

QUYỀN CÔNG TỔ VÀ KIỂM SOÁT QUYỀN CÔNG TỔ Ở VIỆT NAM

Nguyễn Đăng Dung*

Tóm tắt: Công tố là một trong những chức năng được “sinh ra muộn màng” và khó khăn nhất so với các chức năng khác của Nhà nước Việt Nam thời hiện đại. Bên cạnh việc phân tích các giai đoạn hình thành và phát triển của các thiết chế đảm nhiệm chức năng công tố, bài viết còn phân tích các hình thức và biện pháp cần phải tiến hành để kiểm soát và hoàn thiện việc thực hiện các quyền này, góp phần quan trọng trong việc hình thành một xã hội công bằng, dân chủ và văn minh.

Từ khoá: Quyền công tố; kiểm soát quyền công tố; nội dung và hình thức kiểm soát quyền công tố.

Abstract: The prosecution, as a relatively recent state function, faces greater difficulties compared to other functions of the modern Vietnamese State. In addition to highlighting the different stages of formation and development of institutions that undertake the function of prosecution, and tracing their historical evolution, the article also analyzes the forms and measures that should be adopted to supervise and improve the exercise of that power, thereby making an important contribution to building a fair, democratic and civilised society.

Keywords: Prosecutorial power; control of prosecutorial power; content and forms of control over the power to prosecute.

1. Sự hình thành quyền công tố ở Việt Nam

Theo nghĩa hẹp, chữ “quyền” trong tiếng Việt thường được dùng chỉ quyền của cá nhân, còn nghĩa rộng, được dùng cho các tổ chức trong đó có các cơ quan nhà nước, có nghĩa là quyền lực. Chúng ta quen dùng chữ “quyền” cho gọn, cách nói tắt và gần với “tam quyền phân lập: Lập pháp, hành pháp và tư pháp. Quyền công tố là một loại quyền trong ba quyền trên. Ở nhiều nước, quyền công tố là một phần của quyền hành pháp, có nước thì là một phần của quyền tư pháp. Ở Việt Nam và một số quốc gia khác,

quyền công tố được tách thành một quyền riêng, do một loại cơ quan thực hiện, có thời gian thì ngã sang bên hành pháp, đa phần thời gian lại là một phần ở bên tư pháp.

Quyền công tố có căn nguyên từ quyền kiện cáo của người dân lên các cơ quan nhà nước để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình, được gọi là tố quyền với hai loại cơ bản: Tố quyền dân sự và tố quyền hình sự. Tố quyền dân sự do người dân thực hiện bằng cách gửi đơn lên toà án, tố quyền hình sự do Nhà nước đảm nhiệm.

Quyền công tố là quyền nhân danh Nhà nước vì lợi ích chung đưa phạm nhân ra toà để áp dụng một hình phạt. Quyền này còn có thể gọi là quyền buộc tội của Nhà nước. Sở dĩ Nhà nước phải đứng ra buộc tội vì đây chính là nguyên nhân ra đời của Nhà nước.

* GS.TS., Trường Đại học Thái Bình Dương.
Nghiên cứu được tài trợ Quỹ phát triển khoa học và công nghệ quốc gia (NAFOSTED) trong đề tài mã số 505.01-2023.07.

Lý do trước tiên cho sự ra đời của Nhà nước là để bảo vệ người dân, cả về thân thể và tài sản của họ trước sự xâm phạm của các chủ thể khác được gọi là tội phạm hình sự, thay cho sự trả thù bất tận của các bên trong thời kỳ chưa có Nhà nước¹. Đa phần các quốc gia chấp nhận một cách hiển nhiên chức năng buộc tội do Nhà nước đảm nhiệm gọi là công tố, vẫn tồn tại một số ít quốc gia thừa nhận tư tố trong lĩnh vực này như Brazil, Trung Quốc²... Gắn liền với công tố và tư tố có khái niệm chung cho cả hai loại hình là buộc tội. Buộc tội là hoạt động của cơ quan nhà nước hoặc của người có thẩm quyền theo quy định của pháp luật, truy cứu trách nhiệm hình sự đối với người thực hiện thực hiện hành vi nguy hiểm cho xã hội được Bộ luật Hình sự quy định là tội phạm³.

Sự hiện diện của chức năng công tố trong bộ máy nhà nước như là một biểu hiện của Nhà nước hiện đại, bởi ở thời kỳ phong kiến với nguyên tắc tập quyền, tất cả quyền lực nhà nước đều thuộc nhà Vua, nên việc phân biệt ra các bộ phận quyền lực nhà nước khác nhau là không cần thiết. Mặc dù việc xét xử tội phạm để trừng phạt người phạm tội vẫn phải diễn ra nhưng về cơ bản vẫn là các quan lại tri huyện, tri phủ những cánh tay nối dài của nhà Vua thực hiện. Những quan chức này, vừa là người điều tra, vừa là người truy tố, vừa là người xét xử. Ở Việt Nam, bộ phận công tố với chức năng thay mặt cho Nhà nước truy tố người

có tội chỉ được đặt trong thời kỳ xây dựng nhà nước dân chủ hiện đại. Lịch sử hình thành và phát triển của thiết chế thực hiện chức năng buộc tội theo lịch sử lập hiến có thể được chia thành 3 giai đoạn sau đây:

Giai đoạn thứ nhất từ 1946 cho đến 1959. Sắc lệnh số 33C của Chủ tịch nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà ngày 19/3/1946 về việc thành lập Toà án quân sự, trong đó quy định, Toà án quân sự có một Ủy viên quân sự hoặc Ủy viên Ủy ban trình sát giữ quyền công tố, thực hiện chức năng buộc tội. Các Sắc lệnh tiếp sau đó liên quan đến việc cải tổ các Tòa án quân sự đều duy trì vị trí công tố tại Tòa án và với chức năng buộc tội.

