

VỀ MỐI QUAN HỆ GIỮA VIỆN KIỂM SÁT VÀ CƠ QUAN ĐIỀU TRA TRONG GIAI ĐOẠN ĐIỀU TRA VỤ ÁN HÌNH SỰ

HOÀNG ANH TUYẾN*

Từ những phân tích về mối quan hệ giữa Viện kiểm sát và Cơ quan điều tra trong quá trình điều tra vụ án hình sự; tham khảo kinh nghiệm của một số nước trên thế giới; tác giả nêu lên một số giải pháp nhằm bảo đảm mối quan hệ giữa Cơ quan điều tra và Viện kiểm sát trong giai đoạn điều tra vụ án hình sự ngày càng sâu sát hơn, chặt chẽ hơn và trách nhiệm hơn.

Từ khóa: Cơ quan điều tra; Viện kiểm sát; kiểm sát điều tra; mối quan hệ phối hợp, chế ước.

Nhận bài: 27/9/2019; biên tập xong: 12/11/2019; duyệt bài: 14/11/2019.

Hoạt động tố tụng hình sự (TTHS) có ảnh hưởng trực tiếp đến các quyền con người, quyền công dân, ảnh hưởng đến việc bảo vệ an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội nên pháp luật TTHS quy định mỗi cơ quan có vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn khác nhau nhưng lại phải ràng buộc mối quan hệ với nhau để bảo đảm cho hoạt động TTHS nói chung, hoạt động phát hiện, điều tra tội phạm nói riêng được thực hiện khách quan, chính xác, có căn cứ và hợp pháp.

1. Tính chất của mối quan hệ giữa Viện kiểm sát với Cơ quan điều tra trong điều tra vụ án hình sự

Mối quan hệ giữa Viện kiểm sát (VKS) với Cơ quan điều tra (CQĐT) là quan hệ phối hợp, chế ước. Tuy nhiên, sự phối hợp

giữa VKS với CQĐT không phải làm thay chức năng, nhiệm vụ của nhau mà phải tuân theo những quy định của pháp luật TTHS về phạm vi, trách nhiệm và quyền hạn của từng cơ quan, trong khuôn khổ pháp luật, ở một giới hạn, mức độ nhất định.

Bản chất của quan hệ chế ước xuất phát từ chức năng của Viện kiểm sát/Viện công tố (VKS/VCT) thông qua việc thực hành quyền công tố (THQCT) nhằm bảo đảm mọi hành vi phạm tội đều phải được phát hiện kịp thời, việc khởi tố, điều tra đúng người, đúng tội, đúng pháp luật, không để lọt tội phạm, người phạm tội, không làm

*Tiến sĩ, Phó Vụ trưởng, Vụ pháp chế và quản lý khoa học (Vu 14), Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

oan người vô tội. Viện kiểm sát/Viện công tố giữ vai trò chủ đạo, quyết định trong hoạt động điều tra và chịu trách nhiệm về tính có căn cứ và hợp pháp của hoạt động điều tra. Quan hệ chế ước là quan hệ một chiều, theo đó chỉ có sự chế ước của VKS/VCT đối với CQĐT, không có sự chế ước của CQĐT đối với VKS. Mặc dù Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 quy định đối với một số lệnh, quyết định của VKS nếu không nhất trí, CQĐT vẫn phải chấp hành nhưng có quyền kiến nghị với VKS cấp trên trực tiếp, VKS cấp trên trực tiếp phải xem xét, giải quyết và thông báo kết quả giải quyết cho cơ quan đã kiến nghị biết. Tuy nhiên, đây không phải là quan hệ chế ước của CQĐT đối với VKS mà chỉ là quyền kiến nghị của CQĐT đề VKS cấp trên xem xét lại các quyết định của VKS cấp dưới. Hơn nữa, CQĐT chỉ được kiến nghị đối với các lệnh, quyết định liên quan đến việc áp dụng, thay đổi, hủy bỏ các biện pháp ngăn chặn, biện pháp cưỡng chế và các quyết định phê chuẩn, không phê chuẩn, hủy bỏ các quyết định không có căn cứ và trái pháp luật của CQĐT, do đây là các quyết định tố tụng quan trọng, liên quan đến quyền con người, quyền công dân, cần phải được kiểm tra, xem xét thận trọng, chính xác.

