

VIỆN KIỂM SÁT NHÂN DÂN TỐI CAO
VỤ THỰC HÀNH QUYỀN CÔNG TỐ VÀ
KIỂM SÁT ĐIỀU TRA ÁN HÌNH SỰ VỀ TRẬT TỰ XÃ HỘI

PHẦN

CÁC TIÊU CHUYÊN ĐỀ

(Lưu hành nội bộ)

**TĂNG CƯỜNG TRÁCH NHIỆM CÔNG TỐ
TRONG HOẠT ĐỘNG KHỞI TỐ VỤ ÁN, KHỞI TỐ BỊ CAN
THEO YÊU CẦU CẢI CÁCH TƯ PHÁP**

TS. Phạm Mạnh Hùng
Trưởng ĐT, BDNV Kiểm sát

Trong giai đoạn điều tra, Viện kiểm sát thực hiện chức năng thực hành quyền công tố và kiểm sát việc tuân theo pháp luật của Cơ quan điều tra và các cơ quan khác được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra, nhằm bảo đảm mọi hành vi phạm tội đều phải được khởi tố, điều tra và xử lý kịp thời, không để lọt tội phạm và người phạm tội, không làm oan người vô tội; không để người nào bị khởi tố, bị bắt, bị tạm giữ, tạm giam, bị hạn chế các quyền công dân, bị xâm phạm tính mạng, sức khỏe, tài sản, tự do, danh dự và nhân phẩm một cách trái pháp luật. Đồng thời, bảo đảm việc điều tra được khách quan, toàn diện, đầy đủ, chính xác, đúng pháp luật; kịp thời phát hiện, khắc phục và xử lý những vi phạm pháp luật trong quá trình điều tra.

Chức năng thực hành quyền công tố cùng với chức năng kiểm sát các hoạt động tư pháp là chức năng riêng có của Viện kiểm sát và có ý nghĩa rất quan trọng trong đời sống chính trị - xã hội. Năm 1967, khi nghe báo cáo công tác của ngành Kiểm sát nhân dân, đồng chí Trường Chinh đã kết luận: *“Công tố là một biện pháp chuyên chính trong bất cứ Nhà nước nào. Không có cơ quan Nhà nước nào có thể thay thế ngành Kiểm sát để sử dụng quyền công tố. Bắt giam, điều tra, tha, truy tố, xét xử có đúng người, đúng tội, đúng pháp luật hay không, có đúng đường lối chính sách của Đảng và Nhà nước hay không, điều đó chính là Viện kiểm sát phải trông nom, bảo đảm làm tốt”*.

Trong tiến trình đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung, của ngành Kiểm sát nói riêng, các nghị quyết của Đảng về cải cách tư pháp trong những năm gần đây đều khẳng định và yêu cầu Viện kiểm sát phải tăng cường trách nhiệm công tố trong hoạt động điều tra, gắn công tố với hoạt động điều tra.

Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 2002 và Bộ luật tố tụng hình sự năm 2003 (Sau đây gọi tắt là BLTTHS) đã quy định cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của Viện kiểm sát khi thực hành quyền công tố. Bởi vậy, thực chất của việc *“Tăng cường trách nhiệm của công tố trong hoạt động điều tra”* là tăng cường trách nhiệm của Viện kiểm sát để thực hiện có hiệu quả các nhiệm vụ, quyền hạn của Viện kiểm sát khi thực hành quyền công tố theo quy định của pháp luật. Về nội dung này, tại Hội nghị triển khai công tác kiểm sát năm 2011, đồng chí Viện

trường VKSND tối cao đã nhấn mạnh: “Tăng cường trách nhiệm của công tố trong hoạt động điều tra, gắn công tố với hoạt động điều tra nghĩa là Viện kiểm sát phải “song hành” cùng với cơ quan điều tra trong hoạt động điều tra, làm rõ tội phạm và người phạm tội; phải phối hợp chặt chẽ với cơ quan điều tra để tìm giải pháp phát hiện, xử lý tội phạm khẩn trương nhất, đầy đủ nhất. Khi phát hiện thấy hạn chế, thiếu sót trong quá trình điều tra, Viện kiểm sát phải coi đó cũng chính là hạn chế, thiếu sót của mình để cùng với cơ quan điều tra tìm biện pháp khắc phục... Yêu cầu của việc tăng cường trách nhiệm công tố đòi hỏi chúng ta cùng với cơ quan điều tra khắc phục những vi phạm, tồn tại trong quá trình điều tra, bảo đảm không để lọt tội phạm, không làm oan người vô tội...”.

