

SƠ LƯỢC VỀ VĂN PHÒNG CÔNG TỐ CỦA LIÊN MINH CHÂU ÂU

TRẦN XUÂN THIÊN AN*
NGUYỄN ĐỨC HÀ**

“ Văn phòng công tố Châu Âu là cơ quan thuộc Liên minh Châu Âu, được thành lập nhằm đẩy mạnh công tác điều tra, truy tố và đưa ra xét xử các vụ án, vụ việc có liên quan đến việc sử dụng sai mục đích các nguồn quỹ được Liên minh Châu Âu cấp cho các quốc gia thành viên; tội phạm tham nhũng và các vụ việc trốn thuế giá trị gia tăng có quy mô lớn, góp phần bảo vệ lợi ích tài chính của toàn Liên minh Châu Âu nói chung và của mỗi quốc gia nói riêng, cũng như nâng cao hiệu quả công tác đấu tranh, phòng ngừa tội phạm xảy ra trong phạm vi lãnh thổ các quốc gia thành viên. ”

Từ khóa: Văn phòng công tố của Liên minh châu Âu; EPPO.

Nhận bài: 18/11/2021; biên tập xong: 06/12/2021; duyệt bài: 15/12/2021.

1. Hoàn cảnh ra đời

Trong thời gian qua, gian lận thuế giá trị gia tăng xuyên biên giới, tham nhũng hay lạm dụng chiếm đoạt ngân sách hệ thống các quỹ của Liên minh Châu Âu (EU) thường xuyên xảy ra gây thiệt hại ước tính lên đến 50 tỉ EUR/năm cho ngân sách của các nước thành viên và EU, đỉnh điểm vào năm 2017, các quốc gia thành viên đã tổng hợp báo cáo những gian lận

bất thường với thiệt hại vào khoảng 500 triệu EUR¹. Những hành vi phạm tội và người phạm tội này thường không được điều tra, truy tố, xét xử nhanh chóng, triệt để trong phạm vi một quốc gia do thiếu đội ngũ thực thi pháp luật hoặc do có sự ưu tiên bảo vệ tài chính của các nước

* Trường đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ kiểm sát tại Thành phố Hồ Chí Minh.

** Viện kiểm sát nhân dân thị xã An Nhơn, tỉnh Bình Định.

1. Số liệu từ EPPO Brochures năm 2019.

thành viên EU. Các vụ án trên đa phần đều mang tính chất đặc biệt nghiêm trọng, được cấu kết, tổ chức chặt chẽ với quy mô và tính chất xuyên biên giới, xuyên quốc gia nên đã gây khó khăn đến công tác đấu tranh và phòng, chống tội phạm của EU.

Nhằm khắc phục tình trạng trên, Điều 86 Hiệp ước về chức năng của Liên minh Châu Âu (Hiệp ước Lisbon) đã cho phép thành lập Văn phòng công tố Châu Âu (EPPO). EPPO được thành lập theo Quy định số 1939 ngày 12/10/2017 của EU - là cơ quan công tố “siêu quốc gia” đầu tiên phụ trách công tác điều tra và truy tố tội phạm trong phạm vi EU với hệ thống gồm 22 quốc gia thuộc liên minh².

Đây là một cơ quan đặc thù có nhiệm vụ tiến hành các cuộc điều tra và truy tố các đối tượng phạm tội gian lận, lạm dụng chiếm đoạt ngân sách các quỹ của EU như: Quỹ khu vực, quỹ chính sách nông nghiệp chung châu Âu... Hoạt động của EPPO nhằm tăng cường bảo vệ lợi ích tài chính của EU, kết nối khoảng cách trong hoạt động hợp tác và tương trợ tư pháp về hình sự giữa các cơ quan chuyên trách thuộc EU như: Eurojust (Cơ quan hợp tác quốc tế trong lĩnh vực hình sự của EU), OLAF (Cơ quan chống gian lận thuộc Ủy ban Châu Âu)...; đồng thời, góp phần đảm bảo việc điều tra, truy tố được tiến hành nhanh chóng, hiệu quả ở tất cả các quốc gia thành viên mà không bị ngăn cản bởi hàng rào

pháp lý của mỗi quốc gia. Các cuộc điều tra của EPPO được tiến hành trong lãnh thổ của các quốc gia thành viên EU và các vụ án này sẽ được đưa ra xét xử trước Tòa án quốc gia nơi tội phạm xảy ra.