Cũng cần phải nhận thức đầy đủ rằng, quyền chế ước của VKS/VCT phải được xem xét trong mối quan hệ với CQĐT khi thực hiện nhiệm vụ điều tra vụ án hình sự (VAHS). Khác với chức năng của các cơ quan công tố các nước theo truyền thống dân luật (như Pháp, Đức, Italia...), mà ở đó Công tố viên (CTV) chỉ đạo trực tiếp hoạt động điều tra, quyết định việc khởi tố và truy tố người phạm tội trước Tòa án; pháp luật TTHS Việt Nam quy định cho CQĐT

được quyền chủ động tiến hành điều tra và VKS, mặc dù chịu trách nhiệm chính về kết quả điều tra nhưng không làm thay CQĐT. Quan hệ chế ước của VKS đối với CQĐT không phải là quan hệ quyền uy, mệnh lệnh, phục tùng, tức là, không phải là quan hệ chấp hành và điều hành. Khi thực hiện nhiệm vụ tố tụng, yêu cầu đặt ra cho CQĐT là phải tuyệt đối tuân thủ các quy định của pháp luật TTHS, nếu vi phạm thì kết quả của hoạt động TTHS không có giá trị pháp lý, bởi lẽ, hậu quả của nó không chỉ xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân mà còn có thể dẫn đến những sai lầm nghiêm trọng, giải quyết vụ án sai lệch với sự thật khách quan. Quan hệ chế ước là cần thiết để VKS trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình, kịp thời phát hiện vi phạm pháp luật của CQĐT, từ đó đề ra các biện pháp ngăn chặn, khắc phục, sửa chữa.

Quan hệ phối hợp và quan hệ chế ước có lúc được thực hiện riêng rẽ nhưng có sự đan xen lẫn nhau, không loại trừ nhau, hoạt động công tố và hoạt động điều tra không gây cản trở, hạn chế lẫn nhau mà bổ sung cho nhau và đều nhằm một mục đích là giải quyết đúng đắn vụ án hình sự. Để hoàn thành nhiệm vụ tố tụng, VKS và CQĐT phải coi trọng và phát huy cả hai loại quan hệ, thực hiện sự phối hợp và chế ước phải được giới hạn trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn mà pháp luật quy định cho mỗi cơ quan.

2. Mối quan hệ giữa Viện kiểm sát/Viện công tố với Cơ quan điều tra theo pháp luật một số nước trên thế giới và xu hướng cải cách, đổi mới

Tố tụng hình sự có 03 chức năng là buộc tội, bào chữa và xét xử. Mặc dù điều tra là

khâu tố tụng không thể thiếu của TTHS nhưng theo quy định của pháp luật các nước thì CQĐT lại không có chức năng tố tụng độc lập mà phải cùng với VKS/VCT thực hiện chức năng buộc tội. Trong mối quan hệ với CQĐT thì các Kiểm sát viên/Công tố viên (KSV/CTV) được coi là nhân viên công tố quốc gia, không chỉ có nhiệm vụ thẩm tra những chứng cứ do Điều tra viên (ĐTƯ) thu thập, mà còn có nhiệm vụ chỉ đạo, đưa hoạt động điều tra vào nề nếp, ngăn ngừa các ĐTƯ vi phạm pháp luật trong quá trình điều tra. Hoạt động điều tra và hoạt động công tố buộc tội có mối quan hệ chặt chẽ, không thể tách rời. Không có điều tra thì không có công tố buộc tội, điều tra là bước chuẩn bị, là tiền đề, là bộ phận cấu thành hữu cơ của công tố (có truy tố hay không truy tố người phạm tội ra Tòa). Mục đích của công tác công tố là điều tra, làm rõ sự thật khách quan của vụ án, thực hành quyền công tố tại phiên tòa. Nếu không có việc truy tố thì hoạt động điều tra hoàn toàn không có ý nghĩa, do đó, điều tra và truy tố liên quan mật thiết với nhau, hỗ trợ, bổ sung cho nhau. Theo luật pháp của Đức thì chủ thể điều tra là KSV/CTV thực hiện chức trách công tố, còn Cảnh sát tư pháp là trợ thủ của KSV/CTV, do KSV/CTV chỉ huy điều tra; trên cơ sở thu thập, kiểm tra, đánh giá chứng cứ trong quá trình điều tra, KSV/CTV quyết định việc truy tố hay không truy tố mà không có giai đoạn truy tố độc lập. Đây là nhất thể hóa việc điều tra và truy tố.