Trong giai đoạn điều tra, hoạt động khởi tố vụ án hình sự, khởi tố bị can là các hoạt động khởi động tiến trình điều tra vụ án hình sự. Thực hiện tốt việc khởi tố vụ án, khởi tố bị can có ý nghĩa quan trọng, góp phần thực hiện tốt hoạt động điều tra để kịp thời đưa ra xử lý tội phạm nhằm bảo đảm mọi tội phạm đã phát hiện đều phải được khởi tố, việc khởi tố vụ án có căn cứ và hợp pháp; đồng thời, cũng bảo đảm tránh được những sai sót, có thể dẫn đến làm oan người vô tội. Do vậy, để thực hiện tốt chủ trương tăng cường trách nhiệm công tố trong hoạt động điều tra, phải tăng cường trách nhiệm của công tố trong hoạt động khởi tố vụ án, khởi tố bị can.

1. Nâng cao trách nhiệm công tố trong hoạt động khởi tố vụ án hình sự

Về thẩm quyền khởi tố vụ án hình sự, khoản 1 Điều 104 BLTTHS quy định:

“Khi xác định có dấu hiệu tội phạm thì Cơ quan điều tra phải ra quyết định khởi tố vụ án hình sự. Thủ trưởng đơn vị Bộ đội biên phòng, cơ quan Hải quan, Kiểm lâm, lực lượng Cảnh sát biển và Thủ trưởng các cơ quan khác của Công an nhân dân, Quân đội nhân dân được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra ra quyết định khởi tố vụ án trong những trường hợp quy định tại Điều 111 của Bộ luật này.

Viện kiểm sát ra quyết định khởi tố vụ án hình sự trong trường hợp Viện kiểm sát hủy bỏ quyết định không khởi tố vụ án của các cơ quan quy định tại khoản này và trong trường hợp Hội đồng xét xử yêu cầu khởi tố vụ án.

Hội đồng xét xử ra quyết định khởi tố hoặc yêu cầu Viện kiểm sát khởi tố vụ án hình sự nếu qua việc xét xử tại phiên tòa mà phát hiện được tội phạm hoặc người phạm tội mới cần phải điều tra”.

Như vậy, theo quy định hiện hành, thẩm quyền khởi tố vụ án hình sự thuộc về Cơ quan điều tra, Thủ trưởng đơn vị Bộ đội biên phòng, cơ quan Hải quan, Kiểm lâm, lực lượng Cảnh sát biển, Thủ trưởng các cơ quan khác của Công an nhân dân, Quân đội nhân dân được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra, Viện kiểm sát và Hội đồng xét xử.

So với các cơ quan có thẩm quyền khởi tố vụ án hình sự, trong hoạt động khởi tố vụ án hình sự Viện kiểm sát có vai trò đặc biệt. Theo quy định tại Điều 109 BLTTHS, nếu thấy quyết định khởi tố vụ án hình sự của Cơ quan điều tra, Bộ đội biên phòng, Hải quan, Kiểm lâm, lực lượng Cảnh sát biển, các cơ quan khác của Công an nhân dân, Quân đội nhân dân được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra không có căn cứ thì Viện kiểm sát có trách nhiệm ra quyết định hủy bỏ quyết định khởi tố đó. Nếu quyết định không khởi tố vụ án hình sự của các cơ quan đó không có căn cứ, thì Viện kiểm sát hủy bỏ quyết định đó và ra quyết định khởi tố vụ án. Trong trường hợp quyết định khởi tố vụ án hình sự của Hội đồng xét xử không có căn cứ thì Viện kiểm sát kháng nghị lên Tòa án cấp trên.

Để nâng cao chất lượng công tố trong hoạt động khởi tố vụ án hình sự, trước hết Viện kiểm sát phải nâng cao trách nhiệm trong việc kiểm tra tính có căn cứ và hợp pháp của các quyết định khởi tố vụ án hình sự và không khởi tố vụ án hình sự của các cơ quan có thẩm quyền; kịp thời phát hiện những sai lầm trong quyết định khởi tố vụ án hoặc không khởi tố vụ án hình sự để có biện pháp khắc phục, bảo đảm mọi tội phạm đã phát hiện, nếu không có căn cứ để không khởi tố vụ án thì đều phải được khởi tố, mọi quyết định khởi tố vụ án không có căn cứ đều phải được hủy bỏ.

Để hoạt động khởi tố vụ án hình sự bảo đảm tính có căn cứ và hợp pháp, khi nhận được quyết định khởi tố do các cơ quan có thẩm quyền khởi tố chuyển đến, Viện kiểm sát phải nghiên cứu kỹ lưỡng các tài liệu dùng làm căn cứ để khởi tố vụ án hình sự bao gồm: Quyết định khởi tố vụ án hình sự; các tố giác, tin báo về tội phạm, kiến nghị khởi tố và các tài liệu kèm theo do cơ quan, tổ chức, cá nhân cung cấp; các tài liệu kiểm tra, xác minh tố giác, tin báo về tội phạm của Cơ quan điều tra và các cơ quan khác được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra; biên bản khám nghiệm hiện trường, khám nghiệm tử thi, khám xét... cùng các tài liệu, dấu vết, tang vật đã thu giữ; đơn yêu cầu khởi tố của người bị hại hoặc của người đại diện hợp pháp của người bị hại là người chưa thành niên, người có nhược điểm về thể chất hoặc tâm thần theo quy định tại Điều 105 BLTTHS; kiểm tra tính hợp pháp của quyết định khởi tố vụ án hình sự, như việc chấp hành các trình tự, thủ tục mà pháp luật quy định để thẩm tra, xác minh hoặc phát hiện các tài liệu trong hồ sơ; thẩm quyền của người thẩm tra, xác minh hoặc tiến hành các hoạt động điều tra để phát hiện, thu thập các tài liệu, chứng cứ; thẩm quyền của người ra quyết định khởi tố, hình thức, nội dung của quyết định khởi tố; tính có căn cứ và hợp pháp của biên bản và kết luận giám định.

