tội phạm và vi phạm pháp luật. Bên cạnh đó, chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp cũng mang tính đại diện cho VKSND trong mối quan hệ với các cơ quan nhà nước khác trong hoạt động tư pháp (Cơ quan điều tra, Tòa án, cơ quan Thi hành án), nên cần phải đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất hiệu quả. Hơn nữa, việc hoàn thiện chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp phải đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp, do đó, cần tiến hành mang tính đồng bộ cả với cải cách lập pháp và cải cách hành chính, nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của VKSND và các cơ quan

khác trong hoạt động tư pháp nói riêng, cũng như cả của bộ máy nhà nước.

Thứ hai, việc hoàn thiện chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp của VKSND đáp ứng yêu cầu tăng cường kiểm soát quyền lực trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam:

Tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, cùng với việc tổng kết 10 năm thực hiện Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011) và tổng kết 35 năm đổi mới, Đảng ta đã nhận định tổng quát về thành tựu thực thi nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước: “Cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp ngày càng rõ hơn và có nhiều chuyển biến tích cực”⁵. Tuy nhiên, Đảng cũng đã chỉ ra những hạn chế, bất cập trong tổ chức thực thi nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước, trong đó, hạn chế lớn nhất là: “Cơ chế kiểm soát quyền lực chưa hoàn thiện; vai trò giám sát của nhân dân chưa được phát huy mạnh mẽ”⁶. Trên cơ sở đó, Đại hội XIII của Đảng đã có những bổ sung quan trọng về nội dung của nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước ta trong tình hình mới (tầm nhìn đến 2045) như sau: “... bảo đảm quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công rành mạch, phối hợp chặt chẽ và tăng cường kiểm soát quyền lực nhà nước”⁷. Xuất phát từ yêu cầu đảm bảo tính thống nhất của pháp chế, Hiến pháp và pháp luật của Nhà nước phải được tuân thủ và chấp

5. Đảng Cộng sản Việt Nam, t.lđd, tr.72.

6. Đảng Cộng sản Việt Nam, t.lđd, tr.89.

7. Đảng Cộng sản Việt Nam, t.lđd, tr.174-175.

hành nghiêm chỉnh, thống nhất. Vì vậy, việc tăng cường kiểm tra, giám sát, kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước và quyền lực tư pháp là một nhu cầu tất yếu khách quan. Đây cũng là cơ sở lý luận và pháp luật quan trọng để VKSND thực hiện chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp. Do đó, kiểm sát hoạt động tư pháp của VKSND là một trong những phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước, đó là phương thức giám sát từ bên ngoài đối với hoạt động của Cơ quan điều tra, Tòa án, cơ quan Thi hành án và cơ quan khác được giao thực hiện quyền tư pháp. Chính vì vậy, VKSND tiếp tục thực hiện chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp là hoàn toàn đúng đắn và phù hợp với chủ trương trong Văn kiện Đại hội XIII của Đảng về “tăng cường kiểm soát quyền lực nhà nước”. Việc tiếp tục hoàn thiện chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp của VKSND được coi là phương thức giám sát có hiệu quả, góp phần bảo vệ pháp luật, bảo vệ quyền con người, quyền công dân trong hoạt động tư pháp.

Thứ ba, việc hoàn thiện chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp của VKSND đáp ứng yêu cầu, trọng trách bảo vệ quyền con người, quyền công dân trong hoạt động tư pháp:

Đối với hoạt động của các cơ quan tư pháp, Đại hội XIII của Đảng xác định: “Tiếp tục xây dựng nền tư pháp Việt Nam chuyên nghiệp, công bằng, nghiêm minh, liêm chính, phụng sự Tổ quốc, phục vụ nhân dân. Hoạt động tư pháp phải có trọng trách bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của

tổ chức, cá nhân”⁸. Thực tiễn cho thấy, hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước đều có liên quan, ảnh hưởng trực tiếp tới quyền, tự do, dân chủ của người dân, có thể thấy cả hai mặt, vừa là có trách nhiệm, nghĩa vụ bảo vệ, bảo đảm quyền con người, nhưng đồng thời cũng rất dễ vi phạm quyền con người trong quá trình thực thi công vụ. Hoạt động của Tòa án và Viện kiểm sát là hai cơ quan có trách nhiệm bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người nhưng nếu không đủ “phụng công, thủ pháp, chí công, vô tư” rất có “nguy cơ” vi phạm quyền con người và có thể dẫn tới oan, sai. Tại Văn kiện Đại hội XIII của Đảng đặt ra yêu cầu rất cao, nhấn mạnh là hoạt động tư pháp phải có “trọng trách” bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Do đó, nguyên tắc tính công bằng, công khai, khách quan, vô tư trong hoạt động xét xử phải đặc biệt được đề cao để xét xử đúng người, đúng tội, đúng pháp luật, không làm oan người vô tội, đồng thời cũng không được bỏ lọt tội phạm. Hiến pháp năm 2013 đã quy định VKSND có nhiệm vụ bảo vệ quyền con người, quyền công dân (khoản 3 Điều 107). Thông qua việc thực hiện chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp, VKSND có trách nhiệm phát hiện, ngăn chặn, xử lý hoặc yêu cầu xử lý kịp thời các hành vi vi phạm trong hoạt động tư pháp làm xâm hại đến quyền con người, quyền công dân. Như vậy, “trọng trách” bảo vệ quyền con người, quyền công dân trong hoạt động tư pháp là cơ sở quan trọng để tiếp tục hoàn thiện chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp của VKSND trong thời gian tới. □

8. Đảng Cộng sản Việt Nam, tldđ, tr.174-177.