

B2Đ
UBKS
AVP
9/1/2019
Thứ
V/KS

VIỆN KIỂM SÁT NHÂN DÂN
TỐI CAO

Số: 355 / VKSTC-V12
V/v: giải đáp vướng mắc về công tác
kiểm sát và giải quyết đơn khiếu nại,
tố cáo trong hoạt động tư pháp

CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

Hà Nội, ngày 25 tháng 01 năm 2019



Kính gửi: - Viện kiểm sát quân sự trung ương;

- Các đơn vị thuộc VKSND tối cao: Vụ 1, Vụ 2, Vụ 3, Vụ 4, Vụ 5, Vụ 6, Vụ 7, Vụ 8, Vụ 9, Vụ 10, Vụ 11, Vụ 13, Thanh tra, Văn phòng, Trường Đại học Kiểm sát Hà Nội, Trường Đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ kiểm sát tại Thành phố Hồ Chí Minh;
- Các VKSND cấp cao 1, 2, 3;
- VKSND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương

VKSND tối cao (Vụ 12) nhận được nhiều ý kiến của VKS các cấp về những vướng mắc trong việc thực hiện công tác tiếp công dân, tiếp nhận, phân loại và xử lý đơn; giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp thuộc thẩm quyền của Viện kiểm sát; kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp. Để thống nhất nhận thức và nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác này trong toàn ngành, VKSND tối cao hướng dẫn, giải đáp một số vấn đề vướng mắc cơ bản, được nhiều Viện kiểm sát quan tâm, cụ thể như sau:

A. NHỮNG VƯỚNG MẮC VỀ NHẬN THỨC PHÁP LUẬT

1. Trường hợp người khiếu nại bị hạn chế hoặc mất năng lực hành vi dân sự thì có thụ lý đơn khiếu nại không? Cơ quan nào xác nhận tình trạng tâm thần của người khiếu nại?

Trả lời:

Hiện nay, Luật Thi hành án hình sự năm 2010 (Điều 151), Luật Thi hành tạm giữ, tạm giam năm 2015 (Điều 45) và Luật Thi hành án dân sự năm 2008 được sửa đổi bổ sung năm 2014 (Điều 141) quy định rõ về việc không được thụ lý giải quyết khiếu nại khi người khiếu nại không có năng lực hành vi dân sự đầy đủ mà không có người đại diện hợp pháp, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác. Trong tố tụng hình sự, tại khoản 5 Điều 5 Thông tư liên tịch số 02/2018/TTLT-VKSTC-TATC-BCA-BQP-BTC-BNN&PTNT ngày 05/9/2018 của Viện trưởng VKSND tối cao, Chánh án TAND tối cao, Bộ trưởng Bộ Công an, Bộ trưởng Bộ Quốc phòng, Bộ trưởng Bộ Tài chính, Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, quy định việc phối hợp thi hành một số quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự về khiếu nại, tố cáo cũng quy định người khiếu nại phải có năng lực hành vi dân sự đầy đủ theo quy định của pháp luật là một trong những điều kiện để cơ quan, người có thẩm quyền thụ lý khiếu nại để giải quyết. Trường hợp người khiếu nại bị hạn chế hoặc mất năng lực hành vi dân sự thì việc khiếu nại có thể được thực hiện bởi người đại diện.

Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015, Luật Tố tụng hành chính năm 2015 và Pháp lệnh số 09/2014/UBTVQH13 trình tự, thủ tục xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính tại Tòa án nhân dân năm 2014 (Pháp lệnh số 09/2014), chưa quy định vấn đề này.

Theo Điều 22 và Điều 24 Bộ luật Dân sự năm 2015, Tòa án là cơ quan duy nhất có thẩm quyền ra quyết định tuyên bố một người mất năng lực hành vi dân sự hoặc hạn chế năng lực hành vi dân sự theo yêu cầu của người có quyền, lợi ích liên quan hoặc của cơ quan, tổ chức hữu quan. Trình tự, thủ tục thực hiện theo quy định tại Chương XXIV (từ Điều 376 đến Điều 380) của Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015.

2. Hiện nay pháp luật có quy định về đình chỉ, tạm đình chỉ, gia hạn thời hạn giải quyết khiếu nại không?

Trả lời:

- Về vấn đề đình chỉ, tạm đình chỉ giải quyết khiếu nại:

Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015, Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015, Luật Tố tụng hành chính năm 2015, Luật Thi hành án hình sự năm 2010, Luật Thi hành tạm giữ, tạm giam năm 2015 và Pháp lệnh số 09/2014 đều không quy định các vấn đề này.

Đối với lĩnh vực Thi hành án dân sự (THADS), Luật THADS năm 2008 được sửa đổi, bổ sung năm 2014 không quy định, nhưng Điều 10 Thông tư 02/2016/TT-BTP ngày 01/02/2016 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp quy định quy trình giải quyết đơn khiếu nại, tố cáo, đề nghị, kiến nghị, phản ánh trong THADS quy định:

“Điều 10. Rút khiếu nại, giải quyết khiếu nại khi có yêu cầu hoãn, tạm đình chỉ, đình chỉ thi hành án

*1. Trường hợp người khiếu nại rút một phần hoặc toàn bộ khiếu nại thì người có thẩm quyền giải quyết ra **Thông báo đình chỉ việc giải quyết khiếu nại** đối với nội dung khiếu nại đã rút và thông báo cho người khiếu nại biết. Việc rút khiếu nại phải được thể hiện bằng văn bản, việc giải quyết khiếu nại kết thúc khi có thông báo đình chỉ.”*

Luật Khiếu nại năm 2011 thì chỉ có quy định đình chỉ việc giải quyết khiếu nại trong trường hợp người khiếu nại rút đơn khiếu nại (Điều 10).

- Về gia hạn giải quyết khiếu nại:

Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 (khoản 1 Điều 474) quy định về việc gia hạn thời hạn giải quyết khiếu nại đối với lệnh giữ người trong trường hợp khẩn cấp, lệnh bắt, quyết định tạm giữ, lệnh tạm giam, quyết định tạm giam, quyết định phê chuẩn việc bắt, quyết định gia hạn tạm giữ, quyết định gia hạn tạm giam và khiếu nại các hành vi thực hiện các lệnh và quyết định đó trong thời hạn từ 24 giờ đến 03 ngày kể từ ngày nhận được khiếu nại.

Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 (Điều 505), Luật Tố tụng hành chính năm 2015 (Điều 333), Luật Thi hành án hình sự năm 2010 (Điều 157), Luật Thi

hành tạm giữ, tạm giam năm 2015 (Điều 50), Luật THADS năm 2008 được sửa đổi bổ sung năm 2014 (Điều 146) có quy định về việc có thể kéo dài thời hạn giải quyết khiếu nại trong trường hợp cần thiết và đối với những vụ việc có tính chất phức tạp.

Riêng Pháp lệnh số 09/2014 không có quy định về việc gia hạn thời hạn giải quyết khiếu nại.

3. Thân nhân của nạn nhân trong vụ tai nạn giao thông dẫn đến chết người đề nghị được sao chụp các tài liệu liên quan đến vụ tai nạn và các căn cứ để không khởi tố vụ án. Đề nghị này có được pháp luật cho phép hay không, cơ quan điều tra, VKS có nghĩa vụ tạo điều kiện cho họ được sao chụp tài liệu không?

Trả lời:

Tại khoản 2 Điều 62 Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 quy định về quyền của bị hại và đại diện của họ, tuy nhiên không quy định về quyền được sao chụp tài liệu trong hồ sơ vụ án.

Tại Điều 82 Bộ luật TTHS năm 2015 quy định: “*Sau khi kết thúc điều tra, nếu có yêu cầu đọc, ghi chép, sao chụp tài liệu trong hồ sơ vụ án liên quan đến việc bào chữa thì cơ quan có thẩm quyền tiến hành tố tụng có trách nhiệm bố trí thời gian, địa điểm để người bào chữa đọc, ghi chép, sao chụp tài liệu trong hồ sơ vụ án*”.

Như vậy, Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 chỉ quy định người bào chữa có quyền yêu cầu đọc, ghi chép và sao chụp những tài liệu trong hồ sơ vụ án liên quan đến việc bào chữa từ khi kết thúc điều tra.

