

QUYỀN TRỰC TIẾP KIỂM SÁT THI HÀNH ÁN PHẠT TÙ CỦA VIỆN KIỂM SÁT NHÂN DÂN

ĐINH HOÀNG QUANG*

Trực tiếp kiểm sát là một trong những quyền năng pháp lý của Viện kiểm sát nhân dân (VKSND) nhằm phát hiện vi phạm của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong thi hành án phạt tù. Quyền hạn này đã được quy định trong các Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân trước đây và được duy trì cho đến hiện nay nhưng đã xuất hiện những hạn chế, bất cập. Bài viết phân tích lịch sử hình thành và phát triển quy định của pháp luật Việt Nam về nội dung quyền này, đưa ra những bất cập trong quy định pháp luật hiện nay và đề xuất hướng hoàn thiện.

Từ khóa: Trực tiếp kiểm sát, thi hành án phạt tù.

Ngày nhận bài: 03/01/2019; Biên tập xong: 15/01/2019; Duyệt đăng: 21/10/2019.

Right to directly supervise is one of legal powers of the People's Procuracies to detect violations belongs to agencies, organizations and individuals who execute imprisonment sentences. Prescribed in previous Laws on Organization of People's Procuracies and have been remained up to present; however, this right indicates some limitations and inadequacies. The article analyzes Vietnamese's legal regulations on this right in terms of its foundation and development history, as well as points out inadequacies of current laws and proposes perfection orientations.

Keywords: Directly supervise, execute imprisonment sentences.

Theo Từ điển Tiếng Việt, trực tiếp là “có quan hệ thẳng với đối tượng tiếp xúc, không qua khâu trung gian”¹; còn kiểm sát là “kiểm tra và giám sát việc chấp hành pháp luật của Nhà nước”². Như vậy, trực tiếp kiểm sát thi hành án phạt tù có thể hiểu là việc VKSND cử Kiểm sát viên hoặc tổ công tác sang các cơ quan, tổ chức, đơn vị có trách nhiệm thi hành án phạt tù để trực tiếp kiểm tra, giám sát việc tuân theo pháp luật của họ³. Việc trực tiếp kiểm sát thi

hành án phạt tù có tác dụng giúp Viện kiểm sát nhanh chóng phát hiện được những vi phạm pháp luật trong thi hành án phạt tù để kịp thời áp dụng các biện pháp khắc phục, xử lý vi phạm⁴.

Để có cái nhìn tổng quan quy định của pháp luật Việt Nam về quyền trực tiếp kiểm sát thi hành án phạt tù của VKSND, cần có những nghiên cứu về quá trình hình thành của quyền này trong lịch sử; qua đó, so sánh, đối chiếu với các quy định của hiện tại sẽ giúp đưa ra những định hướng cho việc hoàn thiện pháp luật trong tương lai. Việc

¹ Hoàng Phê (chủ biên), Từ điển tiếng Việt, Nxb Đà Nẵng – Trung tâm từ điển học, Hà Nội – Đà Nẵng, 2004, tr. 1055.

² Hoàng Phê (chủ biên), sđd, tr. 532.

³ Võ Khánh Vinh, Nguyễn Mạnh Kháng (2006), Pháp luật thi hành án hình sự Việt Nam - Những vấn đề lý luận và thực tiễn, Nxb Tư pháp, Hà Nội, tr 172 - 173.

* *Thạc sĩ, Phó Trưởng phòng Tổ chức - Hành chính, Trường Đại học Kiểm sát Hà Nội*

⁴ Trường Cao đẳng kiểm sát Hà Nội (1996), Giáo trình Công tác kiểm sát (Tập VII): Công tác kiểm sát việc giam giữ và cải tạo, Nxb CAND, Hà Nội, tr 54 - 55.

nghiên cứu khái quát về lịch sử quyền trực tiếp kiểm sát thi hành án phạt tù được giới hạn từ năm 1945 đến nay.

