

Kiến nghị hoàn thiện quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Viện kiểm sát nhân dân trong Pháp lệnh số 09/2014

PHẠM THỊ ĐÀO*

Thông qua việc phân tích những vướng mắc, bất cập của 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, tác giả đề xuất, kiến nghị hoàn thiện quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Viện kiểm sát nhân dân trong Pháp lệnh này, như: Về yêu cầu cung cấp, bổ sung tài liệu, chứng cứ; về việc nghiên cứu hồ sơ tại Tòa án nhân dân; về quyết định tạm đình chỉ việc xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính; về thẩm quyền và thời hạn kháng nghị,...

Từ khóa: Biện pháp xử lý hành chính tại Tòa án nhân dân; kháng nghị quyết định của Tòa án trong việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính; Pháp lệnh số 09/2014.

Nhận bài: 07/3/2021; biên tập xong: 10/3/2021; duyệt bài: 23/3/2022.

Ngày 20/01/2014, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã ban hành Pháp lệnh số 09/2014/UBTVQH13 quy định về trình tự, thủ tục xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính tại Tòa án nhân dân (Pháp lệnh số 09/2014), trong đó quy định các biện pháp xử lý hành chính được xem xét, quyết định bằng phán quyết của Tòa án nhân dân (TAND) và được

kiểm sát thông qua hoạt động kiểm sát của Viện kiểm sát nhân dân (VKSND).

Pháp lệnh số 09/2014 quy định tương đối đầy đủ các nhiệm vụ, quyền hạn của Viện kiểm sát để thực hiện công tác kiểm sát việc tuân theo pháp luật của Tòa án

*Thạc sĩ, Trưởng phòng, Vụ pháp chế và quản lý khoa học (Vụ 14), Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

trong việc xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính. Đây là nhiệm vụ mới được bổ sung trong chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp của VKSND. Thực hiện tốt khâu công tác này góp phần quan trọng đảm bảo trình tự, thủ tục xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính tại TAND được công khai, minh bạch, có căn cứ và đúng quy định pháp luật, giảm thiểu các tệ nạn xã hội, nhất là các tội phạm về ma túy cũng như các tội phạm phát sinh từ ma túy, giữ vững an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội. Tuy nhiên, qua 07 năm thi hành, một số quy định của Pháp lệnh số 09/2014 đã bộc lộ vướng mắc, bất cập cần sửa đổi, bổ sung.

1. Một số vướng mắc, bất cập của Pháp lệnh số 09/2014

- Về yêu cầu cung cấp, bổ sung tài liệu, chứng cứ:

Khoản 1 Điều 4 Pháp lệnh số 09/2014 quy định VKSND có quyền yêu cầu khi thực hiện các hoạt động kiểm sát việc xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính tại TAND, cụ thể là: “Viện kiểm sát nhân dân kiểm sát việc tuân theo pháp luật của Tòa án trong việc xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính, thực hiện quyền yêu cầu, kiến nghị, kháng nghị nhằm bảo đảm việc giải quyết kịp thời, đúng pháp luật”. Tuy nhiên, Pháp lệnh số 09/2014 không quy định cụ thể về các trường hợp VKSND được thực hiện quyền yêu cầu đối với Tòa án và các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan, nhất là quyền yêu cầu Tòa án thu thập tài liệu,

chứng cứ hoặc cơ quan đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính cung cấp bổ sung tài liệu, chứng cứ chứng minh hành vi vi phạm của người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính, tài liệu về nhân thân, tình trạng sức khỏe của người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính khi chưa rõ hoặc có mâu thuẫn mà không thể bổ sung, làm rõ tại phiên họp.

- Về việc nghiên cứu hồ sơ tại TAND:

Khoản 3 Điều 4 Pháp lệnh số 09/2014 quy định: “Sau khi nhận được thông báo thụ lý hồ sơ của Tòa án cùng cấp, Viện kiểm sát có quyền nghiên cứu hồ sơ vụ việc tại Tòa án đã thụ lý vụ việc đó”. Như vậy, Viện kiểm sát chỉ có quyền nghiên cứu hồ sơ vụ việc tại TAND cùng cấp sau khi nhận được thông báo thụ lý hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính hoặc thông báo thụ lý khiếu nại, kiến nghị, kháng nghị các quyết định của Tòa án trong việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính.