Nếu thấy quyết định khởi tố vụ án còn những vấn đề chưa rõ thì Viện kiểm sát phải yêu cầu cơ quan đã khởi tố bổ sung tài liệu, chứng cứ làm rõ. Nếu thấy quyết định khởi tố vụ án rõ ràng không có căn cứ thì Viện kiểm sát phải yêu cầu cơ quan đã khởi tố ra quyết định hủy bỏ hoặc tự mình ra quyết định hủy bỏ quyết định khởi tố vụ án.

Nếu qua kiểm tra, xác minh thấy tội phạm đã khởi tố không đúng với hành vi phạm tội hoặc còn có tội phạm khác chưa được khởi tố thì Viện kiểm sát phải yêu cầu cơ quan đã khởi tố ra quyết định thay đổi hoặc bổ sung quyết định khởi tố vụ án hình sự hoặc ra quyết định thay đổi hoặc bổ sung quyết định khởi tố vụ án hình sự.

Đối với quyết định khởi tố vụ án hình sự của Hội đồng xét xử, nếu sau khi kiểm tra, xác minh tính có căn cứ của quyết định khởi tố đó thấy quyết định khởi tố vụ án hình sự là có căn cứ thì Viện kiểm sát chuyển quyết định khởi tố vụ án hình sự kèm theo các tài liệu có liên quan đến Cơ quan điều tra có thẩm quyền để tiến hành điều tra. Nếu quyết định khởi tố vụ án hình sự của Hội đồng xét xử không có căn cứ thì Viện kiểm sát ra quyết định kháng nghị lên Tòa án cấp trên.

Khi nhận được quyết định không khởi tố vụ án hình sự và các tài liệu có liên quan của Cơ quan điều tra hoặc các cơ quan khác được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra, Viện kiểm sát cũng cần phải kiểm tra tính có căn cứ và hợp pháp của các quyết định đó. Các tài liệu, chứng cứ cần phải kiểm tra, xem xét, đánh giá bao gồm: Quyết định không khởi tố vụ án hình sự; các tài liệu, chứng cứ ban đầu do các cơ quan, tổ chức, đơn vị và cá nhân cung cấp kèm theo đơn tố giác, tin báo về tội phạm hoặc kiến nghị khởi tố đã được Cơ quan có thẩm quyền kiểm tra, xác minh; biên bản khám nghiệm hiện trường, khám nghiệm tử thi cùng với các tài liệu, tang vật đã được phát hiện, thu giữ; kết quả giám định các dấu vết, tang vật; biên bản đã ghi lời khai của người bị hại, người làm chứng...

Trên cơ sở kết quả kiểm tra các tài liệu, chứng cứ, nếu thấy quyết định không khởi tố vụ án hình sự của cơ quan đã khởi tố có căn cứ thì Viện kiểm sát thông báo cho các cơ quan đó biết; nếu chưa rõ căn cứ thì Viện kiểm sát yêu cầu các cơ quan này bổ sung tài liệu, chứng cứ để làm rõ. Nếu thấy quyết định không khởi tố vụ án hình sự của Cơ quan ra quyết định không có căn cứ thì Viện kiểm sát phải yêu cầu Cơ quan điều tra hủy bỏ và ra quyết định khởi tố vụ án, hoặc Viện kiểm sát ra quyết định hủy bỏ quyết định không khởi tố vụ án và ra quyết định khởi tố vụ án theo quy định tại khoản 2 Điều 109 BLTTHS; đồng thời, gửi quyết định khởi tố vụ án cho Cơ quan điều tra để tiến hành điều tra.

Khi nhận được yêu cầu khởi tố vụ án hình sự của Hội đồng xét xử, Viện kiểm sát cần tiến hành kiểm tra ngay các tài liệu, chứng cứ liên quan đến yêu cầu khởi tố. Nếu thấy yêu cầu khởi tố vụ án của Hội đồng xét xử có căn cứ thì Viện kiểm sát ra quyết định khởi tố vụ án hình sự và chuyển quyết định đó kèm theo tài liệu có liên quan đến Cơ quan điều tra có thẩm quyền để tiến hành điều tra. Nếu thấy yêu cầu khởi tố vụ án hình sự của Hội đồng xét xử không có căn cứ thì Viện kiểm sát ra quyết định không khởi tố vụ án hình sự và gửi quyết định đó cho Tòa án nơi Hội đồng xét xử yêu cầu khởi tố.

