

NÂNG CAO HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG ĐỀ RA YÊU CẦU ĐIỀU TRA CỦA KIỂM SÁT VIÊN

BÙI THỊ HẠNH* - NGUYỄN QUÝ KHUYẾN**

Hoạt động đề ra yêu cầu điều tra là một trong những hoạt động quan trọng của Kiểm sát viên khi thực hành quyền công tố trong giai đoạn điều tra vụ án hình sự, góp phần làm rõ sự thật vụ án. Tuy nhiên trong thời gian qua, hoạt động này của Kiểm sát viên vẫn còn những tồn tại, hạn chế nhất định. Bài viết làm rõ khái niệm, một số tồn tại, hạn chế và kiến nghị một số giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động đề ra yêu cầu điều tra của Kiểm sát viên.

Từ khóa: Đề ra yêu cầu điều tra, bản yêu cầu điều tra, điều tra vụ án hình sự, hoạt động của Kiểm sát viên.

Ngày nhận bài: 19/4/2022; Biên tập xong: 10/5/2022; Duyệt đăng: 22/7/2022

One of the important activities of Prosecutors when prosecuting in the criminal case investigation stage to contribute to clarifying the truth of the case is making requests for investigation. However, over the time, this activity of Prosecutors has still remained some problems; therefore, the paper will shed light on the concept, obstacles and shortcomings then propose several solutions to improve the efficiency of making requests for investigation of Prosecutors.

Keywords: Making requests for investigation, investigation request form, criminal case investigation, the activities of Prosecutors.

1. Khái niệm hoạt động đề ra yêu cầu điều tra của Kiểm sát viên

Trong quá trình giải quyết vụ án hình sự, các cơ quan tiến hành tố tụng có trách nhiệm và thẩm quyền áp dụng các biện pháp cần thiết để làm rõ sự thật khách quan của vụ án. Trong giai đoạn điều tra, Cơ quan điều tra (CQĐT) là chủ thể có nghĩa vụ thu thập chứng cứ và có quyền tiến hành tất cả các biện pháp điều tra theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, trong một số trường hợp việc thu thập chứng cứ của CQĐT có thể không đầy đủ, các biện pháp tố tụng có thể không được áp dụng đúng lúc, gây ảnh hưởng đến hiệu quả của công tác điều tra. Vì vậy, pháp luật trao cho Viện

kiểm sát (VKS) quyền đề ra yêu cầu điều tra đối với CQĐT để đảm bảo việc thu thập chứng cứ được đầy đủ, toàn diện, việc áp dụng các biện pháp tố tụng là kịp thời, có căn cứ và cần thiết.

Khoản 6 Điều 165 Bộ luật Tố tụng hình sự (BLTTHS) năm 2015 quy định, khi thực hành quyền công tố trong giai đoạn điều tra, Kiểm sát viên có nhiệm vụ và quyền hạn “Đề ra yêu cầu điều tra và yêu cầu Cơ quan điều tra, cơ quan được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra tiến hành điều tra để làm

* Tiến sĩ, Trường Khoa Pháp luật hình sự và Kiểm sát hình sự, Trường Đại học Kiểm sát Hà Nội

** Tiến sĩ, Khoa Pháp luật hình sự và Kiểm sát hình sự, Trường Đại học Kiểm sát Hà Nội

rõ tội phạm, người phạm tội”. Tại Điều 47 Quy chế Công tác thực hành quyền công tố, kiểm sát khởi tố, điều tra và truy tố (gọi tắt là Quy chế số 111) quy định: “Yêu cầu điều tra có thể được thực hiện nhiều lần, bằng lời nói trong trường hợp kiểm sát trực tiếp hoạt động điều tra hoặc bằng văn bản... Văn bản yêu cầu điều tra được đưa vào hồ sơ vụ án, lưu hồ sơ kiểm sát”. Từ đó, có thể nhận thấy việc đề ra yêu cầu điều tra của Kiểm sát viên có một số đặc điểm sau đây:

- Về thời điểm thực hiện, yêu cầu điều tra chỉ đặt ra trong giai đoạn điều tra. Với mục tiêu để hoạt động điều tra được đúng hướng, làm rõ tội phạm, người phạm tội, yêu cầu điều tra chỉ có thể đặt ra từ sau khi khởi tố vụ án cho đến trước khi kết thúc việc điều tra.