Sắc lệnh số 13 ngày 24/01/1946 của Chủ tịch Chính phủ lâm thời quy định tổ chức Tòa án và các ngạch thẩm phán đặt ra chức danh Thẩm phán buộc tội, được gọi là các Chương lý và Biện lý nằm trong cơ cấu của các Tòa án đệ nhị cấp và Tòa thượng thẩm. Biện lý có quyền giám sát, chỉ đạo hoạt động điều tra tư pháp của Công an, của Kiểm soát viên kiểm lâm, hoả xa, thương chính... là những cơ quan được giao thẩm quyền điều tra. Những cơ quan này chịu sự lãnh đạo của Biện lý mà không chịu sự lãnh đạo của cơ quan hành chính. Biện lý không chỉ có thẩm quyền chỉ đạo hoạt động điều tra mà có quyền trực tiếp tiến hành điều tra đối với các trường hợp Thẩm phán phạm tội. Biện lý có quyền kháng nghị những quyết định, mệnh lệnh của dự thẩm về việc giam giữ bị can. Khi kết thúc điều tra, Biện lý có quyền ra một trong 3 quyết định: Truy tố bị can ra Tòa bằng một bản cáo trạng; tạm đình chỉ vụ án; đình chỉ vụ án. Biện lý thực hiện việc luận tội trước Tòa án thông qua việc duy trì quyền công tố; có quyền

¹ Ngân hàng thế giới, *Báo cáo phát triển thế giới 2002 - Xây dựng thể chế hỗ trợ thị trường*, Nxb. Chính trị quốc gia, 2002, tr. 153.

² Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Dự án VIE/95/108 Chỉ dẫn về công tác công tố, Hà Nội, 2000, tr. 144.

³ Viện khoa học pháp lý - Bộ tư pháp, *Từ điển luật học*, Nxb. Từ điển Bách khoa và Nxb. Tư pháp, tr. 88.

kháng nghị bản án đã có hiệu lực của Toà án. Biện lý có thẩm quyền và nhiệm vụ thi hành bản án và quyết định đã có hiệu lực của Toà án; giám sát việc thi hành án; đệ đơn ân xá, đơn phóng thích lên Bộ trưởng Bộ Tư pháp.

Công tố viên do Bộ Tư pháp quản lý, nhưng Bộ Tư pháp không can thiệp vào hoạt động của Công tố viên theo đúng tinh thần của Hiến pháp năm 1946: “Trong khi xét xử, các Thẩm phán chỉ tuân theo pháp luật, các cơ quan khác không được can thiệp” (Điều 69). Mặc dù về tổ chức được đặt trong Toà án và về hành chính là do Bộ Tư pháp quản lý nhưng các Ủy viên công tố thực hiện nhiệm vụ một cách độc lập, dưới sự lãnh đạo của Chương lý”.

Ở giai đoạn này, không có Viện công tố riêng, mà được tổ chức trong cơ cấu thành phần của Toà án. Mô hình tổ chức cơ quan công tố giống như mô hình công tố của Pháp. Các thành phần thẩm phán thực hiện chức năng buộc tội nằm trong cơ cấu của cơ quan tư pháp. Chức năng chủ yếu của họ là chức năng công tố, buộc tội và chức năng thứ hai là chỉ đạo hoạt động điều tra và thực hiện điều tra đối với một số loại vụ án quan trọng. Bộ phận này có tính độc lập với tư cách là thiết chế thuộc quyền tư pháp; được Hiến pháp và pháp luật bảo đảm tính độc lập, chỉ tuân theo pháp luật, các cơ quan khác không có quyền can thiệp⁴.

Ở cuối giai đoạn này, năm 1959, chức năng truy tố, buộc tội được tách ra khỏi Toà án. Nghị định 256-TTg ngày 01/7/1959 của

Thủ tướng Chính phủ quy định tổ chức, nhiệm vụ và quyền hạn của ngành Công tố và Nghị định số 321-TTg ngày 27/8/1959 của Thủ tướng Chính phủ quy định việc thành lập các Viện công tố phúc thẩm và Viện công tố các cấp. Các cơ quan công tố được tổ chức thành một hệ thống và trực thuộc Chính phủ, có nhiệm vụ như một bộ của Chính phủ. Ở các địa phương, công tố là những cơ quan chuyên môn trực thuộc Ủy ban hành chính cùng cấp, đồng thời chịu sự lãnh đạo của Viện công tố cấp trên và Viện công tố trung ương. Viện công tố tiếp tục có hai chức năng như trước đây là điều tra và truy tố. Ở giai đoạn này, Viện công tố đã được giao thêm một chức năng mới là chức năng giám sát. Đối tượng giám sát của Viện công tố gồm: Việc chấp hành pháp luật trong công tác điều tra của cơ quan điều tra; việc chấp hành pháp luật của toà án; việc thi hành pháp luật trong việc thi hành các bản án hình sự, dân sự; hoạt động của các cơ quan giam giữ, cải tạo. Một chức năng mới mà Viện công tố được giao thêm là khởi tố và tham gia tố tụng trong vụ án dân sự có liên quan đến lợi ích của Nhà nước và của chung của nhân dân. Mô hình Viện công tố thuộc Chính phủ này chỉ tồn tại trên quy định pháp lý như một ý tưởng quá độ về tổ chức theo hướng tạo thành một hệ thống riêng, độc lập trong bộ máy hành pháp của Nhà nước Việt Nam, tương tự như nhiều hệ thống hành pháp của các nước tiên tiến hiện nay⁵.

Giai đoạn thứ hai từ Hiến pháp năm 1959 đến Hiến pháp năm 1992, chức năng buộc tội được tổ chức theo mô hình của chế độ xã hội chủ nghĩa do Viện Kiểm sát

⁴ Đào Trí Úc, *Sửa đổi Hiến pháp và vấn đề sửa đổi, bổ sung quy định về Viện kiểm sát nhân dân trong Hiến pháp*, Kiểm sát online ngày 26/3/2012, <https://vksndtc.gov.vn/tintuc/Pages/lists.aspx?Cat=11&ItemID=5665>, truy cập ngày 09/3/2025.

⁵ Đào Trí Úc, tldd.

(VKS), một thiết chế độc lập với Toà án, và cũng độc lập với Chính phủ, thực hiện. Bắt đầu từ Hiến pháp năm 1959, tiếp theo là Hiến pháp năm 1980 - Hiến pháp của xây dựng chủ nghĩa xã hội trên toàn vẹn lãnh thổ quốc gia đến Hiến pháp 1992 - Hiến pháp của thời kỳ đổi mới.