Hiện nay, do nhiều nguyên nhân khác nhau, có tình trạng là mặc dù xác định được có dấu hiệu tội phạm nhưng do chưa xác định được ai là người thực

hiện tội phạm nên cơ quan có thẩm quyền khởi tố đã không khởi tố vụ án để tiến hành điều tra. Điều này làm tăng khả năng bỏ lọt tội phạm. Để khắc phục tình trạng này, trước khi có những sửa đổi, bổ sung BLTTHS, Viện kiểm sát cần chủ động phối hợp, yêu cầu Cơ quan có thẩm quyền khởi tố vụ án theo quy định của pháp luật để tích cực tiến hành điều tra, khắc phục tình trạng bỏ lọt tội phạm.

2. Nâng cao trách nhiệm công tố trong hoạt động khởi tố bị can

Khởi tố bị can là việc quyết định bằng văn bản của cơ quan có thẩm quyền khi có đủ căn cứ xác định một người đã thực hiện hành vi phạm tội và cần phải khởi động quá trình điều tra, truy cứu trách nhiệm hình sự đối với người đó.

Theo quy định tại Điều 126 BLTTH, thẩm quyền khởi tố bị can chủ yếu thuộc về Cơ quan điều tra. Viện kiểm sát có trách nhiệm xem xét, quyết định phê chuẩn hoặc quyết định hủy bỏ quyết định khởi tố bị can của Cơ quan điều tra. Trong trường hợp phát hiện có người đã thực hiện tội phạm mà Cơ quan điều tra chưa khởi tố thì Viện kiểm sát phải yêu cầu Cơ quan điều tra ra quyết định khởi tố bị can. Sau khi Cơ quan điều tra đã có kết luận điều tra chuyển hồ sơ sang Viện kiểm sát mà phát hiện được có người khác thực hiện tội phạm chưa được khởi tố thì Viện kiểm sát ra quyết định khởi tố bị can và gửi quyết định đó cho cơ quan điều tra để tiến hành điều tra.

Như vậy, tăng cường trách nhiệm công tố trong hoạt động khởi tố bị can, nghĩa là tăng cường trách nhiệm của Viện kiểm sát trong việc kiểm tra, xác minh tính có căn cứ và hợp pháp của các tài liệu, chứng cứ để thực hiện tốt việc phê chuẩn quyết định khởi tố bị can; hủy bỏ quyết định khởi tố bị can của Cơ quan điều tra; yêu cầu Cơ quan điều tra khởi tố bị can hoặc tự mình quyết định khởi tố bị can chuyển cho Cơ quan điều tra tiến hành điều tra nhằm bảo đảm bắt cứ người thực hiện hành vi phạm tội nào, nếu không có những căn cứ loại trừ trách nhiệm hình sự, đều phải bị khởi tố bị can để tiến hành điều tra, xử lý trước pháp luật; đồng thời, bảo đảm các quyết định khởi tố bị can đều có căn cứ và hợp pháp.

Về nguyên tắc, Cơ quan điều tra chỉ được ra quyết định khởi tố bị can sau khi đã ra quyết định khởi tố vụ án hình sự. Trong trường hợp phạm tội quả tang mà người phạm tội có đầy đủ các điều kiện để truy cứu trách nhiệm hình sự thì ngay sau khi khởi tố vụ án có thể ra ngay quyết định khởi tố bị can. Trong quá trình điều tra vụ án hình sự, nếu có căn cứ xác định hành vi phạm tội của bị can không phạm vào tội đã bị khởi tố hoặc bị can còn có hành vi phạm tội khác thì Cơ quan điều tra ra quyết định thay đổi hoặc bổ sung quyết định khởi tố bị can.

Theo quy định tại khoản 4 Điều 126 BLTTHS thì trong thời hạn 24 giờ, kể từ khi ra quyết định khởi tố bị can, Cơ quan điều tra phải gửi các quyết định này kèm theo các tài liệu có liên quan cho Viện kiểm sát cùng cấp để xét phê chuẩn. Sau khi nhận được quyết định khởi tố bị can của Cơ quan điều tra hoặc cơ quan khác được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra, Viện kiểm sát phải khẩn trương kiểm tra tính có căn cứ và hợp pháp của quyết định khởi tố bị can

trên cơ sở nghiên cứu, kiểm tra các văn bản, tài liệu như công văn đề nghị xét phê chuẩn quyết định khởi tố bị can, quyết định khởi tố vụ án, quyết định khởi tố bị can, biên bản giao quyết định khởi tố bị can, đơn tố giác, tin báo về tội phạm và các tài liệu ban đầu do cơ quan, tổ chức, cá nhân cung cấp, các tài liệu do Cơ quan điều tra kiểm tra, xác minh, biên bản bắt khẩn cấp, biên bản phạm tội quả tang, biên bản ghi lời khai của người bị bắt, bị tạm giữ, biên bản ghi lời khai của người làm chứng, người bị hại, biên bản hỏi cung bị can, biên bản khám nghiệm hiện trường, khám nghiệm tử thi; biên bản giám định... Đối chiếu các tài liệu có trong hồ sơ với bản kê các tài liệu trong hồ sơ và từng trang tài liệu được đánh dấu bút lục của Cơ quan điều tra.