2. Vị trí, cơ cấu tổ chức của Văn phòng công tố châu Âu

2.1. Vị trí và một số nguyên tắc hoạt động cơ bản

Tại Điều 3 Quy định số 1939, EPPO được thành lập như là một cơ quan của EU; có tư cách pháp nhân, hợp tác với Eurojust và dựa vào sự hỗ trợ của cơ quan này³. Trong quá trình hoạt động, EPPO phải đảm bảo chỉ thực hiện những quyền hạn, nhiệm vụ được đề cập tại Quy định số 1939; đồng thời các quốc gia thành viên phải có nghĩa vụ tôn trọng việc thực hiện các quyền trên của EPPO. Bất cứ hoạt động điều tra, truy tố nào thay mặt EPPO đều được điều chỉnh bởi Quy định trên. Vấn đề nào chưa được Quy định số 1939 điều chỉnh thì pháp luật quốc gia sẽ được cân nhắc áp dụng. Trong trường hợp cả hai văn bản trên đều cùng điều chỉnh một nội dung thì sẽ ưu tiên áp dụng các điều, khoản, điểm tại Quy định số 1939. Việc điều tra, truy tố các loại tội phạm được EPPO tiến hành công khai, khách quan và toàn diện. Trong suốt quá trình EPPO thực hiện nhiệm vụ của mình, các cơ quan có thẩm quyền tại mỗi quốc gia thành viên có nghĩa vụ hỗ trợ tích cực cho các cuộc điều tra và truy tố của EPPO⁴.

2. Gồm: Áo, Bỉ, Bulgari, Croatia, Síp, Cộng hòa Séc, Estonia, Phần Lan, Pháp, Đức, Hi Lạp, Ý, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Hà Lan, Bồ Đào Nha, Romania, Slovakia, Slovenia, Tây Ban Nha.

3. Xem Điều 100 Quy định số 1939 ngày 12/10/2017 của EU.

4. Xem Điều 5, tldd.

2.2. Về cơ cấu, tổ chức

Căn cứ Điều 8 Quy định số 1939, EPPO hoạt động như là một cơ quan của EU, được tổ chức ở cấp trung ương với Văn phòng trung ương đặt tại trụ sở của EPPO (hiện nay đặt tại Luxembourg). Văn phòng trung ương bao gồm Hiệp hội Công tố viên, các phòng, ban thường trực, Trưởng công tố châu Âu, các Phó trưởng công tố, các Công tố viên châu Âu và Giám đốc hành chính. Ở cấp độ phi tập trung sẽ bao gồm các Công tố viên được châu Âu ủy quyền (EDP) thực thi nhiệm vụ có mặt tại các quốc gia thành viên.

- Hiệp hội Công tố viên: Theo khoản 1 Điều 9 Quy định số 1939, Hiệp hội Công tố viên bao gồm Trưởng công tố châu Âu và một Công tố viên châu Âu đại diện cho mỗi quốc gia thành viên. Trưởng công tố châu Âu chủ trì các cuộc họp thường niên của hiệp hội để bàn về những nội dung liên quan đến tổ chức, hoạt động của EPPO.

Hiệp hội Công tố viên chịu trách nhiệm giám sát chung các hoạt động của EPPO, quyết định về các vấn đề mang tính chiến lược hoặc cho ý kiến đối với những vấn đề phát sinh từ các vụ việc riêng lẻ. Hiệp hội hoạt động theo nguyên tắc quyết định theo đa số, bất kỳ thành viên nào của Hiệp hội đều có quyền biểu quyết về các vấn đề được đưa ra xem xét. Nếu tỉ lệ số phiếu biểu quyết ngang nhau thì thực hiện theo quyết định có Trưởng công tố châu Âu bỏ phiếu tán thành.

- Các phòng thường trực: Các phòng thường trực sẽ do Trưởng công tố châu Âu hoặc một trong các Phó trưởng công tố

làm chủ tịch hoặc do một Công tố viên châu Âu được chỉ định làm chủ tịch theo các quy tắc nội bộ của EPPO. Ngoài chủ tịch, còn có hai thành viên thường trực. Số lượng các phòng thường trực và thành viên cũng như sự phân chia chức năng, nhiệm vụ giữa các phòng phụ thuộc vào nhu cầu, định hướng của EPPO.