Theo quy định trên, Kiểm sát viên phải trực tiếp đến Tòa án để tiếp cận, nghiên cứu hồ sơ vụ việc. Đây là quy định chưa phù hợp với chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp của VKSND. Bởi vì, để đánh giá khách quan, toàn diện các tài liệu, chứng cứ trong hồ sơ vụ việc làm cơ sở cho hoạt động kiểm sát việc tuân theo pháp luật của TAND, cơ quan đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính, người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính thì Kiểm sát viên cần có nhiều thời gian nghiên cứu cũng như được đảm bảo các điều kiện cần thiết về cơ sở vật chất (như: Phòng làm việc, bàn ghế,

máy phô tô...). Việc nghiên cứu hồ sơ của Kiểm sát viên không được chủ động mà phải phụ thuộc vào Tòa án, vì có trường hợp Kiểm sát viên liên hệ để nghiên cứu hồ sơ thì cùng lúc đó Thẩm phán, Thư ký cũng đang nghiên cứu hoặc Thẩm phán, Thư ký vắng mặt, bận công tác khác thì Kiểm sát viên không mượn được hồ sơ, dẫn đến không đảm bảo thời hạn và chất lượng nghiên cứu hồ sơ của VKSND, khó thực hiện tốt các quyền kiến nghị, kháng nghị đối với các vi phạm của Tòa án. Trong khi đó, thời hạn xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính là 15 ngày (với vụ việc phức tạp là 30 ngày)¹. Trong thời gian này, Thẩm phán được phân công giải quyết đã có đủ thời gian để nghiên cứu hồ sơ vụ việc trước khi mở phiên họp. Do đó, cần sửa đổi Pháp lệnh số 09/2014 để tạo điều kiện cho Viện kiểm sát có thể tiếp cận hồ sơ, kiểm sát đầy đủ, toàn diện.

- Về quyết định tạm đình chỉ việc xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính:

Khoản 1 Điều 23 Pháp lệnh số 09/2014 và Mẫu số 06 ban hành kèm theo Nghị quyết số 04/2015/NQ-HĐTP ngày 24/12/2015 của Hội đồng Thẩm phán TAND tối cao hướng dẫn thi hành một số

1. Điều 7. Thời hạn xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính

Trong thời hạn 15 ngày, kể từ ngày Tòa án thụ lý hồ sơ đề nghị của cơ quan có thẩm quyền, Tòa án phải ra một trong các quyết định quy định tại điểm h khoản 2 Điều 20 của Pháp lệnh này; đối với vụ việc phức tạp, thời hạn này có thể kéo dài nhưng không quá 30 ngày.

quy định của pháp luật về xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính tại TAND đều thể hiện nội dung quyết định tạm đình chỉ việc xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính có hiệu lực kể từ ngày hết thời hạn quy định tại Điều 31 Pháp lệnh số 09 mà không có khiếu nại, kiến nghị, kháng nghị. Tuy nhiên, các quyết định của Tòa án có thể bị khiếu nại, kiến nghị, kháng nghị theo quy định tại Điều 29² Pháp lệnh số 09/2014 lại không có quyết định tạm đình chỉ việc xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính. Như vậy, việc quy định nội dung này trong Pháp lệnh số 09/2014 dẫn đến nhận thức không thống nhất trong quá trình xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính tại TAND như: Quyết định tạm đình chỉ việc xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính có hiệu lực từ thời điểm nào? Người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính có quyền khiếu nại, cơ quan đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính có quyền kiến nghị, VKSND cấp huyện có quyền kháng nghị đối với quyết định tạm đình chỉ việc xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính không?

2. Điều 29. Các quyết định của Tòa án có thể bị khiếu nại, kiến nghị, kháng nghị

- Quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính;
- Quyết định không áp dụng biện pháp xử lý hành chính;
- Quyết định đình chỉ việc xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính;
- Quyết định về việc hoãn, miễn chấp hành quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính;
- Quyết định về việc giảm thời hạn, tạm đình chỉ hoặc miễn chấp hành phần thời gian áp dụng biện pháp xử lý hành chính còn lại.

- Về quyết định đình chỉ, tạm đình chỉ việc xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính do Tòa án ban hành trước thời điểm mở phiên họp:

Khoản 3 Điều 12 Pháp lệnh số 09/2014 quy định: “Trong thời hạn 03 ngày làm việc, kể từ ngày được phân công, căn cứ vào kết quả kiểm tra hồ sơ, Thẩm phán phải quyết định về một trong các nội dung sau đây:

b) Đình chỉ, tạm đình chỉ việc xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính;...”