B. VƯƠNG MẮC TRONG HOẠT ĐỘNG THỰC TIỄN

I. Công tác tiếp công dân, phân loại xử lý đơn

1. Trong nội quy tiếp công dân không quy định về việc công dân ghi âm, ghi hình tại nơi tiếp công dân

Trả lời:

Luật Tiếp công dân năm 2013 không quy định về việc cấm ghi âm, ghi hình tại nơi tiếp công dân, do đó trong nội quy tiếp công dân của VKS không thể quy định cấm ghi âm, ghi hình tại nơi tiếp công dân. Tuy nhiên, Luật Tiếp công dân có quy định về nghĩa vụ của người đến khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh phải nghiêm chỉnh chấp hành nội quy tiếp công dân và hướng dẫn của người tiếp công dân (điểm d khoản 2 Điều 7). Vì vậy, tùy từng trường hợp cụ thể, cán bộ tiếp công dân cần có sự linh hoạt trong việc yêu cầu công dân không ghi âm, ghi hình hoặc thực hiện khi được sự đồng ý của cán bộ tiếp công dân.

2. Trong lịch tiếp công dân không nên ghi rõ lịch tiếp công dân của Viện trưởng, chỉ ghi chung là lịch tiếp công dân của lãnh đạo VKS

Trả lời:

Việc này có thể vận dụng được để linh hoạt trong việc Viện trưởng ủy quyền cho Phó Viện trưởng tiếp công dân. Hiện tại, VKSND tối cao cũng đã thực hiện theo hình thức này.

3. Khi nhận đơn khiếu nại, tố cáo ở thời điểm cán bộ bị khiếu nại, tố cáo đã về hưu hoặc chuyển công tác khác hoặc đảm nhiệm vị trí cao hơn (khi ban hành quyết định tố tụng là cấp phó, nhưng đến khi có khiếu nại là cấp trưởng) thì thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo được thực hiện như thế nào?

Trả lời:

Đối với tố cáo, vấn đề này đã được quy định tại khoản 3 Điều 12 Luật Tố cáo năm 2018, cụ thể như sau:

“Điều 12. Nguyên tắc xác định thẩm quyền

3. Tố cáo hành vi vi phạm pháp luật trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ của cán bộ, công chức, viên chức xảy ra trong thời gian công tác trước đây nay đã chuyển sang cơ quan, tổ chức khác hoặc không còn là cán bộ, công chức, viên chức được xử lý như sau:

a) Trường hợp người bị tố cáo là người đứng đầu hoặc cấp phó của người đứng đầu đã chuyển công tác sang cơ quan, tổ chức khác mà vẫn giữ chức vụ tương đương thì do người đứng đầu cơ quan, tổ chức cấp trên trực tiếp của cơ quan, tổ chức quản lý người bị tố cáo tại thời điểm có hành vi vi phạm pháp luật chủ trì giải quyết; người đứng đầu cơ quan, tổ chức cấp trên trực tiếp của cơ quan, tổ chức đang quản lý người bị tố cáo phối hợp giải quyết;

b) Trường hợp người bị tố cáo đã chuyển công tác sang cơ quan, tổ chức khác và giữ chức vụ cao hơn thì do người đứng đầu cơ quan, tổ chức đang quản lý người bị tố cáo chủ trì giải quyết; người đứng đầu cơ quan, tổ chức quản lý người bị tố cáo tại thời điểm có hành vi vi phạm pháp luật phối hợp giải quyết.

Trường hợp người bị tố cáo đã chuyển công tác sang cơ quan, tổ chức khác và là người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu cơ quan, tổ chức đó thì do người đứng đầu cơ quan, tổ chức cấp trên trực tiếp của cơ quan, tổ chức đó chủ trì giải quyết; người đứng đầu cơ quan, tổ chức đã quản lý người bị tố cáo tại thời điểm có hành vi vi phạm pháp luật phối hợp giải quyết;

c) Trường hợp người bị tố cáo đã chuyển công tác sang cơ quan, tổ chức khác mà không thuộc trường hợp quy định tại điểm a và điểm b khoản này thì do người đứng đầu cơ quan, tổ chức quản lý người bị tố cáo tại thời điểm có hành vi vi phạm pháp luật chủ trì giải quyết; người đứng đầu cơ quan, tổ chức đang quản lý người bị tố cáo phối hợp giải quyết;

d) Trường hợp người bị tố cáo không còn là cán bộ, công chức, viên chức thì do người đứng đầu cơ quan, tổ chức quản lý người bị tố cáo tại thời điểm có hành vi vi phạm pháp luật chủ trì giải quyết; người đứng đầu cơ quan, tổ chức có liên quan phối hợp giải quyết.”

Đối với khiếu nại, hiện tại pháp luật chưa có quy định cụ thể về thẩm quyền giải quyết trường hợp người bị khiếu nại đã về hưu hoặc chuyển công tác khác, nhưng có thể tham khảo quy định của Luật Tố cáo năm 2018 (nêu trên) để xác định thẩm quyền giải quyết khiếu nại đối với trường hợp này. Trường hợp người bị khiếu nại đảm nhiệm vị trí cao hơn (ví dụ khi ban hành quyết định tố

tung là Phó Viện trưởng, nhưng khi có khiếu nại quyết định tố tụng đó thì đã là Viện trưởng), theo quy định pháp luật, Viện trưởng vẫn có thẩm quyền giải quyết khiếu nại quyết định tố tụng của Phó Viện trưởng. Tuy nhiên, để bảo đảm tính khách quan thì loại đơn khiếu nại này nên chuyển đến VKS cấp trên trực tiếp để giải quyết.

4. Khó khăn trong việc xử lý đơn kêu oan nêu chung chung không rõ quyết định hoặc hành vi tố tụng nào, trong khi vụ án chưa đưa ra xét xử

Trả lời:

Thực chất đây là đơn khiếu nại các quyết định tố tụng (quyết định khởi tố bị can, lệnh bắt tạm giam...), người khiếu nại cho rằng họ không có tội nhưng vẫn bị khởi tố, bắt giam và quyết định khởi tố, lệnh bắt tạm giam là trái pháp luật xâm hại đến quyền và lợi ích của họ.

Tuy nhiên, theo quy định tại khoản 1 Điều 469 và Điều 470 Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 thì người khiếu nại phải chỉ rõ quyết định, hành vi tố tụng nào bị khiếu nại trong đơn khiếu nại. Do vậy, nếu đơn kêu oan nêu chung chung, không chỉ rõ quyết định tố tụng, hành vi tố tụng nào là trái pháp luật thì không thụ lý, giải quyết theo trình tự giải quyết khiếu nại mà trả lời người có đơn là chờ kết quả xét xử của Tòa án.

5. Khó khăn trong việc thực hiện điểm c khoản 1 Điều 13 Quy chế số 51 vì căn cứ vào Điều 142 Luật THADS không quy định VKS có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo trong THADS

Trả lời:

Luật THADS năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014, 2018) không quy định thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo của VKS, việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong THADS thuộc thẩm quyền của Cơ quan THADS các cấp. VKS chỉ có trách nhiệm kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong THADS của Cơ quan THADS. Tuy nhiên, do pháp luật quy định VKS có chức năng kiểm sát hoạt động THADS, hành chính. Do vậy, nếu trong quá trình thực hiện chức năng kiểm sát có phát sinh khiếu nại, tố cáo đối với hoạt động kiểm sát của VKS thì VKS phải giải quyết. Tại điểm c khoản 1 Điều 13 và điểm c khoản 1 Điều 16 Quy chế số 51 cũng chỉ quy định giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động kiểm sát THADS, hành chính chứ không quy định giải quyết khiếu nại, tố cáo trong THADS, hành chính.

Các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan đến khiếu nại, tố cáo cũng có những quy định về khiếu nại, tố cáo đối với hành vi của Kiểm sát viên nói chung, trong đó có hành vi của Kiểm sát viên trong việc kiểm sát THADS, cụ thể:

Khoản 1 Điều 9 Luật Tổ chức VKSND năm 2014 quy định: “*Cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan phải nghiêm chỉnh chấp hành các quyết định, yêu cầu, kiến nghị, kháng nghị của VKSND; có quyền kiến nghị, khiếu nại, tố cáo các hành vi, quyết định trái pháp luật của VKSND; VKSND phải giải quyết, trả lời theo quy định của pháp luật*”.

Điểm a khoản 1, điểm a khoản 2 Điều 29 Luật Tổ chức VKSND năm 2014 cũng quy định VKSND có thẩm quyền giải quyết *khiếu nại hành vi, quyết định tố tụng, tố cáo hành vi VPPL của người có thẩm quyền của VKSND trong hoạt động thực hành quyền công tố, kiểm sát hoạt động tư pháp*.

Trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo đối với hành vi của Kiểm sát viên trong kiểm sát giải quyết khiếu nại, tố cáo trong THADS thực hiện theo quy định tại “Quy trình giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiểm tra quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật và kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp thuộc thẩm quyền của Viện kiểm sát” ban hành kèm theo Quyết định Quyết định số 546/QĐ-VKSTC ngày 03/12/2018 của Viện trưởng VKSND tối cao (Quy trình số 546).

6. Điểm c khoản 6 Điều 10 Quy chế số 51 quy định việc xử lý đơn tố cáo không đủ điều kiện như không có chữ ký, mạo danh, mặc danh, những đơn đã được xem xét, kết luận theo hướng không xem xét, vậy đề nghị hướng dẫn là lưu đơn hay trả lại đơn

Trả lời:

Đối với loại đơn này tùy thuộc từng dạng đơn để xử lý. Điều 25 Luật Tố cáo năm 2018 quy định về tiếp nhận, xử lý thông tin có nội dung tố cáo như sau:

“1. Khi nhận được thông tin có nội dung tố cáo nhưng không rõ họ tên, địa chỉ của người tố cáo hoặc qua kiểm tra, xác minh không xác định được người tố cáo hoặc người tố cáo sử dụng họ tên của người khác để tố cáo hoặc thông tin có nội dung tố cáo được phản ánh không theo hình thức quy định tại Điều 22 (là bằng đơn hoặc trực tiếp) của Luật này thì cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền không xử lý theo quy định của Luật này.

2. Trường hợp thông tin có nội dung tố cáo quy định tại khoản 1 Điều này có nội dung rõ ràng về người có hành vi vi phạm pháp luật, có tài liệu, chứng cứ cụ thể về hành vi vi phạm pháp luật và có cơ sở để thẩm tra, xác minh thì cơ quan, tổ chức, cá nhân tiếp nhận tiến hành việc thanh tra, kiểm tra theo thẩm quyền hoặc chuyển đến cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền để tiến hành việc thanh tra, kiểm tra phục vụ cho công tác quản lý”.

7. Đề nghị hướng dẫn phân biệt các loại đơn khác ngoài những loại đã nêu trong tài liệu tập huấn năm 2016

Trả lời:

Khái niệm các loại đơn đã được nêu rõ tại các điều luật trong các văn bản luật tương ứng với mỗi lĩnh vực. Ví dụ: khái niệm khiếu nại trong lĩnh vực hành chính được nêu tại Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011; tố cáo được nêu tại Điều 2 Luật Tố cáo năm 2018; kiến nghị, phản ánh được nêu tại khoản 2 Điều 2 Luật Tiếp Công dân năm 2013; tố giác, tin báo về tội phạm và kiến nghị khởi tố được nêu tại Điều 144 Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015, v.v...

Tài liệu tập huấn năm 2016 chỉ phân biệt (so sánh) một số loại đơn mà nội hàm khái niệm của chúng ngoài các điểm khác nhau còn có một số điểm

tương đối giống nhau, dễ bị nhầm lẫn và thường gặp trong thực tiễn phân loại đơn (như: khiếu nại với kiến nghị; tố cáo với tố giác).

8. Kết luận giám định bị khiếu nại thì cơ quan nào giải quyết?

Trả lời:

Tại khoản 9 Điều 41 Luật Giám định tư pháp năm 2012, có hiệu lực từ ngày 01/01/2013 quy định: Bộ, cơ quan ngang bộ quản lý chuyên môn về lĩnh vực giám định tư pháp có nhiệm vụ kiểm tra, thanh tra và giải quyết khiếu nại, tố cáo về tổ chức, hoạt động giám định tư pháp ở lĩnh vực thuộc thẩm quyền quản lý. Đồng thời, tại điểm e khoản 1 Điều 43 Luật Giám định tư pháp năm 2012 quy định Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh có nhiệm vụ: Kiểm tra, thanh tra và giải quyết khiếu nại, tố cáo về giám định tư pháp theo thẩm quyền.

Với quy định trên thì có 02 cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại kết luận giám định tư pháp là bộ, cơ quan ngang bộ và Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh.

II. Công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp

1. VKSND tối cao (Vụ 12) hướng dẫn không giải quyết khiếu nại cáo trạng là trái các quy định tại Danh mục 24 và Thông tư liên tịch 02/2005. Nhận khiếu nại cáo trạng, Phòng 12 chuyển phòng nghiệp vụ trả lời nếu cần thiết, nhưng bị can tiếp tục khiếu nại văn bản trả lời khiếu nại cáo trạng thì có thụ lý giải quyết không? Nếu các phòng nghiệp vụ không trả lời khiếu nại thì đơn khiếu nại cáo trạng xử lý thế nào về chỉ tiêu? tiêu chí nào xác định là “cần thiết” thì trả lời khiếu nại cáo trạng?

Trả lời:

Theo khoản 2 Điều 469 Bộ luật TTHS năm 2015 quy định: “Đối với bản án, quyết định sơ thẩm chưa có hiệu lực pháp luật, bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của Tòa án, cáo trạng hoặc quyết định truy tố, ... nếu có khiếu nại, kháng cáo, kháng nghị thì giải quyết theo quy định tại các chương XXI, XXII, XXIV, XXV, XXVI và XXXI của Bộ luật này”. Tuy nhiên, tại các chương nêu trên không có quy định về thẩm quyền, trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại cáo trạng hoặc quyết định truy tố.

Ngày 05/01/2018, VKSND tối cao (Vụ 12) đã có Hướng dẫn số 04; theo đó, khi nhận được khiếu nại đối với cáo trạng hoặc quyết định truy tố thì VKS không phải giải quyết khiếu nại, đơn vị Kiểm sát và giải quyết đơn khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp của VKS các cấp (đơn vị 12) chuyển đơn đến đơn vị nghiệp vụ của VKS cấp mình hoặc VKS đã ban hành cáo trạng đó xem xét theo hồ sơ vụ án và ban hành văn bản trả lời trong trường hợp cần thiết. Tuy nhiên, một số VKS địa phương vẫn ban hành quyết định giải quyết khiếu nại cáo trạng và hướng dẫn người khiếu nại nếu không đồng ý thì có quyền khiếu nại đến VKS cấp trên. Do đó, ngày 08/3/2018, VKSND tối cao (Vụ 12) đã ban hành Thông báo số 877, rút kinh nghiệm chung trong toàn Ngành.

Danh mục số 24 và Thông tư liên tịch số 02/2005 được ban hành trên cơ sở quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2003, đến nay một số quy định đã

được pháp điển hóa tại Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 và quy định tại Thông tư liên tịch số 02/2018, trong đó có nội dung về khiếu nại cáo trạng như trên.

Khi nhận được khiếu nại cáo trạng, đơn vị 12 chuyển đến đơn vị nghiệp vụ trả lời trong trường hợp cần thiết, nhưng bị can tiếp tục khiếu nại văn bản trả lời khiếu nại cáo trạng thì không thụ lý giải quyết nữa, lý do văn bản trả lời khiếu nại cáo trạng không phải là quyết định giải quyết khiếu nại. Khiếu nại cáo trạng không phải là khiếu nại thuộc thẩm quyền giải quyết của VKS nên không tính vào chỉ tiêu. Nếu các phòng nghiệp vụ không trả lời khiếu nại thì đơn khiếu nại cáo trạng không tính về chỉ tiêu chưa giải quyết khiếu nại. Không có tiêu chí cụ thể nào xác định là “cần thiết” thì trả lời khiếu nại cáo trạng, tùy thuộc vào từng vụ việc cụ thể để xem xét việc trả lời cho phù hợp.

2. Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 quy định người tố cáo và người bị tố cáo được nhận quyết định giải quyết tố cáo; Luật Tố cáo lại quy định việc giải quyết bằng kết luận. Vậy trường hợp nào ban hành quyết định, trường hợp nào ban hành kết luận

Trả lời:

Theo quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015, Thông tư liên tịch số 02/2018 và Luật Thi hành án hình sự năm 2010, việc giải quyết tố cáo trong tố tụng hình sự và Thi hành án hình sự bằng “Quyết định giải quyết tố cáo”; trong các lĩnh vực hoạt động tư pháp khác và lĩnh vực hành chính, việc giải quyết tố cáo bằng “Kết luận nội dung tố cáo”.

3. Khiếu nại Cáo trạng và Kết luận điều tra đã được VKS thụ lý, sau đó Tòa án và VKS trả lại hồ sơ điều tra bổ sung nên Cáo trạng và Kết luận điều tra đã hết hiệu lực, theo Quy chế số 51 thì không định chỉ việc giải quyết khiếu nại. Vậy 2 trường hợp trên giải quyết thế nào?