Trong quá trình kiểm tra các tài, liệu có trong hồ sơ vụ án, Viện kiểm sát phải chú ý xem xét trình tự, thủ tục, thẩm quyền của việc ban hành các quyết định và các văn bản áp dụng pháp luật khác, bảo đảm tính hợp pháp của các quyết định, văn bản đó.

Sau khi tiến hành kiểm tra tính có căn cứ và hợp pháp của quyết định khởi tố bị can, nếu thấy quyết định khởi tố bị can của Cơ quan điều tra có căn cứ và hợp pháp thì Viện kiểm sát ra quyết định phê chuẩn quyết định khởi tố bị can và gửi quyết định đó cho cơ quan đã khởi tố. Nếu thấy chưa rõ căn cứ xác định bị can phạm tội thì Viện kiểm sát phải yêu cầu cơ quan đã khởi tố bổ sung tài liệu, chứng cứ làm rõ căn cứ khởi tố.

Trong trường hợp cần thiết, để xác minh, làm rõ căn cứ và tính hợp pháp của việc khởi tố bị can, Viện kiểm sát có thể hỏi cung bị can, lấy lời khai người làm chứng, người bị hại trước khi quyết định việc phê chuẩn hay hủy bỏ quyết định khởi tố bị can.

Qua nghiên cứu hồ sơ vụ án và qua kiểm tra, xác minh, nếu thấy ngoài bị can đã bị khởi tố còn có người khác đã thực hiện hành vi phạm tội trong vụ án chưa bị khởi tố thì Viện kiểm sát phải yêu cầu cơ quan có thẩm quyền ra quyết định khởi tố bị can đối với người đó; trong trường hợp sau khi nhận hồ sơ và kết luận điều tra mà phát hiện có người khác đã thực hiện hành vi phạm tội trong vụ án mà chưa bị khởi tố thì Viện kiểm sát quyết định khởi tố bị can và chuyển cho Cơ quan điều tra để tiến hành điều tra theo quy định tại khoản 5 Điều 126 BLTTHS.

Trong trường hợp bị can đã bị tạm giữ nhưng hết thời hạn tạm giữ vẫn không đủ căn cứ phê chuẩn quyết định khởi tố bị can đối với người đang bị tạm giữ thì Viện kiểm sát phải ra quyết định hủy bỏ quyết định khởi tố bị can và yêu cầu cơ quan đã khởi tố bị can trả tự do ngay cho người bị tạm giữ.

Trong quá trình xem xét, giải quyết vụ án, nếu thấy hành vi phạm tội của bị can không phạm vào tội đã bị khởi tố mà phạm vào tội khác hoặc còn có hành vi phạm tội khác với tội danh đã khởi tố thì Viện kiểm sát phải yêu cầu Cơ quan điều tra ra quyết định thay đổi hoặc bổ sung quyết định khởi tố bị can hoặc Viện

kiểm sát trực tiếp ra quyết định thay đổi hoặc bổ sung quyết định khởi tố bị can và gửi cho Cơ quan điều tra để tiến hành điều tra trong thời hạn 24 giờ, kể từ khi ra quyết định thay đổi hoặc bổ sung quyết định khởi tố bị can theo quy định tại khoản 2 Điều 127 BLTTHS.

Trong thời hạn ba ngày, kể từ ngày nhận được quyết định thay đổi hoặc bổ sung quyết định khởi tố bị can của Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát phải ra quyết định phê chuẩn hoặc hủy bỏ quyết định bổ sung hoặc thay đổi quyết định khởi tố bị can và gửi cho Cơ quan điều tra. Trường hợp Cơ quan điều tra thay đổi hoặc bổ sung quyết định khởi tố bị can thì Viện kiểm sát phải yêu cầu Cơ quan điều tra ra quyết định thay đổi hoặc bổ sung quyết định khởi tố vụ án hình sự.

3. Một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật để thực hiện tốt chủ trương nâng cao trách nhiệm công tố trong hoạt động khởi tố vụ án, khởi tố bị can

3.1. Hoàn thiện các quy định của BLTTHS theo hướng tăng cường trách nhiệm của Viện kiểm sát trong việc quản lý, giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm và kiến nghị khởi tố

Để thực hiện có hiệu quả hoạt động khởi tố vụ án, khởi tố bị can, trước hết phải quản lý và giải quyết tốt các tố giác, tin báo về tội phạm và kiến nghị khởi tố. Đây là điều kiện quan trọng góp phần bảo đảm việc khởi tố vụ án, khởi tố bị can được kịp thời, đúng quy định của pháp luật, hạn chế việc bỏ lọt tội phạm và người phạm tội. Do vậy, để hoạt động khởi tố vụ án, khởi tố bị can có hiệu quả, Viện kiểm sát cần tăng cường trách nhiệm trong việc giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm và kiến nghị khởi tố.

