

MỐI QUAN HỆ GIỮA VIỆN KIỂM SÁT NHÂN DÂN VÀ TÒA ÁN NHÂN DÂN TRONG VIỆC ÁP DỤNG BIỆN PHÁP XỬ LÝ HÀNH CHÍNH

TRẦN SỸ DƯƠNG*

Bài viết phân tích mối quan hệ giữa Viện kiểm sát nhân dân và Tòa án nhân dân trong việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính trên cơ sở quy định pháp luật hiện hành, từ đó đưa ra một số kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả mối quan hệ giữa hai cơ quan này trong việc áp dụng các biện pháp xử lý hành chính.

Từ khóa: Viện kiểm sát nhân dân, Tòa án nhân dân, biện pháp xử lý hành chính.

Ngày nhận bài: 24/05/2022; Biên tập xong: 30/05/2022; Duyệt đăng: 11/06/2022

The article analyzes the relationship between the People's Procuracy and the People's Court in the application of administrative handling measures on the basis of current legal regulations, thereby making some recommendations to improve the effectiveness of the relationship between these two agencies in the application of administrative handling measures.

Keywords: The People's Procuracy, the People's Court, administrative handling measures.

1. Khái quát chung về mối quan hệ giữa Viện kiểm sát nhân dân và Tòa án nhân dân trong việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính

Xử lý vi phạm hành chính là một trong những công cụ quan trọng trong hoạt động quản lý nhà nước nhằm duy trì trật tự, kỷ cương trong quản lý hành chính của Nhà nước. Đây là vấn đề liên quan trực tiếp đến cuộc sống hằng ngày của nhân dân, tổ chức, hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp, do đó vấn đề này luôn được Đảng, Nhà nước và toàn xã hội hết sức quan tâm.

Kể từ khi Luật Xử lý vi phạm hành chính (XLVPHC) năm 2012 có hiệu lực từ ngày 01/01/2014, một trong những thay đổi quan trọng so với trước đây đó là thẩm quyền áp dụng một số biện pháp xử lý hành chính được chuyển giao cho Tòa án nhân dân. Điều này dẫn đến việc thay đổi thủ tục áp dụng một số biện pháp xử lý hành chính, từ thủ tục hành chính sang thủ tục tư pháp. Đồng thời, Viện kiểm sát nhân dân cũng trở thành chủ thể có trách nhiệm phối hợp với Tòa án nhân dân trong việc

đảm bảo quá trình xem xét, áp dụng các biện pháp xử lý hành chính được tiến hành đúng pháp luật.

Theo đó, Tòa án nhân dân là chủ thể được trao thẩm quyền xem xét, áp dụng biện pháp xử lý hành chính được quy định tại khoản 2 Điều 105 Luật XLVPHC năm 2012, sửa đổi, bổ sung năm 2020, cụ thể: “2. Tòa án nhân dân cấp huyện có thẩm quyền quyết định áp dụng các biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc, đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc.”. Trong khi đó, mặc dù vai trò của Viện kiểm sát nhân dân trong quá trình xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính tại Tòa án nhân dân không được quy định trong Luật XLVPHC nhưng được quy định tại Điều 4 Pháp lệnh số 09/2014/UBTVQH13 do Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành ngày 20/01/2014 (Pháp lệnh số 09) như sau:

“1. Viện kiểm sát nhân dân kiểm sát việc tuân theo pháp luật của Tòa án trong việc xem

* Thạc sĩ, Khoa Tội phạm học và Điều tra tội phạm, Trường Đại học Kiểm sát Hà Nội

xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính, thực hiện quyền yêu cầu, kiến nghị, kháng nghị nhằm bảo đảm việc giải quyết kịp thời, đúng pháp luật.

2. Viện kiểm sát tham gia các phiên họp; tham gia việc xét hoãn, miễn, giảm, tạm đình chỉ việc chấp hành quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính theo quy định của Pháp lệnh này.

3. Sau khi nhận được thông báo thụ lý hồ sơ của Tòa án cùng cấp, Viện kiểm sát có quyền nghiên cứu hồ sơ vụ việc tại Tòa án đã thụ lý vụ việc đó¹.

