TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA VIỆN CÔNG TỐ Ở VIỆT NAM TRONG GIAI ĐOẠN CẢI CÁCH TƯ PHÁP

Nguyễn Đức Mai *

ĐẶT VẤN ĐỀ

Nhiệm vụ phát triển và bảo vệ đất nước yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa đòi hỏi chúng ta phải tiến hành cải cách tư pháp cho phù hợp với quá trình đổi mới đất nước và hội nhập quốc tế. Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 "Về chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020" của Bộ Chính trị đã chỉ rõ một trong những nội dung cơ bản của cải cách tư pháp ở Việt Nam là phải "... *xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền và hoàn thiện tổ chức, bộ máy các cơ quan tư pháp. Trọng tâm là xây dựng, hoàn thiện tổ chức và hoạt động của Toà án nhân dân. Tổ chức hệ thống Toà án theo thẩm quyền xét xử, không phụ thuộc vào đơn vị hành chính... Viện kiểm sát nhân dân được tổ chức phù hợp với hệ thống tổ chức của Toà án. Nghiên cứu việc chuyển Viện kiểm sát thành Viện Công tố, tăng cường trách nhiệm của công tố trong hoạt động điều tra...*".

Cơ quan công tố (Viện kiểm sát) là một bộ phận cấu thành của hệ thống các cơ quan tư pháp nước ta. Việc nghiên cứu để xây dựng hệ thống cơ quan công tố ở nước ta phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã hội, xu hướng hội nhập quốc tế là một nhiệm vụ quan trọng, một nhu cầu tất yếu khách quan của công cuộc cải cách tư pháp giai đoạn hiện nay. Chúng tôi cho rằng vấn đề quan trọng trước hết là phải quán triệt đầy đủ quan điểm chỉ đạo của Đảng ta về chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020 đồng thời phải đưa ra được những căn cứ khoa học (cả ở góc độ lý luận và thực tiễn), các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của cơ quan công tố. Trên cơ sở đó mới có thể đưa ra được mô hình tổ chức và hoạt động có hiệu quả của hệ thống cơ quan công tố đáp ứng yêu cầu của công cuộc cải cách tư pháp hiện nay.

Trong bài viết này chúng tôi xin trao đổi về một số vấn đề nêu trên.

I. CÁC QUAN ĐIỂM CỦA ĐẢNG VỀ CẢI CÁCH TƯ PHÁP

Công cuộc cải cách tư pháp ở nước ta đã được đề cập trong nhiều văn kiện của Đảng những năm gần đây, đặc biệt là Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2006 của Bộ Chính trị "Về chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020". Đây là Nghị quyết chuyên đề của Đảng ta, trong đó xác định các quan điểm chỉ đạo, phương hướng và nhiệm vụ của công cuộc cải cách tư pháp ở Việt Nam đến năm 2020.

Đây là cơ sở, định hướng cơ bản và là kim chỉ nam để chúng ta tiến hành công cuộc cải cách tư pháp, trong đó việc hoàn thiện tổ chức, bộ máy các cơ quan tư pháp ở nước ta nói chung và hệ thống cơ quan công tố nói riêng là một trong những nội dung quan trọng.

1.1. Các quan điểm của Đảng về cải cách tư pháp

Các quan điểm mang tính nguyên tắc về cải cách tư pháp đã được Đảng ta xác định rõ trong Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2006 "Về chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020" của Bộ Chính trị, cụ thể là:

- Cải cách tư pháp phải xuất phát từ yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, xây dựng xã hội công bằng, dân chủ văn minh; góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, bảo vệ vững chắc tổ quốc; gắn với đổi mới công tác lập pháp và cải cách hành chính...

- Cải cách tư pháp phải kế thừa truyền thống pháp lý dân tộc, những thành tựu đã đạt được của nền tư pháp XHCN; tiếp thu có

* TS Luật học, Thẩm phán Toà án quân sự Trung ương

chọn lọc những kinh nghiệm phù hợp với hoàn cảnh nước ta và yêu cầu chủ động hội nhập quốc tế; đáp ứng được xu thế phát triển của xã hội trong tương lai;

- Cải cách tư pháp phải được tiến hành khẩn trương, đồng bộ, có trọng tâm, trọng điểm với những bước đi vững chắc.

2.1. Nhiệm vụ cải cách tư pháp

Công cuộc cải cách tư pháp ở nước ta đến năm 2020 phải đạt được các nhiệm vụ và mục tiêu cơ bản cụ thể sau đây:

- *Phân định rõ thẩm quyền quản lý hành chính với trách nhiệm, quyền hạn tư pháp trong hoạt động tố tụng tư pháp* theo hướng tăng quyền và trách nhiệm cho điều tra viên, kiểm sát viên và thẩm phán để họ chủ động trong thực thi nhiệm vụ, nâng cao tính độc lập và chịu trách nhiệm trước pháp luật về các hành vi và quyết định tố tụng của mình...

- *Xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền và hoàn thiện tổ chức, bộ máy các cơ quan tư pháp*. Trọng tâm là xây dựng, hoàn thiện tổ chức và hoạt động của Toà án nhân dân. Tổ chức hệ thống Toà án theo thẩm quyền xét xử, không phụ thuộc vào đơn vị hành chính, gồm Toà án sơ thẩm khu vực không phụ thuộc vào đơn vị hành chính...; Toà án phúc thẩm...; Toà thượng thẩm...; Toà án nhân dân tối cao...

- Viện kiểm sát nhân dân được tổ chức phù hợp với hệ thống tổ chức của Toà án. Nghiên cứu *việc chuyển Viện kiểm sát thành Viện Công tố, tăng cường trách nhiệm của công tố trong hoạt động điều tra...*.