Các phòng thường trực có nhiệm vụ theo dõi và chỉ đạo các cuộc điều tra, truy tố do các EDP tiến hành, đảm bảo sự phối hợp của các cuộc điều tra và truy tố trong các vụ án xuyên biên giới, đảm bảo việc thi hành các quyết định của Hiệp hội theo Điều 9 Quy định số 1939.

Khi nhận được đề xuất từ các EDP thì các phòng thường trực sẽ quyết định các vấn đề như: Có khởi tố vụ án trước Tòa án quốc gia hay không hoặc chuyển vụ việc cho cơ quan quốc gia có thẩm quyền giải quyết; đình chỉ vụ án; phục hồi vụ án đã đình chỉ; áp dụng thủ tục truy tố rút gọn. Tương tự Hiệp hội Công tố viên, phòng thường trực hoạt động theo nguyên tắc bỏ phiếu đa số. Trong trường hợp tỷ lệ phiếu bầu ngang nhau thì thực hiện theo quyết định có Chủ tịch bỏ phiếu tán thành.

- Trưởng công tố châu Âu: Theo Điều 11 Quy định số 1939, Trưởng công tố châu Âu sẽ chịu trách nhiệm quản lý, chỉ đạo, điều hành mọi hoạt động của cơ quan này và đưa ra các quyết định phù hợp với Quy định số 1939 và các quy tắc thủ tục nội bộ của EPPO. Hai Phó trưởng công tố châu Âu có trách nhiệm hỗ trợ Trưởng công tố thực hiện nhiệm vụ của mình và thay thế Trưởng công tố khi vắng mặt hoặc khi

không thể tham gia các nhiệm vụ đó.

- Công tố viên châu Âu: Ngoài thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn cơ bản trong hoạt động điều tra, truy tố các loại tội phạm thì còn có thể thay mặt các phòng thường trực giám sát các cuộc điều tra và truy tố mà các EDP xử lý tại quốc gia thành viên. Các EDP trình bày tóm tắt các vụ việc dưới sự giám sát của họ và đề xuất các phương án giải quyết. Các công tố viên châu Âu hoạt động như những đầu mối liên lạc và kênh thông tin trung gian giữa các phòng thường trực và các EDP tại các quốc gia thành viên, có trách nhiệm giám sát việc thực hiện các nhiệm vụ của EPPO tại các quốc gia tương ứng với quốc tịch của họ với sự tham vấn của các EDP⁵.

- Các công tố viên được châu Âu ủy quyền: Thay mặt EPPO tại các quốc gia thành viên và có quyền hạn tương tự như các Công tố viên quốc gia về điều tra, truy tố và chuyển vụ án qua Tòa để xét xử. EDP chịu trách nhiệm về các cuộc điều tra và truy tố mà họ đã khởi xướng hoặc được phân công.

- Giám đốc hành chính: Được bổ nhiệm trên cơ sở đề xuất của Trưởng công tố châu Âu với nhiệm kỳ 04 năm và chịu trách nhiệm chính trong việc quản lý các hoạt động mang tính chất hành chính và ngân sách của EPPO như: Quản lý nhân viên EPPO, chuẩn bị các báo cáo hành chính và báo cáo ngân sách hằng năm về hoạt động của EPPO, dự thảo các quy chế

chi tiêu tài chính nội bộ...

- Các điều kiện bổ nhiệm các chức vụ, chức danh: Trưởng công tố châu Âu được Nghị viện và Hội đồng châu Âu lựa chọn và bổ nhiệm với nhiệm kỳ không gia hạn là 07 năm. Các ứng cử viên cho vị trí này cần đáp ứng một số điều kiện, tiêu chuẩn cụ thể như: Là thành viên tích cực của cơ quan công tố hoặc cơ quan tư pháp của quốc gia thành viên, hoặc đã từng là Công tố viên có năng lực của EU; có tính độc lập, quyết đoán; là người có đủ năng lực, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ được quy hoạch bổ nhiệm vào các vị trí tại cơ quan công tố hoặc cơ quan tư pháp của các quốc gia thành viên, có kinh nghiệm thực tiễn trong công tác điều tra các vụ án hình sự liên quan đến lĩnh vực tài chính, hợp tác quốc tế trong lĩnh vực hình sự; có năng lực quản lý, chỉ đạo, điều hành công tác⁶.

