

CHUYÊN VIỆN KIỂM SÁT THÀNH VIỆN CÔNG TỐ: NHỮNG VẤN ĐỀ ĐANG ĐẶT RA VÀ HƯỚNG KHẮC PHỤC

*Bùi Xuân Đức**

1. Đặt vấn đề

Nghị quyết số 49-NQ/TU ngày 02-06-2005 “Về chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020” của Bộ Chính trị khẳng định một trong những nội dung cơ bản của công cuộc cải cách tư pháp là tổ chức lại hệ thống Viện kiểm sát nhân dân. Nghị quyết chỉ rõ: “Viện kiểm sát nhân dân được tổ chức phù hợp với hệ thống tổ chức của Tòa án. Nghiên cứu việc chuyển Viện kiểm sát thành Viện công tố, tăng cường trách nhiệm của công tố trong hoạt động điều tra...”.

Việc tổ chức lại Viện kiểm sát nhân dân từ một hệ thống cơ quan được lập ra để thực hiện quyền “kiểm sát việc tuân theo pháp luật của các cơ quan thuộc Hội đồng Chính phủ, cơ quan nhà nước ở địa phương, các nhân viên cơ quan nhà nước và công dân” (Hiến pháp năm 1959), rồi “kiểm sát việc tuân theo pháp luật của các bộ và cơ quan khác thuộc Hội đồng Bộ trưởng, các cơ quan chính quyền địa phương, tổ chức xã hội và đơn vị vũ trang nhân dân, các nhân viên nhà nước và công dân, thực hành quyền công tố...” (Hiến pháp năm 1980) đến “thực hành quyền công tố và kiểm sát hoạt động tư pháp” (Hiến pháp năm 1992 sửa đổi, bổ sung) nay định hướng chuyển thành Viện công tố và tăng cường trách nhiệm trong hoạt động điều tra như trên là một hướng cải cách lớn thể hiện nhận thức mới của Đảng ta trong cải cách hệ thống chính trị, bộ máy nhà nước nói chung và cải cách hệ thống tư pháp nói riêng là xuất phát và phục vụ nhu cầu phát triển kinh tế-xã hội trong bối cảnh đổi mới, xây dựng nhà nước pháp quyền, hội nhập quốc tế cũng như bảo đảm cho bộ máy

nhà nước tổ chức và hoạt động có hiệu lực, hiệu quả.

Về mặt lý luận, có rất nhiều nội dung cần làm sáng tỏ xung quanh vấn đề này. Đó là: vị trí, các mối quan hệ giữa Viện công tố sẽ được thành lập từ Viện kiểm sát hiện hành với các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước sẽ như thế nào; chức năng, nhiệm vụ của nó sẽ thay đổi ra sao. Những “khoảng trống” công việc mà nó để lại ai sẽ là người thay thế đảm nhiệm có hiệu quả. Đây là chưa kể những hoạt động vốn được coi là “chức năng vốn dĩ” của Viện công tố như điều tra, truy tố, buộc tội cũng có nhiều điểm cần bàn thêm. Bài viết này xin được góp phần bàn về vấn đề chuyển đổi (nhu cầu và điều kiện) và xác định vị trí mới của Viện kiểm sát (Viện công tố) trong bộ máy nhà nước theo yêu cầu cải cách hiện nay.

2. Sự xác lập và quá trình phát triển của Viện kiểm sát nhân dân trong quá trình xây dựng và phát triển Nhà nước Việt Nam mới

Vị trí của Viện kiểm sát nhân dân trong bộ máy nhà nước nước ta từ khi thành lập theo Hiến pháp năm 1959 đến nay, về bản chất là theo mô hình cơ quan kiểm sát xã hội chủ nghĩa (XHCN) được áp dụng ở hệ thống các nước XHCN. Mô hình đó, tuy ở từng nước có một số điểm riêng đặc thù, nhưng về cơ bản là theo mô hình Xô-Việt tồn tại ở Liên Xô trong suốt thời gian của nó và điều đặc biệt, hiện vẫn được tổ chức hầu như giữ nguyên ở nhiều nước cộng hòa độc lập (như Nga, Kazacstan, Adzecbaizan) mặc dù ở đó đã chuyển đổi chế độ và mô hình tổ chức nhà nước sau khi Liên Xô sụp đổ năm 1991.

Sự ra đời của Viện kiểm sát kiểu này bắt đầu từ năm 1922 khi tại kỳ họp thứ 3 Ủy ban chấp hành trung ương toàn Nga (tương tự

* PGS.TS Luật học, Viện Nhà nước và Pháp luật

như Ủy ban Thường vụ Quốc hội của ta) khóa 10 ngày 28-5-1922 thông qua *Quy chế về kiểm sát* quy định thành lập hệ thống cơ quan kiểm sát và chế định kiểm sát viên với tư cách là người đại diện quyền lực nhà nước có nhiệm vụ “*giám sát hoạt động của bộ máy quyền lực*”, “*giám sát việc tuân thủ pháp chế trong hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương*” nhằm “*bảo đảm việc bảo vệ quyền và lợi ích của nhân dân lao động*”¹. Ý nghĩa của mô hình Viện kiểm sát kiểu XHCN không phải là ở việc làm chức năng buộc tội nhà nước (công tố) như mọi người bây giờ thường hay nói mà trước hết là ở chức năng giám sát việc tuân thủ nghiêm chỉnh pháp luật tức thực hiện sự *kiểm soát (hay giám sát) nhà nước* đối với bộ máy quyền lực nhà nước. và sau đó là mở rộng ra giám sát đối với xã hội (tổ chức và công dân). Hoạt động công tố (khởi tố, thẩm cứu, truy tố và buộc tội trước tòa) không phải là chức năng độc lập của Viện kiểm sát mà chỉ được coi là một công việc phái sinh trong hoạt động giám sát đó (trong lĩnh vực giám sát tư pháp).