2. KHÁI NIỆM QUYỀN CÔNG TỐ

Một vấn đề quan trọng trong việc nghiên cứu mô hình tổ chức và hoạt động của hệ thống cơ quan công tố ở nước ta là phải làm sáng tỏ khái niệm, nội dung và phạm vi của quyền công tố - cơ sở lý luận để xây dựng chức năng và nhiệm vụ của nó.

2.1. Quyền công tố và quyền tư tố

Quyền công tố là một khái niệm mới được du nhập vào nước ta sau Cách mạng Tháng Tám 1945. Đây là một trong những khái niệm có nội dung phức tạp và là vấn đề còn có những quan điểm khác nhau giữa các nhà khoa học nước ta. Tuy nhiên, đa số đều cho rằng quyền công tố là một loại quyền lực nhà nước. Nó xuất hiện và tồn tại song song cùng với sự ra đời và phát triển của Nhà nước. *Quyền công tố được hiểu là quyền thay mặt (nhân danh) Nhà nước để buộc tội đối với người đã thực hiện hành vi nguy hiểm cho xã hội bị coi là tội phạm* (theo quy định của pháp luật). Cơ quan được Nhà nước giao cho thực hiện quyền này được gọi là cơ quan thực hành quyền công tố (gọi tắt là cơ quan công tố). Nhân viên của cơ quan công tố trực tiếp thực hành quyền công tố được gọi là công tố viên.

Khái niệm "công tố" có liên quan chặt chẽ với khái niệm "tư tố". Lịch sử Nhà nước và pháp luật trên thế giới chứng minh rằng "công tố" và "tư tố" là hai hiện tượng, hai khái niệm xuất hiện rất sớm trong pháp luật cổ đại, cùng tồn tại, phát triển và quan hệ chặt chẽ với nhau, trong đó "tư tố" là một chế định pháp lý xuất hiện sớm nhất. Theo chế định này, người bị hại (hoặc người thân thích của họ) có quyền khởi kiện, khởi tố chống lại người đã có hành vi trái pháp luật xâm phạm đến các quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Quyền này của người bị hại được gọi là "quyền tư tố", người đứng ra khởi tố vụ án được gọi là "tư tố viên" và các vụ án này được gọi là "án tư tố".

Đối với vụ án tư tố, tư tố viên giữ vai trò quyết định đối với toàn bộ quá trình giải quyết vụ án. Họ không chỉ có quyền cung cấp các chứng cứ, thực hiện việc buộc tội bị cáo trước Toà án, đề nghị áp dụng các chế tài, yêu cầu bồi thường thiệt hại... mà còn có quyền kết thúc quá trình tố tụng bằng việc hoà giải (thoả thuận) với người phạm tội. Người bị hại có thể trực tiếp (hoặc nhờ người khác thay mặt mình) thực hiện quyền tư tố để bảo vệ các lợi ích của mình bị xâm hại trước Toà án. Sự ra đời của chế định tư tố trong pháp luật cổ đại xuất phát từ quan niệm của người xưa cho rằng việc bảo vệ các quyền và lợi ích cá nhân bị xâm hại là việc

riêng tư của mỗi người. Nhà nước không cần thiết và không có trách nhiệm can thiệp vào việc riêng tư đó. Chế định tư tố ra đời còn do một nguyên nhân khác đó là do cả [illegible] nước và hệ thống pháp luật [illegible] ở trình độ thấp và chưa hoàn thiện. Trong điều kiện và hoàn cảnh đó, quyền [illegible] được sử dụng trong một phạm vi [illegible] nhằm bảo vệ các lợi ích công - lợi ích của Nhà nước (mà thực chất là lợi ích của giai cấp thống trị) và lợi ích của cộng đồng.

Trên thực tế, mặc dù pháp luật cho phép người bị hại có quyền tư tố, nhưng rất ít khi họ sử dụng quyền này do nhiều nguyên nhân. Để có thể tiến hành vụ án, người bị hại phải mất rất nhiều thời gian, công sức và tiền của để tiến hành thu thập chứng cứ; bảo đảm sự có mặt của những người làm chứng tại phiên toà; thực hiện việc buộc tội bị cáo trước Toà án,... Tuy pháp luật cũng cho phép người bị hại sử dụng dịch vụ luật sư để làm các công việc này, nhưng sử dụng dịch vụ này rất tốn kém và khả năng tài chính không phải ai cũng sẵn có. Mặt khác, pháp luật cho phép người bị hại có quyền hoà giải, thương lượng với bị cáo và họ thường sử dụng quyền này để kết thúc quá trình giải quyết vụ án. Thực tế này đã dẫn đến tình trạng nhiều vụ án nghiêm trọng (xét ở góc độ trật tự xã hội) đã không được xét xử và trừng phạt, làm cho pháp luật không được tuân thủ nghiêm minh, công bằng xã hội không được bảo đảm, lợi ích công cộng bị de doạ,... Trước thực trạng đó, để bảo vệ các lợi ích công, Nhà nước thấy rằng cần phải can thiệp vào quá trình giải quyết các vụ án tư tố trong trường hợp người bị hại từ chối thực hiện quyền tư tố. Vì vậy, cùng với sự phát triển của xã hội, sự hoàn thiện của bộ máy nhà nước và hệ thống pháp luật, quyền tư tố và vai trò của tư tố viên ngày càng bị thu hẹp và dần dần nhường chỗ cho quyền công tố và công tố viên. Điều đó đã làm thay đổi cơ bản cơ chế vận hành của hệ thống tư pháp hình sự: Từ chỗ dựa vào quyền tư tố chuyển sang dựa vào quyền công tố là chủ yếu. Khi tham gia vào quá trình giải quyết các vụ án tư tố, công tố viên vừa là người đại diện cho công quyền, vừa thay mặt người bị hại buộc tội bị cáo để bảo đảm sự công bằng xã hội, bảo vệ lợi ích không chỉ của Nhà nước mà cả của cá nhân và cộng đồng.