Viện Kiểm sát nhân dân (VKSND) tối cao, các VKSND địa phương và cả các VKS quân sự tạo thành một hệ thống thống nhất, đặt dưới sự lãnh đạo của Viện trưởng VKSND tối cao, có chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật của các cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan nhà nước địa phương, các nhân viên nhà nước và công dân (Điều 105 Hiến pháp 1959). Viện trưởng, các Phó Viện trưởng và Kiểm sát viên VKSND địa phương, VKS quân sự các quân khu và khu vực đều do Viện trưởng VKSND tối cao bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức. Viện trưởng VKSND tối cao chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội, trong thời gian Quốc hội không họp thì chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước.

Như vậy, với Hiến pháp năm 1959, xét về vị trí và tổ chức, VKSND hiện nay ở Việt Nam là một hệ thống cơ quan độc lập và thống nhất, do Hiến pháp quy định. Đặc trưng cơ bản này phản ánh yêu cầu về một thiết chế có các chức năng quan trọng là giám sát việc thi hành pháp luật của các bộ, các ngành, các cơ quan chính quyền địa phương, các tổ chức, cơ quan và công dân, bảo đảm cho pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh và thống nhất chưa xuất hiện chức năng công tố. Chức năng công tố chỉ được xuất hiện sau chức năng giám sát chung ở Hiến pháp năm 1980 và 1992.

Giai đoạn thứ ba từ năm 2001 với việc sửa đổi Hiến pháp năm 1992 tới Hiến pháp năm 2013 hiện hành. Hiến pháp năm 1992 là Hiến pháp của thời kỳ đổi mới, nhưng về cơ bản trong lĩnh vực chính trị chỉ dừng lại ở đổi mới chậm chắc, nên sau 10 năm đổi mới, bên cạnh việc dành được một số thành quả nhất định về mặt kinh tế, đã lộ dần một số điểm cản trở mang tính chính trị cần phải tháo gỡ. Việc sửa đổi Hiến pháp chỉ tập trung vào những vướng mắc của các cấp chính quyền địa phương nên không đạt được những mục đích đã đề ra. Điểm đổi mới nhất về phía bộ máy nhà nước là sự khẳng định việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và cụ thể là bỏ chức năng kiểm sát chung, tập trung vào chức năng buộc tội, công tố của VKS tránh sự oan sai cho người dân vô tội, lấy lại lòng tin của người dân vào chế độ xã hội⁶.

Cũng như Hiến pháp năm 1980, VKS trong Hiến pháp năm 1992 được quy định cùng với hệ thống Toà án tại một chương riêng, tức là cùng một hệ thống tư pháp với tên gọi “*Toà án nhân dân và Viện Kiểm sát nhân dân*” với cùng nhiệm vụ bảo vệ pháp chế xã hội chủ nghĩa, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa và quyền làm chủ của nhân dân, bảo vệ tài sản xã hội chủ nghĩa, bảo đảm sự tôn trọng tính mạng, tài sản, danh dự nhân phẩm của công dân⁷. Chức năng dành riêng cho VKS là kiểm sát việc tuân thủ pháp luật của các cơ quan hành pháp, các cơ quan thuộc chính quyền địa phương, các tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang, công dân (kiểm sát chung— một đặc trưng của mô hình xã hội

⁶ Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, Nxb. Chính trị quốc gia, 2001, tr. 133.

⁷ Điều 127 Hiến pháp năm 1980.

chủ nghĩa) và kèm theo chức năng mới xuất hiện là *thực hiện quyền công tố*. Rất khác với Hiến pháp năm 1980 và 1992, Hiến pháp năm 1992 sửa đổi năm 2001 không còn quy định chức năng kiểm sát chung, chỉ còn một chức năng thực hành quyền công tố và kiểm sát hoạt động tư pháp⁸.

Khác với việc sửa đổi để tháo gỡ kịp thời những nút thắt trong bản Hiến pháp năm 2001, sửa đổi năm 2013 hình thành bản Hiến pháp hoàn toàn mới, nhưng về phía VKS cơ bản vẫn giữ nguyên các quy định của 2001, có chăng chỉ nằm ở môi trường chung của cả hệ thống bộ máy nhà nước, ngoài sự phân công, phân quyền như trước đây, còn nhấn mạnh thêm khía cạnh của sự kiểm soát quyền lực nhà nước.

Phải khẳng định trong thời kỳ đổi mới, VKS là một thiết chế có nhiều thay đổi nhất, nằm ở chỗ khẳng định rõ chức năng công tố của VKS, mà trước đây dưới sự ảnh hưởng của hệ thống xã hội chủ nghĩa đã có nhưng bị mờ nhạt, nằm lẫn trong chức năng kiểm sát chung. Vì vậy, có thể nhận định rằng, so với các quyền khác, quyền công tố - một quyền năng rất quan trọng, một trách nhiệm rất nặng nề của Nhà nước Việt Nam được hình thành một cách vừa khó khăn, vừa muộn màng, lại vừa khó được định hình. Mãi đến gần đây, sau nhiều lần thay đổi, công tố mới được xác định một cách riêng rẽ do một thiết chế duy nhất thực hiện là VKS, nhưng vẫn chưa xác định thuộc nhóm quyền lực hành pháp hay tư pháp. Nhưng dù có nằm ở đâu thì quyền công tố vẫn bị kiểm soát theo tinh thần của Nhà

nước pháp quyền, không có một quyền năng nào của Nhà nước được thực thi lại đứng trên pháp luật.

2. Kiểm soát quyền công tố

2.1. Sự cần thiết

Quyền lực là một mảng lớn của cơ cấu tổ chức đời sống xã hội. Để cho xã hội tồn tại, con người được phát triển thì xã hội cần phải có quyền lực. Các nhà quản lý ở các tổ chức tư nhân, hay xã hội, kể cả Nhà nước hàng ngày vẫn có quyền lực và sử dụng nó để đạt được những mục tiêu và trong nhiều trường hợp để củng cố địa vị của mình. Thành công hay thất bại trong việc sử dụng hoặc tác động ngược trở lại quyền lực chủ yếu được quyết định bởi sự hiểu biết về quyền lực, biết khi nào sử dụng và sử dụng quyền lực như thế nào, và khả năng tiên đoán những hiệu quả mà quyền lực mang lại⁹.