2. Nội dung mối quan hệ giữa Viện kiểm sát nhân dân và Tòa án nhân dân trong việc áp dụng các biện pháp xử lý hành chính

Nhìn chung, mối quan hệ giữa Viện kiểm sát nhân dân và Tòa án nhân dân thể hiện sự phối hợp giữa hai cơ quan tư pháp trong việc đảm bảo hoạt động áp dụng biện pháp xử lý hành chính được tiến hành đúng pháp luật. Sự phối hợp này được thể hiện trong các hoạt động sau:

- Trong việc Tòa án thụ lý hồ sơ đề nghị xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính: Pháp lệnh số 09 quy định trong thời hạn 02 ngày làm việc kể từ ngày thụ lý, Tòa án phải thông báo việc thụ lý bằng văn bản cho cơ quan đề nghị, người bị đề nghị hoặc người đại diện hợp pháp của họ, cha mẹ hoặc người giám hộ của người bị đề nghị là người chưa thành niên và Viện kiểm sát cùng cấp¹. Để đảm bảo hoạt động thụ lý hồ sơ của Tòa án là đúng pháp luật, Quy chế Kiểm sát việc xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính tại Tòa án nhân dân ban hành kèm theo Quyết định số 299/QĐ-VKSTC ngày 19/8/2020 của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao (Quy chế 299) đã quy định công chức phải vào sổ thụ lý, lập phiếu kiểm sát và kiểm sát chặt chẽ các vấn đề: Thẩm quyền thụ lý của Tòa án, thời hạn và đối tượng Tòa án phải gửi

thông báo thụ lý, nội dung của văn bản thông báo và hình thức của thông báo thụ lý đã đúng quy định pháp luật hay không; trường hợp phát hiện có vi phạm thì tập hợp, báo cáo đề xuất lãnh đạo thực hiện quyền kiến nghị².

- Trong việc Tòa án yêu cầu bổ sung tài liệu, chứng cứ: Pháp lệnh số 09 quy định Thẩm phán yêu cầu cơ quan đề nghị bổ sung tài liệu, chứng cứ trong trường hợp tài liệu chứng minh hành vi vi phạm của người bị đề nghị, tài liệu về nhân thân, tình trạng sức khỏe của người bị đề nghị chưa rõ hoặc có mâu thuẫn mà không thể bổ sung, làm rõ tại phiên họp hoặc phát hiện có vi phạm nghiêm trọng trình tự, thủ tục đề nghị xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính³. Đối với trường hợp này, Viện kiểm sát sẽ thực hiện việc kiểm sát theo các nội dung: Thời hạn ban hành văn bản yêu cầu bổ sung tài liệu chứng cứ (theo quy định pháp luật là 03 ngày làm việc⁴), căn cứ ban hành, nội dung văn bản yêu cầu, thời hạn cơ quan được yêu cầu phải gửi tài liệu chứng cứ cho Tòa án, hình thức của văn bản yêu cầu; trường hợp phát hiện vi phạm thì thực hiện quyền kiến nghị⁵.

- Trong việc Tòa án ra quyết định mở phiên họp xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính: Chậm nhất 03 ngày làm việc trước khi mở phiên họp, quyết định mở phiên họp phải được gửi cho người bị đề nghị, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị đề nghị, cha mẹ hoặc người giám hộ của người bị đề nghị là người chưa thành niên, cơ quan đề nghị, người phiên dịch, những người được yêu cầu tham gia phiên họp và Viện kiểm sát cùng cấp⁶. Sau khi nhận được Quyết định mở phiên họp xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính của Tòa án, Viện kiểm sát cần xem xét một số vấn đề

² Điều 7 Quy chế 299

³ Điều 14 Pháp lệnh số 09

⁴ Khoản 3 Điều 12 Pháp lệnh số 09

⁵ Điều 8 Quy chế 299

⁶ Khoản 3 Điều 16 Pháp lệnh số 09

¹ Khoản 1 Điều 11 Pháp lệnh số 09

như: Thời hạn Thẩm phán ban hành quyết định, nội dung, hình thức của quyết định, hình thức của quyết định và thời hạn, đối tượng Toà án phải gửi quyết định. Trường hợp phát hiện Quyết định mở phiên họp xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính của Toà án có vi phạm thì Viện kiểm sát thực hiện quyền kiến nghị⁷.