1. Lịch sử quy định quyền trực tiếp kiểm sát thi hành án phạt tù của VKSND

Bộ luật Tố tụng hình sự (BLTTHS) năm 2003 và năm 2015 có quy định Kiểm sát viên được phân công thực hành quyền công tố và kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong tố tụng hình sự có nhiệm vụ, quyền hạn kiểm sát việc thi hành bản án, quyết định của Tòa án⁵, tuy nhiên lại không quy định cụ thể về trực tiếp kiểm sát thi hành án phạt tù. Quy định trực tiếp kiểm sát thi hành án phạt tù (gồm thường kỳ kiểm sát và bất thường kỳ kiểm sát) chỉ được quy định trong các Luật Tổ chức VKSND, các văn bản hướng dẫn và được quy định ngay từ giai đoạn trước khi có thành lập VKSND. Ngày 12/6/1951, Bộ Nội vụ, Bộ Tư pháp ban hành Nghị định liên bộ số 152-NV/6 và ban hành quy tắc trại giam để cụ thể hóa Sắc lệnh số 150. Theo đó, các Công tố ủy viên phải thường kỳ đi kiểm tra trại giam mỗi tháng một lần hoặc kiểm tra bất thường để phát hiện, xử lý những vi phạm của ban giám thị trại giam trong việc giam giữ và cải tạo⁶. Ngày 23/8/1956, Bộ Công an, Bộ Tư pháp ban hành Thông tư số 1500-HCTP về việc giam giữ và kiểm tra trại tạm giam và trại cải tạo; trong đó quy định “Các ông Công tố ủy viên các Tòa án nhân dân tỉnh và Tòa án nhân dân khu phải thu xếp để có thể đi kiểm tra các trại tạm giam hoặc trại cải tạo mỗi tháng một lần. Kết quả của việc kiểm tra phải báo cáo lên cấp trên đồng thời gửi một bản sao cho Công an cấp tương đương”. Kế thừa quy định trên, Luật tổ chức VKSND qua các

thời kỳ đều quy định trực tiếp kiểm sát nơi giam giữ và những quy định về quyền năng pháp lý này của VKSND ngày càng được hoàn thiện hơn.

Trong Luật Tổ chức VKSND năm 1960, trực tiếp kiểm sát việc giam giữ còn được quy định khá chung chung; trong đó chỉ quy định VKSND tối cao và VKSND địa phương có quyền kiểm sát việc chấp hành các bản án và các quyết định của TAND; có quyền xem xét các sổ sách, tài liệu về việc giam giữ và trực tiếp hỏi người bị giam giữ (Điều 21) nhưng không đề cập đến quyền kiểm tra trực tiếp cơ sở giam giữ.

Đến các Luật Tổ chức VKSND năm 1981, năm 1992, năm 2002, trực tiếp kiểm sát thi hành án phạt tù được quy định cụ thể hơn; theo đó, khi thực hiện công tác kiểm sát thi hành án, kiểm sát việc quản lý và giáo dục người chấp hành án phạt tù, VKSND có quyền: “Kiểm sát tại chỗ việc tuân theo pháp luật của các cơ quan, đơn vị và người hữu quan trong việc chấp hành các bản án và quyết định của Tòa án nhân dân đã có hiệu lực pháp luật”⁷; “Thường kỳ và bất thường kiểm sát tại chỗ các nơi giam, giữ và cải tạo”⁸. Như vậy, Viện kiểm sát có quyền trực tiếp kiểm tra nơi giam, giữ và cải tạo (nhà tạm giữ, trại tạm giam, trại giam). Và khi tiến hành trực tiếp kiểm sát, Viện kiểm sát có quyền xem xét các sổ sách, tài liệu; cụ thể như: có quyền yêu cầu cơ quan chấp hành án và đơn vị hữu quan cung cấp những tài liệu, văn bản hoặc xuất trình các hồ sơ, sổ sách, giấy tờ có liên quan đến việc chấp hành án/thi hành án⁹; xem xét

⁵ Điểm g Khoản 1 Điều 37 BLTTHS năm 2003; Điểm n khoản 1 Điều 42 BLTTHS năm 2015

⁶ Chuyên đề nghiệp vụ: Tổng kết 50 năm thành lập và hoạt động của Viện kiểm sát nhân dân 1960 – 2010, VKSND tối cao, Hà Nội – năm 2010, tr 17.