Trả lời:

Nhu đã nêu trên, VKS không thụ lý giải quyết khiếu nại cáo trạng. Đối với khiếu nại Kết luận điều tra nếu do Thủ trưởng Cơ quan điều tra ký ban hành, thì thuộc thẩm quyền giải quyết của VKS nên VKS phải thụ lý giải quyết. Việc trả hồ sơ điều tra bổ sung chưa làm hết hiệu lực của cáo trạng hoặc kết luận điều tra nên vẫn phải thụ lý. Trường hợp này tốt nhất là có văn bản thông báo cho người khiếu nại chờ kết luận điều tra bổ sung, tránh trường hợp VKS bác đơn khiếu nại, sau đó Cơ quan điều tra lại xử lý khác.

4. Đề nghị hướng dẫn thủ tục, thời hạn, thẩm quyền giải quyết các loại đơn đề nghị, kiến nghị, phản ánh, yêu cầu, vì hiện nay chưa có văn bản nào quy định

Trả lời:

Loại đơn này chưa được quy định cụ thể về thủ tục, thẩm quyền, thời hạn giải quyết trong các văn bản luật, trừ loại đơn đề nghị kháng nghị giám đốc thẩm, tái thẩm đã được quy định rõ trong các đạo luật tương ứng với mỗi lĩnh vực của hoạt động tư pháp. Tuy nhiên, vấn đề này đã đề cập trong các đợt tập huấn trước, trên tinh thần: nếu những đơn đề nghị, kiến nghị, phản ánh, yêu cầu có liên quan đến quyết định, hành vi, chủ trương, chính sách, chức năng, nhiệm vụ của

Ngành thì VKS có liên quan phải tiếp nhận, xem xét, giải quyết và được xác định là đơn thuộc thẩm quyền giải quyết của VKS đó. Đối với việc giải quyết, cần có sự linh hoạt trong quá trình thực hiện, tùy thuộc vào tính chất của từng loại đơn, ưu tiên những loại đơn nhạy cảm (ví dụ: đơn bức xúc, kéo dài, vượt cấp, liên quan đến nhiệm vụ chính trị, có sự chỉ đạo của cơ quan, người có thẩm quyền hoặc được dư luận, báo chí quan tâm...), cụ thể:

- Về thẩm quyền giải quyết: nếu nội dung đơn liên quan trực tiếp đến hoạt động của VKS nào thì VKS đó xem xét, giải quyết; nếu thấy nội dung đơn phức tạp hoặc chưa rõ về thẩm quyền giải quyết thì báo cáo xin ý kiến VKS cấp trên hoặc cấp ủy cùng cấp.

- Về thủ tục giải quyết: nếu vụ việc đơn giản thì Viện trưởng VKS giao một đơn vị có nhiệm vụ tương ứng với nội dung đơn để tham mưu giải quyết; nếu vụ việc nhạy cảm, phức tạp thì có thể vận dụng quy trình trong thủ tục giải quyết khiếu nại hoặc tố cáo để giải quyết đảm bảo tính thận trọng, khách quan, có cơ sở vững chắc (việc vận dụng này là linh hoạt, không phải là bắt buộc và không bị giới hạn bởi luật).

- Về thời hạn giải quyết: tùy tính chất vụ việc mà Viện trưởng quyết định về tiến độ và thời gian giải quyết cho phù hợp.

5. Đề nghị có cơ chế ràng buộc hiệu quả giữa đơn vị chủ trì với đơn vị phối hợp trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo

Trả lời:

Vấn đề này cơ bản đã được quy định tại Quy chế số 51, tuy nhiên quá trình thực hiện cần xây dựng được một cơ chế, trong đó có cả quy định và chế tài trong quan hệ phối hợp giữa đơn vị chủ trì với đơn vị phối hợp giải quyết khiếu nại, tố cáo. Để giải quyết được vấn đề này cần có sự quan tâm lãnh đạo, chỉ đạo từ phía Viện trưởng và lãnh đạo VKS các cấp; đơn vị 12 cần chủ động tham mưu giúp lãnh đạo VKS cấp mình xây dựng quy chế/quy định về quan hệ phối hợp giữa các đơn vị nghiệp vụ cùng cấp trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo; trong đó, quy định cụ thể về nhiệm vụ và thời hạn thực hiện nhiệm vụ của đơn vị chủ trì, đơn vị phối hợp, trách nhiệm của lãnh đạo Viện phụ trách khôi, biện pháp chế tài về đánh giá, xếp loại thi đua... trong công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo.

6. Việc phân công chủ trì, phối hợp giải quyết khiếu nại, tố cáo trong việc giữ người trong trường hợp khẩn cấp, bắt, tạm giữ, tạm giam trong Quy chế số 51 không thống nhất với Hướng dẫn số 2307/VKSTC-V8 ngày 16/6/2016 của VKSND tối cao (Vụ 8)

Trả lời:

Tại mục 5 Hướng dẫn số 2307/VKSTC-V8 ngày 16/6/2016 của VKSND tối cao có hướng dẫn về việc giao đơn vị 12 giải quyết khiếu nại, tố cáo liên quan đến việc giữ người trong trường hợp khẩn cấp, bắt, tạm giữ, tạm giam, kể từ ngày 01/7/2016 là chưa phù hợp với Quy chế số 51, vì đơn vị 12 chỉ chủ trì giải quyết loại đơn khiếu nại này khi đã có quyết định giải quyết lần 1 của VKS cấp dưới, còn nếu là khiếu nại lần đầu đối với quyết định, hành vi liên quan đến

việc giữ người trong trường hợp khẩn cấp, bắt, tạm giữ, tạm giam thì do các đơn vị nghiệp vụ kiểm sát điều tra tương ứng với loại án đó chủ trì giải quyết, đơn vị 12 chỉ phối hợp. Riêng đối với tố cáo hành vi liên quan đến việc bắt khẩn cấp, tạm giữ, tạm giam thì chỉ có một cấp giải quyết và đơn vị chủ trì giải quyết tố cáo là các đơn vị nghiệp vụ kiểm sát điều tra tương ứng.

7. Đơn không đủ điều kiện kiểm tra quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật có trả lời người khiếu nại không; VKSND tỉnh đã ra kết luận kiểm tra và thông báo cho người khiếu nại, nhưng người khiếu nại tiếp tục gửi đơn tới các cơ quan Trung ương, VKSND tối cao tiếp tục chuyển đơn cho VKSND tỉnh mặc dù đã có báo cáo, đề nghị có hướng dẫn cụ thể việc xử lý loại đơn này

Trả lời:

Khi xác định đơn không đủ điều kiện kiểm tra quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật theo quy định tại Điều 14 Quy chế số 51 thì lưu đơn để theo dõi; trường hợp cần thiết (người khiếu nại tiếp tục có đơn) thì có văn bản trả lời không có cơ sở để xem xét kiểm tra quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật. Trường hợp VKSND tỉnh đã ra kết luận kiểm tra và thông báo cho người khiếu nại, nhưng người khiếu nại tiếp tục gửi đơn tới các cơ quan Trung ương, kể cả VKSND tối cao, sau đó các cơ quan này chuyển cho VKSND tỉnh thì xử lý như sau:

- Nếu đơn khiếu nại nêu rõ việc khiếu nại đã được kiểm tra, hoặc đơn gửi kèm theo văn bản kết luận kiểm tra thì lưu đơn;
- Nếu đơn khiếu nại không nêu rõ việc khiếu nại đã được kiểm tra và không kèm theo văn bản kết luận kiểm tra thì có văn bản Thông báo kết quả kiểm tra cho cơ quan đã chuyển đơn biết.

8. Khoản 3, Điều 13 Quy chế số 51 quy định việc tổ chức đối thoại với người khiếu nại, người bị khiếu nại, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan khi kết quả xác minh nội dung khiếu nại khác với yêu cầu người khiếu nại là chưa phù hợp vì thời hạn giải quyết ngắn, không đủ thời gian dành cho đối thoại; khi mời gặp trực tiếp đối thoại mà người khiếu nại hoặc đương sự có liên quan không đến thì xử lý thế nào?