Lý thuyết kiểm soát quyền lực được thể hiện bởi một nguyên nhân bên cạnh việc cần phải sống chung trong một cộng đồng là bản tính của con người khi được giao quyền lực. Con người bao giờ cũng có bản tính đam mê quyền lực, bởi vì khi có quyền lực, con người dễ có khả năng buộc người khác phải làm theo những mong muốn của mình. Sự thực “Lòng đam mê quyền lực và lòng đam mê danh vọng là những ước muốn vô hạn của con người”¹⁰. Vì thế, khi có quyền lực, con người hay có xu hướng lạm quyền. Đó là một trong những rủi ro vô cùng nguy hiểm của xã hội. Ngay từ thời Hy Lạp cổ đại Plato đã cho rằng, nguyên nhân của việc

⁸ Điều 107 Hiến pháp năm 2013, thực chất quy định này đã được sửa từ năm 2001 khi sửa đổi một số điều của Hiến pháp năm 1992.

⁹ J. Gibson, *Tổ chức, Hành vi, cơ cấu và quy trình*, Nxb. Tp. Hồ Chí Minh, 2011, tr. 392.

¹⁰ Bertrand Russell, *Quyền lực*, Nxb. Hiện đại Sài Gòn, 1950, tr. 18.

làm quyền vì người cai trị trong bất cứ chế độ nào, từ quân chủ đến dân chủ đều có xu hướng cai trị vì lợi ích của bản thân, chứ không vì lợi ích của người dân. Ông còn cho rằng, đây là kết quả của sự thiếu hiểu biết về những giá trị đức hạnh tạo nên đời sống tốt đẹp, khiến những người ham muốn những điều sai lầm, đặc biệt là những sung sướng nhất thời như hư danh và phú quý. Những phần thưởng này thường đi kèm với quyền lực chính trị, do đó những người làm chính trị lại càng có nhiều ham muốn sai lầm hơn, khiến vấn đề thêm nan giải¹¹.

Giữa quyền lực quốc gia và quyền của cá nhân/quyền con người có một sự khác nhau rất lớn. Trước tiên là nhân quyền phải được bảo đảm bằng Nhà nước. Chính cấu cánh này cũng là một trong những nơi tiềm ẩn mối nguy hiểm nhất cho sự vi phạm nhân quyền. Vì so với các chủ thể khác trong xã hội, Nhà nước có nhiều ưu thế hơn cả: Nắm quyền lực nhà nước trong tay, có nhân lực, vũ khí, tiền bạc, có quyền được bắt, giam, giữ con người theo quy định mà chính bản thân Nhà nước tự đặt ra; quyền buộc tội người khác/quyền công tố... Tất cả những đặc quyền đó các chủ thể khác - phi nhà nước không thể có được. Cho nên so với các loại hình quyền lực khác, sự kiểm soát quyền lực nhà nước lại là càng cần phải vượt trội. Kiểm soát như là thuộc tính của quyền lực con người, nhất là quyền lực nhà nước. Ở đâu có quyền lực nhà nước thì ở đó phải có kiểm soát quyền lực nhà nước.

Quyền công tố, hay còn được gọi là quyền buộc tội là một quyền lực công rất quan trọng đối với quyền con người, cũng

giống như những dạng quyền lực nhà nước khác luôn luôn có xu hướng lạm quyền, quyền về thân thể con người cùng với tài sản của họ mà bị buộc tội sai thì sẽ gây ra hệ quả khôn lường, nên hành vi của quyền công tố cũng phải bị kiểm soát.

Việc thực hiện công tố nghĩa là VKS được đưa vụ kiện ra toà án để xét xử không phải là quyền tuyệt đối, mà là quyền tương đối: Trước hết việc truy tố này VKS, cùng công tố viên phải tuân thủ pháp luật tố tụng hình sự, và nhiều vụ việc như thuế khoá, làm nhục người khác phải kèm theo đơn kiện của tổ chức hoặc cá nhân, hoặc thời hiệu của vụ việc.

2.2. Nội dung và hình thức kiểm soát quyền công tố

Quyền công tố/buộc tội được Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi năm 2025) quy định là một trong 2 chức năng của VKS, nhưng VKS không được Hiến pháp xác định một cách rõ ràng cho quyền tư pháp hay hành pháp¹².

Kiểm soát quyền lực nhà nước là thuật ngữ được xuất hiện muộn màng trong khoa học pháp lý thế giới và càng muộn hơn ở Việt Nam. Trong nền dân chủ tư bản chủ nghĩa, khi quyền lực nhà nước được khẳng định một cách rõ ràng thuộc về nhân dân, nó là hạt nhân của lý thuyết chủ nghĩa hợp hiến. Với mục tiêu thành lập ra nhà nước để bảo đảm quyền con người, gắn liền với học thuyết nhà nước pháp quyền (The Rule of

¹¹ ĐK, Chính trị - Khái lược những tư tưởng lớn, Nxb. Dân trí, Hà Nội, 2019, tr. 37.

¹² Đào Trí Úc, Mai Đắc Biên, *Tăng cường kiểm soát bên trong việc thực hiện quyền công tố, kiểm sát hoạt động xét xử của ngành kiểm sát nhân dân phù hợp với nguyên tắc thẩm phán, hội thẩm nhân dân xét xử độc lập chỉ tuân theo pháp luật*, Tạp chí Khoa học Kiểm sát, số 2/2023.

Law), chống lại sự lạm quyền từ phía Nhà nước, mà nền tảng của nó là quyền lực nhà nước phải có phân quyền giữa lập pháp, hành pháp và tư pháp. Kiểm soát quyền lực nhà nước được quy định trong Hiến pháp với hai hình thức kiểm soát cơ bản: Bên trong và bên ngoài. Kiểm soát quyền công tố để tránh hiện tượng lạm dụng cũng với hai hình thức nói trên.

