

MỘT SỐ BẤT CẬP VỀ KIỂM SÁT VIỆC GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI, TỔ CÁO TRONG HOẠT ĐỘNG TƯ PHÁP

NGÔ VĂN LƯỢNG*

Công tác kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp của Viện kiểm sát còn gặp một số vướng mắc trong thực tiễn do pháp luật chưa quy định đầy đủ về trách nhiệm gửi thông báo thụ lý, cũng như quyết định giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp của các cơ quan có liên quan cho Viện kiểm sát...

Từ khóa: Khiếu nại, tố cáo; kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp.

Nhận bài: 02/8/2021; biên tập xong: 20/8/2021; duyệt bài: 05/9/2021.

1. Quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo và khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp

Theo khoản 1 Điều 2 Luật khiếu nại năm 2011, khiếu nại là việc công dân, cơ quan, tổ chức hoặc cán bộ, công chức theo thủ tục do Luật khiếu nại quy định, đề nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước, của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước hoặc quyết định kỷ luật cán bộ, công chức khi có căn cứ cho rằng quyết định hoặc hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình.

Khoản 1 Điều 2 Luật tố cáo năm 2018 quy định: Tố cáo là việc cá nhân theo thủ tục quy định của tố cáo báo cho cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền biết về hành vi vi phạm pháp luật của bất kỳ cơ quan, tổ chức, cá nhân nào gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân...

Để thống nhất cách hiểu về hoạt động tư pháp, khiếu nại tố cáo trong hoạt động tư pháp, tại khoản 1, 2 và 3 Điều 3 Thông tư liên tịch số 01/2018/TTLT-VKSTC-

*Thạc sĩ, Viện kiểm sát nhân dân tỉnh Đồng Tháp.

TATC-BCA-BQP-BTP-BTC-BNN & PTNT ngày 05/4/2018 của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Bộ trưởng Bộ Công an, Bộ trưởng Bộ Quốc phòng, Bộ trưởng Bộ Tư pháp, Bộ trưởng Bộ Tài chính, Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn quy định phối hợp trong việc báo cáo, thông báo về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp (Thông tư liên tịch số 01/2018). Trong đó: Hoạt động tư pháp bao gồm hoạt động trong các lĩnh vực tố tụng hình sự; tố tụng dân sự; tố tụng hành chính; thủ tục phá sản; thi hành án hình sự; thi hành án dân sự; thi hành án hành chính; thi hành tạm giữ, tạm giam; xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính tại Tòa án và việc khác mà pháp luật quy định là hoạt động tư pháp.

Khiếu nại trong hoạt động tư pháp là việc cá nhân, cơ quan, tổ chức, theo thủ tục do pháp luật quy định, đề nghị cơ quan, người có thẩm quyền xem xét lại quyết định, hành vi của cơ quan, người có thẩm quyền trong hoạt động tư pháp, khi có căn cứ cho rằng quyết định, hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của mình.

Tố cáo trong hoạt động tư pháp là việc cá nhân, theo thủ tục do pháp luật quy định, báo cho cơ quan, người có thẩm quyền biết về hành vi vi phạm pháp luật của cơ quan, người có thẩm quyền trong hoạt động tư pháp gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức.

2. Một số khó khăn trong thực hiện chức năng kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp

- Về tố tụng hình sự: Quy định về tiếp nhận, giải quyết khiếu nại tố cáo trong lĩnh vực tố tụng hình sự được quy định trong Chương XXXIII Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2021 (sau đây viết tắt là BLTTHS năm 2015) và Thông tư liên tịch 02/2018/TTLT-VKSTC-TATC-BCA-BQP-BTC-BNN & PTNT ngày 05/9/2018 của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Bộ trưởng Bộ Công an, Bộ trưởng Bộ Quốc phòng, Bộ trưởng Bộ Tài chính, Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn quy định việc phối hợp thi hành một số quy định của BLTTHS về khiếu nại, tố cáo (Thông tư liên tịch số 02/2018). Pháp luật quy định trách nhiệm cũng như thời hạn gửi văn bản thông báo thụ lý và quyết định giải quyết khiếu nại hoặc quyết định đình chỉ việc giải quyết khiếu nại hay quyết định giải quyết tố cáo cho Viện kiểm sát để Viện kiểm sát thực hiện chức năng của ngành. Tuy nhiên, việc quy định tại khoản 2 Điều 8 và khoản 2 Điều 12 Thông tư liên tịch số 02/2018 với từ “hoặc” còn có các cách hiểu khác nhau¹. Có thể hiểu khi thụ lý và khi ra quyết định giải quyết thì Cơ quan điều tra, cơ quan được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra, Tòa án phải gửi cho Viện kiểm sát cả thông báo thụ lý và quyết định giải quyết. Quan điểm khác