- Về đối tượng, yêu cầu điều tra hướng tới chủ thể có thẩm quyền điều tra, bao gồm CQĐT và cơ quan được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra. Trong phạm vi bài viết này, tác giả chủ yếu hướng tới CQĐT bởi đây là chủ thể tiến hành việc điều tra đối với tuyệt đại đa số các vụ án hình sự trên thực tiễn, vì vậy việc đề ra yêu cầu điều tra của Kiểm sát viên chủ yếu được thực hiện với chủ thể này.

- Về nội dung, yêu cầu điều tra xét về bản chất chính là mệnh lệnh để chủ thể tiếp nhận yêu cầu (phải) tiến hành các biện pháp điều tra hoặc các hoạt động tố tụng theo hướng mà chủ thể yêu cầu đưa ra. Cần lưu ý, ở góc độ này, nội dung yêu cầu điều tra chỉ ra những chứng cứ cần thu thập được hoặc những

vấn đề cần làm rõ hoặc tiếp tục làm rõ, nhằm phục vụ mục tiêu cuối cùng là có truy tố được người phạm tội và hành vi phạm tội hay không, cũng như hướng giải quyết đối với những vấn đề còn lại của vụ án. Bởi vậy, nội dung yêu cầu điều tra không đi sâu vào kỹ năng, kỹ thuật và nghiệp vụ điều tra, nếu đề cập đến những vấn đề này thì yêu cầu điều tra sẽ vượt khỏi phạm vi của thực hành quyền công tố.

Tiếp đến, yêu cầu điều tra còn có nội dung là các mệnh lệnh để chủ thể tiếp nhận yêu cầu thực hiện các biện pháp, hoạt động tố tụng mà Viện kiểm sát cho là cần thiết để hỗ trợ việc thu thập chứng cứ, làm rõ những vấn đề cần phải chứng minh của vụ án. Ví dụ: Yêu cầu áp dụng các biện pháp ngăn chặn khi có căn cứ và cần thiết nhưng CQĐT không áp dụng, vì thế gây khó khăn, trở ngại cho các hoạt động thu thập chứng cứ; yêu cầu áp dụng các biện pháp cưỡng chế hoặc thực hiện các biện pháp tố tụng cần thiết khác nhằm phục vụ cho công tác điều tra... Nội dung của yêu cầu điều tra đồng thời cũng là căn cứ để phân biệt yêu cầu điều tra với các yêu cầu khác do Kiểm sát viên đưa ra trong quá trình điều tra nhưng không nhằm làm rõ tội phạm và người phạm tội, như yêu cầu thay đổi Điều tra viên, yêu cầu chuyển hồ sơ tài liệu... Các yêu cầu này có mục đích nhằm đảm bảo sự tuân thủ pháp luật của chủ thể tiến hành tố tụng, do vậy thể hiện nội dung của chức năng kiểm sát tuân theo pháp luật mà không phải nội dung của chức năng thực hành

quyền công tố như yêu cầu điều tra.

- Về hình thức, yêu cầu điều tra có thể được thực hiện bằng lời nói hoặc bằng văn bản. Căn cứ Quy chế thực hành quyền công tố và kiểm sát việc khởi tố, điều tra, truy tố, *“yêu cầu điều tra có thể được thực hiện bằng lời nói trong trường hợp kiểm sát trực tiếp hoạt động điều tra hoặc bằng văn bản”*. Như vậy, yêu cầu điều tra bằng lời nói được thực hiện trong quá trình Kiểm sát viên kiểm sát trực tiếp hoạt động điều tra, còn hình thức bằng văn bản được thực hiện trong các trường hợp còn lại. Nếu yêu cầu điều tra thể hiện bằng văn bản thì phải được đưa vào hồ sơ vụ án và lưu hồ sơ kiểm sát.

Từ những phân tích trên đây có thể thấy, hoạt động đề ra yêu cầu điều tra là thao tác của Kiểm sát viên khi thực hành quyền công tố, bằng việc đưa ra những mệnh lệnh, yêu cầu chủ thể có thẩm quyền điều tra phải tiến hành các hoạt động điều tra để thu thập chứng cứ chứng minh tội phạm, người phạm tội hoặc thực hiện các biện pháp tố tụng khác nhằm góp phần làm rõ những vấn đề phải chứng minh của vụ án.