Kiểm soát quyền công tố bên trong

Kiểm soát quyền lực nhà nước ở bên trong là nội dung kiểm soát quyền lực quan trọng dựa trên nền tảng của sự phân quyền hay còn được gọi là tự kiểm soát, mà ở Việt Nam hiện nay gọi là phân công, phân nhiệm. Mục đích của kiểm soát quyền lực là chống sự lạm quyền, với nguyên tắc là lấy quyền lực này kiềm chế và đối trọng với quyền kia: Giữa lập pháp với hành pháp và ngược lại; giữa hành pháp với tư pháp và ngược lại; giữa tư pháp với lập pháp và ngược lại, tức là theo các cặp quyền lực kiểm soát qua lại với nhau.

Cấp hành pháp - lập pháp. Hành pháp tác động đến quyền lập pháp thông qua quyền phủ quyết của Tổng thống. Một đạo luật sau khi được hai viện thông qua chỉ có thể trở thành luật nếu được Tổng thống ký ban hành một đạo luật bị Tổng thống phủ quyết nhưng được Nghị viện xem xét lại thì vẫn có thể được giữ nguyên nếu có từ hai phần ba số thành viên nhất trí thông qua. Ngược lại, Nghị viện tác động đến hành pháp thông qua quyền ban hành luật, đặc biệt là quyền thông qua ngân sách quốc gia. Tổng thống phải thi hành luật do Nghị viện đã thông qua. Đặc biệt, các chương trình của Tổng thống sẽ phá sản nếu không có sự phê chuẩn ngân sách của Nghị viện.

Giữa hành pháp và tư pháp: Toà án có thể căn cứ vào luật để xét xử hành vi vi phạm pháp luật của Tổng thống. Ngược lại, Tổng thống với sự nhất trí của Thượng viện có quyền bổ nhiệm các thẩm phán khi có chỗ khuyết.

Giữa lập pháp và tư pháp: Thượng viện phối hợp với Tổng thống bổ nhiệm các thẩm phán toà án tối cao; quyết định mức lương của thẩm phán. Nghị viện có thể thành lập các toà án cấp thấp. Bất kỳ cá nhân, tổ chức nào, trong một vụ việc cụ thể cho rằng quyền hiến định của mình, hoặc một vấn đề trong Hiến pháp bị một đạo luật do Nghị viện ban hành xâm phạm, đều có quyền kiện ra trước bất kỳ toà án nào. Toà án sau khi xem xét có quyền kết luận đạo luật đó của Nghị viện sẽ không được áp dụng trong vụ án vì lý do đạo luật bất hợp hiến. Bằng cách thức như vậy, Toà án có quyền xem xét lại tính hợp hiến của một đạo luật (Judicial review). Qua việc phê chuẩn, điều trần thành viên của hành pháp thực hiện quyền công tố, lập pháp của chế độ này tác động cụ thể đến hoạt động của công tố.

Kiểm soát quyền lực nhà nước ở chế độ đại nghị cũng diễn ra gần tương tự như vậy, nhưng ở mức độ mềm hơn, thể hiện ở sự phối kết hợp giữa lập pháp và hành pháp. Quốc hội - lập pháp không chỉ có trách nhiệm làm luật, mà còn có trách nhiệm quan trọng thành lập Chính phủ - hành pháp. Chính phủ - hành pháp phải chịu trách nhiệm trước lập pháp, tức là Chính phủ bị Quốc hội - lập pháp kiểm tra giám sát, chất vấn, trong đó có cả thành viên và chương trình phòng chống tội phạm quốc gia. Hình thức thì rất đa dạng, nhưng hiệu quả kiểm soát thì không bằng ở chế độ tổng thống, vì thiếu hình thức điều trần như ở chế độ tổng thống.

Quyền công tố của đại đa số các nước phát triển nằm ở quyền hành pháp, nên việc kiểm soát quyền công tố được thể hiện qua sự kiểm soát của lập pháp và của tư pháp đối với quyền công tố (nằm trong thành phần quyền hành pháp). Quyền công tố bị lập pháp kiểm soát bằng việc phê chuẩn các chủ trương chính sách lẫn nhân sự cao cấp thực hiện quyền công tố, bị chất vấn và phải giải trình trước lập pháp.

Ở các nước quyền công tố nằm trong quyền tư pháp thì quyền kiểm soát hoạt động buộc tội do luật sư bào chữa và thẩm phán đảm nhiệm, tức là sự kiểm soát này chỉ được diễn ra trong ngành tư pháp.

Như vậy, kiểm soát quyền công tố cũng tương tự như kiểm soát của quyền lập pháp và tư pháp đối với quyền hành pháp, vì công tố được coi là một phần của hành pháp. Trong trường hợp quyền công tố là một phần của tư pháp, hay quyền công tố được đứng riêng thì sự kiểm soát của lập pháp và hành pháp cũng diễn ra tương tự trong việc phê chuẩn bổ nhiệm cùng chính sách làm việc công tố.

Nhưng kiểm soát quyền công tố khác với kiểm soát các quyền khác nằm ở chỗ: Kết quả của quyền công tố liên quan đến việc kết tội của thẩm phán, tức là sự tước bỏ quyền của một con người do quan chức nhà nước thực hành quyền công tố đưa bị cáo ra xét xử nhằm thi hành hình phạt đối với họ. Nên quyết định của phiên xét xử do thẩm phán thực hiện là rất quan trọng. Thẩm phán phải đủ khả năng và năng lực vô tư và độc lập cho việc ra quyết định khác với sự buộc tội của công tố viên. Nếu bị cáo có tội thì việc thẩm phán tuyên bố vô tội là sai, dẫn tới việc kiểm soát không hiệu quả.

Hiệu quả của kiểm soát quyền công tố phụ thuộc vào nguyên tắc độc lập của tư pháp.

Chất lượng hiệu quả kiểm soát quyền công tố nằm ở đâu? Nằm ở việc giảm thiểu các án oan sai trong xét xử của thẩm phán, tức là giảm thiểu các buộc tội sai tiến tới chỗ không có buộc tội sai.