Về mặt lịch sử, cơ chế này được coi là ra đời từ đầu thế kỷ XVIII ở nước Nga thời Sa hoàng Pie đệ nhất (tức bắt nguồn chế độ Viện kiểm sát do Pie Đại đế thành lập năm 1722 nhưng dần sau đó thì bị chuyển đổi theo mô hình Viện công tố tư sản kiểu Pháp, đến thời Xô-Viết được khôi phục trở lại)².

¹ Trích theo: N.I.Kostenko, *Vị trí của Viện kiểm sát trong cơ chế nhà nước*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 11/1995 (tiếng Nga).

² Với ba Sắc lệnh của ông: “*Cho đặt trong Xénat (cơ quan tương tự Viện cơ mật, Hội đồng Chính phủ-TG) tổng kiểm sát và các hội đồng về kiểm sát có trách nhiệm báo cáo trực tiếp Tổng kiểm sát*” ngày 12-1-1722, “*Về việc đặt chức vụ kiểm sát viên tại các tòa án triều đình....*” ngày 18-1-1722 và “*Về chức vụ Tổng kiểm sát*” ngày 27-4-1722 hệ thống chức vụ kiểm sát viên được lập với nhiệm vụ thực hiện giám sát bộ máy nhà nước, trước hết là đối với Xénat - cơ quan hành pháp và tư vấn pháp luật cao nhất trong triều đình, chống lại tình trạng không chấp hành mệnh lệnh, lừa dối, biến thủ trong hàng ngũ quan lại. Về vị trí, Tổng kiểm sát nằm trên Sénat, trực thuộc

Trong lịch sử tổ chức quyền lực nhà nước, việc thiết lập một cơ chế kiểm soát nhà nước tập trung như vậy là điển hình của các chế độ nhà nước tổ chức theo cơ chế tập quyền: quyền lực về cơ bản tập trung ở trung ương và trong một thiết chế duy nhất (Vua, Hoàng đế) mà không có các cơ chế kiểm soát lẫn nhau đa dạng như nhà nước tư sản sau này thì tất yếu phải có cơ quan được lập ra để thay mặt Vua, Hoàng đế thực hiện sự kiểm soát đó đối với bộ máy quan lại, cơ quan chính quyền nhà nước bên dưới và xã hội, nhằm bảo đảm sự tuân thủ nghiêm chỉnh pháp chế (cũng chính là để bảo đảm quyền lực của mình). Cơ chế Ngự sử đài, Hiến đài, Lan đài, Khoa đạo (ở Trung Quốc), Ngự sử đài, Viện đô sát (ở Việt Nam), Tổng kiểm sát (ở nước Nga sa hoàng) chính là nhằm mục tiêu như vậy.

Bộ máy nhà nước xã hội chủ nghĩa xét về bản chất cũng tổ chức theo lối tập trung thống nhất quyền lực (tập quyền xã hội chủ nghĩa): Xô-Viết tối cao thống nhất quyền lực nhà nước trực tiếp thực hiện những quyền hạn cao nhất. Còn lại được phân công, phân nhiệm cho các thiết chế phù hợp (Chính phủ, Tòa án, Viện kiểm sát) để thực hiện nhưng phải chịu sự báo cáo, chịu trách nhiệm trước Xô-Viết. Viện kiểm sát ở các nước XHCN là thiết chế phải được lập ra để thay mặt cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất thực hiện quyền giám sát đối với các cơ quan nhà nước cấp dưới (bộ), các cơ quan nhà nước địa phương, các tổ chức kinh tế xã hội và công dân. Với các nước tư bản phát triển tổ chức bộ máy quyền lực theo cơ chế phân quyền kìm chế đối trọng lẫn nhau lại có một hệ thống các cơ chế kiểm soát quyền lực khác

trực tiếp Sa hoàng. Cùng với việc bộ máy quan liêu ngày càng mở rộng thì phạm vi kiểm sát cũng được mở rộng theo. Việc kiểm sát lúc này bao gồm: kiểm sát chung, kiểm sát tư pháp, kiểm sát giam giữ. Tuy nhiên, cùng với sự phát triển của chế độ tư bản ở Nga, chế độ kiểm sát tập trung trực thuộc Sa hoàng thời Pie bị thay đổi. Đến năm 1864 dưới thời Alecsandri đệ nhị đã tiến hành sáp nhập Viện kiểm sát vào Bộ Tư pháp và tổ chức và hoạt động theo mô hình Viện công tố của Pháp (Theo : N.I.Kostenko. *Đã dẫn*).

của nhà nước, xã hội đa dạng (Tòa án hiến pháp, Tòa án hành chính, hoạt động đảng phái đối lập, giám sát xã hội, báo chí v.v.) nên không có nhu cầu một cơ quan kiểm sát tập trung như vậy. Điều này được các nhà kinh điển luận giải rất rõ: Theo V.I.Lênin, mục đích của việc thành lập Viện kiểm sát: “*Pháp chế là thống nhất. Kiểm sát viên có quyền và trách nhiệm thực hiện mỗi một việc là theo dõi và xác lập một chế độ pháp chế thống nhất thực sự trên toàn quốc, bỏ qua tất cả các khác biệt địa phương và ảnh hưởng địa phương*”. Từ đây Người yêu cầu: “*đối với các đại diện kiểm sát địa phương không thể thực hiện song trùng trực thuộc như mọi nhân viên địa phương khác mà phải do trung ương bổ nhiệm và chỉ trực thuộc trung ương*”³. M.I. Kalinin khi thảo luận đề án thành lập Viện kiểm sát cũng nói: “*Sự rộng lớn của lãnh thổ chúng ta không cho phép từ trên mà quản lý ở dưới. Chính sự rộng lớn về khoảng cách của nước cộng hòa buộc chúng ta phải cử người từ trung ương xuống nhưng không phải để quản lý các vùng địa phương mà để xem xét tính pháp chế của việc quản lý. Tổ chức Viện kiểm sát là một trong những phương thức, một trong các khả năng giáo dục tính pháp chế trong các cơ quan chính quyền...*”⁴.