Mối quan hệ giữa VKS/VCT và CQĐT có xu hướng phát triển mới. Xu hướng thứ nhất, KSV của các nước theo hệ thống luật lục địa vốn là chủ thể điều tra thì gần đây

đã tập trung vào việc thẩm tra, truy tố; học giả người Đức đã chỉ ra rằng, VKS dường như đã không còn đảm nhận vai trò là “chúa tể của trình tự điều tra” mà những nhà lập pháp trước đây đã xây dựng theo hướng này; trái lại, thực tiễn hiện nay, VKS/VCT đã dần thay đổi thành cơ quan thẩm tra hoạt động điều tra mà trọng tâm là đưa ra quyết định chấm dứt trình tự TTHS và truy tố¹. Xu hướng thứ hai, KSV ở các nước theo hệ thống pháp luật Anh - Mỹ, vốn không trực tiếp tham gia điều tra nhưng gần đây đã được pháp luật giao cho chức trách tham gia điều tra, cụ thể như phải cử người của VKS/VCT đến làm việc tại Sở cảnh sát, đưa ra kiến nghị cho Cảnh sát. Ngoài ra, còn có nhiệm vụ điều tra tội phạm kinh tế, chức vụ như VCT ở Anh đã thành lập văn phòng phòng chống các tội phạm lừa đảo nghiêm trọng, có quyền điều tra đối với những tội phạm này.

Viện kiểm sát/Viện công tố và CQĐT đều có mục đích, nhiệm vụ chung là truy cứu trách nhiệm hình sự nên phải phối hợp với nhau. Nếu VKS/VCT không tham gia điều tra, mà đến giai đoạn truy tố mới đề xuất điều tra bổ sung thì chứng cứ có thể bị thất lạc, tán mát, các vi phạm trong quá trình điều tra không được chấn chỉnh, khắc phục kịp thời, không bảo đảm quyền con người của người bị tình nghi phạm tội. Do đó, KSV/CTV tham gia điều tra vừa là nhu cầu phối hợp, ràng buộc lẫn nhau, vừa là nhu cầu giám sát hoạt động điều tra. Kiểm sát viên/Công tố viên tham gia điều tra không phải đề chỉ huy, lãnh đạo việc điều tra mà để hỗ trợ ĐTƯ kịp thời thu thập,

1. Trần Quang Trung chủ biên, “Bàn về luật tố tụng” Nxb. Pháp luật, năm 1999, tr 24.

cùng cố chứng cứ, chuẩn hóa hoạt động điều tra, đưa ra yêu cầu, tư vấn, kịp thời phát hiện, khắc phục những vi phạm trong quá trình điều tra trên quan điểm là việc yêu cầu, chỉ đạo để bảo đảm việc điều tra có hiệu quả, phục vụ cho hoạt động công tố. Do CQĐT phục vụ, hỗ trợ chức năng công tố nên VKS/VCT có quyền quyết định đối với tất cả các hành vi tố tụng quan trọng như khởi tố, miễn tố, áp dụng biện pháp ngăn chặn, quyết định truy tố, kháng nghị..., còn CQĐT hành động trên cơ sở quyền công tố và theo điều hành của VKS/VCT.