Trả lời:

Đây là quy định được kế thừa từ Luật Khiếu nại năm 2011 và các văn bản của Đảng, Nhà nước về cơ chế đối thoại trong quá trình giải quyết khiếu nại, là thủ tục cần thiết để đảm bảo tính khách quan, thận trọng, có căn cứ vững chắc khi kết luận vụ việc trong trường hợp kết quả xác minh khác với đề nghị của người khiếu nại. Trường hợp mời đương sự không đến đối thoại, thì vẫn tiếp tục tiến hành các thủ tục giải quyết theo quy định chung, mà không được ra quyết định đình chỉ việc giải quyết khiếu nại; đây là trường hợp đương sự tự từ bỏ quyền được đối thoại của mình. Trường hợp VKS mời người khiếu nại đến để cung cấp thông tin tài liệu nhằm làm rõ nội dung khiếu nại, nếu đã mời đến lần thứ 2 nhưng người khiếu nại vẫn không đến thì không thụ lý giải quyết.

9. Thời hạn giải quyết đơn khiếu nại cần được hiểu như thế nào? tính từ ngày tháng ghi trên dấu bưu điện hay từ ngày nhận đơn khiếu nại do bộ phận văn thư chuyển đến?

Trả lời:

Thời gian ghi theo dấu bưu điện dùng để tính thời hiệu khiếu nại. Thời hạn giải quyết khiếu nại tính từ ngày cơ quan có thẩm quyền giải quyết tiếp nhận đơn có đủ điều kiện thụ lý.

10. Đề nghị hướng dẫn trường hợp khiếu nại có quy định thời gian giải quyết từ 24h đến 03 ngày theo quy định tại khoản 3 Điều 13 Quy chế 51

Trả lời:

Khoản 1 Điều 474 Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 quy định:

“Khiếu nại đối với lệnh giữ người trong trường hợp khẩn cấp, lệnh bắt, quyết định tạm giữ, lệnh tạm giam, quyết định tạm giam, quyết định phê chuẩn việc bắt, quyết định gia hạn tạm giữ, quyết định gia hạn tạm giam và khiếu nại các hành vi thực hiện các lệnh và quyết định đó phải được giải quyết ngay trong thời hạn 24 giờ kể từ khi nhận được khiếu nại. Trường hợp cần phải có thời gian để xác minh thêm thì thời hạn giải quyết không được quá 03 ngày kể từ ngày nhận được khiếu nại.”

Khoản 2 Điều 474 Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 quy định “Viện trưởng VKS có trách nhiệm giải quyết khiếu nại quyết định, hành vi tố tụng trong việc giữ người trong trường hợp khẩn cấp, bắt, tạm giữ, tạm giam trong giai đoạn điều tra, truy tố”.

Như vậy, Viện trưởng VKS có thẩm quyền có trách nhiệm giải quyết khiếu nại quyết định, hành vi tố tụng được nêu tại Khoản 1 Điều 474 Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 trong thời hạn 24 giờ hoặc 03 ngày. Hiện nay, không có quy trình riêng để giải quyết khiếu nại nêu trên. VKS các cấp vẫn thực hiện trình tự, thủ tục quy định tại Quy chế số 51 và Quy trình số 546. Các đơn vị, bộ phận có liên quan thuộc VKS các cấp cần phối hợp chặt chẽ để bảo đảm thời hạn giải quyết khiếu nại theo quy định.

11. Việc quy định giải quyết khiếu nại đối với quyết định, hành vi của Viện trưởng VKS trong Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 chỉ giải quyết 01 lần là bất bình đẳng với người khiếu nại.

Trả lời:

Khoản 2 Điều 476 Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 quy định:

“Khiếu nại đối với quyết định, hành vi tố tụng của Viện trưởng VKS do VKS cấp trên trực tiếp xem xét, giải quyết trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày nhận được khiếu nại. Quyết định giải quyết của Viện trưởng VKS cấp trên trực tiếp là quyết định có hiệu lực pháp luật”.

Như vậy, trong tố tụng hình sự, luật không quy định giải quyết khiếu nại lần 2 đối với quyết định, hành vi tố tụng của Viện trưởng VKS. Quy định này được kế thừa từ Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2003. Đối với những khiếu nại được giải quyết 02 lần thì cấp giải quyết khiếu nại cao nhất cũng chỉ đến Viện

trưởng VKS cấp trên. Do đó, quy định về giải quyết khiếu nại đối với quyết định, hành vi của Viện trưởng VKS chỉ giải quyết 01 lần là phù hợp với các quy định khác của BLTTHS năm 2015. Ngoài ra, tại Điều 14 Quy chế số 51 đã quy định cơ chế kiểm tra quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật.

12. Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 không quy định thẩm quyền, trình tự, thủ tục giải quyết tố cáo lần 2, đề nghị hướng dẫn về nội dung này.

Trả lời:

Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 chỉ quy định giải quyết tố cáo 1 lần duy nhất tại Điều 481, không có tố cáo lần 2 nên cần thực hiện đúng theo quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự.

13. Khi tiến hành thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo có phải ban hành quyết định phân công xác minh hay không, quyết định phân công do lãnh đạo Viện phụ trách đơn vị ký hay Viện trưởng ký

Trả lời:

Việc ban hành quyết định phân công xác minh nội dung khiếu nại, tố cáo được thực hiện theo Quy trình số 546. Quyết định phân công xác minh được thực hiện theo mẫu trong “Hệ thống mẫu sử dụng trong công tác kiểm sát và giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp của ngành KSND” ban hành kèm theo Quyết định số 204 ngày 01/6/2017 của Viện trưởng VKSND tối cao.

14. Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 và Luật Tố tụng hành chính năm 2015 chưa quy định về trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo, đề nghị VKSND tối cao kiến nghị UBTVQH hướng dẫn bổ sung thêm

Trả lời:

Trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo trong tố tụng dân sự và tố tụng hành chính thuộc trách nhiệm của Viện trưởng VKS được thực hiện theo các quy định trong Quy trình số 546. Việc sửa đổi, bổ sung Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 và Luật Tố tụng hành chính năm 2015 để bổ sung quy định về trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền của Quốc hội. Ủy ban thường vụ Quốc hội không hướng dẫn thực hiện Luật mà chỉ có thẩm quyền giải thích luật.

III. Công tác kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp

1. Khó xác định được “có dấu hiệu vi phạm” hoặc “có căn cứ kết luận vi phạm” để áp dụng các biện pháp quy định tại điểm a, b, c khoản 1 Điều 18 Quy chế số 51, đề nghị hướng dẫn

Trả lời:

Dấu hiệu vi phạm trong giải quyết khiếu nại, tố cáo của các cơ quan có thẩm quyền thể hiện ở việc có chấp hành đúng, đủ quy định của pháp luật về thẩm quyền, trình tự, thủ tục, thời hạn, hình thức, nội dung giải quyết khiếu nại, tố cáo hay không. Tuy nhiên, việc xác định dấu hiệu vi phạm ban đầu của cơ quan có thẩm quyền trong giải quyết khiếu nại, tố cáo để áp dụng các biện pháp kiểm sát chủ yếu là việc chấp hành quy định về thẩm quyền, trình tự, thủ tục,

thời hạn, còn nội dung giải quyết khó phát hiện, chỉ khi có đầy đủ hồ sơ, tài liệu về giải quyết khiếu nại, tố cáo mới có thể kết luận được vi phạm.

2. Đề nghị hướng dẫn khi có căn cứ kết luận vi phạm thì ban hành kiến nghị; khi tiến hành kiểm tra việc thực hiện kiến nghị, nếu xác định cơ quan được kiểm sát không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ kiến nghị thì mới ban hành kháng nghị.

Trả lời:

Điều 5 Luật Tổ chức VKSND năm 2014 quy định đối với các trường hợp vi phạm nghiêm trọng thì kháng nghị, vi phạm ít nghiêm trọng thì kiến nghị và tại Điều 30 quy định khi kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp được thực hiện quyền kiến nghị, kháng nghị theo quy định của pháp luật. Theo các quy định tại Điều 343 Luật Tố tụng hành chính năm 2015, Điều 515 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015, Điều 159 Luật THADS năm 2007, được sửa đổi, bổ sung năm 2014, khi tiến hành kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong các lĩnh vực này, VKS có quyền kiến nghị. Đối với lĩnh vực Thi hành án hình sự do Luật Thi hành án hình sự năm 2010 không quy định rõ nên có thể căn cứ vào Điều 5 Luật Tổ chức VKSND năm 2014 và mức độ vi phạm để kiến nghị hay kháng nghị. Riêng trong tố tụng hình sự, VKS được quyền ban hành kiến nghị, kháng nghị.