Theo quy định tại Điều 103 BLTTHS, Cơ quan điều tra có trách nhiệm kiểm tra, xác minh nguồn tin và quyết định khởi tố hoặc quyết định không khởi tố vụ án. Khi nhận được các tố giác, tin báo về tội phạm do cá nhân, cơ quan, tổ chức và kiến nghị khởi tố do cơ quan nhà nước chuyển đến, Viện kiểm sát không trực tiếp giải quyết mà chuyển ngay cho Cơ quan điều tra và thực hiện chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong việc giải quyết của Cơ quan điều tra nhằm bảo đảm tất cả các tin báo, tố giác về tội phạm và kiến nghị khởi tố đều phải được kiểm tra, xác minh để quyết định việc khởi tố hay không khởi tố vụ án hình sự theo đúng trình tự, thủ tục và thời hạn do BLTTHS quy định. Tuy nhiên, điều này không có nghĩa là Viện kiểm sát không có quyền kiểm tra, xác minh nguồn tin tố giác, tin báo về tội phạm và kiến nghị việc khởi tố. Để bảo đảm các quyết định khởi tố hay không khởi tố vụ án hình sự được chính xác, trong trường hợp có sự nghi ngờ về kết quả giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm và kiến nghị khởi tố của Cơ quan điều tra hoặc khi xét thấy cần thiết, Viện kiểm sát cần phải tiến hành kiểm tra, xác minh nguồn tin tố giác, tin báo về tội phạm hoặc kiến nghị khởi tố để bảo đảm không bỏ lọt tội phạm và người phạm tội, không làm oan người vô tội, nhất là trong trường hợp xét thấy cần kiểm tra, xác minh tính có căn cứ của quyết định khởi tố vụ án hoặc quyết định không khởi tố vụ án hình sự để ra quyết

định hủy bỏ quyết định khởi tố vụ án và quyết định không khởi tố vụ án của Cơ quan điều tra và các cơ quan khác được giao tiến hành một số hoạt động điều tra.

Có thể nói, Điều 103 BLTTHS đã phân định rõ nhiệm vụ giải quyết tin báo, tố giác tội phạm, kiến nghị khởi tố của Cơ quan điều tra với nhiệm vụ kiểm sát việc giải quyết tin báo, tố giác tội phạm và kiến nghị khởi tố của Viện kiểm sát. Tuy nhiên, điều luật này thiếu quy định cụ thể về trách nhiệm của Cơ quan điều tra trong việc thông báo đầy đủ các tin báo, tố giác tội phạm mà mình tiếp nhận được để giải quyết cho Viện kiểm sát để có thể thực hiện tốt nhiệm vụ kiểm sát việc giải quyết tin báo, tố giác tội phạm và kiến nghị khởi tố. Do vậy, trên thực tế, Viện kiểm sát không thể nắm được đầy đủ các tố giác, tin báo về tội phạm và kiến nghị khởi tố đã được chuyển đến Cơ quan điều tra để thực hiện việc kiểm sát. Thời hạn giải quyết tin báo, tố giác về tội phạm quy định trong điều luật này cũng chưa phù hợp dẫn đến các vi phạm về thời hạn giải quyết tin báo, tố giác tội phạm và kiến nghị khởi tố diễn ra tương đối phổ biến. Điều đó dẫn đến tình trạng bỏ lọt tội phạm rất khó kiểm soát.

Để khắc phục hạn chế này, BLTTHS cần được sửa đổi, bổ sung theo hướng quy định rõ cơ chế (bao gồm cả nghĩa vụ thông báo cho Viện kiểm sát thời gian nhận được, kết quả giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm... của cơ quan có thẩm quyền) và sửa đổi về thời hạn giải quyết để việc quản lý, giải quyết tin báo, tố giác về tội phạm và kiến nghị khởi tố có hiệu quả hơn, góp phần thực hiện tốt hơn các yêu cầu của việc khởi tố vụ án, khởi tố bị can, hạn chế đến mức thấp nhất việc bỏ lọt tội phạm và người phạm tội.

3.2. Hoàn thiện các quy định của BLTTHS về vấn đề khởi tố vụ án

Theo quy định tại Điều 104 BLTTHS, Viện kiểm sát chỉ có thẩm quyền khởi tố vụ án trong hai trường hợp: Một là, thông qua công tác kiểm sát việc giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm hoặc kiến nghị khởi tố, thấy có dấu hiệu của tội phạm những Cơ quan điều tra hoặc cơ quan khác được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra lại ra quyết định không khởi tố vụ án hình sự thì Viện kiểm sát hủy bỏ quyết định không khởi tố vụ án hình sự của Cơ quan điều tra và ra quyết định khởi tố vụ án hình sự. Hai là, trường hợp Hội đồng xét xử yêu cầu khởi tố vụ án hình sự và Viện kiểm sát thấy có căn cứ để khởi tố vụ án hình sự.