Trong sự phát triển sau này ở Liên Xô và các nước XHCN đã quán triệt mạnh mẽ tư tưởng trên đây của các nhà kinh điển. Hiến pháp Liên Xô năm 1977 quy định: “*Cơ quan kiểm sát thực hiện quyền hạn của mình không phụ thuộc vào bất kỳ cơ quan nào của địa phương và chỉ trực thuộc Tổng kiểm sát Liên Xô*” (Điều 168). Hệ thống Viện kiểm sát được tổ chức và hoạt động theo một nguyên tắc đặc thù riêng có: chế độ tập trung thống nhất. Về mặt chức năng, nhiệm vụ, có thể thấy, ở cơ quan này tập trung hoạt động nhiều mặt không giống bất kỳ một cơ quan bảo vệ pháp

luật nào khác trên thế giới: ở đó có những yếu tố của *giám sát hiến pháp* (thay mặt cơ quan quyền lực cao nhất giám sát tính pháp chế đối với các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội và công dân); có *điều tra hình sự và buộc tội trước tòa, kiểm sát xét xử, kiểm sát thi hành án*; có cả hoạt động mang tính *thanh tra nhà nước* và có cả *tài phán hành chính* (kháng nghị hoặc đưa ra tòa án những quyết định hành chính sai trái) v.v. Nhìn tổng thể nó hoạt động như một cơ quan bảo vệ pháp luật bao trùm.

Việc tổ chức và hoạt động của Viện kiểm sát nhân dân nước ta thời gian qua cũng cơ bản giống như ở các nước XHCN khác. Theo nguyên tắc thống nhất quyền lực, Quốc hội được xây dựng là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Với tính cách là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, Quốc hội cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng nhất (cơ bản) của quốc gia, quy định tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước và thực hiện *quyền giám sát tối cao* (chúng tôi nhấn mạnh - TG) đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước. Tiếp đó, Quốc hội lập ra các cơ quan nhà nước khác để thực hiện sự phân công, phân nhiệm trong việc thực hiện quyền lực nhà nước do Quốc hội giao. Các cơ quan này hoạt động như một hệ thống cơ quan “phái sinh” từ Quốc hội, chịu sự giám sát, trách nhiệm trước Quốc hội (Gần đây, do đổi mới nhận thức chúng ta mới nói các cơ quan nhà nước độc lập tương đối, phân công và phối hợp thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp). Hệ thống Viện kiểm sát nhân dân đứng đầu là Viện kiểm sát nhân dân tối cao là hệ thống cơ quan được Quốc hội lập ra để thực hiện quyền giám sát tối cao của Quốc hội. Viện kiểm sát ra đời và tồn tại trước hết như là một hình thức thực hiện quyền giám sát tối cao đó bảo đảm cho pháp luật được thi hành nghiêm chỉnh và thống nhất. Và điều này bắt đầu từ Hiến pháp năm 1959, giữ liên tục qua các Hiến pháp sau này. Hiến pháp năm 1992 hiện

³ V.I.Lênin, *Toàn tập*, T 45, tr. 198 (tiếng Nga).

⁴ Theo: M. Braginxi, *Những bước đầu tiên của Viện kiểm sát*, Tạp chí Pháp chế xã hội chủ nghĩa, 5/1947, (tiếng Nga), tr. 39.

hành thể hiện tinh thần đổi mới quy định lại theo hướng đề cao vai trò của Viện kiểm sát trong việc “*thực hành quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp*” (Điều 137 Hiến pháp năm 1992 sửa đổi, bổ sung) nhưng về tính chất là cơ quan thực hiện quyền giám sát của Quốc hội về cơ bản vẫn không (hay chưa) thay đổi.

Trước đó, trong bộ máy nhà nước ta, theo quy định tại Sắc lệnh số 13/SL ngày 24/1/1946, đã có cơ quan công tố được thành lập cùng với ngành toà án và là một bộ phận nằm trong Toà án và trực thuộc sự quản lý của Bộ Tư pháp. Cuộc cải cách tư pháp lần thứ nhất, được tiến hành theo Sắc lệnh số 85 ngày 22 tháng 5 năm 1950, ngoài việc quy định thêm thẩm quyền cho các Toà án và các Ban tư pháp xã đã quy định cho công tố viên có *quyền kháng cáo* các án dân sự nếu xét thấy cần thiết⁵. Đây là biểu hiện đầu tiên của quyền kiểm sát của Công tố viên tại Toà án. Tại cuộc cải cách tư pháp lần thứ hai, tiến hành trong các năm từ 1958 đến 1961, các biện pháp tiếp theo triển khai theo hướng tách cơ quan công tố ra khỏi Toà án và trao thêm cho nó quyền kiểm sát được đầy mạnh. Nghị quyết của Quốc hội ngày 21/1/1958 quy định việc thành lập Viện công tố trung ương và hệ thống cơ quan công tố lúc này được tách ra khỏi Toà án đặt trực thuộc trực tiếp Bộ Tư pháp. Tháng 4 năm 1958 Quốc hội quyết định thành lập Tòa án nhân dân tối cao và Viện công tố nhân dân trung ương, tách hệ thống Tòa án nhân dân và Viện công tố ra khỏi Bộ Tư pháp thành hai cơ quan trực thuộc Hội đồng Chính phủ. Nghị định số 256 ngày 1 tháng 7 năm 1959 của Thủ tướng Chính phủ quy định cụ thể chức năng, nhiệm vụ và tổ chức của Viện công tố. Tiếp đó, ngày 27 tháng 8 năm 1959 Thủ tướng Chính phủ lại ra Nghị định số 321 về thành lập các Viện công tố phúc thẩm. Theo các văn bản pháp luật nói trên, Viện công tố được thành

