

## MỘT SỐ GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ CÔNG TÁC KIỂM SÁT VIỆC GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI, TỔ CÁO TRONG HOẠT ĐỘNG TƯ PHÁP CỦA VIỆN KIỂM SÁT NHÂN DÂN

ĐINH VĂN SƠN\*

Trong những năm qua, công tác kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp của Viện kiểm sát nhân dân có nhiều chuyển biến tích cực và đạt được nhiều kết quả nổi bật, góp phần quan trọng bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức.... Tuy nhiên, vẫn còn một số tồn tại, hạn chế nhất định, cần tiếp tục nghiên cứu để đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác này trong thời gian tới.

*Từ khóa: Kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp; Viện kiểm sát nhân dân.*

*Nhận bài: 26/11/2021; biên tập xong: 10/12/2021; duyệt bài: 15/12/2021.*

**K**iểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp là hoạt động của Viện kiểm sát có thẩm quyền áp dụng các biện pháp kiểm sát theo quy định của pháp luật để thu thập thông tin, tài liệu có liên quan; kiểm tra, đánh giá việc thực hiện trình tự, thủ tục, thẩm quyền và nội dung giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp đối với cơ quan, người có thẩm quyền; đồng thời, Viện kiểm sát ban hành kết

luận, kiến nghị hoặc kháng nghị yêu cầu khắc phục, sửa chữa khi phát hiện vi phạm pháp luật nhằm bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp cá nhân, cơ quan, tổ chức.

Tùy theo lĩnh vực khiếu nại, tố cáo về tư pháp cụ thể mà Viện kiểm sát được áp dụng các biện pháp kiểm sát trực tiếp hoặc gián

\*Tiến sĩ, Phó Vụ trưởng Vụ kiểm sát và giải quyết đơn khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp (Vụ 12), Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

tiếp (yêu cầu cơ quan có thẩm quyền ra văn bản giải quyết khiếu nại, tố cáo; yêu cầu cơ quan có thẩm quyền kiểm tra việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của cấp mình, cấp dưới và thông báo kết quả cho Viện kiểm sát; yêu cầu cơ quan có thẩm quyền cung cấp hồ sơ, tài liệu liên quan đến giải quyết khiếu nại, tố cáo cho Viện kiểm sát). Trong tố tụng hình sự và thi hành án hình sự, Viện kiểm sát được áp dụng cả biện pháp trực tiếp và gián tiếp; các lĩnh vực tư pháp khác thì Viện kiểm sát chỉ được áp dụng các biện pháp gián tiếp. Kết thúc kiểm sát, tùy theo mức độ vi phạm, Viện kiểm sát ban hành kết luận, kiến nghị hoặc kháng nghị yêu cầu khắc phục, sửa chữa nhằm bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp cá nhân, cơ quan, tổ chức. Tuy nhiên, trong lĩnh vực kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong tố tụng hình sự và thi hành án hình sự thì Viện kiểm sát mới có quyền kháng nghị; các lĩnh vực tư pháp khác, Viện kiểm sát chỉ có quyền kiến nghị.

### **1. Chức năng kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp của Viện kiểm sát nhân dân qua các thời kỳ**

#### *Giai đoạn trước 1986:*

Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ III của Đảng từ ngày 05 đến 10/9/1960 tại Hà Nội đã chỉ rõ nhiệm vụ cách mạng xã hội chủ nghĩa ở miền Bắc là nhiệm vụ quyết định nhất đối với sự phát triển của cách mạng Việt Nam, đối với sự nghiệp thống nhất nước nhà của nhân dân Việt Nam. Trong thời kỳ này, Viện kiểm sát nhân dân

(VKSND) tập trung xây dựng và kiện toàn tổ chức bộ máy; đồng thời thực hiện các nhiệm vụ phù hợp với tình hình an ninh, chính trị, kinh tế - xã hội thời điểm đó. Công tác kiểm sát việc giải quyết đơn thư khiếu tố được thực hiện theo quy định tại Thông tư số 436-TTg ngày 13/9/1958 của Thủ tướng Chính phủ, quy định trách nhiệm, quyền hạn và tổ chức của các cơ quan chính quyền trong việc giải quyết các loại thư khiếu nại, tố giác của nhân dân theo Điều 3 Luật tổ chức VKSND năm 1960 thì công tác kiểm sát việc giải quyết đơn khiếu nại, tố cáo trong thời kỳ này đan xen với công tác kiểm sát việc tuân theo pháp luật. Một số VKSND địa phương đã tiến hành kiểm sát trực tiếp công tác giải quyết những vụ việc khiếu tố của một số cơ quan, đơn vị cùng cấp (Ủy ban hành chính huyện, Ty bưu điện...), nhất là những đơn khiếu nại có liên quan công tác trọng tâm không được giải quyết kịp thời.