Tuy vậy, căn cứ để thực hiện 02 quyền này dựa vào tiêu chí “tính chất của vi phạm” trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo là ít nghiêm trọng hay nghiêm trọng. Không thể căn cứ vào giai đoạn nào của công tác kiểm sát để ban hành kháng nghị hay kiến nghị, tức là không thể hướng dẫn chỉ ban hành kháng nghị sau khi đã kiểm tra việc thực hiện kiến nghị mà thấy cơ quan được kiểm sát không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ kiến nghị.

3. Đề nghị hướng dẫn kỹ năng nhận dạng vi phạm về thẩm quyền giải quyết cần có thêm trường hợp vi phạm về thẩm quyền ký văn bản giải quyết khiếu nại, tố cáo

Trả lời:

Để xác định được vi phạm về thẩm quyền ký trước hết phải xác định được chính xác quyết định, hành vi tố tụng của chủ thể bị khiếu nại, tố cáo, sau đó căn cứ vào quy định của pháp luật chuyên ngành để xác định vi phạm. Ví dụ:

- Trong Tố tụng hình sự: Khiếu nại đối với quyết định, hành vi tố tụng của Điều tra viên, Cán bộ điều tra, Phó Thủ trưởng Cơ quan điều tra (trừ khiếu nại về việc giữ người trong trường hợp khẩn cấp, bắt, tạm giữ, tạm giam) do Thủ trưởng Cơ quan điều tra xem xét, giải quyết. Như vậy, nếu người giải quyết khiếu nại ký theo chức danh Phó Thủ trưởng Cơ quan điều tra mà không có văn bản ủy quyền, hoặc ký theo chức danh quản lý hành chính (Trưởng Công an, Trưởng phòng, Phó Trưởng phòng) là sai thẩm quyền.

Khiếu nại các quyết định tố tụng của Cơ quan điều tra đã có phê chuẩn của VKS thì do VKS giải quyết khiếu nại. Nếu Cơ quan điều tra giải quyết khiếu nại là sai thẩm quyền.

Tố cáo hành vi tố tụng của người được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra do VKS thực hành quyền công tố, kiểm sát điều tra có thẩm

quyền xem xét giải quyết. Nếu cấp trưởng của cơ quan được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra giải quyết tố cáo là sai thẩm quyền.

- Trong Tố tụng dân sự, hành chính: Tố cáo hành vi vi phạm pháp luật của Phó Chánh án Tòa án do Chánh án Tòa án trên một cấp trực tiếp giải quyết. Nếu người giải quyết tố cáo là Chánh án Tòa án cùng cấp là sai thẩm quyền.

- Trường hợp ủy quyền giải quyết khiếu nại mà pháp luật không quy định được ủy quyền như: Viện trưởng VKS ủy quyền cho Kiểm sát viên, Thủ trưởng Cơ quan điều tra ủy quyền cho Điều tra viên, Thủ trưởng cơ quan Thi hành án ủy quyền cho Chấp hành viên để giải quyết khiếu nại... .

4. Luật không quy định các cơ quan tư pháp khi thụ lý, giải quyết khiếu nại, tố cáo phải gửi văn bản thông báo thụ lý cho VKS, nên gặp khó khăn trong công tác kiểm sát.

Trả lời:

Hiện tại quy định việc gửi thông báo thụ lý khiếu nại, tố cáo cho VKS mới được quy định trong tố tụng hình sự, tại khoản 2 Điều 8 và khoản 2 Điều 12 Thông tư liên tịch số 02/2018, cụ thể là: “Trong thời hạn 03 ngày, kể từ ngày thụ lý... Cơ quan điều tra, cơ quan được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra, Tòa án phải gửi thông báo thụ lý... cho VKS cùng cấp hoặc VKS có thẩm quyền để kiểm sát...”. Trong tố tụng dân sự, tố tụng hành chính, THADS và Thi hành án hình sự không có quy định các cơ quan tư pháp có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo phải gửi thông báo thụ lý cho VKS.

Việc phát hiện dấu hiệu vi phạm, ngoài đơn khiếu nại, tố cáo còn nhiều nguồn khác như: Thông qua phương tiện thông tin đại chúng phản ánh; qua nghiên cứu báo cáo của cơ quan có thẩm quyền về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo; qua việc thực hiện quy chế phối hợp trong công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo giữa VKS với các cơ quan tư pháp khác; Thông qua kết quả giải quyết khiếu nại, tố cáo mà các cơ quan tư pháp gửi đến VKS theo quy định; Thông qua việc thực hiện công tác thực hành quyền công tố và kiểm sát hoạt động tư pháp. Tuy nhiên, chủ yếu việc phát hiện dấu hiệu vi phạm hiện nay là thông qua đơn khiếu nại, tố cáo của công dân.

5. Trường hợp Tòa án cùng cấp đã giải quyết khiếu nại, VKS yêu cầu cung cấp hồ sơ nhưng hồ sơ đã chuyển Tòa án cấp trên thì xử lý như thế nào, VKS cấp nào có thẩm quyền kiến nghị

Trả lời:

Trường hợp này, VKS cùng cấp không nên yêu cầu cung cấp hồ sơ, tài liệu giải quyết khiếu nại, tố cáo để kiểm sát; nếu đã ban hành văn bản yêu cầu cung cấp hồ sơ, tài liệu thì báo cáo VKS cấp trên để theo dõi việc giải quyết khiếu nại này của Tòa án cấp trên, VKS đã ban hành văn bản yêu cầu không tiến hành kiểm sát việc giải quyết khiếu nại của Tòa án cấp trên. Khi Tòa án cấp trên giải quyết khiếu nại, Tòa án cấp trên sẽ xử lý đối với quyết định giải quyết khiếu nại của Tòa án cấp dưới. Nếu quyết định giải quyết khiếu nại của Tòa án cấp trên có vi phạm pháp luật thì VKS cùng cấp thực hiện quyền kiểm sát ngang cấp để kiến nghị yêu cầu Tòa án cùng cấp khắc phục vi phạm nếu có.

6. Đơn khiếu nại, tố cáo Công an xã đánh người thì có kiểm sát việc giải quyết không?

Trả lời:

Công an xã hiện tại không phải là cơ quan, người tiến hành tố tụng, hành vi vi phạm nêu trên không phải là đối tượng kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp.

7. Đối với 3 quyền yêu cầu tại khoản 1 Điều 18 Quy chế số 51 muốn thực hiện phải có điều kiện là “có dấu hiệu vi phạm”, hoặc “có yêu cầu của cơ quan có thẩm quyền”, nếu chỉ kiểm sát các quyết định giải quyết, không nghiên cứu hồ sơ sẽ khó xác định việc giải quyết đúng hay sai về trình tự, thủ tục. Cơ quan điều tra không có đơn khiếu nại, tố cáo nào thuộc thẩm quyền giải quyết thì có trực tiếp kiểm sát không?

Trả lời:

Về nguyên tắc, khi tiến hành kiểm sát là phải có khiếu nại, tố cáo và việc giải quyết khiếu nại, tố cáo. Nếu xác định cơ quan tư pháp không có khiếu nại, tố cáo thì không tiến hành các biện pháp kiểm sát. Việc yêu cầu phải xác định cơ quan tư pháp có dấu hiệu vi phạm trong giải quyết khiếu nại, tố cáo làm căn cứ để tiến hành kiểm sát là nhằm nâng cao hiệu quả công tác kiểm sát, hạn chế lạm quyền. Khi áp dụng các biện pháp yêu cầu không bắt buộc phải thực hiện theo tuần tự, việc áp dụng biện pháp yêu cầu nào thì phải căn cứ thực tế mức độ vi phạm cũng như quá trình giải quyết khiếu nại, tố cáo của các cơ quan tư pháp.

8. Chỉ tiêu kiểm sát 70% vụ việc trở lên là khó, vì đơn vị 12 chỉ phối hợp kiểm sát

Trả lời:

Điều 17 Quy chế số 51 quy định: “Đơn vị Kiểm sát và giải quyết đơn khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp (đơn vị 12) có nhiệm vụ chủ trì, phối hợp với các đơn vị nghiệp vụ khác tham mưu giúp Viện trưởng VKS cấp mình kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong tố tụng hình sự, tố tụng dân sự, tố tụng hành chính; kiểm sát việc giải quyết khiếu nại đối với hành vi của người có thẩm quyền của TAND trong việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính.

Đơn vị Kiểm sát việc tạm giữ, tạm giam và thi hành án hình sự (đơn vị 8) có nhiệm vụ chủ trì, phối hợp với đơn vị 12 tham mưu giúp Viện trưởng VKS cấp mình kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong thi hành án hình sự.