Ngày nay, ở nhiều quốc gia, chế định tư tố vẫn song song tồn tại cùng với công tố. Tuy nhiên, vai trò và phạm vi áp dụng của chế định này đã bị thu hẹp và chuyển xuống [illegible] hai sau công tố. Nội dung của [illegible] cũng bị hạn chế và chỉ bao gồm quyền [illegible] khởi tố vụ án, cung cấp chứng cứ, thực hiện việc buộc tội trước Toà án, yêu cầu bồi thường thiệt hại,... Ở một số nước, tư tố vẫn giữ vai trò quan trọng trong quá trình giải quyết các vụ án tư tố. Chỉ có người bị hại mới có quyền khởi tố vụ án về các tội như: vu khống, làm nhục người khác, gây thương tích nhẹ hoặc gây thiệt hại không lớn về tài sản,.... Trong các vụ án này, công tố viên được gọi là "bên chính tố", còn người bị hại gọi là "bên phụ tố" thực hiện việc buộc tội bị cáo trước Toà án và hoàn toàn độc lập với công tố viên[1].

2.2. Phạm vi của quyền công tố

Phạm vi của quyền công tố được xác định bởi giới hạn về không gian và thời gian mà quyền này tồn tại và được thực hiện. Điều đó có nghĩa là cần xác định quyền công tố được thực hiện trong lĩnh vực nào của hoạt động tư pháp? Thời điểm bắt đầu và kết thúc việc thực hiện quyền này.

* ***Lĩnh vực thực hiện quyền công tố***: Quyền công tố tồn tại trong lĩnh vực nào của hoạt động tư pháp là vấn đề còn có các quan điểm rất khác nhau. Quan điểm thứ nhất cho rằng, Viện công tố tham gia vào quá trình giải quyết không chỉ đối với các vụ án hình sự mà đối với cả các vụ án dân sự, lao động, kinh tế, hành chính vì vậy quyền công tố tồn tại trong tất cả các lĩnh vực của hoạt động tư pháp.

Quan điểm khác lại cho rằng, quyền công tố là quyền nhân danh Nhà nước buộc tội đối với người phạm tội (người thực hiện

[1]. Thông tin Khoa học pháp lý "Tư pháp hình sự so sánh", Bộ Tư pháp, 1999, tr.171-179.

hành vi nguy hiểm cho xã hội bị coi là tội phạm). Điều đó có nghĩa là ở đâu có buộc tội thì ở đó quyền công tố mới tồn tại. Trong các lĩnh vực khác nhau của hoạt động tư pháp chỉ có duy nhất lĩnh vực tư pháp hình sự (tố tụng hình sự) mới giải quyết vấn đề có tội hay không có tội. Vì vậy, quyền công tố chỉ có thể tồn tại trong lĩnh vực này, còn trong các lĩnh vực tư pháp khác (như tố tụng dân sự, lao động, kinh tế và hành chính) chỉ giải quyết các tranh chấp (hoặc vi phạm pháp luật không phải là tội phạm) nên không thể nói đến sự tồn tại của quyền công tố.

Chúng tôi đồng tình với quan điểm thứ hai và cho rằng quan điểm thứ nhất đã nhầm lẫn chức năng công tố với các chức năng khác của Viện công tố. Theo quy định pháp luật của một số nước, ngoài lĩnh vực tố tụng hình sự, Viện công tố còn tham gia vào quá trình giải quyết các tranh chấp về dân sự, lao động, kinh tế hoặc hành chính ở Toà án. Tuy nhiên, khi tham gia trong các lĩnh vực này, Viện công tố không thực hiện quyền công tố mà thực hiện chức năng giám sát quá trình giải quyết các tranh chấp của Toà án nhằm bảo vệ lợi ích chung của Nhà nước và cộng đồng.

** Thời điểm bắt đầu và kết thúc quyền công tố*: Đây cũng là vấn đề còn có các quan điểm không thống nhất trong khoa học pháp lý.

Quan điểm thứ nhất cho rằng, quyền công tố xuất hiện từ thời điểm có hành vi phạm tội xảy ra và kết thúc khi phán quyết của Toà án có hiệu lực pháp luật (hoặc vụ án được đình chỉ theo quy định của pháp luật). Quan điểm thứ hai cho rằng, quyền công tố xuất hiện từ thời điểm có hành vi phạm tội xảy ra và chỉ kết thúc sau khi phán quyết về hình sự của Toà án được thi hành trên thực tế. Bởi vì việc truy tố sẽ chưa có ý nghĩa sau khi tuyên án, chế tài lại không được thi hành hoặc thi hành chậm chễ[2].

Chúng tôi đồng tình với quan điểm thứ nhất và cho rằng đối tượng tác động của quyền công tố là tội phạm và người phạm tội. Do đó, về nguyên tắc khi có tội phạm xảy ra thì quyền công tố (buộc tội) xuất hiện. Tuy nhiên, chỉ khi xác định được người đã thực hiện hành vi phạm tội (khi có quyết định khởi tố bị can), thì sự buộc tội này mới có địa chỉ rõ ràng và vì vậy, quyền công tố mới được thực thi trên thực tế. Khi phán quyết của Toà án có hiệu lực pháp luật cũng có nghĩa là Toà án chấp nhận (hoặc không chấp nhận) sự buộc tội nhân danh Nhà nước đối với một người cụ thể. Vấn đề có tội hay vô tội đã được giải quyết dứt điểm và quyền công tố cũng chấm dứt tại đây.

Chúng tôi cho rằng, quan điểm thứ hai đã quá mở rộng giới hạn của quyền công tố khi coi cả việc thi hành án hình sự cũng thuộc về chức năng công tố. Tố tụng hình sự là quá trình giải quyết vấn đề có tội hay không có tội đối với một người cụ thể. Việc thi hành phán quyết của Toà án không liên quan gì đến sự buộc tội nữa, vì vậy về mặt lý luận, thi hành án hình sự không phải là một giai đoạn của tố tụng hình sự theo đúng nghĩa của nó. Việc giao cho Viện công tố thực hiện giám sát hoạt động thi hành án hình sự theo quy định pháp luật ở một số nước không có nghĩa là nhiệm vụ này thuộc về chức năng công tố (tương tự như việc tham gia của Viện công tố vào quá trình giải quyết các tranh chấp phi hình sự).