Kiểm soát công tố ở đây, cũng như kiểm soát tư pháp phải theo vòng tố tụng xét xử hết sơ thẩm, đến chung thẩm, hết cả hai vòng xét xử sơ chung, thì mới đến xét xử đặc biệt của giám đốc thẩm và tái thẩm. Sự kiểm soát của lập pháp và hành pháp đối với từng vụ việc phải có giới hạn không can thiệp quá sâu vào từng vụ việc cụ thể mà có thể vi phạm các quy định của tố tụng hình sự. Nhất là phải tôn trọng tố quyền của các bên và sự độc lập của thẩm phán.

Ở Việt Nam, theo tinh thần Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi năm 2025), hình thức và nội dung kiểm soát quyền công tố cũng diễn ra với những nguyên tắc cơ bản nêu trên. Chỉ khác một điều rằng, mặc dù Hiến pháp năm 1992 sửa đổi, bổ sung năm 2001, được tái khẳng định ở năm 2013 (sửa đổi năm 2025) với sự thừa nhận những hạt nhân của nguyên tắc phân quyền dưới dạng phân công/phân nhiệm và kiểm soát giữa ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, nhưng quyền công tố của VKS không được thừa nhận trong thành phần của quyền hành pháp.

Kiểm soát quyền công tố không chỉ dừng lại ở việc kiểm soát giữa các quyền theo sự phân quyền, mà còn tiến tới chỗ sự kiểm tra, giám sát, tức là kiểm soát ở chiều dọc khi có sự kháng nghị của các cơ quan tư pháp, hoặc kháng cáo của người có quyền và lợi ích liên quan của bị can, bị cáo, theo

các vòng xét xử, trước hết phải qua sơ thẩm, hết sơ thẩm phải đến chung thẩm; hết hai vòng xét xử mới đến giám đốc thẩm và tái thẩm của hoạt động tố tụng đặc biệt. Sự kiểm soát này mang đặc trưng của hoạt động tố tụng. Mỗi một vòng xét xử được xét xử lại với thành phần tham gia khác nhau, người đã tham gia ở vòng xét xử trước không được tham gia vào các vòng xét xử tiếp theo, với những mục đích khác nhau. Nếu việc xét xử ở cấp sơ thẩm được thực hiện theo bản chất nội dung của vụ việc, thì những phiên xét xử sau chỉ xem xét theo tình tự thủ tục của vấn đề, luật hình thức. Với mục tiêu, bản chất, thủ tục, thành phần tham gia xét xử khác nhau sẽ có nhiều khả năng cho việc kiểm tra tính đúng đắn của vấn đề xét xử.

Kiểm soát quyền công tố ở bên ngoài

Kiểm soát quyền lực ở bên ngoài là việc kiểm soát được tiến hành bằng các chủ thể đứng ngoài Nhà nước bằng báo chí, bằng hoạt động của các tổ chức xã hội... Các hoạt động kiểm soát tập trung vào việc tuân thủ các quy định của pháp luật của cơ quan công tố. Một khi kiểm soát được xem như là thuộc tính của quyền lực thì việc thực hiện sự giám sát, theo dõi, kiểm tra của mọi chủ thể trong xã hội đối với việc tuân thủ đúng các quy định của pháp luật của các cơ quan thực hiện quyền công tố cũng là hình thức kiểm soát quyền công tố của VKS.

Thực hiện quyền kiểm soát công tố ở bên ngoài phụ thuộc rất nhiều vào sự hiểu biết thống nhất mục đích, nhiệm vụ, quyền hạn của các chủ thể thực hiện quyền công tố. Có nhiều quan điểm về quyền công tố, nhưng các quan điểm này đều ghi nhận quyền công tố là quyền đại diện nhà nước

do VKSND thực hiện việc buộc tội đối với người phạm tội. Quyền công tố chỉ được thực hiện trong tố tụng hình sự để bảo vệ các quan hệ xã hội được pháp luật hình sự bảo vệ khi có hành vi xâm hại các quan hệ xã hội là tội phạm. Những hành vi vi phạm pháp luật thuộc các lĩnh vực tố tụng khác như dân sự, hành chính, lao động, kinh doanh, thương mại không là tội phạm không phát sinh quyền công tố. Vụ việc VKSND tối cao phải dừng lại việc khởi tố chủ quán cà phê “Quán Xin chào” của VKS huyện Bình Chánh thành phố Hồ Chí Minh năm 2016 khi có sự vào cuộc của báo chí là một điển hình cho việc kiểm soát quyền công tố bên ngoài.

Tất cả những hoạt động thực hiện các quy định pháp luật nêu trên của các cơ quan công tố và của các kiểm sát viên được phân công thực hiện các quyền và trách nhiệm trên đều nằm dưới sự theo dõi, kiểm tra giám sát của công luận, báo chí, các tổ chức xã hội nhằm thúc đẩy việc kiểm soát quyền công tố bên ngoài theo tinh thần của việc bảo vệ quyền con người, tránh làm oan sai cho người vô tội. Đó cũng là những mục tiêu cho việc ngày càng hoàn thiện hơn nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong giai đoạn mới.

3. Hoàn thiện quyền công tố của Việt Nam

3.1. Về mặt nhận thức

Phải nhận thức lại những vấn đề có liên quan đến quyền công tố. Quyền công tố tức là quyền nhà nước truy tố một người ra trước tòa án để tòa án áp dụng các hình phạt tước các quyền của họ, là một loại quyền vừa quan trọng, vừa rất nặng nề, mà người thi hành cần phải có chuyên môn và rất thận

trọng. Nhà nước dân chủ cần phải tập trung nhân lực, vật lực để hoàn thành quyền quan trọng này.

Theo John Locke: *Mục đích của chính quyền dân sự chân chính là bảo toàn quyền sống, quyền tự do, sức khỏe và sở hữu của thân dân, là truy tố và trừng phạt những ai xâm phạm vào quyền của người khác*¹³. Có lẽ từ đây, Hiến pháp của Mỹ mới có cơ sở cho việc ghi nhận 2/3 tổng số quy định về nhân quyền trong 10 tu chính án đầu tiên là bảo vệ bị can. Rồi từ đây mới sinh ra nguyên tắc ngầm là “*bỏ lọt còn hơn bắt nhầm*” hoàn toàn khác với thực tiễn “*bắt nhầm còn hơn là bỏ sót*”.