1. “Trong thời hạn 03 ngày, kể từ ngày thụ lý hoặc ban hành quyết định giải quyết khiếu nại, Cơ quan điều tra, cơ quan được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra, Tòa án phải gửi văn bản thông báo thụ lý...”.

cho rằng, vì Thông tư này quy định là “hoặc” nên Cơ quan điều tra, cơ quan được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra, Tòa án chỉ gửi cho Viện kiểm sát một trong hai là văn bản thông báo thụ lý hoặc quyết định giải quyết.

Khoản 3 Điều 482 BLTTHS năm 2015 quy định: “Cơ quan điều tra, cơ quan được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra, Tòa án có trách nhiệm thông báo việc tiếp nhận và gửi văn bản giải quyết khiếu nại, tố cáo cho Viện kiểm sát cùng cấp hoặc Viện kiểm sát có thẩm quyền”. Như vậy, có thể thấy rằng Thông tư liên tịch số 02/2018 chưa thống nhất với quy định của BLTTHS năm 2015.

Do đó, để áp dụng thống nhất và đảm bảo về mặt từ ngữ pháp lý, cần sửa từ “hoặc” tại khoản 2 Điều 8 và khoản 2 Điều 12 Thông tư liên tịch số 02/2018 thành từ “và”.

- *Về tố tụng dân sự:* Điều 515 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 quy định trách nhiệm của Viện kiểm sát là “Kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong tố tụng dân sự”. Tuy nhiên, Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 cũng như Thông tư số 01/2020/TT-TANDTC ngày 18/6/2020 của Tòa án nhân dân tối cao quy định về giải quyết khiếu nại, tố cáo trong Tòa án nhân dân không quy định về việc phải gửi thông báo thụ lý đơn cho Viện kiểm sát, đối với quyết định giải quyết khiếu nại thì gửi cho Viện kiểm sát nhưng lại không quy định cụ thể giới hạn thời gian gửi².

- *Về tố tụng hành chính:* Cũng như quy định của pháp luật về tố tụng dân sự, Điều 343 Luật tố tụng hành chính (TTHC) năm

2015 quy định: “Viện kiểm sát kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong tố tụng hành chính theo quy định của pháp luật. Viện kiểm sát có quyền yêu cầu, kiến nghị đối với Tòa án cùng cấp, Tòa án cấp dưới, cơ quan, tổ chức và cá nhân có trách nhiệm bảo đảm việc giải quyết khiếu nại, tố cáo có căn cứ, đúng pháp luật”. Tuy nhiên, Luật TTHC năm 2015 cũng không quy định về việc Tòa án gửi thông báo thụ lý đơn cho Viện kiểm sát, chỉ đến khi có quyết định giải quyết khiếu nại thì mới gửi quyết định cho Viện kiểm sát, đồng thời cũng không quy định cụ thể giới hạn thời gian gửi quyết định³. Đặc biệt, các điều 334, 335 Luật TTHC năm 2015 quy định về việc gửi quyết định cho Viện kiểm sát trong trường hợp là quyết định của Chánh án Tòa án. Điều này dẫn đến bất cập trong nhận thức pháp luật là liệu quyết định của Chánh án Tòa án là quyết định giải quyết khiếu nại hay người bị khiếu nại là Chánh án. Trong khi Điều 332 Luật TTHC năm 2015 quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu và lần thứ hai đều do Chánh án Tòa án giải quyết (mặc dù theo khoản 2 Điều 37 Luật TTHC năm 2015 thì Phó Chánh án có thể giải quyết được khi Chánh án ủy nhiệm thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Chánh án. Trong trường hợp này quyết định mang danh nghĩa của người đứng đầu đơn vị). Với cách hiểu đó, để không phải gửi quyết định cho Viện kiểm sát khi giải quyết đơn khiếu nại, Tòa án sẽ giao cho Phó Chánh án giải quyết vụ việc.