2.3. Nội dung của quyền công tố

Quyền công tố liên quan đến việc thực hiện chức năng buộc tội – một trong ba chức năng cơ bản trong tố tụng hình sự (buộc tội, bào chữa và xét xử). Để thực hiện chức năng buộc tội, các cơ quan của bên buộc tội (bao gồm: điều tra viên, công tố viên, người bị hại, nguyên đơn dân sự) phải tiến hành các hoạt động tố tụng cần thiết theo quy định của pháp luật nhằm khởi tố, điều tra, truy tố người thực hiện hành vi phạm tội và bảo vệ sự buộc tội đó trước Toà án. Như đã đề cập ở trên, quyền công tố là quyền buộc tội nhân danh Nhà nước đối với người đã thực hiện

[2]. Nhà Pháp luật Việt - Pháp, Tố tụng hình sự và vai trò của Viện công tố trong tố tụng hình sự, Nxb. Chính trị quốc gia, 1997, tr. 49, 60

hành vi nguy hiểm cho xã hội bị coi là tội phạm. Vì vậy, nội dung của quyền công tố chỉ bao gồm các hành vi tố tụng do những chủ thể thực hành quyền công tố thực hiện. Những chủ thể này bao gồm: Điều tra viên (dự thẩm), công tố viên và nhân viên của một số cơ quan nhà nước khác được giao thực hiện một số hoạt động điều tra đối với một số tội phạm nhất định (Cơ quan Hải quan, Kiểm lâm, Thuế vụ, Bộ đội Biên phòng, ...).

Căn cứ vào các giai đoạn tố tụng, có thể phân các hành vi tố tụng của các chủ thể này thành các nhóm sau đây:

1) Các hành vi nhằm phát động quyền công tố: Khởi tố vụ án, khởi tố bị can;

2) Các hành vi điều tra nhằm thu thập chứng cứ chứng minh tội phạm ;

3) Các hành vi nhằm truy tố bị can (hoặc đình chỉ vụ án theo quy định của pháp luật);

4) Các hành vi nhằm bảo vệ sự buộc tội đối với bị cáo trước Tòa án (thực hành quyền công tố tại phiên tòa sơ thẩm, phúc thẩm): đọc bản cáo trạng; tham gia xét hỏi, luận tội hoặc kháng nghị, kết luận về bản án bị kháng cáo, kháng nghị; tranh luận và đối đáp với các bên tham gia tranh tụng tại phiên tòa.

Ngoài ra, có quan điểm cho rằng thi hành án hình sự là kết quả của việc thực hiện quyền công tố (truy tố đến cùng)[3] nên các hành vi của Viện công tố và các chủ thể khác ở giai đoạn này cũng là một nội dung của quyền công tố. Chúng tôi cho rằng việc thi hành các phán quyết của Toà án (như đã phân tích ở trên) không liên quan gì đến sự buộc tội, nên các hành vi của Viện công tố và các chủ thể khác ở giai đoạn này không thuộc nội dung của quyền công tố.

3. CHỨC NĂNG, NHIỆM VỤ VÀ HỆ THỐNG CƠ QUAN CÔNG TỐ Ở MỘT SỐ NƯỚC

3.1. Chức năng, nhiệm vụ của cơ quan công tố ở một số nước

Việc làm sáng tỏ chức năng, nhiệm vụ của cơ quan công tố là vấn đề cần thiết vì đây là cơ sở để xác định tên gọi, các nguyên tắc tổ chức, hoạt động cũng như cơ cấu, biên chế của cơ quan công tố nhằm bảo đảm để nó có thể hoàn thành tốt chức năng, nhiệm vụ được giao.

Chức năng, nhiệm vụ của cơ quan công tố được các nước quy định rất khác nhau (mở rộng hoặc thu hẹp) tùy thuộc vào quan niệm, trình độ phát triển kinh tế - xã hội, truyền thống, điều kiện và hoàn cảnh cụ thể của mỗi nước. Thậm chí trong một quốc gia với chế độ chính trị xác định, thì ở mỗi giai đoạn phát triển của nó chức năng, nhiệm vụ cũng như tổ chức và hoạt động của cơ quan công tố cũng có những thay đổi. Ngay cả tên gọi của cơ quan công tố cũng không giống nhau (nước thì gọi là Viện công tố, nước thì là Viện kiểm sát) Ví dụ: ở Việt Nam, từ năm 1945 - 1960 cơ quan công tố gọi là Viện công tố và là một bộ phận cấu thành nằm trong hệ thống Toà án. Từ 1960 đến nay Viện công tố được chuyển thành Viện kiểm sát và chức năng, nhiệm vụ của nó cũng có những thay đổi. Tuy nhiên, khái quát chung, thì cơ quan công tố ở các nước đều được giao thực hiện một số chức năng, nhiệm vụ chung sau đây:

- Thực hiện các công việc cần thiết để điều tra tội phạm;

- Chỉ huy hoặc giám sát hoạt động điều tra của cảnh sát và các cơ quan điều tra khác, phê chuẩn việc bắt giữ, việc khởi tố vụ án, khởi tố bị can;

- Truy tố (hoặc không truy tố bị can) trước Toà án và duy trì quyền công tố (đọc cáo trạng, tiến hành xét hỏi, tranh luận với các bên) tại phiên tòa để bảo vệ sự buộc tội;

- Giám sát hoạt động xét xử của Toà án và đưa ra các yêu cầu đối với Tòa án về áp dụng đúng pháp luật;

- Giám sát việc thi hành án hình sự, việc giam giữ, cải tạo phạm nhân.