Đơn vị Kiểm sát thi hành án dân sự (đơn vị 11) có nhiệm vụ chủ trì, phối hợp với đơn vị 12 tham mưu giúp Viện trưởng VKS cấp mình tiến hành kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong thi hành án dân sự, thi hành án hành chính”.

Như vậy, chỉ có 03 đơn vị nêu trên (đơn vị 8, 11, 12) có trách nhiệm chủ trì kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp, không phải riêng đơn vị 12; chỉ tiêu kiểm sát 70% là số khiếu nại, tố cáo được VKS kiểm sát việc giải quyết (chung của 03 đơn vị) trên tổng số khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền giải quyết của các cơ quan có thẩm quyền.

9. Thông tư liên tịch 02, 03 về tố tụng dân sự và tố tụng hành chính quy định biện pháp kiểm sát yêu cầu cung cấp hồ sơ, tài liệu, nhưng Quy chế số 51 chưa quy định, đề nghị sửa đổi, bổ sung Quy chế số 51

Trả lời:

Căn cứ Thông tư liên tịch số 03, số 04 ngày 01/8/2012 của TAND tối cao và VKSND tối cao hướng dẫn thi hành Bộ luật Tố tụng dân sự và Luật Tố tụng hành chính cũ thì VKS chỉ có quyền áp dụng 02 biện pháp yêu cầu là: Yêu cầu ra văn bản giải quyết khiếu nại, tố cáo và yêu cầu kiểm tra việc giải quyết khiếu nại, tố cáo. Do vậy, Quy chế số 51 chỉ quy định khi VKS tiến hành kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của Tòa án trong 02 lĩnh vực này được áp dụng 02 biện pháp yêu cầu.

Hiện nay, Thông tư liên tịch số 02 và số 03 ngày 31/8/2016 quy định việc phối hợp giữa VKSND và TAND trong việc thi hành một số quy định của Bộ luật Tố tụng dân sự và Luật Tố tụng hành chính năm 2015 thì VKS được áp dụng cả biện pháp yêu cầu cung cấp hồ sơ, tài liệu. Tuy nhiên, Thông tư liên tịch số 02, 03 ngày 31/8/2016 được ban hành sau Quy chế số 51 và có hiệu lực cao hơn nên thực hiện theo Thông tư liên tịch, VKSND tối cao sẽ xem xét sửa đổi, bổ sung Quy chế số 51 sau.

10. Pháp luật quy định không trực tiếp kiểm sát giải quyết khiếu nại, tố cáo trong THADS; Vụ 11, Vụ 12 chỉ hướng dẫn khi kiểm sát THADS có thể yêu cầu cơ quan THADS cung cấp hồ sơ giải quyết khiếu nại, tố cáo, việc này hạn chế phạm vi kiểm sát và khó thực hiện chỉ tiêu kiểm sát trực tiếp, vì đây là lĩnh vực có nhiều vi phạm.

Trả lời:

Theo quy định tại Điều 159 Luật THADS sửa đổi, bổ sung năm 2014, khi kiểm sát việc tuân theo pháp trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo về THADS, VKS có quyền yêu cầu, kiến nghị, không quy định biện pháp trực tiếp kiểm sát như Bộ luật Tố tụng hình sự. Như vậy, khi kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong THADS, VKS có quyền áp dụng 03 biện pháp yêu cầu, không trực tiếp kiểm sát. Tuy nhiên, khi trực tiếp kiểm sát công tác thi hành án dân sự theo Điều 28 Luật Tổ chức VKSND năm 2014, VKS có thể kết hợp biện pháp yêu cầu Cơ quan thi hành án cung cấp hồ sơ giải quyết khiếu nại, tố cáo để kiểm sát.

11. Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 và Quy chế số 51 không quy định điều kiện trực tiếp kiểm sát, đề nghị hướng dẫn cụ thể.

Trả lời:

Điều 18 Quy chế số 51 chỉ quy định các điều kiện để áp dụng các biện pháp yêu cầu, không quy định điều kiện trực tiếp kiểm sát. Tại Thông tư liên tịch số 02/2018 và Quy trình số 546 đã quy định VKS áp dụng biện pháp trực tiếp kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong các trường hợp sau:

- Khi nhận được đơn khiếu nại, tố cáo và qua nghiên cứu nội dung đơn phát hiện dấu hiệu vi phạm của cơ quan có thẩm quyền trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo;
- Theo yêu cầu của cơ quan có thẩm quyền, kèm theo đơn khiếu nại, tố cáo;

- Căn cứ xác định cơ quan có thẩm quyền có dấu hiệu vi phạm trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo;

12. Chỉ tiêu 01 cuộc kiểm sát trực tiếp là khó thực hiện, nhất là VKS cấp huyện vì cơ quan tư pháp không có đơn, vậy khi thực hiện các biện pháp kiểm sát khác có tính chỉ tiêu kiểm sát không?

Trả lời:

Chỉ tính chỉ tiêu trực tiếp kiểm sát, có thể kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong một thời điểm hoặc đối với 01 vụ việc. Qua nắm thông tin, xác định cơ quan dự kiến trực tiếp kiểm sát không có đơn khiếu nại, tố cáo thì không trực tiếp kiểm sát. Nhưng VKS đó phải báo cáo lý do không tiến hành trực tiếp kiểm sát đến VKS cấp trên trực tiếp để biết theo dõi.

13. Điều 30 Luật Tổ chức VKSND năm 2014 quy định VKS kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của các cơ quan tư pháp cùng cấp và cấp dưới, nhưng gặp khó khăn vì chưa có văn bản quy phạm pháp luật làm căn cứ pháp lý để thực hiện

Trả lời:

Điều 30 Luật tổ chức VKSND năm 2014 quy định:

“1. Trực tiếp kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp tại cơ quan có thẩm quyền theo quy định của pháp luật.

2. Yêu cầu cơ quan có thẩm quyền ra quyết định giải quyết khiếu nại, kết luận nội dung tố cáo; kiểm tra việc giải quyết khiếu nại, tố cáo về hoạt động tư pháp của cấp mình và cấp dưới, thông báo kết quả cho VKSND; cung cấp hồ sơ, tài liệu có liên quan cho VKSND”. Để tiến hành kiểm sát, ngoài căn cứ quy định trên, còn phải căn cứ vào quy định của các luật chuyên ngành. Cụ thể:

Về biện pháp trực tiếp kiểm sát: Theo pháp luật hiện hành, VKS chỉ có quyền trực tiếp kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong tố tụng hình sự và Thi hành án hình sự. Thẩm quyền kiểm sát đối với Cơ quan điều tra, Tòa án, cơ quan được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra cùng cấp và cấp dưới được quy định tại Khoản 1 Điều 483 Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 và Thông tư liên tịch số 02/2018; còn trong Thi hành án hình sự không quy định VKS kiểm sát cơ quan cùng cấp và cấp dưới. Do vậy, để phù hợp với thẩm quyền trực tiếp kiểm sát, khoản 1 Điều 17 Quy chế số 51 đã quy định: “VKS các cấp kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp của các cơ quan có thẩm quyền cùng cấp và cấp dưới theo quy định của pháp luật”.

Về biện pháp yêu cầu: Hiện tại hầu hết các lĩnh vực đều quy định VKS kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo cùng cấp và cấp dưới. Cụ thể: Khoản 1 Điều 483 Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015; Điều 515 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015; Điều 343 Luật Tố tụng hành chính năm 2015; Điều 159 Luật THADS được sửa đổi, bổ sung năm 2014; Khoản 2 Điều 142 Luật Thi hành án hình sự năm 2010.

14. Theo quy định của một số văn bản pháp luật tương ứng thì không bắt buộc cơ quan bị kiến nghị phải ban hành văn bản chấp nhận hay không chấp

nhận kiến nghị của VKS; nhưng Quy chế số 51 lại quy định các cơ quan tư pháp phải trả lời bằng văn bản khi nhận được kiến nghị, kháng nghị, nhưng đây là quy định trong nội bộ Ngành, khó buộc các cơ quan bị kiến nghị phải trả lời

Trả lời:

Khoản 2 Điều 5 Luật tổ chức VKSND năm 2014 quy định: “*Trường hợp hành vi, quyết định của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong hoạt động tư pháp có vi phạm pháp luật ít nghiêm trọng, không thuộc trường hợp kháng nghị quy định tại khoản 1 Điều này thì VKSND kiến nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân đó khắc phục vi phạm pháp luật và xử lý nghiêm minh người vi phạm pháp luật; nếu phát hiện sơ hở, thiếu sót trong hoạt động quản lý thì kiến nghị cơ quan, tổ chức hữu quan khắc phục và áp dụng các biện pháp phòng ngừa vi phạm pháp luật và tội phạm. Cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan có trách nhiệm xem xét, giải quyết, trả lời kiến nghị của VKSND theo quy định của pháp luật*”.