2. Một số tồn tại, hạn chế trong thực tiễn đề ra yêu cầu điều tra của Kiểm sát viên

Hoạt động đề ra yêu cầu điều tra của Kiểm sát viên trong những năm qua đã đạt được nhiều kết quả tích cực, góp phần vào việc giải quyết vụ án đúng người, đúng tội, đúng pháp luật. Tuy nhiên, vẫn còn một số tồn tại, hạn chế liên quan đến số lượng và chất lượng của việc đề ra yêu cầu điều tra, trong đó chủ yếu là yêu cầu điều tra bằng văn

bản. Qua nghiên cứu, khảo sát các bản yêu cầu điều tra đã thu thập được, có thể nhận thấy như sau:

Thứ nhất, vẫn còn nhiều vụ án không có bản yêu cầu điều tra, chủ yếu là các vụ án có 01 bị can hoặc vụ án có tình tiết không quá phức tạp. Trong các trường hợp còn lại, bản yêu cầu điều tra tuy được ban hành nhưng thường diễn ra trong quá trình điều tra, không có nhiều vụ ban hành bản yêu cầu điều tra ngay sau khi có quyết định khởi tố vụ án. Việc không có bản yêu cầu điều tra hoặc không đề ra được yêu cầu điều tra ngay từ khi khởi tố vụ án đã không thể hiện rõ được vai trò, tính chất “tăng cường công tố trong điều tra”, công tố phải “gắn rất sớm và rất chặt” với hoạt động điều tra, ảnh hưởng ít nhiều đến chất lượng thực hành quyền công tố trong quá trình giải quyết vụ án đó.

Thứ hai, một số bản yêu cầu điều tra của Kiểm sát viên chưa góp phần định hướng được việc thu thập chứng cứ của CQĐT. Có bản yêu cầu điều tra còn nêu chung chung như “cần tiến hành xác minh nhân thân, lai lịch, căn cứ hướng chính sách trợ giúp pháp lý của bị can theo quy định của pháp luật”; hoặc “quá trình điều tra nếu có mâu thuẫn, tiến hành thực nghiệm điều tra, đối chất theo quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự”; yêu cầu những nội dung không thể xác minh, điều tra được, như “yêu cầu xác minh ngoài hành vi phạm tội nêu trên có thực hiện hành vi nào khác nữa không” hoặc yêu cầu thu giữ những vật chứng mà biết rõ đã mất hoặc bị tiêu hủy.

Một số bản yêu cầu điều tra lại nêu ra những công việc mà CQĐT đương nhiên phải thực hiện, ví dụ như *yêu cầu chụp ảnh, lập danh bản, chỉ bản cho bị can; thống kê vật chứng; phải “sắp xếp hồ sơ vụ án cho khoa học”; “khám nghiệm hiện trường, khám xét cho chu đáo”...*

Bên cạnh đó, có bản yêu cầu điều tra lại không chỉ rõ được căn cứ mà chỉ nêu định hướng mang tính chất phòng ngừa, dự tính. Ví dụ: *“Quá trình điều tra nếu có mâu thuẫn trong lời khai thì phải tiến hành đối chất, thực nghiệm điều tra”*; hoặc đưa ra quá nhiều nội dung cần thực hiện trong cùng một thời điểm, khiến việc đề ra yêu cầu điều tra không có trọng tâm và mất đi tính định hướng trong từng giai đoạn điều tra.

Thứ ba, một số bản yêu cầu điều tra chưa chỉ ra được sai sót trong việc thu thập chứng cứ của CQĐT để yêu cầu khắc phục, từ đó dẫn đến bỏ lọt tội phạm, người phạm tội; vi phạm thủ tục tố tụng; thiếu sót trong thu thập, củng cố chứng cứ nên bị Tòa án trả hồ sơ điều tra bổ sung hoặc hủy án để điều tra lại. Ví dụ: Vi phạm quy định về mời người bào chữa; không trưng cầu giám định pháp y tâm thần mặc dù có dấu hiệu, tài liệu về tiền sử bệnh tâm thần của bị can; vi phạm trong quá trình thu thập chứng cứ, lập biên bản; xác định tư cách tham gia tố tụng không đúng; vi phạm, thiếu sót trong trưng cầu giám định; kết luận giám định mâu thuẫn với tài liệu chứng cứ khác trong hồ sơ vụ án...

Thứ tư, một số bản yêu cầu điều tra không chú trọng làm rõ các chứng cứ

để giải quyết vấn đề dân sự trong vụ án hình sự, dẫn tới việc giải quyết vụ án đó không toàn diện và đầy đủ. Trong một số vụ án có vấn đề dân sự cần làm rõ nhưng CQĐT không thu thập đầy đủ chứng cứ, Kiểm sát viên cũng không nghiên cứu để đề ra yêu cầu điều tra, hoặc tuy có đề ra nhưng không cụ thể, rõ ràng, dẫn tới vấn đề dân sự trong vụ án đó không được giải quyết triệt để hoặc Tòa án phải trả hồ sơ để điều tra bổ sung nhiều lần.