3. Một số giải pháp nâng cao hiệu quả mối quan hệ giữa Viện kiểm sát và Cơ quan điều tra trong giai đoạn điều tra vụ án hình sự

Trong những năm qua, mối quan hệ giữa VKS và CQĐT ở Việt Nam trong TTHS đã được chấp hành nghiêm chỉnh, ngày càng được củng cố, tăng cường, góp phần quan trọng vào việc phát hiện, điều tra và xử lý tội phạm kịp thời, nghiêm minh và đúng pháp luật. Tuy nhiên, ở một số nơi, một số địa phương, do nhận thức không thống nhất, thực hiện không nghiêm chỉnh các quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa VKS và CQĐT nên công tác phối hợp còn mang tính hình thức, chưa chặt chẽ, còn nể nang, né tránh, còn “quyền anh, quyền tôi”... Những tồn tại, hạn chế này đang đòi hỏi phải được giải quyết kịp thời, có những biện pháp để tháo gỡ, cụ thể:

Thứ nhất, bảo đảm mối quan hệ giữa VKS và CQĐT được thực hiện sâu sát hơn, chặt chẽ hơn và trách nhiệm hơn: Viện kiểm sát và CQĐT phải phối hợp chặt chẽ ngay từ khi giải quyết tố giác, tin báo về tội

phạm, kiến nghị khởi tố cho đến khi kết thúc điều tra, đề nghị truy tố. Hàng tuần, KSV được phân công kiểm sát việc tiếp nhận, giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm phải cập nhật, theo dõi việc phân loại của CQĐT. Viện kiểm sát thông báo kết quả kiểm sát việc tiếp nhận tố giác, tin báo về tội phạm của đơn vị mình đến CQĐT để cùng thống nhất số liệu; nếu phát hiện có trường hợp chưa được tiếp nhận trong thời hạn luật định thì yêu cầu CQĐT nêu rõ lý do và hướng giải quyết. Trường hợp phát hiện việc phân loại của CQĐT chưa chính xác thì VKS trao đổi, yêu cầu CQĐT khắc phục. Để kiểm sát chặt chẽ việc tiếp nhận tố giác, tin báo về tội phạm của công an cấp xã, VKS cấp huyện cần chủ động ký Quy chế phối hợp liên ngành với CQĐT cùng cấp về tiếp nhận, giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm, trên cơ sở đó, định kỳ có kế hoạch, phối hợp tổ chức đoàn kiểm tra liên ngành CQĐT, VKS cùng cấp (do CQĐT chủ trì) để kiểm tra tại Công an cấp xã trong việc chấp hành các quy định về tiếp nhận, chuyển giao tố giác, tin báo về tội phạm. Khi phát hiện những trường hợp vi phạm, yêu cầu chuyển ngay cho CQĐT có thẩm quyền để xem xét, giải quyết. Trong giai đoạn điều tra, KSV phải kiểm sát chặt chẽ các hoạt động điều tra (như khám xét, đối chất, nhận dạng...) nhằm thu thập kịp thời và đầy đủ các tài liệu, chứng cứ chứng minh tội phạm. Kiểm sát viên phải chú ý tính hợp pháp và tính trung thực, khách quan của các hoạt động điều tra; phát hiện và xử lý kịp thời các hoạt động điều tra trái pháp luật như mớm cung, bực cung, dụ cung, nhục hình và các hoạt động điều tra trái pháp luật khác. Việc đề