Theo quy định trên, Thẩm phán ban hành quyết định đình chỉ, tạm đình chỉ việc xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính trước thời điểm mở phiên họp xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính. Tuy nhiên, Pháp lệnh số 09/2014 không quy định thời hạn TAND phải gửi các quyết định này cho người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính, cơ quan đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính, VKSND cấp huyện và thời hạn để người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính thực hiện quyền khiếu nại, cơ quan đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính thực hiện quyền kiến nghị, VKSND cấp huyện thực hiện quyền kháng nghị. Hiện nay, tại Điều 31 Pháp lệnh số 09/2014 chỉ mới quy định về thời hạn khiếu nại, kiến nghị, kháng nghị đối với quyết định đình chỉ việc xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính được Tòa án công bố tại phiên họp xem

xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính.

- Về thẩm quyền và thời hạn kháng nghị:

Khoản 2 Điều 30 Pháp lệnh số 09/2014 quy định: “Cơ quan đề nghị có quyền kiến nghị, Viện kiểm sát cùng cấp có quyền kháng nghị quyết định của Tòa án trong việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính khi có căn cứ cho rằng quyết định đó là trái pháp luật”.

Như vậy, quy định trên chỉ quy định thẩm quyền kháng nghị của VKSND cấp huyện mà không quy định thẩm quyền kháng nghị của VKSND cấp tỉnh. Tuy nhiên, trên thực tế xảy ra trường hợp TAND cấp huyện ban hành quyết định giải quyết chưa phù hợp với quy định pháp luật, nhưng VKSND cấp tỉnh không thể kháng nghị để yêu cầu TAND cấp tỉnh xem xét lại. Mặt khác, thời hạn thực hiện quyền kháng nghị của VKSND cấp huyện chỉ có 03 ngày làm việc kể từ ngày Tòa án cùng cấp công bố quyết định³ là quá ngắn so với các công việc phải làm sau phiên họp để thực hiện quyền kháng nghị.

- Về căn cứ đình chỉ việc xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính:

Khoản 1 Điều 15 Pháp lệnh số 09/2014 quy định: “Thẩm phán quyết định đình chỉ việc xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính khi có một trong các căn cứ sau đây:

3. Điều 31. Thời hạn khiếu nại, kiến nghị, kháng nghị quyết định của Tòa án

“... 2. Thời hạn kiến nghị của cơ quan đề nghị, kháng nghị của Viện kiểm sát cùng cấp là 03 ngày làm việc, kể từ ngày Tòa án công bố quyết định”.

...

đ) Cơ quan đề nghị rút đề nghị”.

Như vậy, khi cơ quan đề nghị rút đơn đề nghị thì Thẩm phán quyết định đình chỉ việc xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính. Tuy nhiên, Pháp lệnh số 09/2014 không quy định cơ quan đề nghị được rút đề nghị trong trường hợp nào, dẫn đến tình trạng Thẩm phán thiếu căn cứ xem xét, quyết định việc cơ quan đề nghị rút đề nghị đúng hay không và công tác kiểm sát của VKSND trong nhiều vụ việc liên quan đến vấn đề này gặp khó khăn.

- Về bảo vệ phiên họp:

Tại phiên họp, người tiến hành phiên họp, người tham gia phiên họp phải tiếp xúc trực tiếp với các đối tượng bị đề nghị xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính. Các đối tượng này chủ yếu là đối tượng nghiện ma túy, nhiều đối tượng đang trong tình trạng loạn thần, có nhiều tiền án, tiền sự, bị nhiễm HIV... nhưng pháp luật hiện hành chưa quy định về bảo vệ phiên họp nhằm bảo đảm an toàn cho người tiến hành phiên họp, người tham gia phiên họp.

2. Kiến nghị hoàn thiện quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Viện kiểm sát nhân dân trong Pháp lệnh số 09/2014

Một là, cần bổ sung quy định cụ thể về các trường hợp VKSND được thực hiện quyền yêu cầu đối với Tòa án và các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan, nhất là quyền yêu cầu Tòa án thu thập tài liệu, chứng cứ hoặc cơ quan đề nghị áp dụng

biện pháp xử lý hành chính, tổ chức, cá nhân, cơ quan đề nghị hoãn, miễn chấp hành, giảm thời hạn, tạm đình chỉ hoặc miễn chấp hành phần thời gian áp dụng biện pháp xử lý hành chính còn lại... cung cấp bổ sung tài liệu, chứng cứ khi tài liệu, chứng cứ chưa đầy đủ hoặc có mâu thuẫn.