lập từ trung ương đến cấp huyện tạo thành một hệ thống độc lập trong hệ thống bộ máy nhà nước. Trong thời gian 3 năm tồn tại (1958-1960) Viện công tố có thực hiện một số hoạt động giám sát điều tra, giam giữ nhưng về cơ bản vẫn là thực hiện chức năng truy tố bị can ra toà.

Hiến pháp năm 1959 đã quy định tổ chức hệ thống Viện kiểm sát nhân dân trực thuộc trực tiếp Quốc hội với chức năng chính là *kiểm sát việc tuân theo pháp luật của các cơ quan thuộc Hội đồng Chính phủ, cơ quan nhà nước ở địa phương, các nhân viên cơ quan nhà nước và công dân* (Điều 105 Hiến pháp năm 1959 và Điều 1 Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 1960). Đến đây, như đã nói ở trên, Viện kiểm sát nhân dân bắt đầu được tổ chức chính thức theo mô hình lý luận của cơ quan này trong bộ máy nhà nước xã hội chủ nghĩa – là cơ quan thực hiện quyền kiểm sát việc tuân theo pháp luật đối với các cơ quan nhà nước từ bộ trở xuống (đến tận các cấp chính quyền địa phương), tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang và công dân. Chức năng công tố lúc này không được coi là một chức năng độc lập của Viện kiểm sát mà chỉ như là một công tác trong quá trình kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong việc xét xử. Với chức năng chủ yếu là kiểm sát việc tuân theo pháp luật, Viện kiểm sát nhân dân được tổ chức theo nguyên tắc tập trung thống nhất, không phụ thuộc vào các cấp chính quyền địa phương, tức không do Hội đồng nhân dân địa phương bầu, không phải báo cáo công tác trước Hội đồng nhân dân như các Toà án nhân dân địa phương. Đây chính là bắt đầu sự vận dụng nguyên tắc Lêninít về tổ chức và hoạt động của Viện kiểm sát.

Như vậy có thể thấy, quá trình chuyển đổi từ Viện công tố lên Viện kiểm sát gắn liền với việc chuyển đổi bộ máy nhà nước từ mô hình dân chủ nhân dân được quy định tại Hiến pháp năm 1946 lên mô hình Xô-Việt theo Hiến pháp năm 1959⁶. Sự thiết lập mô

⁵ Xem: *Nghiên cứu tư tưởng Hồ Chí Minh về Nhà nước và pháp luật*, Viện Nghiên cứu khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp, 1993, tr. 299.

⁶ Thời kỳ này tuy bộ máy nhà nước ta vẫn còn mang (hay rơi rớt) một số yếu tố dân chủ nhân dân, nhưng về bản chất thì đó là mô hình Xô-Việt (Xem:

hình Viện kiểm sát chính là đáp ứng nhu cầu thực hiện quyền giám sát nhà nước đối với việc tuân thủ pháp chế của các cơ quan nhà nước, nhất là ở địa phương, tổ chức xã hội và công dân. Vị trí, vai trò này của Viện kiểm sát tiếp tục củng cố, tăng cường và hoàn thiện qua các Hiến pháp sau này. Chức năng công tố do Viện kiểm sát thực hiện lúc đầu được coi là sự kế tục từ cơ quan Viện công tố trước đó và là một công tác của hoạt động giám sát đối với tư pháp (Hiến pháp năm 1959), cho đến mãi sau này mới coi là một chức năng độc lập (Hiến pháp năm 1980).

Trong giai đoạn hiện đại, theo tinh thần cải cách đã được đề ra, Viện kiểm sát nhân dân đã có những sự chuyển đổi khá lớn về chức năng, nhiệm vụ. Tuy nhiên, xét trong tổng thể thì Viện kiểm sát nhân dân về cơ bản vẫn là cơ quan thực hiện quyền giám sát hay kiểm soát nhà nước (là những quyền do Quốc hội giao cho), góp phần bảo đảm cho pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh và thống nhất (cho dù chỉ còn trong lĩnh vực tư pháp) và thực hành quyền công tố. Chính những điều này khẳng định vị trí, tính chất của Viện kiểm sát nhân dân vẫn là hệ thống cơ quan “phái sinh” từ Quốc hội, thực hiện chức năng do Quốc hội giao cho và chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Cái khác lớn so với trước là trong quyền kiểm sát việc tuân theo pháp luật, Viện kiểm sát nhân dân chỉ còn thực hiện kiểm sát đối với hoạt động tư pháp, và nếu như trước đây chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật được coi là chức năng chủ yếu, hàng đầu thì nay chức năng công tố được đưa lên trước. Như vậy, theo tinh thần của những quy định mới của Hiến pháp về vấn đề này thì Viện kiểm sát nhân dân tập trung thực hiện chức năng công tố và chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật của các hoạt động tư pháp.