2. Điều 506 và 507 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015.

3. Điều 334, 335 Luật TTHC năm 2015.

- *Về áp dụng các biện pháp xử lý hành chính tại Tòa án và việc khác:* Cũng giống như trong tố tụng dân sự và tố tụng hành chính, trong quá trình giải quyết khiếu nại hành vi của người có thẩm quyền của Tòa án trong việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính, pháp luật quy định chỉ gửi quyết định giải quyết khiếu nại cho Viện kiểm sát mà không gửi thông báo tiếp nhận hay thụ lý của Tòa án⁴.

- *Về lĩnh vực thi hành án dân sự:* Đối với cơ quan Thi hành án dân sự, hoạt động dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo là đối tượng kiểm sát của Viện kiểm sát nhân dân (VKSND) (Điều 159 Luật thi hành án dân sự năm 2008). Hiện nay, chưa có quy định về việc gửi thông báo thụ lý giải quyết khiếu nại, tố cáo cho Viện kiểm sát mà chỉ khi ban hành quyết định giải quyết khiếu nại, kết luận nội dung tố cáo mới gửi cho Viện kiểm sát. Tuy nhiên, đối với quyết định giải quyết khiếu nại thì có quy định giới hạn thời gian gửi cụ thể là 03 ngày; còn thời gian gửi kết luận nội dung tố cáo cho Viện kiểm sát thì chưa có quy định⁵.

- *Về thi hành án hình sự:* Việc thông báo về thụ lý và gửi quyết định giải quyết khiếu nại được quy định tại điểm c khoản 1 Điều 180 và khoản 2 Điều 184 Luật thi hành án hình sự năm 2019. Trong đó, quyền của người khiếu nại là được nhận quyết định giải quyết khiếu nại, nhưng không quy định rõ thời gian gửi quyết định cho người

kiếu nại. Bên cạnh đó, đối với việc thụ lý giải quyết khiếu nại thì có quy định cụ thể trong thời hạn 03 ngày làm việc kể từ ngày nhận được khiếu nại sẽ thông báo bằng văn bản về việc thụ lý cho người khiếu nại nhưng không quy định việc gửi thông báo thụ lý, quyết định cho Viện kiểm sát để thực hiện chức năng kiểm sát.

Ngoài ra, một số quy chế, quy định nghiệp vụ của ngành Kiểm sát chưa đầy đủ. Khoản 5 Điều 10 Quy chế tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp ban hành kèm theo Quyết định số 51/QĐ-VKSTC-V12 ngày 02/02/2016 của Viện trưởng VKSND tối cao về xử lý đơn đề nghị, kiến nghị, phản ánh, yêu cầu (Quy chế số 51) quy định: “Đối với đơn đề nghị xem xét theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm bản án, quyết định của Tòa án nhân dân đã có hiệu lực pháp luật, thì xử lý theo quy định tại các chương về thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm của BLTTHS, Bộ luật Tố tụng dân sự, Luật TTHC và các văn bản hướng dẫn thi hành⁶. Đối với đơn đề nghị kiểm tra lại quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật, thì xử lý theo quy định tại Điều 14 Quy chế này⁷”. Như vậy, muốn

6. Thực hiện theo Quy trình giải quyết khiếu nại, tố cáo; kiểm tra quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật và kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp ban hành kèm theo Quyết định số 546 ngày 03/12/2018 của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

7. Thực hiện theo Quy trình giải quyết khiếu nại, tố cáo; kiểm tra quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật và kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp Ban hành kèm theo Quyết định số 546 ngày 03/12/2018 của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

4. Xem: Khoản 3 Điều 41 Pháp lệnh số 09/2014/UBTVQH13 về trình tự, thủ tục xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính tại Tòa án nhân dân.