3. Một số kiến nghị nâng cao hiệu quả hoạt động đề ra yêu cầu điều tra của Kiểm sát viên trong giải quyết vụ án hình sự

Trước hết, cần hoàn thiện các quy định của pháp luật làm căn cứ cho việc đề ra yêu cầu điều tra của Kiểm sát viên

- Đề nghị sửa đổi quy định: *“Trường hợp Cơ quan điều tra không thực hiện yêu cầu điều tra của Viện kiểm sát... thì Cơ quan điều tra phải nêu rõ lý do trong bản kết luận điều tra”* tại khoản 2 Điều 11 Thông tư liên tịch số 04/2018/TTLT/VKSTC-BCA-BQP ngày 19/10/2018. Về vấn đề này, cần quy định theo hướng, nếu CQĐT không thể thực hiện được yêu cầu điều tra của VKS vì lý do khách quan, bất khả kháng thì việc không thực hiện yêu cầu điều tra đó mới được chấp nhận và nêu rõ lý do trong bản kết luận điều tra; còn nếu việc không thực hiện yêu cầu điều tra là vì lý do chủ quan, cầu thả, thiếu trách nhiệm của Điều tra viên thì VKS phải yêu cầu thực hiện nghiêm túc, triệt để.

- Cần nghiên cứu xây dựng, ban hành thông tư liên tịch giữa CQĐT và

VKS trong việc đề ra và thực hiện yêu cầu điều tra của VKS. Đây là một trong những giải pháp quan trọng để thực hiện hiệu quả hoạt động đề ra yêu cầu điều tra của Kiểm sát viên trong quá trình thực hành quyền công tố trong giai đoạn điều tra.

- Nghiên cứu sửa đổi quy định tại Điều 167 BLTTHS năm 2015 về trách nhiệm của CQĐT, cơ quan được giao tiến hành một số hoạt động điều tra trong việc thực hiện các yêu cầu, quyết định của VKS trong giai đoạn điều tra, trong đó có yêu cầu điều tra. Bổ sung những chế tài có tính bắt buộc đủ mạnh đối với Điều tra viên, Cán bộ điều tra khi không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ các yêu cầu kiểm tra, xác minh và điều tra của Kiểm sát viên. Theo chúng tôi, có thể bổ sung quy định tại Điều 49, Điều 51 BLTTHS năm 2015 về việc thay đổi Điều tra viên, khi có căn cứ cho rằng Điều tra viên, Cán bộ điều tra thiếu trách nhiệm, cẩu thả trong quá trình điều tra, không tiến hành hết yêu cầu điều tra của Kiểm sát viên thì VKS có quyền yêu cầu Thủ trưởng CQĐT thay đổi Điều tra viên, Cán bộ điều tra.

Tiếp đến, cần xây dựng quy trình cụ thể để Kiểm sát viên áp dụng khi thực hiện việc đề ra yêu cầu điều tra. Kiểm sát viên có thể thực hiện theo các bước sau đây:

Bước 1: Xác định những vấn đề cần phải chứng minh hoặc tiếp tục phải chứng minh, làm rõ của vụ án trước khi đề ra yêu cầu điều tra. Căn cứ Điều 85 BLTTHS năm 2015 và các điều luật về

tội phạm cụ thể trong Bộ luật Hình sự, Kiểm sát viên xác định các vấn đề cần phải chứng minh của vụ án, hoạch định tiến độ làm rõ các vấn đề theo từng giai đoạn, dựa trên mức độ, kết quả chứng cứ đã thu thập được, làm nền tảng, cơ sở cho việc đề ra yêu cầu điều tra.

Bước 2: Nghiên cứu hồ sơ, tài liệu, các quyết định tố tụng làm căn cứ để đề ra yêu cầu điều tra. Kiểm sát viên phải nghiên cứu kỹ những quyết định, văn bản, tài liệu, chứng cứ do Điều tra viên chuyển đến nhằm phát hiện những vấn đề cần được làm rõ, những mâu thuẫn trong các tài liệu, chứng cứ hoặc thông tin còn thiếu chưa được thu thập. Cũng qua nghiên cứu hồ sơ, Kiểm sát viên cần nhắc, đánh giá tính có căn cứ và cần thiết của các biện pháp tố tụng đã được áp dụng hoặc cần phải áp dụng.

Bước 3: Thiết kế các câu hỏi để làm rõ những vấn đề phát hiện được qua nghiên cứu hồ sơ, tài liệu, văn bản tố tụng.