Công tác kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo được Luật tổ chức VKSND năm 1981 ghi nhận tại khoản 4 Điều 7: “Kiểm sát tại chỗ việc tuân theo pháp luật của các cơ quan, tổ chức, đơn vị nói ở điểm 1 điều này trong việc áp dụng các biện pháp quản lý và xử lý hành chính, giải quyết khiếu nại và tố cáo của nhân dân, khi thấy có vi phạm pháp luật”. Giai đoạn này, VKSND thực hiện cả công tác kiểm sát việc tuân theo pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp và trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước theo quy định tại Điều 29 Pháp lệnh số 5 ngày 27/11/1981 của Hội đồng

Nhà nước quy định việc xét và giải quyết các khiếu nại, tố cáo của công dân, đó là: “Viện kiểm sát nhân dân các cấp có trách nhiệm kiểm sát việc tuân theo pháp luật của các cơ quan, tổ chức trong công tác xét và giải quyết các khiếu nại, tố cáo của công dân”. Pháp lệnh khiếu nại, tố cáo của công dân ngày 07/5/1991 thay thế Pháp lệnh số 5, tiếp tục khẳng định: “Viện kiểm sát nhân dân các cấp kiểm sát việc tuân theo pháp luật của các cơ quan trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân”. Tuy vậy, trong giai đoạn này, VKSND tập trung vào công tác kiểm sát việc tuân theo pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

*Giai đoạn từ 1986 đến 2002:*

Hiến pháp năm 1992, Luật tổ chức VKSND năm 1992 tiếp tục ghi nhận chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật và thực hành quyền công tố; công tác kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của VKSND được thực hiện theo Pháp lệnh khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1991, sau đó là Luật khiếu nại, tố cáo năm 1998. Điều 12 Luật này quy định: “Viện kiểm sát nhân dân kiểm sát việc tuân theo pháp luật về khiếu nại, tố cáo theo quy định của Luật này và các quy định khác của pháp luật”. Nhằm đáp ứng yêu cầu hoạt động kiểm sát xét khiếu tố thời kỳ này, Viện trưởng VKSND tối cao ra Quyết định số 12/QĐ-V7 ngày 20/3/2000 về việc ban hành Quy chế tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo thuộc trách nhiệm của VKSND và

kiểm sát tuân theo pháp luật về khiếu nại, tố cáo. Tuy vậy, hoạt động kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp giai đoạn này tập trung vào các vụ việc có sự chỉ đạo của cấp ủy địa phương, Viện kiểm sát cấp trên.

*Giai đoạn từ 2002 đến 2013:*

Hội nghị lần thứ tư Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa IX đã ra kết luận về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992, trong đó nêu rõ: “Cần sửa đổi, bổ sung chức năng, nhiệm vụ của Viện kiểm sát nhân dân theo hướng: Viện kiểm sát nhân dân chỉ thực hiện quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp, không thực hiện chức năng kiểm sát tuân theo pháp luật của các cơ quan tổ chức và cá nhân”. Ngày 06/3/2002, Ban Bí thư đã ban hành Chỉ thị số 09-CT/TW về một số vấn đề cấp bách cần thực hiện trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo hiện nay. Thể chế hóa quan điểm nêu trên của Đảng, Quốc hội đã thông qua Luật tổ chức VKSND năm 2002, trong đó ghi nhận VKSND kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo về các hoạt động tư pháp theo quy định của pháp luật. Ngày 06/02/2006, Viện trưởng VKSND tối cao đã ban hành Quyết định số 59 về việc ban hành Quy chế về công tác tiếp công dân, giải quyết và kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền của Viện kiểm sát; Quyết định số 487 ngày 04/9/2008 về việc giao nhiệm vụ kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo về các hoạt động tư pháp. Thời kỳ này,

Viện kiểm sát các cấp đã chú trọng hơn đối với công tác kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp; quá trình kiểm sát, Viện kiểm sát các cấp đã chủ động áp dụng các biện pháp kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp đối với các cơ quan tư pháp, mà không đơn thuần chỉ là chuyển đơn cho các cơ quan tư pháp có thẩm quyền.

*Giai đoạn 2013 đến nay:*

Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng đã chỉ rõ: “Khẩn trương nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001) phù hợp với tình hình mới”. Theo Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức VKSND năm 2014, vai trò của VKSND về giải quyết và kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp được ghi nhận thành một mục riêng.