⁷ Khoản 2 Điều 16 Luật Tổ chức VKSND năm 1981; Khoản 2 Điều 20 Luật Tổ chức VKSND năm 1992; Khoản 2 Điều 24 Luật Tổ chức VKSND năm 2002.

⁸ Khoản 1 Điều 19 Luật Tổ chức VKSND năm 1981; Khoản 1 Điều 23 Luật tổ chức VKSND năm 1992; Khoản 1 Điều 27 Luật Tổ chức VKSND năm 2002.

⁹ Khoản 1 Điều 16 Luật Tổ chức VKSND năm 1981;

các sổ sách, hồ sơ, tài liệu của cơ quan cùng cấp và cấp dưới về việc giam, giữ và cải tạo/quản lý, giáo dục người chấp hành án phạt tù¹⁰. Tuy nhiên, trong Luật Tổ chức VKSND năm 1981 (sửa đổi, bổ sung năm 1988) không quy định việc Viện kiểm sát gặp hỏi người chấp hành án trong thi hành án phạt tù. Quyền gặp, hỏi người chấp hành án phạt tù chỉ được tiếp tục quy định ở Luật Tổ chức VKSND năm 1992 và năm 2002¹¹.

Một trong những văn bản là căn cứ pháp lý quan trọng để Viện kiểm sát thực hiện quyền kiểm sát trực tiếp cơ sở giam giữ trong giai đoạn này là Thông tư liên ngành số 02/TTLN ngày 06/09/1989 của Bộ Nội vụ, VKSND tối cao về công tác giam giữ, cải tạo và kiểm sát giam giữ, cải tạo. Thông tư này hướng dẫn việc thường kỳ trực tiếp kiểm sát tại Nhà tạm giữ của cấp quận, huyện và tương đương được tiến hành mỗi tuần một lần; Trại tạm giam mỗi tháng 01 lần, Trại cải tạo 03 tháng 01 lần và bất thường trực tiếp kiểm sát khi xảy ra những vụ việc đột xuất ở nơi giam, giữ và cải tạo như: can phạm chết; có dịch bệnh phát sinh; chống phá trại giam; có những khó khăn trở ngại đặc biệt trong việc thực hiện các chế độ tạm giữ, tạm giam và cải tạo; can phạm tạm giam, tạm giữ mà thời hạn đã hết... Ngoài ra, Thông tư còn quy định khi Viện kiểm sát tiến hành kiểm sát nơi tạm giữ, tạm giam và cải tạo, Ban giám thị, cán bộ phụ trách có nhiệm vụ báo cáo tình hình và việc chấp hành pháp luật, chính sách trong công tác giam, giữ, cải tạo, tạo điều kiện để Viện kiểm sát thực hiện được những việc: Xem xét hồ sơ, sổ sách, tài

liệu về thủ tục, chế độ giam, giữ và cải tạo; Xem xét những nơi giam, giữ, cải tạo; nơi ăn, ở, chữa bệnh, nơi vui chơi giải trí; nơi học tập, lao động cải tạo và dạy nghề; nơi kiên giam và buồng kỷ luật...; Tiến hành kiểm danh, kiểm diện người đang bị tạm giữ, tạm giam và cải tạo; Gặp hỏi người đang bị giam, giữ, cải tạo về việc giam, giữ, cải tạo.