ra yêu cầu điều tra của KSV phải được thực hiện từ khi có quyết định khởi tố vụ án hình sự và xuyên suốt quá trình điều tra. Kiểm sát viên phải bám sát quá trình điều tra của CQĐT để có yêu cầu điều tra kịp thời, có hiệu quả. Nội dung yêu cầu điều tra nêu rõ những vấn đề cần điều tra để thu thập, củng cố chứng cứ, hoàn thiện các thủ tục tố tụng hoặc để làm rõ những tình tiết liên quan đến những vấn đề phải chứng minh trong vụ án. Yêu cầu điều tra phải có căn cứ và khả thi, tránh chung chung, hình thức, chiếu lệ. Trong quá trình điều tra vụ án, mỗi KSV cần có sổ nhật ký điều tra vụ án, ghi chép cẩn thận, cập nhật đầy đủ, kịp thời quá trình điều tra, trên cơ sở đó, KSV tổng hợp, xác định những việc đã làm được, chưa làm được để đề ra yêu cầu điều tra tiếp theo, thu thập, bổ sung chứng cứ cho đầy đủ. Hằng tuần, KSV đôn đốc ĐTV về tiến độ điều tra và trao đổi với ĐTV về kế hoạch điều tra tiếp theo. Để nắm chắc nội dung vụ án, KSV yêu cầu ĐTV thông báo kịp thời những tài liệu, chứng cứ mới thu thập được trong quá trình điều tra.

Thứ hai, xác định và thực hiện đúng tính chất mối quan hệ giữa VKS và CQĐT là vừa mang tính phối hợp, vừa mang tính chế ước: Trong quan hệ giữa VKS và CQĐT cần phải đảm bảo nguyên tắc việc phối hợp được thực hiện trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ của mỗi cơ quan theo quy định của pháp luật, chú ý khắc phục hai thái cực, hoặc là quá nhấn mạnh quan hệ phối hợp mà coi nhẹ trách nhiệm chế ước, hạn chế tính độc lập trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của mỗi cơ quan. Biểu hiện của xu hướng này thường là quyết định các vấn đề đều phải

dựa trên quan điểm thống nhất tại các cuộc họp liên ngành về đường lối giải quyết vụ án, né tránh, né nang, bao che, thiếu kiên quyết bảo vệ quan điểm đúng đắn, phối hợp một chiều làm cho việc xử lý vụ án không triệt để, xử lý quá nhẹ, bỏ qua vi phạm của CQĐT hoặc quá chú trọng đến việc khắc phục hạn chế, vi phạm trong hoạt động điều tra, sẵn sàng cho CQĐT hợp thức hóa hồ sơ đối với những sai sót nghiệp vụ. Điều này vừa không kịp thời đáp ứng yêu cầu khám phá, điều tra mở rộng vụ án, vừa không tạo ra được cơ chế buộc các cán bộ điều tra, ĐTV phải không ngừng học hỏi, nâng cao trình độ, cẩn thận, trách nhiệm trong công tác. Xu hướng khác là không chú trọng quan hệ phối hợp, quá nặng nề về chế ước, nhấn mạnh quyền hạn và trách nhiệm của mỗi cơ quan dẫn đến máy móc, cứng nhắc, cố chấp những sai phạm nhỏ nhặt, tạo ra sự căng thẳng trong quan hệ phối hợp, làm cản trở, gây khó khăn cho quá trình điều tra của CQĐT.

Như vậy, quá thiên về phối hợp hoặc quá thiên về chế ước không đúng lúc, đúng chỗ, thiếu căn cứ đều đi lệch chuẩn mực pháp lý, là một trong những nguyên nhân dẫn đến oan, sai. Do vậy, trong quá trình đấu tranh phòng, chống tội phạm, giải quyết các vụ án hình sự, VKS và CQĐT phải tạo ra sự cân bằng, hợp lý và thực chất trong việc thực hiện quan hệ phối hợp và chế ước.