Bùi Xuân Đức, *Đổi mới, hoàn thiện bộ máy nhà nước trong giai đoạn hiện nay*, Tái bản có sửa chữa, bổ sung, NXB. Tư pháp, 2007)

3. Viện Kiểm sát nhân dân trên con đường chuyển thành Viện công tố: những băn khoăn và hướng khắc phục

Việt Nam ta, như đã nói ở trên, đã bước đầu tiến hành việc chuyển đổi Viện kiểm sát từ chỗ chủ yếu thực hiện chức năng kiểm sát chung sang chủ yếu thực hiện chức năng công tố, việc kiểm sát chỉ còn lại với lĩnh vực tư pháp nhưng tính chất là một thiết chế giám sát nhà nước vẫn rất nổi bật với việc hệ thống Viện kiểm sát vẫn đứng độc lập trực thuộc Quốc hội, Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao do Quốc hội bầu và bãi nhiệm. Hướng đi tiếp để chuyển Viện kiểm sát thành Viện công tố, tăng cường trách nhiệm của công tố trong hoạt động điều tra như Nghị quyết của Đảng đã chỉ ra có thể nói đang gặp một số trở ngại về nhận thức, về cơ chế và cả trên thực tiễn cũng như vận dụng kinh nghiệm các nước. Bên cạnh đa số nhất trí chung tán đồng việc nhanh chóng chuyển Viện kiểm sát thành Viện công tố trực thuộc Chính phủ có nhiệm vụ chính là tổ chức hoạt động điều tra, truy tố và buộc tội⁷ thì cũng có không ít tỏ ra băn khoăn:

Một là, kinh nghiệm của nhiều nước (nhất là các nước vốn trước đây có cùng hệ thống) và thực tiễn nước ta cho thấy vẫn cần có một thiết chế như Viện kiểm sát làm chức năng kiểm sát nhà nước.

Vấn đề chuyển đổi vị trí, vai trò của Viện kiểm sát được đặt ra chính ở những nước vốn trước đây thuộc hệ thống XHCN nay đã thay đổi thể chế (các nước Đông Âu và Liên Xô) hoặc tiến hành đổi mới, xây dựng nền kinh tế thị trường (Trung Quốc, Việt Nam). Tuy nhiên, chuyển đổi như thế

⁷ Xem: Lê Cẩm, *Những vấn đề lý luận về chế định quyền công tố (nhìn nhận từ góc độ Nhà nước pháp quyền)*, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 4/2001; Nguyễn Thị Ánh Vân, *Cải cách tư pháp ở Anh và những ý kiến về cải cách tư pháp ở Việt Nam trong thời gian tới*, Tạp chí Luật học, số 8/2007; Nguyễn Đức Mai, *Tổ chức và hoạt động của Viện công tố ở Việt Nam trong giai đoạn cải cách tư pháp*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 10/2007.

nào thì mỗi nước lại có những cách xử lý khác nhau.

Tại Liên bang Nga, như đã nói ở trên, mặc dù nước này đã chuyển sang chế độ dân chủ xã hội, theo chính thể cộng hòa tổng thống nghiêng về đại nghị (cộng hòa lưỡng tính), thực hiện tổ chức quyền lực theo lối tam quyền phân lập, nhưng Viện kiểm sát - tuy được xếp vào nhánh quyền lực tư pháp - về cơ bản vẫn giữ nguyên như thời Xô-Việt: Tổng kiểm sát do Hội đồng Liên bang bổ nhiệm hoặc bãi nhiệm theo đề nghị của Tổng thống (nghĩa là vẫn chịu trách nhiệm, chịu báo cáo trước Nghị viện liên bang trước đây là trước Xô-Việt tối cao); hệ thống cơ quan Viện kiểm sát có chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật (kiểm sát chung), điều tra, thẩm cứu, buộc tội... nghĩa là vẫn đóng vị trí chính là cơ quan giám sát nhà nước chứ không (hay chưa?) chuyển sang là cơ quan công tố như mọi người tưởng.

Hiện ở Nga vẫn đang tiếp diễn cuộc tranh luận chưa ngã ngũ về số phận của Viện kiểm sát trong thời kỳ chuyển đổi. Rất nhiều người (điển hình như N.I. Kostenko, V.Iu. Shobukhin) tiếp tục đứng trên quan điểm coi trong mọi cơ chế nhà nước luôn tồn tại một loại hoạt động nhà nước tạo thành một nhánh quyền lực độc lập là quyền giám sát (hay kiểm soát) của nhà nước trước hết đối với bản thân các cơ cấu nhà nước rồi sau nữa là ra cả xã hội và công dân. Trong giám sát nhà nước, việc bảo đảm tuân thủ nghiêm chỉnh pháp luật - còn gọi là kiểm sát chung - (đặc biệt là đối với các cơ quan xa trung ương, cơ quan chính quyền địa phương) có ý nghĩa quan trọng, phải do một hệ thống được tổ chức tập trung thống nhất cao độ thực hiện. Đó chính là ý nghĩa và mục đích của sự tồn tại của Viện kiểm sát. Ngoài Viện kiểm sát được tổ chức tập trung thống nhất như hiện nay, không một cơ cấu nhà nước nào có thể làm thay được. Trong cơ chế tập quyền trước đây, Viện kiểm sát là một hình thức giám sát của Xô-Việt tối cao, còn trong cơ chế phân quyền hiện nay ở nước Nga, Viện kiểm sát thể hiện như là một thành tố của cơ chế “kiểm chế và đối trọng”. Trong quá trình