Bước 4: Soạn thảo bản yêu cầu điều tra và trình lãnh đạo Viện thông qua bản yêu cầu điều tra trước khi ban hành. Sau khi hoàn tất, gửi bản yêu cầu điều tra cho CQĐT và lưu một bản vào hồ sơ kiểm sát.

Bước 5: Theo dõi tiến độ điều tra và kết quả Điều tra viên thực hiện yêu cầu điều tra. Trường hợp Điều tra viên không thực hiện hoặc không thu thập được chứng cứ như yêu cầu điều tra đưa ra thì kịp thời báo cáo Lãnh đạo để có phương án giải quyết. Trường hợp phát sinh vấn đề cần phải tiếp tục đề ra yêu cầu điều tra thì trao đổi trực tiếp bằng

lời với Điều tra viên hoặc ban hành yêu cầu điều tra bổ sung tiếp theo.

Bước 6: Trước khi vụ án kết thúc điều tra, nghiên cứu tổng thể hồ sơ vụ án để xác định toàn bộ những yêu cầu điều tra đã được Điều tra viên, CQĐT thực hiện đầy đủ hay chưa. Nếu xét thấy còn có những vấn đề cần phải chứng minh, thu thập thì Kiểm sát viên yêu cầu Điều tra viên phải hoàn tất trước khi ban hành kết luận điều tra vụ án.

Bên cạnh đó, cần thực hiện các giải pháp để tăng cường mối quan hệ phối hợp giữa CQĐT với VKS trong việc đề ra và thực hiện yêu cầu điều tra

Để thực hiện tốt mối quan hệ phối hợp giữa CQĐT với VKS trong việc đề ra và thực hiện yêu cầu điều tra, cần xây dựng quy chế phối hợp giữa VKS với CQĐT trong việc đề ra và thực hiện yêu cầu điều tra; tăng cường tổ chức hợp liên ngành các cơ quan tư pháp và giữa VKS với CQĐT.

Kiểm sát viên phải chủ động yêu cầu Điều tra viên gửi đầy đủ, kịp thời chứng cứ, tài liệu đã thu thập được để nghiên cứu, đề ra yêu cầu điều tra. Trong trường hợp cần thiết, Kiểm sát viên phải trực tiếp hỏi cung bị can, lấy lời khai người làm chứng; bám sát hoạt động điều tra để xác định được thời điểm đề ra yêu cầu điều tra tiếp theo một cách hợp lý. Trước khi kết thúc điều tra, Kiểm sát viên và Điều tra viên phải phối hợp để đánh giá toàn bộ chứng cứ, tài liệu và các thủ tục tố tụng của vụ án. Đối với vụ án có tính chất phức tạp, có nhiều bị can tham gia, có bị can không nhận tội

thì Kiểm sát viên và Điều tra viên cần phải đánh giá, phân hóa từng vấn đề cần chứng minh, nếu chưa thống nhất quan điểm nhận thức thì báo cáo lãnh đạo đề xuất hợp hai ngành cho ý kiến xử lý đối với vụ án. Trường hợp không thống nhất được quan điểm xử lý thì đại diện một trong hai ngành báo cáo thỉnh thị xin ý kiến chỉ đạo của cấp trên, để đảm bảo việc xử lý vụ án, xử lý bị can đúng người, đúng tội, đúng pháp luật.

Sau khi đã đề ra yêu cầu điều tra, Kiểm sát viên phải bám sát tiến độ thực hiện các yêu cầu đó, bảo đảm cho các yêu cầu điều tra được thực hiện đầy đủ, triệt để. Trường hợp Điều tra viên chưa rõ thì Kiểm sát viên chủ động trao đổi, phân tích, giải thích những vấn đề đã nêu trong yêu cầu điều tra. Trường hợp CQĐT, Điều tra viên chưa thực hiện được những vấn đề trong yêu cầu điều tra thì Kiểm sát viên phải chủ động phối hợp cùng tháo gỡ. Nếu Điều tra viên, cán bộ điều tra vẫn không thực hiện yêu cầu điều tra, Kiểm sát viên phải kịp thời báo cáo, đề xuất Lãnh đạo đơn vị kiến nghị bằng văn bản với Thủ trưởng CQĐT có thẩm quyền để yêu cầu thực hiện. Trường hợp do trở ngại khách quan mà không thể thực hiện được đầy đủ yêu cầu kiểm tra, xác minh và điều tra thì Kiểm sát viên yêu cầu Điều tra viên, Cán bộ điều tra giải thích, nêu rõ lý do trong bản kết luận điều tra. Trường hợp cố tình không thực hiện yêu cầu điều tra mà không có lý do chính đáng thì đề nghị CQĐT xem xét, thay đổi Điều tra viên./.