Theo quy định tại Điều 104 BLTTHS, trong trường hợp, qua hoạt động kiểm sát việc giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm hoặc kiến nghị khởi tố, mặc dù xác định được có dấu hiệu của tội phạm nhưng Cơ quan điều tra không khởi tố vụ án và cũng không ra quyết định không khởi tố vụ án hình sự thì Viện kiểm sát không thể tự mình ra quyết định khởi tố vụ án để chuyển cho Cơ quan điều tra để tiến hành điều tra. Đây là điều bất hợp lý, chứa đựng khả năng bỏ lọt tội phạm.

Thực chất, quyền công tố là quyền nhân danh Nhà nước đưa người phạm tội ra truy tố trước Tòa án để xét xử, áp dụng trách nhiệm hình sự đối với người đó. Quyết định khởi tố vụ án hình sự là quyết định tố tụng có ý nghĩa khởi động

chính thức quá trình điều tra, xác định tội phạm để truy cứu trách nhiệm hình sự đối với người thực hiện hành vi phạm tội. Do vậy, chúng tôi đề xuất, để thực hiện có hiệu quả chức năng thực hành quyền công tố, cần sửa đổi, bổ sung Điều 104 BLTTHS theo hướng Viện kiểm sát phải là cơ quan chủ động, quyết định cuối cùng về việc khởi tố vụ án hình sự, hiểu với nghĩa Viện kiểm sát là cơ quan duy nhất có thẩm quyền xem xét, chấp nhận (phê chuẩn) quyết định khởi tố vụ án hình sự của các cơ quan có thẩm quyền khởi tố; yêu cầu cơ quan có thẩm quyền khởi tố vụ án hình sự; hủy bỏ quyết định khởi tố vụ án hoặc quyết định không khởi tố vụ án của cơ quan có thẩm quyền không có căn cứ; tự mình quyết định việc khởi tố vụ án hình sự trong mọi trường hợp nếu xác định được có dấu hiệu của tội phạm để chuyển cho Cơ quan điều tra tiến hành điều tra. Những sửa đổi, bổ sung trên là điều kiện quan trọng để Viện kiểm sát làm tốt chức năng công tố và tạo cơ sở pháp lý để hạn chế việc bỏ lọt tội phạm.

Về việc thay đổi hoặc bổ sung quyết định khởi tố vụ án hình sự, Khoản 1 Điều 106 BLTTHS quy định: *“Khi có căn cứ xác định tội phạm đã khởi tố không đúng với hành vi phạm tội xảy ra hoặc còn có tội phạm khác thì Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát ra quyết định thay đổi hoặc bổ sung quyết định khởi tố vụ án hình sự”*.

Vấn đề đặt ra là khi nào Cơ quan điều tra và khi nào Viện kiểm sát ra quyết định thay đổi hoặc bổ sung quyết định khởi tố vụ án hình sự? Đây là vấn đề chưa có quy định cụ thể. Để tránh những cách hiểu và vận dụng khác nhau, các cơ quan có thẩm quyền cần có sự hướng dẫn về việc này. Theo chúng tôi, cần có sự thống nhất nhận thức là, về nguyên tắc, cơ quan nào ra quyết định khởi tố vụ án thì cơ quan đó ra quyết định thay đổi hoặc bổ sung quyết định khởi tố vụ án hình sự. Tuy nhiên, trong giai đoạn điều tra, khi có căn cứ xác định tội phạm đã khởi tố không đúng với hành vi phạm tội xảy ra hoặc còn có tội phạm khác mà Cơ quan điều tra chưa ra quyết định thay đổi hoặc bổ sung quyết định khởi tố vụ án hình sự thì Viện kiểm sát có trách nhiệm yêu cầu Cơ quan điều tra ra quyết định thay đổi hoặc bổ sung quyết định khởi tố vụ án hình sự. Cơ quan điều tra có trách nhiệm thực hiện yêu cầu này của Viện kiểm sát.

Về việc khởi tố vụ án hình sự của Hội đồng xét xử, như đã phân tích, không phải là căn cứ để Viện kiểm sát buộc phải chuyển cho Cơ quan điều tra tiến hành điều tra. Bởi vì, nếu thấy quyết định khởi tố vụ án của Tòa án không có căn cứ thì Viện kiểm sát kháng nghị lên Tòa án cấp trên. Trên thực tế, việc khởi tố của Hội đồng xét xử ít xảy ra. Trong trường hợp có quyết định khởi tố vụ án của Hội đồng xét xử nhưng Viện kiểm sát không nhất trí với quan điểm của Hội đồng xét xử và kháng nghị lên Tòa án cấp trên và Tòa án cấp trên đồng tình với Tòa án cấp dưới thì cũng thiếu cơ chế để thực hiện sự phán quyết này khi Viện kiểm sát cấp trên cũng không đồng ý với quan điểm khởi tố vụ án đó. Chúng tôi cho rằng, thực chất quyết định khởi tố vụ án là quyết định tố tụng để thực hiện chức năng buộc tội, chức năng cơ bản của Viện kiểm sát. Chức năng của Tòa án là chức năng xét xử.