Qua hơn 10 năm thực hiện Chỉ thị số 09-CT/TW ngày 06/3/2002 của Ban Bí thư về một số vấn đề cấp bách cần thực hiện trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo cho thấy tình hình khiếu nại, tố cáo nói chung và khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp nói riêng vẫn còn diễn biến phức tạp. Do vậy, Bộ Chính trị đã ban hành Chỉ thị số 35-CT/TW ngày 26/5/2014 về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác tiếp công dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo. Bộ Chính trị yêu cầu “VKSND tối cao chủ trì, phối hợp với các cơ quan có liên quan xử lý, giải quyết hoặc chỉ đạo xử lý, giải quyết đơn khiếu nại, tố cáo liên quan đến hoạt động tư pháp, nhất là các vụ việc phức tạp, có dấu

hiệu oan sai, dư luận xã hội quan tâm”. Ngày 02/02/2016, VKSND tối cao đã ban hành Quy chế tiếp công dân, giải quyết và kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp kèm theo Quyết định số 51/QĐ-VKSTC-V12, thay thế Quyết định số 59/2006-QĐ-VKSTC-V7 ngày 06/02/2006 và Quyết định số 487/QĐ-VKSTC-V7 ngày 04/9/2008 của Viện trưởng VKSND tối cao; theo đó nhiệm vụ, quyền hạn tham mưu giúp Viện trưởng kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp được giao tập trung cho 03 đơn vị (đơn vị kiểm sát và giải quyết đơn khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp; đơn vị kiểm sát việc tạm giữ, tạm giam và thi hành án hình sự; đơn vị kiểm sát thi hành án dân sự) theo từng lĩnh vực cụ thể, mà không giao cho tất cả các đơn vị nghiệp vụ như trước đây. Ngày 28/7/2017, Viện trưởng VKSND tối cao ban hành Chỉ thị số 04/CT-VKSTC về tăng cường công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp, trong đó, trách nhiệm của thủ trưởng cơ quan, đơn vị được nâng cao; trường hợp giải quyết khiếu nại, tố cáo có vi phạm do lỗi chủ quan của người có trách nhiệm, gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức, dẫn đến vụ việc phức tạp, kéo dài, làm ảnh hưởng đến tình hình chính trị, trật tự xã hội tại địa phương hoặc gây hậu quả tiêu cực khác thì người đứng đầu cơ quan, đơn vị để xảy ra vi phạm phải chịu trách nhiệm trước pháp luật và Viện trưởng VKSND tối cao.

## 2. Giải pháp nâng cao hiệu quả công tác kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp thời gian tới

Định hướng phát triển đất nước giai đoạn 2021 - 2030 được nêu trong Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng: “Phấn đấu đến năm 2030, là nước đang phát triển có công nghiệp hiện đại, thu nhập trung bình cao”, để đạt được mục tiêu trên thì Văn kiện cũng đã đưa ra nhiều nhiệm vụ, giải pháp cụ thể trong đó có xây dựng và hoàn thiện pháp luật, cải cách tư pháp; xây dựng cơ chế phòng, chống vi phạm pháp luật và tội phạm. Trong thời gian tới, công tác kiểm sát giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp cần phải bám sát sự lãnh đạo, chỉ đạo của cấp ủy Đảng; sự phối hợp của các cơ quan tư pháp trong việc thực hiện các quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp; bảo đảm nguồn lực cho khối công tác kiểm sát hoạt động tư pháp trong ngành Kiểm sát nói chung và công tác kiểm sát việc giải quyết khiếu nại tố cáo nói riêng; rà soát sửa đổi những quy định của pháp luật không còn phù hợp với thực tiễn cản trở hiệu lực, hiệu quả của công tác kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp; nâng cao nhận thức về tầm quan trọng của công tác kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, coi đây là một trong những biện pháp chống oan, sai, bỏ lọt tội phạm và hành vi vi phạm pháp luật trong hoạt động tiến hành tố tụng; tăng cường thanh tra, kiểm tra công tác kiểm sát việc giải quyết khiếu nại,

tố cáo. Theo đó, cần tập trung thực hiện một số giải pháp sau:

*Một là*, nâng cao nhận thức của cán bộ ngành Kiểm sát về tầm quan trọng của công tác kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo: Qua công tác kiểm tra của Viện kiểm sát cấp trên đối với Viện kiểm sát cấp dưới cho thấy một số Viện kiểm sát thường chú trọng hơn vào các khâu công tác khác. Do vậy, cần phải nâng cao nhận thức của cán bộ ngành Kiểm sát về tầm quan trọng của công tác kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp.