So với các thiết chế khác của bộ máy nhà nước xã hội chủ nghĩa, VKS là thiết chế thể hiện nhiều đặc điểm cơ chế thời kỳ tập trung bao cấp. VKS Việt Nam là một trong những thiết chế tiếp thu kinh nghiệm của các nước xã hội chủ nghĩa, mà chủ yếu của Liên Xô. Sở dĩ Liên Xô có thiết chế này là do các lãnh tụ của họ lấy từ kinh nghiệm thực tiễn của Sa hoàng thời phong kiến, một thiết chế của Pyotr đại đế thành lập ngày 12/3/1722 có chức năng giám sát việc tuân thủ pháp luật của nhà Vua, nhất là đối với các địa phương, không thể có pháp chế của tỉnh nọ lại khác pháp chế của tỉnh kia¹⁴. Thể chế này của thời Xô viết tập trung không những chỉ dùng cho giám sát các cơ quan nhà nước cấp dưới trực thuộc, mà còn dùng cho cả các cơ quan bên Đảng. Sau này với

sự sụp đổ của Liên Xô, thiết chế này đổi thành Viện Công tố. Trong 46 nước khảo sát của dự án VIE/95/018 của VKSND tối cao hầu như tất cả chức năng công tố đều do hành pháp (Bộ Tư pháp) thực hiện, chỉ trừ Trung Quốc¹⁵.

3.2. Bảo đảm nhiệm vụ của công tố là bảo vệ quyền con người

Sự truy tố một người có thể là khởi điểm của công lý hay là của sự lầm lạc. Bị truy tố, kẻ phạm pháp mới bị đưa ra trước pháp luật để trừng trị. Nhưng cũng vì sự truy tố, tuy chưa bị kết án, người bị tình nghi phạm pháp đã phải chịu sự ảnh hưởng đến danh dự và bị dư luận chỉ trích. Có khi còn bị tạm giam, tạm giữ vì những biện pháp tạm thời do nhu cầu điều tra. Các cơ quan tư pháp trong những năm qua đã có nhiều cố gắng trong đấu tranh phòng, chống tội phạm, khắc phục tình trạng bỏ lọt tội phạm, đồng thời đáp ứng yêu cầu không làm oan người vô tội. Tuy nhiên, điều đáng tiếc là vẫn còn xảy ra một số vụ án oan, xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân; làm ảnh hưởng đến lòng tin của nhân dân đối với các cơ quan tư pháp. Có thể kể đến một số vụ án oan như: Vụ Nhiên - Tở ở tỉnh Hậu Giang, vụ Nguyễn Sỹ Lý ở tỉnh Nghệ An; vụ án Nguyễn Thanh Chấn tỉnh Bắc Giang; vụ Hàn Đức Long (tỉnh Bắc Giang), vụ Huỳnh Văn Nén (tỉnh Bình Thuận), vụ Vũ Ngọc Dương (thành phố Hà Nội)...¹⁶.

¹³ J. Locke, *Khảo luận thứ hai về chính quyền dân sự*, 1689, Chương XI § 134.

¹⁴ Lâm Quốc Tuấn, *Quan điểm của V.I. Lênin về Viện kiểm sát nhân dân trong Nhà nước xã hội chủ nghĩa*, 17/7/2022, <https://kiemsat.vn/quan-diem-cua-v-i-lenin-ve-vien-kiem-sat-nhan-dan-trong-nha-nuoc-xa-hoi-chu-nghia-64094.html>, truy cập ngày 9/3/2025.

¹⁵ Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Dự án VIE/95/108 Chỉ dẫn về công tác công tố, Hà Nội, 2000.

¹⁶ Nguyễn Nông, *Án oan và giải pháp phòng ngừa*, Cổng thông tin điện tử VKNDTC, 10-2-2015, <https://vksndtc.gov.vn/tin-tuc/-an-oan-va-giai-phap-phong-ngua-t3331.html>, truy cập ngày 24/3/2025.

Để thực hiện tốt chức năng buộc tội, tránh những oan sai cho những người dân vô tội có rất nhiều việc cần phải làm và cần phải hoàn thiện. Công tố, tức buộc tội, phải do Nhà nước đảm nhiệm. Một trong những nhiệm vụ chính yếu và cũng khó khăn phức tạp nhất, phải dành nhiều thời gian và nguồn lực cho việc thực hiện là hết sức tránh việc buộc tội sai. Theo như đa số các quốc gia, buộc tội phải do hành pháp - một bộ phận quan trọng nhất của việc thực thi hành pháp thực hiện. Tiếp theo về mặt nhận thức, phải biến nhận thức thành những biện pháp cụ thể như phải gọi đúng tên thật của sự vật, hiện tượng và người thực hiện những hành vi liên quan đến những sự vật, hiện tượng đó cũng phải được định danh một cách đúng đắn, phù hợp với công việc cần phải đảm nhiệm.

So với tất cả các chức danh khác trong bộ máy nhà nước, công tố là chức danh có rất nhiều thay đổi trong lịch sử lập hiến Việt Nam, nhưng vẫn chưa được định danh một cách rõ ràng trong pháp luật. Điều này thể hiện vấn đề định danh của VKS cả về tên gọi lẫn cả vị trí pháp lý vẫn còn bỏ ngỏ trong Hiến pháp Việt Nam từ trước đến nay. Mặc dù cùng được quy định với thiết chế Toà án trong một Chương VIII Hiến pháp năm 2013, nhưng nếu Toà án được Hiến pháp quy định rõ là cơ quan thực hiện quyền tư pháp, thì VKS lại không được thừa nhận là tư pháp hay hành pháp¹⁷.