Ngoài ra, ở một số nước (như Pháp, Hàn Quốc,...), cơ quan công tố còn tham gia vào quá trình tố tụng dân sự, thương mại hoặc

---

[3]. Nhà Pháp luật Việt - Pháp, Tố tụng hình sự và vai trò của Viện công tố trong tố tụng hình sự, Nxb. Chính trị quốc gia, 1997, tr. 60

giải quyết các tranh chấp hành chính, nếu một bên tham gia tố tụng là cơ quan nhà nước hoặc khi thấy việc tham gia của Viện công tố là cần thiết. Mỗi Viện công tố đều có bộ phận công tố viên chuyên trách để thực hiện công việc này.

Ở một số nước khác, cơ quan công tố chỉ có chức năng công tố và thực hiện các nhiệm vụ liên quan đến chức năng này trong tố tụng hình sự.

3.2. Hệ thống cơ quan công tố ở một số nước

Tuy mỗi nước có một hệ thống pháp luật riêng, nhưng căn cứ vào những đặc điểm chung nhất người ta phân hệ thống pháp luật của các nước trên thế giới thành hai hệ thống pháp luật cơ bản là hệ thống pháp luật lục địa (Pháp, Đức, Nhật, Hàn Quốc,...) và hệ thống pháp luật án lệ (Anh, Hoa Kỳ, Australia,...). Việc tổ chức và hoạt động của hệ thống cơ quan tư pháp nói chung và cơ quan công tố nói riêng cũng rất khác nhau ở mỗi quốc gia. Ở các nước thuộc hệ thống pháp luật lục địa quá trình tố tụng hình sự bao gồm không chỉ giai đoạn xét xử mà cả các giai đoạn khởi tố, điều tra, truy tố. Cơ quan công tố được coi là một bộ phận cấu thành hệ thống tư pháp và quyền công tố được xác định thuộc quyền tư pháp. Trong khi đó ở các nước thuộc hệ thống pháp luật án lệ, quá trình tố tụng hình sự chỉ bao gồm giai đoạn xét xử vụ án và cơ quan công tố thường nằm trong hệ thống hành pháp (trực thuộc Chính phủ). Điểm chung nhất về tổ chức của cơ quan công tố ở các nước là các cơ quan này đều được tổ chức thành một hệ thống độc lập từ trung ương đến các địa phương và thường bao gồm ba cấp phù hợp với hệ thống Toà án, cụ thể là:

- Viện công tố tối cao (là cơ quan cao nhất có vị trí tương đương với Toà án tối cao);

- Viện công tố cấp cao (tương đương với Toà án cấp phúc thẩm, Tòa án cấp cao) bao gồm Viện trưởng, các Phó viện trưởng và các công tố viên được phân thành các phòng chức năng.

- Viện Công tố cấp quận (huyện, khu vực hoặc chuyên ngành có vị trí tương đương với Toà án cấp sơ thẩm) gồm Viện trưởng, các Phó Viện trưởng và các công tố viên.

Bên cạnh những điểm chung, hệ thống cơ quan công tố ở mỗi nước lại có những đặc thù trong tổ chức và hoạt động.

** Hệ thống Viện công tố ở Pháp*: Cơ quan công tố của Pháp được tổ chức ở ba cấp:

- Bộ trưởng Tư pháp là người đứng đầu và là cơ quan cao nhất trong hệ thống cơ quan công tố;

- Viện công tố bên cạnh Toà phúc thẩm (gồm 33 viện). Mỗi Viện công tố này bao gồm Viện trưởng, các Phó Viện trưởng và các công tố viên chịu trách nhiệm giám sát việc áp dụng pháp luật hình sự trong phạm vi quản hạt của Toà phúc thẩm. Viện trưởng trực tiếp hoặc uỷ quyền cho công tố viên đại diện tại Toà phúc thẩm hoặc Toà đại hình trong quản hạt của mình.

- Viện công tố bên cạnh Toà sơ thẩm (181 viện). Mỗi Viện này bao gồm Viện trưởng, các Phó Viện trưởng và các công tố viên. Viện trưởng trực tiếp hoặc uỷ quyền cho công tố viên đại diện tại Toà sơ thẩm thẩm quyền rộng hoặc Toà vi cảnh.

** Hệ thống Viện công tố ở Đức:* Hệ thống Viện công tố ở Đức cũng gồm ba cấp:

- Viện công tố liên bang (ngang quyền với Tòa án Liên bang) do Tổng công tố liên bang đứng đầu.

- Viện công tố bang: mỗi bang có thể có một hoặc một số Viện công tố bang (ngang với Tòa án bang hay Tòa án cấp cao) do Tổng công tố bang đứng đầu. Bộ trưởng tư pháp có quyền giám sát hoạt động của Công tố trưởng và các công tố viên trong bang.

- Viện công tố khu vực (ngang với Tòa án cấp thứ ba và Tòa án tiểu vùng): số lượng Viện công tố khu vực ở mỗi bang được phân bổ khác nhau tuỳ thuộc vào đặc điểm (diện tích, dân số, tính chất,...) của từng địa phương. Ở Đức không tổ chức các Viện kiểm sát quân sự.

* ***Hệ thống Viện công tố ở Nhật Bản***: Hệ thống Viện công tố ở Nhật Bản bao gồm Viện công tố tối cao; Viện công tố cấp cao; Viện công tố địa phương. Viện công tố địa phương, do số lượng công tố viên ít nhất một công tố viên có thể vừa thực hiện công tác điều tra, chỉ đạo việc điều tra của cảnh sát, vừa thực hành quyền công tố trước Tòa án.