Hiện nay, kiểm sát trực tiếp cơ sở giam giữ được quy định trong Luật thi hành án hình sự (THAHS) năm 2010 và Luật Tổ chức VKSND năm 2014; theo đó, khi kiểm sát thi hành án phạt tù, Viện kiểm sát có nhiệm vụ, quyền hạn: Định kỳ và đột xuất kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong việc thi hành án của cơ quan THAHS cùng cấp và cấp dưới, cơ quan, tổ chức được giao một số nhiệm vụ THAHS; kiểm sát hồ sơ THAHS của cơ quan THAHS cùng cấp và cấp dưới, cơ quan, tổ chức được giao một số nhiệm vụ THAHS. VKSND cấp tỉnh trực tiếp kiểm sát việc tuân theo pháp luật, kháng nghị, kiến nghị, yêu cầu đối với trại giam đóng tại địa phương đó trong việc thi hành án phạt tù¹². Trong đó, Cơ quan THAHS bao gồm: trại giam thuộc Bộ Công an, trại giam thuộc Bộ Quốc phòng, trại giam thuộc quân khu; cơ quan THAHS Công an tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; cơ quan THAHS Công an huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; cơ quan thi hành án hình sự quân khu và tương đương. Còn cơ quan được giao một số nhiệm vụ THAHS bao gồm: trại tạm giam thuộc Bộ Công an, trại tạm giam thuộc Bộ Quốc phòng, trại tạm giam thuộc Công an cấp tỉnh, trại tạm giam cấp quân khu; Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn; Đơn vị quân đội cấp trung đoàn và tương đương.

Như vậy, phạm vi áp dụng quyền trực tiếp kiểm sát thi hành án phạt tù được mở

Khoản 1 Điều 20 Luật tổ chức VKSND năm 1992; Khoản 1 Điều 24 Luật Tổ chức VKSND năm 2002.

¹⁰ Khoản 2 Điều 19 Luật Tổ chức VKSND năm 1981; Khoản 2 Điều 23 Luật tổ chức VKSND năm 1992; Khoản 2 Điều 27 Luật Tổ chức VKSND năm 2002.

¹¹ Khoản 2 Điều 23 Luật tổ chức VKSND năm 1992; Khoản 2 Điều 27 Luật Tổ chức VKSND năm 2002.

¹² Khoản 4 Điều 141 Luật THAHS năm 2010; điểm b khoản 2 Điều 25 Luật Tổ chức VKSND năm 2014.

rộng hơn so với trước đây. Nếu như trước đây, việc trực tiếp kiểm sát chủ yếu thực hiện đối với cơ sở giam giữ (kiểm sát việc quản lý giam giữ, giáo dục, cải tạo phạm nhân) còn theo Luật THAHS năm 2010 và Luật Tổ chức VKSND năm 2014 thì trực tiếp kiểm sát còn được thực hiện đối với các cơ quan THAHS trong việc thi hành các quyết định trong thi hành án phạt tù (thi hành quyết định thi hành án phạt tù, quyết định hoãn, tạm đình chỉ chấp hành án phạt tù; tha tù trước thời hạn có điều kiện; miễn chấp hành án phạt tù); trực tiếp kiểm sát đối với cơ quan được giao một số nhiệm vụ THAHS trong việc quản lý, giám sát người được hoãn, tạm đình chỉ chấp hành án phạt tù, người được tha tù trước thời hạn có điều kiện¹³.

Một trong những ưu điểm của Luật THAHS năm 2010 và Luật Tổ chức VKSND năm 2014 là việc quy định VKSND cấp tỉnh trực tiếp kiểm sát việc tuân theo pháp luật đối với trại giam đóng tại địa phương trong việc thi hành án phạt tù. Điều này tạo ra những điều kiện thuận lợi; bởi lẽ, khi tiến hành kiểm sát trực tiếp trại giam đóng trên địa bàn tỉnh, VKSND cấp tỉnh có điều kiện nắm tình hình thông tin thường xuyên, sát hơn, đỡ tốn chi phí đi lại hơn là do VKSND tối cao tiến hành kiểm sát. Đồng thời việc trực tiếp kiểm sát sẽ bổ sung các thông tin phục vụ cho việc VKSND cấp tỉnh kiểm sát việc xét giám án, tạm đình chỉ thi hành án, xét đặc xá thuận lợi, chính xác hơn^{14,15}.