Do vậy, cần sửa đổi quy định của BLTTHS về vấn đề khởi tố vụ án hình sự theo hướng bỏ quyền khởi tố vụ án hình sự của Hội đồng xét xử.

3.3. Hoàn thiện các quy định của BLTTHS về vấn đề khởi tố bị can

Theo Điều 126 BLTTHS, phần lớn các trường hợp khởi tố bị can do Cơ quan điều tra thực hiện, quyết định khởi tố bị can của Cơ quan điều tra phải được Viện kiểm sát phê chuẩn. Khoản 4 Điều 126 BLTTHS quy định: “*Trong thời hạn 24 giờ, kể từ khi ra quyết định khởi tố bị can, Cơ quan điều tra phải gửi quyết định khởi tố và tài liệu liên quan đến việc khởi tố bị can đó cho Viện kiểm sát cùng cấp để xét phê chuẩn việc khởi tố. Trong thời hạn ba ngày, kể từ ngày nhận được quyết định khởi tố bị can, Viện kiểm sát phải quyết định phê chuẩn hoặc quyết định hủy bỏ quyết định khởi tố bị can và gửi ngay cho Cơ quan điều tra*”.

Điều đáng lưu ý là, theo quy định tại Điều 131 BLTTHS, Cơ quan điều tra được thực hiện việc hỏi cung bị can ngay sau khi có quyết định khởi tố bị can. Điều này có nghĩa, biện pháp điều tra đối với bị can được thực hiện trước khi quyết định khởi tố bị can được Viện kiểm sát phê chuẩn. Theo chúng tôi, quy định này cần được xem xét lại. Về nguyên tắc, một quyết định đòi hỏi sự phê chuẩn của cơ quan có thẩm quyền thì quyết định đó chỉ có hiệu lực khi được phê chuẩn. Trong trường hợp quyết định khởi tố bị can của Cơ quan điều tra được ban hành, dường như quyết định đó có hiệu lực ngay, bởi vì, theo Điều 131 BLTTHS, Cơ quan điều tra được thực hiện việc hỏi cung ngay sau khi có quyết định khởi tố bị can, còn việc phê chuẩn hay hủy bỏ quyết định khởi tố bị can chỉ là sự khẳng định việc khởi tố bị can tiếp tục có hiệu lực hay bị chấm dứt hiệu lực. Một vấn đề khác đặt ra là trong khi Viện kiểm sát đang xem xét tính có căn cứ và hợp pháp của quyết định khởi tố bị can của Cơ quan điều tra (trong thời hạn 3 ngày), thì theo quy định tại Điều 131 BLTTHS, Cơ quan điều tra lại có quyền thực hiện việc hỏi cung bị can, một biện pháp để điều tra vụ án. Điều này có thể dẫn đến tình trạng là trong thời hạn gửi hồ sơ đến Viện kiểm sát để đề nghị xem xét quyết định phê chuẩn quyết định khởi tố bị can, Cơ quan điều tra đã có thể thực hiện những việc hỏi cung bị can trong điều kiện thiếu cơ chế kiểm soát tính hợp pháp của hoạt động đó, nhất là những trường hợp bị can là những người yếu thế trong xã hội (không thể tự bảo vệ được các quyền và lợi ích hợp pháp của mình). Điều này có thể gây ra những bất lợi về nhiều mặt. Ví dụ, bị can sau này khai là trong thời gian đó mình bị bức cung, mớm cung... nhưng không tự chứng minh được việc đó.

Chúng tôi cho rằng, bản chất của việc thực hành quyền công tố là việc tiến hành các hoạt động truy cứu trách nhiệm hình sự đối với người đã thực hiện hành vi phạm tội. Khởi tố bị can là chính sự khởi đầu và bộ phận quan trọng của việc thực hành quyền công tố đối với người đã thực hiện hành vi mà luật hình sự coi là tội phạm. Do vậy, để khắc phục những hạn chế trong các quy định của BLTTHS hiện hành về việc khởi tố bị can, chúng tôi đề xuất sửa đổi, bổ sung quy định tại

Điều 126 BLTTHS theo hai phương án: Một là, Viện kiểm sát là cơ quan duy nhất có thẩm quyền khởi tố bị can. Hai là, nếu vẫn quy định Cơ quan điều tra có quyền khởi tố bị can và Viện kiểm sát thực hiện việc phê chuẩn quyết định khởi tố bị can thì cần quy định rõ Cơ quan điều tra chỉ được thực hiện việc hỏi cung bị can khi có quyết định phê chuẩn của Viện kiểm sát. Quy định như vậy thể hiện đúng bản chất của việc thực hiện chức năng thực hành quyền công tố là chức năng duy nhất của Viện kiểm sát. Mặt khác, là sự điều chỉnh pháp luật để tạo cơ sở pháp lý bảo vệ quyền con người tốt hơn trong tố tụng hình sự.