- Trong việc tham gia phiên họp xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính: Pháp lệnh số 09 quy định thành phần phiên họp bao gồm người tiến hành phiên họp gồm có Thẩm phán và Thư ký phiên họp; người tham gia phiên họp gồm đại diện cơ quan đề nghị, Kiểm sát viên, người bị đề nghị hoặc đại diện hợp pháp hoặc người giám hộ của người bị đề nghị và người bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người bị đề nghị; trường hợp đại diện cơ quan đề nghị, Kiểm sát viên vắng mặt thì phải hoãn phiên họp⁸. Quy định này cho thấy vai trò quan trọng của đại diện Viện kiểm sát cùng với Toà án trong việc xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính. Cụ thể, tại phiên họp, đại diện Viện kiểm sát là chủ thể thực hiện nhiệm vụ kiểm sát việc tuân theo pháp luật của người tiến hành phiên họp và người tham gia phiên họp về các nội dung: Thời hạn mở phiên họp, thành phần, tư cách pháp lý của người tiến hành phiên họp và người tham gia phiên họp, việc quyết định thay đổi người tiến hành phiên họp, các căn cứ tạm dừng phiên họp và trình tự, thủ tục tại phiên họp⁹. Ngoài ra, vai trò của Viện kiểm sát tại phiên họp xem xét quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính còn thể hiện thông qua lời phát biểu của Kiểm sát viên tại phiên họp¹⁰. Cụ thể, sau khi những người tham gia phiên họp kết thúc tranh luận, Kiểm sát viên phát biểu ý kiến về các nội dung: Việc tuân theo pháp luật của người tiến hành và

người tham gia thủ tục xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính, tính có căn cứ và hợp pháp đối với việc đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính, quan điểm của Viện kiểm sát về việc áp dụng, không áp dụng biện pháp xử lý hành chính hoặc đình chỉ, tạm đình chỉ việc xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính¹¹. Chính những nhiệm vụ, quyền hạn này của Viện kiểm sát sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho Toà án trong việc xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính một cách hợp tình, hợp lý.

- Trong việc Viện kiểm sát kiểm tra biên bản phiên họp: Pháp lệnh số 09 quy định sau khi kết thúc phiên họp, Kiểm sát viên có quyền được xem biên bản phiên họp đã được kiểm tra và ký bởi Thẩm phán và Thư ký phiên họp và có quyền yêu cầu ghi những sửa đổi, bổ sung vào biên bản phiên họp và ký xác nhận¹². Việc quy định Kiểm sát viên có quyền kiểm tra biên bản phiên họp nhằm mục đích để kịp thời yêu cầu người tiến hành phiên họp bổ sung, sửa đổi những tình tiết diễn ra tại phiên họp, đảm bảo biên bản phiên họp phản ánh đúng nội dung, diễn biến phiên họp.

- Trong việc Toà án ra quyết định tạm đình chỉ, đình chỉ việc xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính, quyết định áp dụng, không áp dụng biện pháp xử lý hành chính: Pháp lệnh số 09 quy định trong thời hạn 02 ngày làm việc kể từ ngày công bố quyết định, Toà án phải gửi quyết định đình chỉ hoặc tạm đình chỉ việc xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính hoặc quyết định áp dụng hoặc không áp dụng biện pháp xử lý hành chính cho Viện kiểm sát cùng cấp¹³. Sau khi nhận được một trong các loại quyết định này, đối với các quyết định được ban hành trước khi mở phiên họp, Viện kiểm sát sẽ tiến hành kiểm sát các nội dung: Thời hạn Toà án ban hành; căn cứ ban hành, hiệu

⁷ Điều 9 Quy chế 299

⁸ Điều 17, Điều 19 Pháp lệnh số 09

⁹ Điều 13 Quy chế 299

¹⁰ Điều 20 Pháp lệnh số 09

¹¹ Điều 14 Quy chế 299

¹² Điều 21 Pháp lệnh số 09

¹³ Điều 24 Pháp lệnh số 09

lực của quyết định; hậu quả của việc áp dụng quyết định; đối tượng Toà án phải gửi quyết định; hình thức của quyết định. Đối với các quyết định do Toà án ban hành tại phiên họp, Viện kiểm sát sẽ tiến hành kiểm sát các nội dung: Nội dung và hiệu lực của quyết định; hậu quả của việc áp dụng quyết định; thời hạn và đối tượng Toà án phải gửi; hình thức của quyết định¹⁴. Trường hợp phát hiện quyết định được ban hành có vi phạm thì tùy tính chất và mức độ vi phạm, Viện kiểm sát sẽ thực hiện quyền kiến nghị hoặc kháng nghị. Trường hợp phát hiện có vi phạm pháp luật nghiêm trọng, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cấp huyện sẽ thực hiện quyền kháng nghị đối với quyết định của Toà án nhân dân cùng cấp trong thời hạn 03 ngày làm việc kể từ ngày Toà án công bố quyết định. Quyết định kháng nghị được gửi cho Toà án nhân dân cùng cấp và Viện kiểm sát nhân dân cấp tỉnh ngay sau khi ban hành¹⁵.