¹³ Xem: Quy chế công tác kiểm sát việc tạm giữ, tạm giam, THAHS (ban hành kèm theo Quyết định số 501/QĐ-VKSTC ngày 12/12/2017 của Viện trưởng VKSND tối cao)

¹⁴ VKSND tối cao (2010), Tổng kết 50 năm thực hiện công tác kiểm sát việc tạm giữ, tạm giam, quản lý và giáo dục người chấp hành án phạt tù, Hà Nội, 2010, tr 53.

¹⁵ Xem thêm: Bùi Đức Long, Bàn về vị trí, nhiệm vụ,

Bên cạnh đó, hiện nay Luật THAHS năm 2019 được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XIV, kỳ họp thứ 7 thông qua ngày 14/6/2019 (có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2020) thay thế Luật THAHS năm 2010. Tuy nhiên, những quy định về trực tiếp kiểm sát thi hành án phạt tù trong Luật THAHS năm 2019 được kế thừa và giữ nguyên so với Luật THAHS năm 2010.

Qua nghiên cứu, chúng tôi thấy rằng, Luật THAHS năm 2010 và 2019; Luật Tổ chức VKSND năm 2014 không quy định việc VKSND trực tiếp kiểm tra nơi giam giữ; gặp, hỏi người chấp hành về việc giam giữ; không quy định quyền trực tiếp kiểm sát việc tuân theo pháp luật của Tòa án trong thi hành án phạt tù.

2. Những hạn chế quy định về quyền trực tiếp kiểm sát thi hành án phạt tù và đề xuất giải pháp hoàn thiện

Luật THAHS năm 2010, Luật THAHS năm 2019 và Luật tổ chức VKSND năm 2014 không quy định việc VKSND trực tiếp kiểm tra nơi giam giữ; gặp, hỏi người chấp hành về việc giam giữ nhưng nội dung quyền này lại được hướng dẫn thực hiện theo Quy chế của ngành Kiểm sát nhân dân. Theo Quy chế công tác kiểm sát việc tạm giữ, tạm giam, THAHS (ban hành kèm theo Quyết định số 501/QĐ-VKSTC ngày 12/12/2017 của Viện trưởng VKSND tối cao) thì khi tiến hành kiểm sát việc tạm giữ, tạm giam, THAHS (trong đó có kiểm sát thi hành án phạt tù), Kiểm sát viên, Kiểm tra viên có thể trực tiếp gặp, hỏi người bị tạm giữ, người bị tạm giam, người chấp hành án và người thi hành biện pháp tư pháp; trường hợp cần thiết thì có thể lập biên bản, lấy lời khai của họ (khoản 1 Điều 40). Tuy nhiên, việc không quy định nội

quyền hạn của Viện kiểm sát nhân dân trong thi hành án hình sự, Tạp chí Kiểm sát số 23 (tháng 12/2010).

dụng quyền này trong Luật THAHS năm 2010, Luật THAHS năm 2019, Luật Tổ chức VKSND năm 2014 cũng là thiếu căn cứ pháp lý để VKSND tiến hành hoạt động trên khi trực tiếp kiểm sát.