Trên tinh thần đổi mới, xin được đề nghị hãy gọi đúng tên thật của công tố theo cách gọi của thời kỳ Hiến pháp năm 1946 của Hồ Chí Minh, và đưa chúng về đúng danh phận của bộ máy hành pháp theo thiết

chế cần phải có của công tố thời kỳ gần cuối của giai đoạn thi hành Hiến pháp năm 1946, khi Nhà nước vẫn còn nằm dưới sự chỉ đạo trực tiếp của Chủ tịch Hồ Chí Minh. Sự định danh này rất phù hợp với tinh thần của Nghị quyết số 49-NQ/TW Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam¹⁸.

Thiết chế công tố cần phải làm tốt mới có nhiều cơ sở cho việc hoàn thiện nguyên tắc pháp quyền trong thời gian tới. Trong 06 tiêu chí đòi hỏi cho cả một xã hội pháp quyền từ lập pháp, đến thi hành luật pháp, người Mỹ giành tới phân nửa, tức 3 tiêu chí quy định về tư pháp, mà một trong số đó là phải bảo vệ các quyền và tự do của người dân có liên quan đến chức năng công tố của Nhà nước. Đó là các quyền không bị bắt giữ tùy tiện, nhà cửa không bị khám xét mà không có lý do chính đáng; không bị tịch thu tài sản cá nhân; công dân phạm tội phải được xét xử công khai và nhanh chóng, được đối diện, chất vấn những người cáo buộc; nếu bị kết án họ không thể bị những hình phạt dã man, hoặc bắt thường; công dân không bị ép buộc phải nhận tội (suy đoán vô tội) lạm dụng đánh đập¹⁹.

Với nhiệm vụ thay mặt xã hội bênh vực quyền lợi chung, công tố không thể có thái độ chủ quan chỉ tìm cách buộc tội, mà đương nhiên loại bỏ mọi bằng chứng có lợi cho người bị tình nghi. Nhiệm vụ của công tố là tham gia vào tìm kiếm sự thật. Nếu thiếu bằng cứ buộc tội, bốn phận của họ là

¹⁷ Hiến pháp Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam 2013, Nxb. Hồng Đức, 2014.

¹⁸ Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam: Nghị quyết số 49-NQ/TW của Bộ Chính trị ngày 2/6/2005, tr. 5.

¹⁹ Chương trình Thông tin quốc tế, Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ, *Các nguyên lý của nền pháp quyền*, Information Resource Center/Public Affairs Section Embassy of US, 4/2005, pp.9-11.

đình chỉ nội vụ, bỏ sự truy tố. Mặc dù phải chịu sự chỉ đạo và phải tuân thủ sự truy tố, họ vẫn phải phát biểu ý kiến phủ nhận sự truy tố bằng lời nói, theo lương tâm và danh dự của mình. Trách nhiệm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, kể cả của người tình nghi, là rất nặng nề. Công tố viên có bốn phạm hành động theo lương tâm, công lý thì mới bảo đảm được. Thời của hoà bình trong nền kinh tế thị trường lại càng không thể “bắt nhầm còn hơn là bỏ sót”, mà phải là “bỏ lọt còn hơn là bắt nhầm”, tức là phải hết sức hạn chế sự bắt nhầm. Đây là thể hiện cao nhất của nguyên tắc suy đoán vô tội. Vai trò của công tố viên là rất lớn trong việc thực hiện nguyên tắc này, một biểu hiện đậm nét của Nhà nước pháp quyền.

Kết luận

1. Quyền công tố là quyền buộc tội chỉ mới được sinh ra trong thời đại dân chủ của Việt Nam Dân chủ Cộng hoà với ba giai đoạn đầy rẫy những khó khăn của sự hình thành và phát triển tương ứng lịch sử lập hiến Việt Nam: Từ Hiến pháp năm 1946 đến Hiến pháp năm 1959, quyền công tố do các thẩm phán trong thành phần cơ cấu của toà án thực hiện được gọi là thẩm phán công tố; từ Hiến pháp năm 1959 đến Hiến pháp năm 1992 do các kiểm sát viên thuộc VKS được thành lập thành một hệ thống riêng từ VKSTC cho đến các VKSND địa phương thực hiện tương ứng với mô hình VKS của các nước Xã hội chủ nghĩa vừa thực hiện chức năng kiểm sát chung và vừa buộc tội; từ 2001 sửa đổi Hiến pháp năm 1992 đến Hiến pháp năm 2013 hiện hành do các kiểm sát viên của VKSND thực hiện, nhưng VKS

không còn chức năng kiểm sát chung, chỉ còn lại một chức năng cơ bản và thực sự thiết yếu của Nhà nước là thực hành quyền công tố. Cho đến hiện nay, vị trí pháp lý của quyền công tố vẫn còn nhiều “chao đảo”. Nhưng dù sao đi chăng nữa, công tố vẫn luôn một trong những nhiệm vụ, chức năng quan trọng của mọi Nhà nước.

2. Là một loại quyền lực nhà nước quan trọng liên quan đến việc bảo đảm quyền con người, quyền công dân nên rất dễ bị lạm quyền. Để hạn chế cũng như chống lại sự lạm quyền, làm oan sai những người vô tội, người thực hiện quyền công tố của VKS trước hết phải bị kiểm soát bên trong bằng hoạt động tư pháp qua các cấp xét xử của Toà án, sau đấy là hoạt động kiểm soát của lập pháp, hành pháp đối với chương trình, mục tiêu, và các hoạt động thực tiễn; và còn hơn thế nữa của việc kiểm soát bên ngoài bằng các hoạt động của tự do báo chí, hoạt động phản biện của xã hội và cả niềm tin của người dân.

3. Chắc chắn rằng quyền công tố còn có nhiều thay đổi. Mục đích của sự thay đổi này là phải gọi đúng tên thật của chức năng công tố và do Viện công tố hay một bộ phận thuộc bộ máy hành pháp thực hiện, theo đúng thông lệ của đa phần các quốc gia trên thế giới đang thực hiện. Trong trường hợp không có điều kiện cho việc chuyển đổi ngay, thì bằng những bước đi từ từ chậm chắc, từng bước một phải hướng theo mục tiêu này. Cần nhận thức rõ hơn nữa tầm quan trọng của quyền này trong muôn vàn các quyền và trách nhiệm của Nhà nước, vì quyền này liên quan đến số phận của mỗi con người.