kiểm sát đó, Viện kiểm sát thực hiện các công việc đi kèm là hoạt động điều tra, thẩm cứu, buộc tội vì mục đích bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân chứ đây không phải là hướng (chức năng) hoạt động cơ bản của Viện kiểm sát. Việc Hiến pháp Liên bang năm 1993 quy định Tổng kiểm sát vẫn do Hội đồng Liên bang chỉ định theo đề nghị của Tổng thống và quy định cho Viện kiểm sát chức năng độc lập là kiểm sát việc tuân theo pháp luật nói lên điều đó. Việc Hiến pháp thay vì trước đây đặt Viện kiểm sát là hệ thống độc lập trực thuộc trực tiếp Xô-Việt tối cao Liên bang nay quy định nó trong chương nói về “Quyền tư pháp” không có nghĩa đã bỏ đi vị trí độc lập này và chuyển đổi chức năng của nó sang hoạt động tư pháp (công tố) là chính. Mà điều này chủ yếu để đề cao vai trò của Viện kiểm sát trong việc bảo vệ lợi ích của công dân rất hay bị xâm phạm trong hoạt động tố tụng và cũng thể hiện sự hợp tác chặt chẽ giữa quyền giám sát nhà nước với quyền tư pháp⁸. Thậm chí có người còn đề nghị cần phải giải phóng cho Viện kiểm sát khỏi những công việc không liên quan đến chức năng giám sát⁹. Số khác (điển hình là V.M. Xavitski, V.N. Toshinlopski, M.X. Shamulop v.v.) đòi hỏi phải có những cải cách căn bản đối với Viện kiểm sát. Họ cho rằng, trong cơ chế nhà nước mới - cơ chế phân chia quyền lực do các cơ quan quyền lực nhà nước đã có sự “kiểm chế - đối trọng”, “kiểm tra-cân bằng” thì việc có “tồn tại một thứ quyền giám (kiểm) sát độc lập là hết sức tranh cãi”

⁸ Xem: N.I. Kostenko, *đã dẫn*; V.Iu. Shobukhin, *Kiểm sát việc tuân theo pháp luật là một trong các hướng hoạt động cơ bản của Viện kiểm sát Nga*, Tạp chí Luật học, số 2/2007, cùng tác giả. *Viện kiểm sát - cơ sở của quyền giám sát ở nước Nga*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 11/2007.

⁹ Xem: V.G. Daep, *Quan niệm về kiểm sát dưới ánh sáng cải cách pháp luật*, Thông tin Tổng hợp Matxcova, số 4/1990; X.P. Guxep, *Một số vấn đề về quan niệm về kiểm sát trong tương lai*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 9/1990; V.G. Demin, *Về quan niệm kiểm sát*, Thông tin Tổng hợp Matxcova, số 4/1990.

(M.X.Shalumop), rằng “nguyên tắc phân quyền không có chỗ cho vai trò kiểm sát độc lập của Viện kiểm sát (V.M.Xavitski), rằng “truy tố và buộc tội - đó là tất cả những gì Viện kiểm sát làm” (V.N.Toshinlopsi)... Nói tóm lại, Viện kiểm sát bây giờ nên chuyển thành cơ quan chuyên về thực hành quyền công tố¹⁰.

Ở các nước XHCN cũ khác như Ba Lan, Hunggari cũng như tại các nước cộng hòa thuộc Liên bang Xô-Việt cũ như Ucraina, Belarut, Uzbekistan, Kazacstan, Agiecbazian ... cho đến nay mặc dù hệ thống pháp luật đã căn bản chuyển sang tiếp nhận mô hình phương Tây, song chế định Viện kiểm sát hầu như không bị đụng chạm tới. Có một số thay đổi về cách thức thành lập (không phải do Quốc hội bầu và trực thuộc trực tiếp Quốc hội như trước mà do Tổng thống giới thiệu Quốc hội phê chuẩn hoặc Tổng thống trực tiếp bổ nhiệm với sự đồng ý của Quốc hội), về chức năng có sự tăng cường hơn công tác điều tra hình sự, kiểm sát hoạt động tư pháp của các cơ quan điều tra, xét xử, thi hành án. Tuy nhiên, *chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật (kiểm sát chung) của Viện kiểm sát thì hầu như tất cả các nước đó đều được lưu giữ*¹¹.

Trung Quốc là nước đang có quá trình chuyển đổi như nước ta, việc tổ chức hệ thống Viện kiểm sát có nhiều điểm tương đồng cả trong quá khứ trước đây và hiện tại ngày nay. Hiện tại, Viện kiểm sát nhân dân được tổ chức và hoạt động trên cơ sở Hiến pháp nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa

năm 1982 và Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân ngày 1-7-1979 được sửa đổi ngày 2-9-1983. Theo đó, Viện kiểm sát nhân dân là “*cơ quan giám sát pháp luật của Nhà nước*” (Điều 129 Hiến pháp và Điều 1 Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân. Tuy nhiên, giống như ở ta là chỉ giám sát trong lĩnh vực tư pháp tức kiểm sát việc khởi tố, truy tố, điều tra, xét xử, trực tiếp điều tra đối với một số vụ án; giám sát việc chấp hành phán quyết, quyết định của vụ án, giám sát trại giam, trại cải tạo lao động, không thấy nói đến việc kiểm sát tuân thủ pháp luật đối với các cơ quan, tổ chức, công dân (kiểm sát chung). Về tổ chức, các Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân đều do Đại hội đại biểu nhân dân cùng cấp bầu ra và chịu trách nhiệm trước cơ quan này.

Như vậy, kinh nghiệm lịch sử cũng như kinh nghiệm quốc tế cũng cho thấy sự tồn tại khách quan của Viện kiểm sát với tư cách là một thiết chế giám sát quyền lực nhà nước cần thiết.