- Trong việc Toà án giải quyết khiếu nại, kiến nghị, kháng nghị các quyết định của Toà án trong việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính: Pháp lệnh số 09 quy định trong thời hạn 02 ngày làm việc kể từ ngày nhận được đơn khiếu nại hoặc văn bản kiến nghị, Toà án đã xem xét phải gửi đơn hoặc văn bản kiến nghị, kháng nghị kèm theo hồ sơ cho Toà án cấp trên trực tiếp để xem xét, giải quyết; đồng thời thông báo cho Viện kiểm sát cùng cấp và các chủ thể có liên quan. Sau khi nhận được đơn hoặc văn bản kiến nghị, kháng nghị kèm hồ sơ, Toà án cấp trên trực tiếp phải thụ lý và phân công Thẩm phán xem xét, giải quyết, đồng thời thông báo cho người khiếu nại, cơ quan kiến nghị và Viện kiểm sát cùng cấp trong thời hạn 02 ngày làm việc. Viện kiểm sát sau khi nhận được thông báo thụ lý phải kiểm sát chặt chẽ về thẩm quyền thụ lý đơn khiếu nại, văn bản kiến nghị kháng nghị và thời hạn, đối tượng được gửi thông báo thụ lý; trường hợp phát hiện vi phạm thì thực hiện

quyền kiến nghị. Sau khi thụ lý, trong thời hạn 05 ngày làm việc kể từ ngày được phân công, Thẩm phán phải mở phiên họp xem xét, giải quyết và thông báo bằng văn bản việc mở phiên họp tới Viện kiểm sát cùng cấp và các chủ thể có liên quan chậm nhất là 03 ngày làm việc trước khi mở phiên họp. Viện kiểm sát khi nhận được thông báo của Toà án về việc mở phiên họp sẽ tiến hành kiểm sát thời hạn và đối tượng được Toà án gửi thông báo. Phiên họp xem xét, giải quyết khiếu nại, kiến nghị, kháng nghị có sự tham gia của Kiểm sát viên Viện kiểm sát cùng cấp, nếu vắng mặt thì phải hoãn phiên họp. Tại phiên họp, đại diện Viện kiểm sát thực hiện việc kiểm sát việc tuân theo pháp luật của người tiến hành phiên họp, người tham gia phiên họp về một số nội dung: Thành phần, tư cách pháp lý của người tiến hành phiên họp, người tham gia phiên họp; việc quyết định thay đổi người tiến hành phiên họp (nếu có); trình tự thủ tục tiến hành phiên họp; đồng thời trước khi Thẩm phán công bố quyết định giải quyết khiếu nại, kiến nghị, kháng nghị, Kiểm sát viên sẽ phát biểu ý kiến về việc tuân theo pháp luật trong việc xem xét khiếu nại, kiến nghị, kháng nghị (trường hợp có kháng nghị, Kiểm sát viên sẽ trình bày nội dung kháng nghị). Sau khi Toà án công bố quyết định giải quyết, trong thời hạn 02 ngày làm việc, Toà án phải gửi Quyết định giải quyết khiếu nại, kiến nghị, kháng nghị cho Viện kiểm sát cùng cấp. Sau khi nhận được, Viện kiểm sát sẽ tiến hành kiểm sát các nội dung: Thẩm quyền giải quyết, nội dung giải quyết, thời hạn và đối tượng Toà án phải gửi quyết định và hình thức của quyết định. Trường hợp phát hiện vi phạm, Viện kiểm sát sẽ thực hiện quyền kiến nghị.

3. Một số định hướng hoàn thiện pháp luật

Có thể thấy, việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Viện kiểm sát và Toà án trong quá trình áp dụng các biện pháp xử lý hành chính thể hiện rõ sự phân công, phối hợp và kiểm soát trong việc thực hiện

¹⁴ Điều 17, 18, 19 Quy chế 299

¹⁵ Điều 20 Quy chế 299

quyền tư pháp, bảo đảm nguyên tắc tổ chức quyền lực được quy định trong Hiến pháp năm 2013. Không chỉ có vậy, với sự tham gia và phối hợp của Viện kiểm sát trong việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính còn giúp các quyết định của Tòa án đảm bảo tính hợp pháp, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các cá nhân, tổ chức trong xã hội.