Bên cạnh đó, việc không quy định quyền trực tiếp kiểm sát việc tuân theo pháp luật của Tòa án trong thi hành án phạt tù cũng tạo nên sự hạn chế khi tiến hành kiểm sát thi hành án phạt tù. Do không trực tiếp kiểm sát nên để phát hiện vi phạm của Tòa án trong thi hành án phạt tù, Viện kiểm sát phải thực hiện các phương thức như: yêu cầu Tòa án tự kiểm tra việc thi hành án phạt tù và thông báo kết quả kiểm tra cho Viện kiểm sát; yêu cầu cung cấp hồ sơ, tài liệu có liên quan đến việc thi hành án phạt tù¹⁶. Các phương thức này chỉ giúp cho Viện kiểm sát thu thập được thông tin, nắm tình hình về thi hành án phạt tù để làm cơ sở áp dụng các biện pháp xử lý các vi phạm pháp luật¹⁷; khó có thể nhanh chóng phát hiện ra vi phạm để kịp thời áp dụng các biện pháp khắc phục, xử lý vi phạm. Do đó, chúng tôi đồng ý với quan điểm cho rằng: để tăng cường hiệu quả và chất lượng của hoạt động THAHS nói chung và thi hành án phạt tù nói riêng của Tòa án, cần tăng cường hơn nữa hoạt động kiểm sát của Viện kiểm sát đối với hoạt động này, trong đó có việc mở rộng phạm vi đối tượng tác động của quyền “trực tiếp kiểm sát”^{18,19}.

¹⁶ Khoản 2 Điều 141 Luật THAHS năm 2010; Điểm a Khoản 2 Luật Tổ chức VKSND năm 2014

¹⁷ Trường Cao đẳng kiểm sát Hà Nội (1996), Giáo trình Công tác kiểm sát (Tập VII): Công tác kiểm sát việc giam giữ và cải tạo, Nxb CAND, Hà Nội, tr. 65.

¹⁸ Đinh Hoàng Quang, Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về nhiệm vụ, quyền hạn của Viện kiểm sát nhân dân trong kiểm sát thi hành án phạt tù, Luận văn Thạc sĩ luật học, Khoa Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội – 2014, tr. 95.

¹⁹ VKSND tối cao (2007), Nhiệm vụ, quyền hạn

Trên cơ sở đánh giá những hạn chế của pháp luật Việt Nam về kiểm sát thi hành án phạt tù nêu trên, chúng tôi kiến nghị:

- Sửa đổi điểm b khoản 2 Điều 25 và khoản 1, 3 Điều 26 Luật Tổ chức VKSND năm 2014 như sau:

“ Điều 25. Nhiệm vụ, quyền hạn...

2. Khi kiểm sát thi hành án hình sự...

b) **Trực tiếp kiểm sát việc tuân theo pháp luật Tòa án trong thi hành án hình sự; Trực tiếp kiểm sát việc thi hành án hình sự; kiểm sát hồ sơ thi hành án hình sự; trực tiếp kiểm tra nơi giam giữ, gặp, hỏi người bị tạm giữ, người bị tạm giam, người chấp hành án và người thi hành biện pháp tư pháp về việc giam giữ...”.**

- Sửa đổi khoản 2 Điều 167 Luật THAHS năm 2019 như sau:

“Điều 167. Nhiệm vụ, quyền hạn...

2. **Trực tiếp kiểm sát việc thi hành án hình sự của Tòa án, cơ quan thi hành án hình sự cùng cấp và cấp dưới, cơ quan được giao một số nhiệm vụ thi hành án hình sự; kiểm sát hồ sơ thi hành án hình sự của cơ quan thi hành án hình sự cùng cấp và cấp dưới, cơ quan được giao một số nhiệm vụ thi hành án hình sự; trực tiếp kiểm tra nơi giam giữ, gặp, hỏi người chấp hành án và người thi hành biện pháp tư pháp về việc giam giữ.** Viện Kiểm sát nhân dân cấp tỉnh, Viện Kiểm sát quân sự cấp quân khu trực tiếp Kiểm sát việc thi hành án phạt tù của trại giam đóng tại địa phương, địa bàn; kiểm sát việc thi hành án đối với pháp nhân thương mại”./.

của Viện kiểm sát trong việc tạm giữ, tạm giam, quản lý và giáo dục người chấp hành án phạt tù theo yêu cầu cải cách tư pháp hiện nay, Vụ kiểm sát tạm giữ, tạm giam, quản lý và giáo dục người chấp hành án phạt tù, Kỷ yếu đề tài khoa học, Hà Nội, tr. 183.