Hai là, chưa có cơ chế kiểm soát quyền lực hữu hiệu thay thế những “khoảng trống” mà Viện kiểm sát để lại.

Mô hình nhà nước ta là mô hình tập quyền XHCN, Viện kiểm sát được lập ra phái sinh từ Quốc hội để thực hiện chức năng chủ yếu là giám sát nhà nước được Quốc hội phân giao. Viện kiểm sát ở ta không phải là Viện công tố mà chỉ thực hành quyền công tố. Chức năng giám sát nhà nước này sẽ vẫn còn chừng nào vẫn duy trì cơ chế quyền lực nhà nước thống nhất. Nói quyền lực nhà nước thống nhất tức thống nhất vào Quốc hội và Quốc hội với phương thức hoạt động như hiện nay chỉ có thể giám sát đối với một số lượng hạn chế các cơ quan nhà nước cấp cao và giám sát ở tầm cao nhất còn đối với các cơ quan nhà nước khác, cơ quan chính quyền địa phương nhất quyết phải do Viện kiểm sát (hay một thiết chế gì đó tương tự) thực hiện và chịu trách nhiệm trước Quốc hội về việc đó. Điểm nữa, cơ chế quyền lực nhà nước ta chưa cho phép thiết lập ra nhiều thiết chế giám sát đa dạng (Tòa án Hiến pháp, Tòa án hành chính, Thanh tra quốc hội v.v. và nhất là

¹⁰ Xem: V.N. Toshinlopsi. *Về quan điểm quyền kiểm sát*. Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 9/1990; V.M.Xavitski, *Sự khủng hoảng của kiểm sát*. Tạp chí Pháp chế xã hội chủ nghĩa, Số 1/1991; M.X.Shalumop. *Kiểm sát và giám sát nhà nước về tuân theo pháp luật: phân định thẩm quyền và trách nhiệm*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 1/1999 v.v.

¹¹ Xem: G.Dashcop, *Quyền hạn của kiểm sát viên: tiếp nhận kinh nghiệm nào?* Tạp chí Pháp chế, số 6/1995; I.V.Veliep, *Tổ chức hoạt động của cơ quan kiểm sát Agiecbazian Kazacstan và Liên bang Nga: phân tích so sánh*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 8/2005 (tiếng Nga).

cơ chế tự kiểm tra lẫn nhau “kiểm chế-đối trọng” như ở các nước để mà thay thế chức năng giám sát đó. Việc bỏ chức năng kiểm sát chung của Viện kiểm sát chuyển về cho các cơ quan nhà nước khác (có một bộ phận chuyên về việc đó ở Bộ Tư pháp là Cục kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật) thực hiện thời gian qua đã cho thấy các cơ chế đó đã không đảm đương một cách có hiệu quả. Từ đây có ý kiến đề nghị phải nhanh chóng có những giải pháp thay thế, bù đắp những “khoảng trống” do việc điều chỉnh chức năng của Viện kiểm sát để lại¹² hoặc thậm chí đòi khôi phục lại chức năng kiểm sát chung của Viện kiểm sát.

Chúng tôi cho rằng, định hướng chuyển đổi Viện kiểm sát thành Viện công tố và tăng cường hoạt động điều tra như Nghị quyết Đảng đã chỉ ra mà đã thể hiện bước đầu ở Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) và Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 2001 là định hướng đúng đắn và có ý nghĩa lâu dài. Mục đích nhằm giải thoát cho Viện kiểm sát khỏi các chức năng kiểm soát nhà nước (kiểm sát việc tuân theo pháp luật, bảo đảm cho pháp luật được thi hành nghiêm chỉnh và thống nhất) để tập trung vào hoạt động công tố - một hoạt động rất cần được tập trung, tăng cường trong bối cảnh hiện nay như Tờ trình Quốc hội về việc sửa đổi này nêu: *“Việc sửa đổi này là bước điều chỉnh quan trọng nhằm bảo đảm cho Viện kiểm sát nhân dân các cấp tập trung lực lượng và việc thực hiện chức năng công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp, là những nhiệm vụ không thể giao cho cơ quan nào khác thực hiện. Đây cũng là hai lĩnh vực rất bức xúc, nhưng đang còn nhiều hạn chế. Mặt khác, việc không giao chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật cho Viện kiểm sát nhân dân cũng là để khắc phục những trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ trong tổ chức bộ máy của Nhà nước ta”* theo chúng tôi chỉ là một khía cạnh. Sâu xa hơn, đây là

hướng phát triển tất yếu của quá trình đổi mới tiếp tục bộ máy nhà nước, xây dựng Nhà nước pháp quyền, trong đó yếu tố xây dựng một cơ chế quyền lực nhà nước có sự phân công, phân nhiệm rõ ràng trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp đóng vai trò chi phối. Kinh nghiệm của nhiều nước trên thế giới nhất là các nước phát triển cũng cho thấy tính tất yếu khách quan của quá trình này.