* ***Hệ thống Viện công tố ở Hàn Quốc***: Hệ thống Viện công tố ở Hàn Quốc gồm ba cấp:

- Viện công tố tối cao (có vị trí ngang với Tòa án tối cao) do Tổng công tố trưởng đứng đầu;

- 5 Viện công tố cấp cao (tại Seoul, Taejon, Taegu, Pusan và Kuangju);

- 9 Viện công tố khu vực (mỗi Viện công tố khu vực bao gồm một số phân Viện); 12 Viện công tố quận, huyện và 40 Viện công tố chuyên ngành.

* ***Hệ thống Viện kiểm sát ở Trung Quốc***: Trung Quốc là quốc gia có diện tích rộng và dân số đông nhất thế giới, vì vậy hệ thống Viện kiểm sát được tổ chức ở 4 cấp và có nhiều Viện kiểm sát chuyên ngành:

- Viện kiểm sát tối cao (có địa vị ngang với Chính phủ) do Viện trưởng (do Quốc hội bầu có địa vị ngang với Phó Thủ tướng) đứng đầu có nhiệm vụ lãnh đạo tất cả các Viện kiểm sát trong cả nước. Viện kiểm sát tối cao có một số phân viện ở một số địa phương (tương đương như Viện kiểm sát phúc thẩm ở nước ta);

- Các Viện kiểm sát cấp tỉnh (31 Viện);

- 382 Viện kiểm sát khu vực (Viện kiểm sát châu, Viện kiểm sát thị trấn, thị xã);

- 3.131 Viện kiểm sát cấp huyện.

Ngoài ra, còn có các Viện kiểm sát quân sự (ở 03 cấp);Viện kiểm sát đường sắt (ở hai cấp); Viện kiểm sát cải tạo lao động; Viện kiểm sát đặc khu kinh tế, khu công nghiệp (tương đương cấp huyện).

* ***Hệ thống cơ quan công tố ở Anh***: Hệ thống cơ quan công tố ở Anh bao gồm:

- Tổng Chưởng lý (là thành viên Chính phủ nhưng không phải Bộ trưởng Tư pháp) là người đứng đầu hệ thống cơ quan công tố có nhiệm vụ tư vấn về pháp luật cho Hoàng gia, Chính phủ và đại diện cho Nhà nước để giải quyết các vụ tranh tụng về hình sự, các vụ kiện dân sự;

- Viện công tố trung ương: Viện trưởng do Tổng Chưởng lý bổ nhiệm, các công tố viên đều là luật sư bào chữa có thâm niên công tác ít nhất 10 năm;

- Viện công tố Hoàng gia;

- Các Viện công tố địa phương (khoảng 30).

Các Viện công tố chịu sự quản lý của Chính phủ. Chỉ có một số công tố viên là công chức Nhà nước. Số công tố viên còn lại là nhân viên của các Công ty (Văn phòng luật sư) được Nhà nước thuê theo hợp đồng các vụ việc.

* ***Hệ thống cơ quan công tố ở Hoa Kỳ*** [4]: Hệ thống cơ quan công tố ở Hoa Kỳ bao gồm:

- Viện công tố liên bang (thuộc Chính phủ) do Tổng công tố trưởng (do Tổng thống bổ nhiệm và Nghị viện phê chuẩn) đứng đầu. Các công tố viên liên bang do Tổng thống bổ nhiệm;

- Các Viện công tố bang: một số bang Công tố trưởng và các công tố viên bang do Thống đốc bang bổ nhiệm, một số bang khác là do bầu cử. Các công tố viên thường là công chức nhà nước;

- Các Viện công tố địa phương: một số bang công tố viên được bổ nhiệm, một số bang khác lại do bầu cử. Các công tố viên có thể là công chức nhà nước hoặc luật sư tư.

Các Viện công tố hoạt động độc lập với nhau. Viện công tố cấp trên không can thiệp vào công việc của Viện công tố cấp dưới, trừ trường hợp họ đại diện cho liên bang hoặc bang tại phiên tòa xét xử đó.

---

[4]. Một số khuyến nghị về xây dựng Bộ luật Tố tụng Hình sự (sửa đổi), Sổ tay công tác kiểm sát tại Việt Nam (Dự án VIE/95/018 - Tăng cường năng lực kiểm sát tại Việt Nam), VKSNDTC, Hà Nội - 2000, tr.80-82.

**** Hệ thống cơ quan công tố ở Việt Nam thời kỳ 1945 - 1960:***

Sau Cách mạng tháng Tám 1945, các cơ quan công tố ở nước ta nằm trong hệ thống Toà án do Bộ Tư pháp quản lý và được tổ chức ở ba cấp: Các Toà sơ cấp; Các Toà đệ nhị cấp (ở các tỉnh, thành phố) và các Toà Thượng thẩm (ở Bắc Kỳ, Trung Kỳ và Nam Kỳ). Các thẩm phán của Toà sơ cấp và Toà đệ nhị cấp được phân thành thẩm phán xét xử và thẩm phán công tố. Ở các Toà Thượng thẩm có Viện Công tố do Chưởng lý đứng đầu và các công tố viên chuyên trách. Theo Nghị quyết ngày 29/4/1958 của Quốc hội khoá 1 (kỳ họp thứ 8); các Nghị định số 156/TTg và số 321/TTg, các Viện công tố tách khỏi Toà án và Bộ Tư pháp thành hệ thống độc lập bao gồm bốn cấp:

- Viện công tố Trung ương (trực thuộc Hội đồng Chính phủ);
- Các Viện công tố phúc thẩm (Hà Nội, Hải Phòng, Vinh, Khu tự trị Việt Bắc, Khu tự trị Thái Mèo);
- Các Viện công tố tỉnh, thành phố, Khu Hồng Quảng và Khu vực Vĩnh Linh;
- Các Viện công tố huyện và tương đương.