Đối với vị trí Công tố viên châu Âu, mỗi quốc gia thành viên sẽ đề cử 03 ứng viên. Sau khi xem xét ý kiến từ Hội đồng tuyển chọn, Hiệp hội sẽ lựa chọn và chỉ định một trong số những ứng cử viên trở thành Công tố viên châu Âu của quốc gia thành viên, đồng thời bổ nhiệm chức vụ trên với nhiệm kỳ là 06 năm và có thể quyết định gia hạn tối đa là 03 năm⁷.

Theo đề nghị của Trưởng công tố châu Âu, Hiệp hội chỉ định và bổ nhiệm các EDP do các quốc gia thành viên đề cử với nhiệm kỳ có thể gia hạn là 05 năm⁸.

5. Xem Điều 12 Quy định số 1939, tldd.

6. Xem Điều 14 Quy định số 1939, tldd.

7. Xem Điều 16 Quy định số 1939, tldd.

8. Xem Điều 17 Quy định số 1939, tldd.

3. Nhiệm vụ và quyền hạn của Văn phòng công tố châu Âu

Theo Điều 4 Quy định số 1939, EPPO chịu trách nhiệm điều tra, truy tố, chuyển vụ án để xét xử đối với tội phạm và người phạm tội xâm phạm đến lợi ích tài chính của EU. EPPO tiến hành điều tra và truy tố, thực hiện các chức năng của Công tố viên tại các Tòa án có thẩm quyền của các quốc gia thành viên cho đến khi vụ việc được xử lý.

- Trong hoạt động điều tra:

Khi một sự việc có dấu hiệu tội phạm xảy ra và được phát hiện, EDP thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình trong công tác điều tra theo Quy định số 1939 và luật pháp quốc gia; có thể tự mình thực hiện các biện pháp điều tra và các biện pháp khác hoặc chỉ đạo các cơ quan có thẩm quyền tại quốc gia thành viên của mình phụ trách thực hiện các biện pháp trên. Các cơ quan có thẩm quyền của quốc gia đó có trách nhiệm đảm bảo rằng tất cả các chỉ đạo trên đều được tuân thủ và thực hiện nghiêm chỉnh.

Trong trường hợp ngoại lệ, sau khi được sự chấp thuận của phòng thường trực có thẩm quyền, Công tố viên châu Âu có thể tự đưa ra quyết định tiến hành điều tra các vụ việc bằng cách tự mình thực hiện các biện pháp điều tra và các biện pháp khác nhằm đảm bảo việc điều tra, truy tố tội phạm và người phạm tội được thực hiện nhanh chóng, triệt để, cụ thể trong một số trường hợp sau: Đánh giá mức độ nghiêm trọng của hành vi vi phạm, đặc biệt là về hậu quả có thể xảy ra;

khi cuộc điều tra liên quan đến các quan chức, công chức khác của EU hoặc các thành viên của các tổ chức thuộc EU... Trong những trường hợp này, các quốc gia thành viên phải đảm bảo rằng Công tố viên châu Âu được quyền ra lệnh hoặc yêu cầu các biện pháp điều tra và các biện pháp khác, đồng thời họ có tất cả các quyền hạn, trách nhiệm và nghĩa vụ của một EDP theo Quy định số 1939 và luật pháp quốc gia.

Theo Điều 30 Quy định số 1939, Công tố viên châu Âu có thể thực hiện một số biện pháp điều tra như: Khám xét bất kỳ cơ sở, đất đai, phương tiện giao thông, nhà riêng, quần áo, bất kỳ tài sản cá nhân hoặc hệ thống máy tính nào khác; thực hiện bất kỳ biện pháp cần thiết nào để bảo vệ tính toàn vẹn của chúng hoặc để tránh mất mát hoặc hư hỏng chứng cứ; thu thập bất kỳ đối tượng hoặc tài liệu liên quan nào ở dạng ban đầu hoặc ở một số dạng cụ thể khác; thu thập các dữ liệu máy tính được lưu trữ (đã được mã hóa hoặc giải mã) ở dạng ban đầu hoặc ở một số hình thức cụ thể khác bao gồm dữ liệu tài khoản ngân hàng và dữ liệu lưu lượng truy cập, ngoại trừ dữ liệu được lưu giữ đặc biệt theo luật quốc gia; tịch thu các công cụ hoặc phong toả số tiền thu được từ tội phạm, bao gồm cả tài sản dự kiến sẽ bị Tòa án xét xử xử lý khi có căn cứ cho rằng chủ sở hữu hoặc người quản lý số tài sản trên sẽ tìm cách tẩu tán; ngăn chặn việc liên lạc điện tử đến và đi từ người bị tình nghi hoặc bị buộc tội qua bất kỳ phương tiện liên lạc nào mà nghi phạm hoặc người