Tuy nhiên, cần phải thấy rằng: đối với mọi nhà nước, sự kiểm soát nhà nước đối với các thiết chế nhà nước, đặc biệt đối với các cơ quan chính quyền địa phương, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội và công dân bảo đảm tuân thủ nghiêm chỉnh pháp chế là một nhu cầu tất yếu khách quan. Từ xa xưa cho đến nay, các nhà nước luôn phải có những thiết chế thay mặt (hay giúp) cấp trên làm việc đó. Đó chính là lý do tồn tại của những Ngự sử đài, Hiến đài, Lan đài, Khoa đạo (ở Trung Quốc), Ngự sử đài, Viện đô sát (ở Việt Nam), Tổng kiểm sát (ở nước Nga sa hoàng) và cả Viện kiểm sát trong các nhà nước XHCN hiện đại như đã nêu trên. Việc chuyển Viện kiểm sát với chức năng chính là giám sát nhà nước sang Viện công tố với chức năng chính là thực hành quyền công tố tức là sự xóa bỏ một hình thức giám sát nhà nước chứ không chỉ đơn thuần là chuyển đổi chức năng của một cơ quan. Điều này cần phải tính đến trong quá trình chuyển đổi. Cũng không nên quá vin vào kinh nghiệm các nước, nhất là các nước tư bản phát triển, chỉ có Viện công tố (làm chức năng công tố là chính và một phần giám sát tư pháp) mà không có Viện kiểm sát (làm chức năng giám sát là chính và công tố) như ta để biện luận. Họ làm được như vậy là do ở các nước đó đã cơ bản thiết lập một hệ thống các cơ chế kiểm soát quyền lực phát triển và khá hoàn chỉnh là hệ thống đa dạng các tòa án như Tòa án hiến pháp, Tòa án hành chính và đặc biệt là cơ chế “kiểm soát - đối trọng” của nhà nước được tổ chức theo nguyên tắc phân quyền. Còn ở ta, khi mà các cơ chế kiểm

¹² Xem: Nguyễn Thái Phúc, *Bàn về hoạt động kiểm sát của Viện kiểm sát nhân dân*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 4/2003.

phải là công chức Tư pháp - Hộ tịch. Pháp luật Việt Nam là một hệ thống thống nhất bao gồm các văn bản pháp luật được ban hành bởi các cơ quan khác nhau. Hệ thống đó phải đảm bảo tính nhất quán trong các nội dung ban hành, tránh tình trạng mâu thuẫn, không thống nhất, không đồng bộ. Nghị định 114 đã đề cập đến phạm vi cán bộ, công chức cấp xã thì các văn bản ban hành sau nó cũng phải thống nhất về cách sử dụng khái niệm, thuật ngữ cán bộ, công chức. Vì vậy, thuật ngữ Cán bộ Tư pháp - Hộ tịch nên được thay bằng thuật ngữ Công chức Tư pháp - Hộ tịch.

Hộ tịch là một vấn đề quan trọng, có ảnh hưởng lớn đến hoạt động quản lý dân cư - một trong những nội dung cơ bản của quản lý nhà nước. Mọi Nhà nước đều quan tâm và chú trọng đến công tác này. Ở Việt Nam, hoạt động quản lý hộ tịch bên cạnh những đổi mới, còn bộc lộ nhiều hạn chế. Pháp luật về hộ tịch còn lộ ra một số "kẽ hở", chưa bám sát thực tiễn, chưa bao quát những tình huống thực tế có thể xảy ra và kỹ thuật lập quy chưa đảm bảo tính chuẩn xác cao. Cho nên, một số trường hợp, khi phát sinh sự kiện

hộ tịch cụ thể, người có thẩm quyền không thể căn cứ vào Nghị định để giải quyết mà thường xử lý theo kinh nghiệm. Vì thế, để tăng cường công tác quản lý hộ tịch, trong thời gian tới, Nhà nước cần pháp điển hoá hộ tịch để ban hành Luật hộ tịch nhằm thống nhất quản lý và điều chỉnh vấn đề hộ tịch. Đó chính là nhu cầu thực tế của cả Nhà nước và nhân dân nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý và đăng ký hộ tịch trong hiện tại và tương lai đồng thời khắc phục những hạn chế trong một số văn bản về hộ tịch hiện nay.

Trên đây là một số suy nghĩ của tác giả về hộ tịch quy định trong Nghị định 158/NĐ-CP. Qua tiếp xúc và làm việc nhiều với cấp cơ sở, tác giả đã tìm hiểu, đã nghe, thấy và tham gia giải quyết một số sự kiện hộ tịch phát sinh, từ đó phát hiện nhiều vướng mắc cả về lý luận và thực tiễn của công tác này. Trên cơ sở đó, tôi đưa ra một số nhận xét về các quy định hộ tịch trong các văn bản pháp luật hiện nay. Rất mong nhận được sự góp ý của các nhà nghiên cứu về hộ tịch và pháp luật hộ tịch.

(Tiếp theo trang 21 – Chuyển Viện kiểm sát ...)

soát nhà nước khác chưa được xây dựng đầy đủ và đặc biệt ta vẫn tuân theo nguyên tắc thống nhất quyền lực (quyền lực nhà nước thống nhất vào Quốc hội) tức vẫn phải cần một cơ chế được Quốc hội phân công thực hiện quyền giám sát đối với cơ quan cấp dưới và chính quyền địa phương như đã làm trước đây thì việc sớm bỏ chức năng kiểm sát chung của Viện kiểm sát có vẻ như là chưa phù hợp, gây hụt hẫng như đã thấy.

Vậy thì cần phải có những điều kiện và lộ trình cho việc chuyển đổi đó. Theo chúng tôi, điều kiện để thiết lập mô hình Viện công

tố chỉ chuyên về điều tra, truy tố, buộc tội là Nhà nước ta, trước mắt, phải phát huy cao độ vai trò của các cơ quan quyền lực nhà nước, các cơ quan nhà nước khác, xã hội và nhân dân trong việc giám sát việc tuân thủ pháp luật, tiến tới phải xây dựng được một cơ chế giám sát quyền lực đa dạng hữu hiệu khác thay thế cho vai trò kiểm sát chung của Viện kiểm sát thì mới mong giải quyết triệt để vấn đề. Bằng không sự chông chênh níu kéo trong vai trò, chức năng của Viện kiểm sát giữa chức năng kiểm sát và chức năng công tố vẫn còn tiếp tục.