3.3. Nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Viện công tố ở các nước

Ngoài các nguyên tắc chung, Viện công tố ở các nước được tổ chức và hoạt động trên cơ sở một số nguyên tắc đặc thù nhằm bảo đảm cho cơ quan này thực hiện có hiệu quả chức năng, nhiệm vụ theo quy định của pháp luật. Các nguyên tắc này bao gồm:

**Nguyên tắc truy tố hợp thời:* Theo nguyên tắc này Viện công tố có quyền lựa chọn cách thức giải quyết vụ án cho phù hợp và có thể đình chỉ truy tố đối với bị can cả trong trường hợp đã xác định được người phạm tội và hành vi phạm tội đã cấu thành tội phạm. Nguyên tắc này nhằm giảm bớt số vụ án không nghiêm trọng phải đưa ra toà xét xử và bảo đảm sự cân bằng giữa một bên là lợi ích xã hội và một bên là lợi ích cá nhân trong trường hợp việc truy tố vụ việc có thể gây xáo trộn trật tự xã hội hoặc dẫn đến tình trạng nghiêm trọng hơn (ví dụ: việc vợ chồng hoặc hàng xóm xô sát gây thương tích cho nhau; hiếp dâm không gây hậu quả nghiêm trọng;...). Mặt khác, pháp luật quy định chặt chẽ các chế tài cần thiết đối với các trường hợp Viện công tố lạm dụng nguyên tắc này.

** Nguyên tắc độc lập:* Nguyên tắc này bao gồm ba nội dung cơ bản sau đây:

1) Viện công tố là cơ quan duy nhất thực hiện quyền công tố, tự do lựa chọn cách thức điều tra tội phạm và truy tố bị can cho phù hợp. Toà án không có quyền can thiệp vào việc thực hiện quyền công tố, không thể ra lệnh hoặc chỉ thị cho Viện công tố.

2) Các Viện công tố độc lập thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình theo quy định của pháp luật. Viện công tố cấp trên không can thiệp vào việc giải quyết các vụ việc cụ thể của Viện công tố cấp dưới. Để bảo đảm sự thống nhất trong áp dụng pháp luật, sự bình đẳng và công bằng xã hội, Tổng công tố và Viện trưởng Viện công tố cấp trên có quyền ban hành chỉ thị chung (thông tư) giải thích, hướng dẫn áp dụng pháp luật cho các Viện công tố cấp dưới.

3) Viện trưởng Viện công tố có trách nhiệm tổ chức và phân công công tố viên thực hiện quyền công tố đối với các vụ án cụ thể nhưng không can thiệp vào hoạt động của công tố viên. Công tố viên thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình theo quy định của pháp luật và hoàn toàn chịu trách nhiệm trước pháp luật về các quyết định của mình.

** Nguyên tắc không chịu trách nhiệm cá nhân*: Theo nguyên tắc này, cũng như Toà án và thẩm phán, Viện công tố (và công tố viên) không phải chịu án phí hoặc có trách nhiệm bồi thường các thiệt hại do hoạt động của mình gây ra khi thực hiện chức năng, nhiệm vụ theo quy định của pháp luật, trừ trường hợp cố ý phạm tội. Trách nhiệm bồi thường thiệt hại trong những trường hợp này thuộc về Nhà nước.

Các nguyên tắc trên là vấn đề chúng ta có thể tham khảo khi xây dựng hệ thống cơ quan công tố ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

4. TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CƠ QUAN CÔNG TỐ VIỆT NAM TRONG GIAI ĐOẠN CẢI CÁCH TƯ PHÁP

Từ phân tích ở các phần trên về khái niệm, phạm vi và nội dung quyền công tố, chức năng, nhiệm vụ, hệ thống cơ quan công tố; các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Viện công tố ở các nước, chúng tôi có một số kiến nghị và đề xuất về tổ chức và hoạt động của Viện công tố nước ta trong giai đoạn hiện nay, cụ thể là:

4.1. Về chức năng, nhiệm vụ của cơ quan công tố Việt Nam

Chức năng, nhiệm vụ là vấn đề cốt lõi trong tổ chức và hoạt động của Cơ quan công tố. Thực tiễn cho thấy, chức năng và một số nhiệm vụ (chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật) của Viện kiểm sát ở nước ta đã không được xác định rõ ràng, cụ thể và vượt quá khả năng thực tế, do đó hoạt động của Viện kiểm sát những năm qua có nhiều bất cập, vướng mắc và chưa hiệu quả. Vì vậy, vấn đề quan trọng là cần xác định chức năng, nhiệm vụ của cơ quan công tố nước ta cho phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, xu hướng hội nhập và yêu cầu cải cách tư pháp hiện nay. Chúng tôi cho rằng chỉ giao cho cơ quan công tố Việt Nam một chức năng là thực hành quyền công tố phù hợp với tên gọi của nó là Viện công tố.

Mặt khác, hoạt động công tố và hoạt động điều tra là hai công đoạn gắn chặt với nhau, trong đó hoạt động điều tra là khâu đầu tiên có ý nghĩa vô cùng quan trọng mang tính quyết định đối với các giai đoạn tiếp theo của quá trình tố tụng hình sự. Hoạt động công tố là công đoạn tiếp theo của hoạt động điều tra nhằm xác định kết quả điều tra để quyết định truy tố hay không truy tố (buộc tội hay không buộc tội) đối với người thực hiện hành vi phạm tội. Nếu hai công đoạn (hoạt động điều tra và hoạt động công tố) do cùng một chủ thể thực hiện thì chắc chắn hiệu quả sẽ cao hơn. Để bảo đảm cho việc truy tố được kịp thời, chính xác, đúng người, đúng tội, đúng pháp luật, pháp luật của hầu hết các nước đều quy định chức năng, nhiệm vụ của Viện công tố theo hướng giao cho công tố viên nhiệm vụ trực tiếp tiến hành các hoạt động cần thiết để chứng minh tội phạm và tổ chức, chỉ huy hoạt động điều tra của cảnh sát (và các cơ quan điều tra khác). Trong khi đó, ở nước ta hoạt động điều tra tội phạm do cơ quan công an và một số cơ quan khác thực hiện, còn Viện kiểm sát kiểm sát hoạt động điều tra và thực hiện chức năng buộc tội. Đây chính là khâu bất hợp lý trong tổ chức bộ máy của cơ quan tư pháp nước ta và là một trong những nguyên nhân cơ bản dẫn đến sự kém hiệu quả trong đấu tranh phòng chống tội phạm ở nước ta thời gian qua.