5. Khoản 1 Điều 14 và khoản 1 Điều 24 Thông tư số 02/2016/TT-BTP ngày 01/02/2016 của Bộ Tư pháp quy định quy trình giải quyết đơn khiếu nại, tố cáo, đề nghị, kiến nghị, phản ánh trong thi hành án dân sự.

giải quyết đơn ngoài việc xem Quy chế số 51 cần phải đối chiếu nhiều quy định pháp luật liên quan.

Bên cạnh đó, ngoài đơn khiếu nại, tố cáo; đơn đề nghị, kiến nghị; đơn phản ánh, yêu cầu còn có loại đơn thuộc diện tố giác, tin báo về tội phạm và kiến nghị khởi tố (gọi chung là nguồn tin), nếu như VKSND cấp có thẩm quyền kiểm sát thì sẽ ghi vào Sổ tiếp nhận tố giác, tin báo về tội phạm, kiến nghị khởi tố (Mẫu số 03)⁸, sau đó, chuyển ngay cho Cơ quan điều tra có thẩm quyền giải quyết. Tuy nhiên, nếu là cơ quan không thuộc thẩm quyền kiểm sát tin báo, ví dụ, khi VKSND cấp tỉnh, VKSND tối cao tiếp nhận tin báo mà tin báo đó thuộc thẩm quyền kiểm sát của VKSND cấp huyện thì xử lý thế nào? Các đơn vị này chuyển cho Cơ quan điều tra có thẩm quyền hay VKSND có trách nhiệm kiểm sát việc thụ lý, giải quyết, tin báo, tố giác về tội phạm và kiến nghị khởi tố xử lý. Theo khoản 2 Điều 146 BLTTHS năm 2015 và khoản 3 Điều 8 Thông tư liên tịch số 01/2017/TTLT-BCA-BQP-BTC-BNN&PTNT-VKSNDTC ngày 29/12/2017 quy định việc phối hợp giữa các cơ quan có thẩm quyền trong việc thực hiện một số quy định của BLTTHS năm 2015 về tiếp nhận, giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm, kiến nghị khởi tố (Thông tư liên tịch số 01/2017) thì sau khi tiếp nhận tin báo, Viện kiểm sát phải chuyển cho Cơ quan điều tra có thẩm quyền giải quyết trong thời hạn không quá 24 giờ kể từ khi tiếp nhận. Với nhận thức tin báo thuộc

thẩm quyền kiểm sát của đơn vị nào thì chuyển cho đơn vị đó theo dõi kịp thời việc giải quyết của Cơ quan điều tra nên trong thời gian qua, nhiều đơn vị tiếp nhận tin báo không chuyển cho Cơ quan điều tra có thẩm quyền giải quyết mà chuyển cho Viện kiểm sát cùng cấp với Cơ quan điều tra, để Viện kiểm sát cùng cấp thực hiện thêm thao tác chuyển cho Cơ quan điều tra. Điều này không những chưa đúng với tinh thần theo khoản 2 Điều 146 BLTTHS năm 2015 và Thông tư liên tịch số 01/2017 mà còn làm mất thời gian cho việc giải quyết nguồn tin, làm ảnh hưởng thủ tục hành chính.

3. Đề xuất, kiến nghị

Việc không quy định về gửi thông báo thụ lý, quyết định giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp cũng như giới hạn thời gian gửi thông báo, quyết định cho Viện kiểm sát ở một số trường hợp nêu trên sẽ ảnh hưởng đến việc kiểm sát việc khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực tư pháp, ảnh hưởng đến nhiệm vụ thông báo cho chính quyền địa phương và báo cáo cho Ủy ban Tư pháp thẩm tra, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Quốc hội của ngành Kiểm sát. Bên cạnh đó, việc sử dụng từ ngữ pháp lý trong văn bản quy phạm pháp luật và quy chế, quy định của ngành Kiểm sát chưa đầy đủ nội dung; có nhiều văn bản rời rạc, chồng chéo khó vận dụng. Tác giả đưa ra một số kiến nghị như sau:

Một là, cần tăng cường công tác thẩm định, kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật nói chung cũng như văn bản hướng dẫn áp dụng pháp luật nói riêng. Với trách nhiệm

(Xem tiếp trang 28)

8. Ban hành kèm theo Quyết định số 359/QĐ-VKSTC ngày 07/10/2020 của Viện trưởng VKSND tối cao.

BLTTHS năm 2015: “Khi chưa xác định được bị can hoặc không biết rõ bị can đang ở đâu nhưng đã hết thời hạn điều tra vụ án”. Cụ thể, bổ sung điểm d tại khoản 1 Điều 148 BLTTHS năm 2015 với nội dung:

...“d) Đã triệu tập nhưng chưa xác định được hoặc không biết rõ người bị tố giác, người bị kiến nghị khởi tố đang ở đâu mà việc lấy lời khai của họ có ý nghĩa quyết định đối với việc khởi tố hoặc không khởi tố vụ án hình sự”.

Hai là, bổ sung quy định tại khoản 1 Điều 149 BLTTHS năm 2015 theo hướng: Viện kiểm sát là cơ quan có thẩm quyền phục hồi việc giải quyết tố giác, tin báo về

tội phạm, kiến nghị khởi tố sau khi đã tạm đình chỉ. Như vậy, khoản 1 Điều 149 được sửa đổi thành: “Khi lý do tạm đình chỉ việc giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm, kiến nghị khởi tố không còn, Cơ quan điều tra, cơ quan được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra, Viện kiểm sát ra quyết định phục hồi giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm, kiến nghị khởi tố”.

Ba là, tiếp tục nghiên cứu, ban hành hướng dẫn giải đáp rõ hơn về số lần tạm đình chỉ và số lần hủy bỏ quyết định tạm đình chỉ việc giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm, kiến nghị khởi tố nhằm áp dụng thống nhất trên thực tiễn, tránh tình trạng tùy nghi. □

MỘT SỐ BẬT CẬP ...

(Tiếp theo trang 23)

Hiến định, Ủy ban Thường vụ Quốc hội cần thành lập bộ phận chuyên trách thực hiện chức năng thẩm định, kiểm tra việc hướng dẫn áp dụng pháp luật.

Hai là, cần sửa đổi khoản 2 Điều 334 và khoản 4 Điều 335 Luật TTHC năm 2015 theo hướng bỏ cụm từ “*trường hợp là quyết định của Chánh án Tòa án thì còn...*”. Đồng thời, quy định cụ thể về thời gian gửi quyết định cho Viện kiểm sát ngay trong điều luật để đảm bảo căn cứ pháp lý cho Viện kiểm sát kiểm sát các quyết định giải quyết khiếu nại trong các hoạt động tư pháp của Tòa án.

Ba là, liên ngành tư pháp trung ương cần thống nhất quan điểm để ban hành

thông tư liên tịch hướng dẫn các vấn đề liên quan đến công tác tiếp nhận và giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp. Trong đó, cần quy định cụ thể về trách nhiệm gửi thông báo thụ lý cũng như quyết định giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực tư pháp cho Viện kiểm sát với thời hạn nhất định.

Bốn là, Viện kiểm sát nhân dân tối cao cần nghiên cứu để tiếp tục sửa đổi, bổ sung Quy chế số 51 và các quy định, hướng dẫn khác của ngành trong một văn bản đề thuận lợi cho việc áp dụng. Cần hướng dẫn việc xử lý đơn của Viện kiểm sát khi tiếp nhận đơn thuộc diện tin báo, tố giác tội phạm và kiến nghị khởi tố thuộc trách nhiệm điều tra của Cơ quan điều tra, không thuộc thẩm quyền kiểm sát của Viện kiểm sát nhận tin báo, tố giác tội phạm và kiến nghị khởi tố đó. □