Thứ ba, bảo đảm các yêu cầu, quyết định của VKS phải được CQĐT thực hiện đầy đủ, nghiêm chỉnh: Xuất phát từ vai trò của VKS là cơ quan thực hành quyền công tố trong giai đoạn khởi tố, điều tra,

là cơ quan phải chịu trách nhiệm toàn bộ về quá trình điều tra, thu thập chứng cứ nhằm xác định tội phạm, người phạm tội và bảo đảm có đủ căn cứ quyết định việc truy tố người phạm tội ra trước Tòa để xét xử đúng pháp luật. Do đó, các yêu cầu, quyết định của VKS có tính bắt buộc đối với CQĐT, vì suy cho cùng mục đích điều tra nhằm bảo đảm đủ căn cứ để VKS thực hiện quyền truy tố, xử lý đối với hành vi phạm tội và người phạm tội. Việc kiểm sát phải chịu trách nhiệm về các yêu cầu, quyết định của mình, còn CQĐT phải có trách nhiệm thực hiện đầy đủ các yêu cầu, quyết định của VKS. Tuy nhiên, khi không thống nhất, không nhất trí với các yêu cầu, quyết định của VKS trong quá trình điều tra mà CQĐT phải kiến nghị lên VKS cấp trên thì VKS cấp trên cần công tâm, khách quan, nghiên cứu kỹ các kiến nghị này, tránh việc bảo vệ những quyết định, yêu cầu không đúng của VKS cấp dưới.

Thứ tư, thực hiện nghiêm chỉnh chủ trương tăng cường trách nhiệm công tố trong hoạt động điều tra, gắn công tố với hoạt động điều tra về cải cách tư pháp, tạo mối quan hệ nhịp nhàng, gắn kết giữa hai cơ quan: Kinh nghiệm thực tiễn cho thấy, nếu giữa VKS và CQĐT cùng nhận thức thống nhất và thực hiện nghiêm chỉnh, triệt để những quy định Bộ luật Tố tụng hình sự, cùng phối hợp, gắn kết chặt chẽ với nhau, phát huy tối đa quyền năng mà pháp luật giao thì những vụ án phức tạp, đặc biệt nghiêm trọng sẽ được điều tra, khám phá và giải quyết triệt để, đúng pháp luật, khắc phục và hạn chế các trường hợp trả hồ sơ để yêu cầu điều tra

bổ sung, điều tra không đúng trình tự, thủ tục hoặc dẫn đến oan, sai, bỏ lọt tội phạm. Do vậy, trong quá trình giải quyết vụ án, VKS phải tăng cường trách nhiệm công tố trong hoạt động điều tra, gắn công tố với hoạt động điều tra, phối hợp với CQĐT rà soát, đánh giá chứng cứ, tài liệu để kịp thời bổ sung những thiếu sót về thủ tục tố tụng, cũng như các tài liệu, chứng cứ cần thiết để tránh tình trạng phải trả hồ sơ để điều tra bổ sung. Khi phát sinh những vấn đề vướng mắc mà KSV và ĐTV không thống nhất được về tội danh, chứng cứ hoặc xem xét trách nhiệm hình sự của những đối tượng liên quan thì phải kịp thời báo cáo lãnh đạo hai ngành để chỉ đạo giải quyết. Trong những trường hợp này, lãnh đạo hai ngành phải chủ động họp bàn với nhau để trao đổi, tìm hướng giải quyết hoặc chủ động báo cáo với cấp trên của mỗi ngành để phối hợp, chỉ đạo giải quyết.

Ngoài ra, VKS và CQĐT cần duy trì đều đặn chế độ họp giao ban định kỳ để bàn thống nhất các chủ trương, biện pháp trong đấu tranh phòng, chống vi phạm, tội phạm; thường xuyên tổng hợp kết quả giải quyết các vụ án hình sự và quan hệ phối hợp giữa hai ngành để đánh giá tình hình, giải quyết kịp thời những vấn đề cấp bách, vướng mắc, khó khăn phát sinh trong quá trình điều tra, giải quyết vụ án hình sự; xác định những vấn đề trọng tâm, làm rõ, cụ thể hóa một số nhiệm vụ trong nội dung phối hợp để bảo đảm sự phối hợp nhịp nhàng, thực hiện tốt nhiệm vụ được giao của mỗi cơ quan, nâng cao hiệu quả đấu tranh phòng, chống tội phạm. □