Hai là, sửa đổi về thời hạn nghiên cứu hồ sơ của Viện kiểm sát tại Điều 16 Pháp lệnh số 09/2014 theo hướng: “Chậm nhất là 03 ngày làm việc trước khi mở phiên họp, quyết định mở phiên họp phải được gửi cho những người quy định tại điểm a, b, c, g và h khoản 2 Điều này và Viện kiểm sát cùng cấp. Kèm theo quyết định mở phiên họp, Tòa án chuyển hồ sơ cho Viện kiểm sát nghiên cứu trong thời hạn 02 ngày làm việc, kể từ ngày nhận được hồ sơ, hết thời hạn này Viện kiểm sát chuyển hồ sơ lại cho Tòa án để mở phiên họp”.

Ba là, bổ sung quyết định tạm đình chỉ việc xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính có thể bị khiếu nại, kiến nghị, kháng nghị vào Điều 29 Pháp lệnh số 09/2014.

Bốn là, đối với quyết định tạm đình chỉ, đình chỉ việc xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính được TAND ban hành trước khi mở phiên họp xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính, cần bổ sung quy định về hiệu lực của quyết định; thời hạn Tòa án phải gửi quyết định cho người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính, cơ quan đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính,

(Xem tiếp trang 48)

việc phân công Thẩm phán được tiến hành theo phương thức tự động; Thẩm phán và lãnh đạo Tòa án nhân dân tối cao dễ dàng theo dõi khối lượng công việc và quá trình giải quyết đơn của từng Thẩm tra viên, đơn vị; dịch vụ công đăng ký trực tuyến cấp sao bản án, tài liệu trong hồ sơ vụ án giúp các cơ quan, tổ chức, người dân đăng ký xin cấp sao bản án, tài liệu trong hồ sơ vụ án ở bất kỳ thời gian, địa điểm nào mà không cần đến trụ sở Tòa án.

Tuy nhiên, việc tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin khi triển khai trên thực tế còn tồn tại nhiều khó khăn, hạn chế. Cơ sở vật chất, hạ tầng công nghệ thông tin của Tòa án các cấp đa số chưa đáp ứng được yêu cầu thực tế đặt ra; nguồn nhân lực chuyên trách về công nghệ thông tin của Tòa án nhân dân địa phương còn thiếu và yếu, chủ yếu là kiêm

nhiệm, không ổn định ảnh hưởng rất lớn đến triển khai ứng dụng công nghệ thông tin tại các Tòa án. Nhiều hoạt động tố tụng chưa được luật quy định theo hướng cho phép ứng dụng công nghệ thông tin để thực hiện; năng lực, trình độ cán bộ còn hạn chế chưa đáp ứng được yêu cầu đặt ra... Pháp luật tố tụng Việt Nam đã có quy định về việc số hóa quy trình thực hiện các hoạt động tư pháp và ngày 12/11/2021, Quốc hội đã ra Nghị quyết số 33/2021/QH15 về tổ chức phiên tòa trực tuyến. Theo đó, Tòa án nhân dân được tổ chức phiên tòa trực tuyến để xét xử sơ thẩm, xét xử phúc thẩm vụ án hình sự, dân sự, hành chính có tình tiết, tính chất đơn giản; tài liệu, chứng cứ trong hồ sơ vụ án rõ ràng, trừ một số trường hợp theo quy định. Tuy nhiên, cần ban hành văn bản hướng dẫn áp dụng để triển khai thực hiện thống nhất, đồng bộ, hiệu quả. □

KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN ...

(Tiếp theo trang 41)

VKSND cùng cấp; thời hạn người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính có quyền khiếu nại, cơ quan đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính có quyền kiến nghị, VKSND cùng cấp có quyền kháng nghị.

Năm là, bổ sung quy định về thời hạn, thẩm quyền kháng nghị của VKSND cấp tỉnh đối với các quyết định giải quyết của

Tòa án trong việc áp dụng các biện pháp xử lý hành chính.

Sáu là, bổ sung quy định về căn cứ đình chỉ xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính trong trường hợp cơ quan đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính được rút hồ sơ đề nghị.

Bảy là, bổ sung quy định về bảo vệ phiên họp xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính, phiên họp xem xét, giải quyết khiếu nại, kiến nghị, kháng nghị các quyết định giải quyết của TAND trong việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính. □