bị buộc tội đang sử dụng; theo dõi đối tượng bằng các biện pháp chuyên môn nghiệp vụ...

Đối với hoạt động điều tra xuyên biên giới: Các EDP và các cơ quan tiến hành tố tụng tại những quốc gia thành viên thường xuyên hỗ trợ và tham vấn lẫn nhau, phối hợp chặt chẽ trong việc điều tra, truy tố các vụ việc có yếu tố xuyên biên giới, xuyên quốc gia. Trong trường hợp một biện pháp điều tra cần được thực hiện ở một quốc gia thành viên không phải là quốc gia mà EDP đang xử lý vụ việc thì người này sẽ quyết định về việc áp dụng biện pháp cần thiết và ủy thác việc tiến hành hoạt động trên cho EDP ở quốc gia thành viên nơi cần tiến hành biện pháp.

- Trong hoạt động truy tố:

Khi EDP trình dự thảo đề nghị đưa một vụ việc ra xét xử, phòng thường trực căn cứ các thủ tục theo Điều 35 Quy định số 1939 để xem xét, quyết định trong thời hạn 21 ngày. Đặc biệt, phòng thường trực không thể quyết định đình chỉ vụ việc trên nếu một dự thảo đề xuất đưa vụ việc ra xét xử. Trường hợp phòng thường trực không thể đưa ra quyết định trong thời hạn trên, quyết định do EDP đề xuất sẽ xem như được chấp nhận.

Phòng thường trực căn cứ vào báo cáo do EDP cung cấp để xem xét, quyết định đình chỉ vụ án, vụ việc đối với một người nếu có một trong các lý do sau: Nghi phạm hoặc người bị buộc tội đã chết; nghi phạm hoặc người bị buộc tội mất khả năng nhận thức; nghi phạm hoặc người bị buộc tội đã được ân xá; nghi phạm hoặc người

bị buộc tội được cấp quyền miễn trừ, trừ khi nó đã được bãi bỏ; hết thời hiệu truy tố theo luật pháp quốc gia; hành vi trong cùng một vụ án đã được xử lý trước đó; không có căn cứ chứng minh⁹.

Trường hợp có nhiều hơn một quốc gia thành viên có thẩm quyền đối với vụ việc thì về nguyên tắc, phòng thường trực sẽ quyết định truy tố vụ việc trên tại quốc gia thành viên nơi EDP được phân công xử lý. Tuy nhiên, trong một số trường hợp, phòng thường trực có thể xem xét báo cáo được cung cấp theo Điều 35 và các tiêu chí khác tại Điều 26 Quy định số 1939 để quyết định đưa vụ việc ra truy tố ở một quốc gia thành viên khác. Sau khi quốc gia thành viên thực hiện việc truy tố tội phạm, Tòa án có thẩm quyền tiến hành xét xử dựa trên cơ sở luật pháp quốc gia.

Sau khi có phán quyết của Tòa án, cơ quan công tố phải quyết định xem có nên kháng nghị hay không. EDP sẽ gửi báo cáo bao gồm dự thảo quyết định cho phòng thường trực có thẩm quyền và chờ quyết định của cơ quan này. Nếu thời hạn kháng nghị do luật pháp quốc gia quy định đã hết nhưng chưa nhận được quyết định của phòng thường trực, EDP có thể trình kháng nghị mà không cần quyết định trước từ phòng thường trực, tuy nhiên, sau đó phải gửi ngay báo cáo cho phòng thường trực. Khi đó cơ quan này sẽ quyết định việc để Công tố viên giữ nguyên hoặc rút quyết định kháng nghị. □

9. Xem Điều 39, Quy định số 1939, tldd.