*Hai là*, tăng cường đào tạo, tập huấn, kiện toàn đội ngũ cán bộ tham mưu kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo. Để xây dựng được đội ngũ cán bộ chuyên trách làm công tác kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp đạt yêu cầu đặt ra, cần xây dựng kế hoạch đào tạo, tập huấn bồi dưỡng theo hướng chuyên sâu, hoàn thiện tiêu chuẩn, chức danh, yêu cầu chuyên môn, nghiệp vụ; chú trọng kỹ năng nghiệp vụ, kiến thức pháp luật và giáo dục lý luận chính trị, tư tưởng để nâng cao phẩm chất chính trị, trình độ nhận thức lý luận; xây dựng chế độ chính sách, đãi ngộ phù hợp, để tạo động lực khuyến khích, động viên cán bộ làm công tác này yên tâm công tác; đánh giá, khen thưởng, kỷ luật nghiêm minh, công bằng.

Căn cứ tình hình thực tế của từng cơ quan, đơn vị để bố trí, sắp xếp cơ cấu cán bộ phù hợp với yêu cầu nhiệm vụ tham mưu kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo.

*Ba là*, tăng cường mối quan hệ phối hợp trong thực hiện chức năng kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo: Thực tiễn hoạt động kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo cho thấy, nơi nào quan hệ phối hợp tốt giữa các đơn vị nghiệp vụ và giữa Viện kiểm sát với các cơ quan tư pháp thì nơi đó hiệu quả công tác tốt. Bởi lẽ, khác với hoạt động hành chính, hoạt động tư pháp là một chuỗi các giai đoạn tố tụng có liên quan mật thiết với nhau, giai đoạn trước kết thúc trở thành căn cứ cho giai đoạn sau, giai đoạn sau xem xét lại tính đúng đắn trong hoạt động của giai đoạn trước. Do đó, việc phối hợp giữa các cơ quan tư pháp trong hoạt động tố tụng là yếu tố rất quan trọng trong giải quyết đúng đắn các vụ án, vụ việc, cũng như trong hoạt động kiểm sát và giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp.

*Bốn là*, hoàn thiện pháp luật về khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp: Để có cơ sở bảo đảm việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp thì phải có hệ thống pháp luật đầy đủ, toàn diện và để hoạt động kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp thực sự có hiệu lực và hiệu quả thì trong lĩnh vực kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong tố tụng dân sự và tố tụng hành chính cần bổ sung thẩm quyền trực tiếp kiểm sát của Viện kiểm sát. Hiện nay, pháp luật chỉ quy định Viện kiểm sát được áp dụng 03 biện pháp kiểm sát gián tiếp là yêu cầu Tòa án có thẩm quyền giải quyết khiếu

nại, tố cáo; yêu cầu Tòa án có thẩm quyền kiểm tra việc giải quyết khiếu nại, tố cáo và thông báo kết quả cho Viện kiểm sát; yêu cầu Tòa án đã giải quyết khiếu nại, tố cáo cung cấp hồ sơ, tài liệu về việc giải quyết khiếu nại, tố cáo. Các biện pháp kiểm sát gián tiếp này thường không mang lại hiệu quả cao như biện pháp kiểm sát trực tiếp.

*Năm là*, tăng cường thanh tra, kiểm tra trách nhiệm thực hiện công tác kiểm sát và giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp: Thanh tra, kiểm tra là một hoạt động không thể thiếu được trong lãnh đạo, chỉ đạo, quản lý, điều hành. Qua thanh tra, kiểm tra có thể phân tích, đánh giá, theo dõi quá trình thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ đã đề ra. Viện kiểm sát cấp trên thanh tra, kiểm tra trách nhiệm kiểm sát và giải quyết khiếu nại, tố cáo của Viện kiểm sát cấp dưới; VKSND tối cao thanh tra, kiểm tra trách nhiệm kiểm sát và giải quyết khiếu nại, tố cáo của Viện kiểm sát các cấp nhằm chấn chỉnh công tác kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo đi vào nền nếp.

Thực hiện tốt công tác thanh tra, kiểm tra trách nhiệm kiểm sát và giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp sẽ là đòn bẩy nâng cao tinh thần trách nhiệm của cán bộ Kiểm sát đối với công việc được giao, góp phần đảm bảo cho pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh và thống nhất; vai trò của VKSND về kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp được đề cao. □