Ngoài ra liên ngành tư pháp Trung ương cũng có quy định các cơ quan được kiểm sát có trách nhiệm trả lời việc thực hiện kiến nghị của VKS. Cụ thể: Trong Tố tụng dân sự được quy định tại Điều 35 Thông tư liên tịch số 02 ngày 31/8/2016, trong Tố tụng hành chính được quy định tại Điều 32 Thông tư liên tịch số 03 ngày 31/8/2016 và trong Tố tụng hình sự được quy định tại Khoản 1 Điều 16 Thông tư liên tịch số 02 ngày 05/9/2018. Theo đó, trong thời hạn 15 ngày, kể từ ngày nhận được kiến nghị, cơ quan được kiểm sát phải có ý kiến việc thực hiện kiến nghị.

15. Các cơ quan tư pháp khác ban hành biểu mẫu theo Luật khiếu nại, tố cáo gây khó khăn cho công tác kiểm sát.

Trả lời:

Hiện tại, trong Tố tụng hình sự, liên ngành Trung ương đã thống nhất ban hành 11 mẫu kèm theo Thông tư liên tịch số 02/2018. Các lĩnh vực khác do từng ngành ban hành và chưa thống nhất, một số văn bản còn căn cứ vào Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo, gây khó khăn cho công tác kiểm sát. Về vấn đề này cần lưu ý: Nếu văn bản được ban hành căn cứ vào quy định của pháp luật không phù hợp thì VKS vẫn kết luận sai phạm; tuy nhiên, cần đánh giá đúng nguyên nhân để ban hành kiến nghị, ví dụ: Cơ quan điều tra cấp tỉnh ban hành văn bản theo mẫu của Bộ Công an thì nguyên nhân dẫn đến sai phạm là do yếu tố khách quan, cần tập hợp để báo cáo VKSND tối cao kiến nghị với Bộ Công an.

16. Khoản 3 Điều 474 Bộ luật Tố tụng hình sự không quy định thời gian giải quyết khiếu nại bao nhiêu ngày, khó khăn trong kiểm sát giải quyết khiếu nại

Trả lời:

Khoản 3 Điều 474 Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 quy định trách nhiệm của Tòa án trong giải quyết khiếu nại quyết định bắt, tạm giam trong giai đoạn xét xử như sau: “*Khiếu nại đối với quyết định, hành vi tố tụng của Phó Chánh án trong việc bắt, tạm giam do Chánh án Tòa án xem xét, giải quyết...*”, nhưng khoản này không quy định thời hạn giải quyết. Tuy nhiên, tại khoản 1 Điều 474 quy định về thẩm quyền và thời hạn giải quyết khiếu nại quyết định,

hành vi tố tụng trong việc giữ người trong trường hợp khẩn cấp, bắt, tạm giữ, tạm giam như sau: “*Khiếu nại đối với lệnh giữ người trong trường hợp khẩn cấp, lệnh bắt, quyết định tạm giữ, lệnh tạm giam, quyết định tạm giam, quyết định phê chuẩn việc bắt, quyết định gia hạn tạm giữ, quyết định gia hạn tạm giam và khiếu nại các hành vi thực hiện các lệnh và quyết định đó phải được giải quyết ngay trong thời hạn 24 giờ kể từ khi nhận được khiếu nại. Trường hợp cần phải có thời gian để xác minh thêm thì thời hạn giải quyết không được quá 03 ngày kể từ ngày nhận được khiếu nại*”. Như vậy, thời hạn giải quyết khiếu nại đối với quyết định, hành vi tố tụng của Phó Chánh án trong việc bắt, tạm giam là theo quy định tại khoản 1 Điều 474 nêu trên.

4. Công tác tổng hợp, thống kê

1. Đề nghị triển khai phần mềm quản lý đơn

Trả lời:

Hiện nay, tại VKSND tối cao đang sử dụng phần mềm quản lý đơn thuộc trách nhiệm tiếp nhận, quản lý của VKSND tối cao; Cục 2 đang triển khai xây dựng phần mềm quản lý đơn cho các VKSND cấp cao 1,2,3, tiến tới xây dựng, hoàn thiện phần mềm quản lý đơn liên thông trong toàn ngành Kiểm sát.

2. Biểu thống kê số 20 có số liệu khiếu nại, tố cáo và kiến nghị, phản ánh khác, nhưng khi báo cáo chỉ yêu cầu về khiếu nại, tố cáo cho nên số liệu không chính xác

Trả lời:

Biểu số 20 là thống kê kết quả giải quyết tất cả các loại đơn trong hoạt động tư pháp thuộc thẩm quyền của VKS, nhưng khi báo cáo về kết quả giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp chỉ sử dụng số liệu tại cột mục về kết quả giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp, không sử dụng số liệu về kết quả giải quyết các loại đơn khác.

3. Biểu thống kê chưa có mục đơn tố giác, tin báo về tội phạm

Trả lời:

Biểu thống kê kết quả tiếp nhận, xử lý đơn phản ánh đầy đủ các loại đơn do VKS tiếp nhận, xử lý. Tuy nhiên, biểu 19 chưa tách mục xử lý tố giác, tin báo về tội phạm, VKSND tối cao sẽ nghiên cứu hoàn thiện. Hiện tại, đơn tố giác, tin báo về tội phạm thống kê vào mục 16, đơn “không thuộc thẩm quyền giải quyết của VKS và không thuộc thẩm quyền kiểm sát việc giải quyết của VKS”.

4. Đơn đã được giải quyết nhưng cơ quan Trung ương vẫn chuyển đến VKS yêu cầu giải quyết thì thống kê vào mục nào?

Trả lời:

Theo quy định, một trong những điều kiện thụ lý đơn thuộc thẩm quyền giải quyết là “chưa có quyết định giải quyết đã có hiệu lực pháp luật”. Vì vậy, những trường hợp khiếu nại, tố cáo đã được cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản giải quyết có hiệu lực pháp luật không phải là đơn khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền giải quyết, cần thống kê vào mục kiến nghị, phản ánh.

5. Đề nghị bổ sung tiêu chí kiểm tra quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật vào hệ thống mẫu theo Quyết định số 386 ngày 10/10/2017

Trả lời:

Kiểm tra quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật là một trong những nhiệm vụ trọng tâm của công tác kiểm sát và giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp, VKSND tối cao sẽ bổ sung nội dung này vào tiêu chí báo cáo trong thời gian tới.

6. Chỉ tiêu kiểm sát giải quyết khiếu nại, tố cáo do đơn vị 8 và đơn vị 11 thực hiện chưa được thống kê, mới chỉ có thống kê của đơn vị 12

Trả lời:

Theo Quy chế số 51 ngày 02/02/2016, công tác kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền VKS do 03 đơn vị thực hiện gồm: đơn vị 8, đơn vị 11 và đơn vị 12. Chỉ tiêu thống kê ban hành chung cho VKS, không phải chỉ tiêu riêng của đơn vị 12. Do vậy, các đơn vị thực hiện đều có trách nhiệm báo cáo thống kê về mục này theo mẫu thống kê của VKSND tối cao ban hành, sau đó, gửi đến đơn vị 12 để tổng hợp số liệu chung của VKS.

Trên đây là hướng dẫn, giải đáp các khó khăn, vướng mắc của Viện kiểm sát các cấp trong việc thực hiện công tác tiếp công dân, tiếp nhận, phân loại và xử lý đơn; giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp thuộc thẩm quyền của Viện kiểm sát; kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp. Quá trình thực hiện, nếu có khó khăn, vướng mắc hoặc cần trao đổi, đề nghị phản ánh về VKSND tối cao (qua Vụ 12) để có hướng dẫn kịp thời. *H*

Nơi nhận:

- Như trên;
- Đ/c Viện trưởng VKSTC (để b/cáo);
- Đ/c Trần Công Phàn, PVT VKSTC (để b/cáo);
- Vụ 14 (để p/hợp);
- Lưu: VT, V12.

**TL. VIỆN TRƯỞNG
VỤ TRƯỞNG VỤ KIỂM SÁT VÀ
GIẢI QUYẾT ĐƠN KHIẾU NẠI, TỐ CÁO
TRONG HOẠT ĐỘNG TƯ PHÁP**



Nguyễn Kim Sáu