Từ phân tích trên chúng tôi cho rằng, bỏ chức năng hoạt động điều tra tội phạm là một nội dung của quyền công tố và trực thuộc Viện công tố. Để thực hiện chức năng công tố, Viện công tố có các nhiệm vụ sau đây:

- Trực tiếp tiến hành các hoạt động cần thiết để điều tra tội phạm;

- Chỉ huy hoạt động điều tra của cảnh sát và các cơ quan điều tra khác; phê chuẩn việc bắt giữ, việc khởi tố vụ án, khởi tố bị can;

- Truy tố (hoặc không truy tố bị can) trước Toà án và thực hành quyền công tố tại phiên tòa để bảo vệ sự buộc tội và yêu cầu Tòa án áp dụng đúng pháp luật;

Ngoài chức năng trên, nhằm bảo vệ lợi ích nhà nước, xã hội và của công dân, sự tuân thủ pháp luật, việc giao cho Viện công tố thực hiện một số nhiệm vụ khác sau đây cũng là cần thiết:

- Giám sát việc thi hành án hình sự, việc giam giữ, cải tạo phạm nhân;

- Giám sát quá trình giải quyết một số vụ việc tranh chấp dân sự, thương mại, hành chính trong trường hợp cần thiết.

Tất nhiên, để có thể thực hiện được các nhiệm vụ trên, nhất là nhiệm vụ chỉ huy hoạt động điều tra của cảnh sát, trước mắt Viện công tố sẽ có những khó khăn nhất định và phải có kế hoạch chuẩn bị chu đáo về mặt tổ chức và nhân sự.

4.2. Về hệ thống cơ quan công tố ở Việt Nam

Căn cứ vào điều kiện địa lý (diện tích và dân số), thực tiễn tổ chức hệ thống các cơ quan công tố từ 1945 đến nay và tiếp thu chọn lọc kinh nghiệm của các nước, chúng tôi cho rằng cần xác định rõ quyền công tố tố ở Việt Nam thuộc quyền tư pháp và Viện công là cơ quan tư pháp như Toà án.

Về tổ chức, các Viện công tố là một hệ thống độc lập và được tổ chức thành [illegible], tương ứng với các cấp của hệ thống Tòa án nhân dân:

- Viện công tố tối cao (tương đương với Tòa án tối cao) đứng đầu là Tổng công tố (do Quốc hội bầu);

- 03 Viện công tố thượng thẩm (hoặc Viện công tố cấp cao) có trụ sở tại Hà Nội, Đà Nẵng và TP Hồ Chí Minh (tương ứng với ba Tòa án thượng thẩm);

- Các Viện công tố phúc thẩm (tương ứng với các Tòa án phúc thẩm không phụ thuộc về đơn vị hành chính);

- Các Viện công tố khu vực (tương đương với các Tòa án khu vực không phụ thuộc về đơn vị hành chính).

Đối với Viện công tố phúc thẩm và Viện công tố khu vực, tuỳ thuộc vào điều kiện địa lý và dân cư có thể thành lập một số Phân Viện công tố để thuận lợi cho hoạt động của Viện và nhân dân. Các Viện công tố có các bộ phận chuyên trách để đảm nhiệm các nhiệm vụ cụ thể của Viện công tố.

Trong hệ thống Viện công tố, còn có các Viện công tố quân sự (gồm ba cấp tương ứng với ba cấp Tòa án quân sự) và có thể thành lập một số Viện công tố chuyên ngành (đường sắt, đặc khu kinh tế,...).

4.3. Các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Viện công tố nước ta

Việc xác định các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Viện công tố ở nước ta cũng là vấn đề vô cùng quan trọng để bảo đảm cho nó hoạt động có hiệu quả. Về vấn đề này chúng tôi xin đề xuất như sau:

1) Cần điều chỉnh các nguyên tắc truyền thống (như nguyên tắc tập trung thống nhất, nguyên tắc pháp chế,...) cho phù hợp với các nguyên tắc khác về tổ chức và hoạt động của Viện công tố (Nguyên tắc truy tố lựa chọn; Nguyên tắc độc lập trong hoạt động tư pháp; Nguyên tắc không chịu trách nhiệm cá nhân);

2) Xác định lại nội dung của nguyên tắc Đảng lãnh đạo đối với các cơ quan tư pháp nói chung và Viện công tố nói riêng. Thực tiễn hoạt động của các cơ quan tư pháp những năm qua cho thấy nguyên tắc này đã bị hiểu sai lệch hoặc bị lạm dụng và đã gây trở ngại không nhỏ đến sự độc lập của Toà án, Viện kiểm sát trong quá trình giải quyết các vụ án. Các tổ chức Đảng của các cơ quan tư pháp cần được tổ chức thành một hệ thống độc lập từ trung ương đến địa phương (tương tự như tổ chức Đảng của quân đội, công an). Đồng thời phải xác định các điều kiện bảo đảm để nguyên tắc này được thực thi trên thực tiễn (Ngân sách hoạt động; nhân sự và chính sách đãi ngộ; phạm vi lãnh đạo của Đảng đối với Toà án và Viện công tố,...).

3) Xây dựng một số nguyên tắc mới sau đây về tổ chức và hoạt động của Viện công tố:

- Nguyên tắc tuỳ nghi truy tố (truy tố lựa chọn);

- Nguyên tắc độc lập trong hoạt động tư pháp;

- Nguyên tắc không chịu trách nhiệm cá nhân.

(Nội dung của các nguyên tắc này đã được đề cập ở phần trên).