Tuy nhiên, để đảm bảo mối quan hệ giữa Viện kiểm sát nhân dân và Tòa án nhân dân thực sự rõ ràng, chặt chẽ thì pháp luật hiện hành cần sửa đổi, bổ sung một số quy định sau:

- Mặc dù Pháp lệnh số 09 đã có quy định về vai trò của Viện kiểm sát nhân dân trong đó có hoạt động nghiên cứu hồ sơ, cụ thể tại khoản 3 Điều 4 quy định: “3. Sau khi nhận được thông báo thụ lý hồ sơ của Tòa án cùng cấp, Viện kiểm sát có quyền nghiên cứu hồ sơ vụ việc tại Tòa án đã thụ lý vụ việc đó”. Tuy nhiên Pháp lệnh số 09 lại không có quy định về việc Tòa án chuyển hồ sơ cho Viện kiểm sát để nghiên cứu. Điều này dẫn đến quá trình nghiên cứu hồ sơ của Kiểm sát viên, Kiểm tra viên có thể gặp khó khăn do thời gian nghiên cứu quá ngắn. Trên thực tế, Kiểm sát viên, Kiểm tra viên được phân công phải tự bố trí thời gian phù hợp để chủ động nghiên cứu hồ sơ trong giai đoạn Tòa án ra quyết định mở phiên họp và gửi cho Viện kiểm sát (đối với những việc Tòa án mở phiên họp). Vì vậy, Pháp lệnh số 09 và các văn bản phối hợp giữa Viện kiểm sát nhân dân và Tòa án nhân dân cần có quy định cụ thể hơn về thời hạn chuyển hồ sơ vụ việc sang Viện kiểm sát nhân dân.

- Trong quá trình nghiên cứu hồ sơ, Kiểm sát viên, Kiểm tra viên sẽ cần phải nghiên cứu các vấn đề liên quan đến vụ việc như nhân thân của người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính, các tài liệu chứng cứ liên quan đến vụ việc như biên bản ghi lời khai, bản tường trình,... nhằm đảm bảo hoạt động kiểm sát việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính được thực hiện hiệu quả, đồng thời phục vụ

cho việc phát biểu về ý kiến việc tuân theo pháp luật trong việc xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính tại phiên họp. Tuy nhiên, trong Pháp lệnh số 09 hiện nay không có quy định về trường hợp Viện kiểm sát nhân dân có quyền yêu cầu bổ sung tài liệu, chứng cứ mà theo pháp luật hiện hành thẩm quyền này chỉ thuộc về Thẩm phán được phân công giải quyết. Vì vậy, Pháp lệnh số 09 và các văn bản phối hợp giữa Viện kiểm sát nhân dân và Tòa án nhân dân cần có quy định cụ thể hơn, theo hướng bổ sung thêm quyền đề nghị Thẩm phán yêu cầu bổ sung tài liệu chứng cứ của Viện kiểm sát nhân dân.

- Về thẩm quyền kháng nghị các quyết định của Tòa án trong việc áp dụng các biện pháp xử lý hành chính, hiện nay Pháp lệnh số 09 chỉ quy định cho Viện kiểm sát nhân dân cấp huyện. Trên thực tế, có trường hợp Tòa án nhân dân cấp huyện ban hành quyết định giải quyết vụ việc chưa phù hợp với quy định pháp luật, Viện kiểm sát nhân dân cấp huyện cũng không kháng nghị. Lúc này Viện kiểm sát nhân dân cấp tỉnh mặc dù phát hiện ra sai sót nhưng cũng không thể kháng nghị để yêu cầu Tòa án nhân dân cấp tỉnh xem xét lại. Đồng thời, thời hạn thực hiện quyền kháng nghị của Viện kiểm sát nhân dân cấp huyện chỉ có 03 ngày làm việc kể từ ngày Tòa án cùng cấp công bố quyết định là quá ngắn so với công việc phải làm sau phiên họp để thực hiện quyền kháng nghị. Vì vậy, Pháp lệnh cần bổ sung quy định về thẩm quyền kháng nghị của Viện kiểm sát nhân dân cấp tỉnh đối với các quyết định giải quyết của Tòa án trong việc áp dụng các biện pháp xử lý hành chính; đồng thời tăng thời hạn Viện kiểm sát nhân dân thực hiện quyền kháng nghị để phù hợp với thực tiễn công việc¹⁶./

¹⁶ Phạm Thị Đào (2022), “Kiến nghị hoàn thiện quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Viện kiểm sát nhân dân trong Pháp lệnh số 09/2014”, Tạp chí Kiểm sát số 07- 2022, tr. 40, 48.