

BÁO CÁO NGHIÊN CỨU
Đổi mới, nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của
Ủy ban tư pháp Quốc hội đáp ứng yêu cầu
của công cuộc cải cách tư pháp

Cơ quan, đơn vị đầu tư: Ủy ban Tư pháp của Quốc Hội

Đơn vị thực hiện: Nhóm nghiên cứu

Đơn vị hỗ trợ: Dự án 58492 về tăng cường công lý và bảo vệ quyền tại Việt Nam thuộc Chương trình phát triển liên hợp quốc tại Việt Nam

Hà Nội, tháng 12/2012

BÁO CÁO ĐƯỢC THỰC HIỆN BỞI NHÓM NGHIÊN CỨU

I. Chuyên gia trong nước

1. Ông Hoàng Văn Minh, nguyên Phó Chủ nhiệm Ủy ban Tư pháp của Quốc hội khóa XII, Trưởng Nhóm chuyên gia trong nước;
2. Tiến sỹ Trần Anh Tuấn, Đại học Luật Hà Nội;
3. Thạc sỹ Mai Thanh Hiếu, Đại học Luật Hà Nội;
4. Tiến sỹ Đào Ngọc Chuyên, Giám đốc Công ty TNHH Đào và đồng nghiệp.

II. Chuyên gia quốc tế:

Giáo sư, Tiến sỹ KHOMICH VLADIMIR MIKHAILOVIC, Giám đốc trung tâm Khoa học ứng dụng các vấn đề tăng cường pháp chế và trật tự pháp luật - Viện Kiểm sát tối cao Cộng hoà Belarus.

MỤC LỤC

| Nội dung | Trang |
|--|--------------|
| PHẦN THỨ NHẤT | |
| SỰ CẦN THIẾT, MỤC TIÊU VÀ QUAN ĐIỂM CHỈ ĐẠO CỦA VIỆC XÂY DỰNG BÁO CÁO | 5 |
| 1. Sự cần thiết của việc xây dựng Báo cáo | 5 |
| 2. Mục tiêu | 7 |
| 3. Định hướng trong việc xây dựng Báo cáo nghiên cứu | 7 |
| PHẦN THỨ HAI | |
| CƠ SỞ PHÁP LÝ VỀ NHIỆM VỤ QUYỀN HẠN CỦA ỦY BAN TƯ PHÁP TRONG HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT | 9 |
| 1. Cơ sở pháp lý về thẩm quyền giám sát các hoạt động tư pháp | 9 |
| <i>1.1. Những vấn đề chung về hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam</i> | 9 |
| <i>1.2. Hệ thống pháp luật về quyền giám sát tối cao của Quốc hội</i> | 11 |
| <i>1.3 Cơ quan tư pháp, hoạt động tư pháp và việc phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam</i> | 12 |
| <i>1.4. Nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban Tư pháp của Quốc hội</i> | 13 |
| 2. Các lĩnh vực giám sát cụ thể của Ủy ban tư pháp | 14 |
| <i>2.1. Lĩnh vực phòng, chống tội phạm và điều tra</i> | 14 |
| <i>2.2. Lĩnh vực kiểm sát hoạt động tư pháp và thực hành quyền công tố</i> | 14 |
| <i>2.3. Lĩnh vực xét xử</i> | 15 |
| <i>2.4 Lĩnh vực thi hành án và hỗ trợ tư pháp</i> | 16 |
| <i>2.5 Lĩnh vực phòng, chống tham nhũng</i> | 18 |
| PHẦN THỨ BA | |
| THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA ỦY BAN TƯ PHÁP | 20 |
| 1. Về việc thẩm tra báo cáo công tác phòng ngừa, chống vi phạm pháp luật và tội phạm, báo cáo về công tác thi hành án của Chính phủ, báo cáo công tác của Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC, thẩm tra báo cáo của Chính phủ về công tác phòng, chống tham nhũng | 20 |
| 2. Xem xét văn bản quy phạm pháp luật thuộc lĩnh vực phụ trách của Ủy ban Tư pháp | 22 |
| 3. Tổ chức đoàn giám sát (giám sát chuyên đề) | 25 |
| 4. Giám sát thông qua việc xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo | 28 |
| <i>4.1 Giám sát thông qua việc tiếp nhận đơn, thư khiếu nại, tố cáo</i> | 28 |

| | |
|--|----|
| 4.2 Giám sát thông qua việc thẩm tra báo cáo hàng năm của Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo | 30 |
| 5. Giám sát thông qua hoạt động giải trình (điều trần) | 31 |
| PHẦN THỨ TƯ | |
| KINH NGHIỆP CỦA CỘNG HÒA BELARUS TRONG VIỆC GIÁM SÁT ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG ĐIỀU TRA, TRUY TỐ, XÉT XỬ, THI HÀNH ÁN, BỔ TRỢ TƯ PHÁP VÀ PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG | 34 |
| 1. Sự phân chia quyền lực (thẩm quyền) trong thực hiện chức năng bảo vệ pháp luật giữa quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp trong hệ thống cơ quan nhà nước ở Cộng hòa Belarus | 34 |
| 1.1. Nguyên tắc phân chia quyền lực và thể chế nhà nước và pháp luật Cộng hòa Belarus | 34 |
| 1.2. Nguyên tắc phối hợp quyền lực và quyền hạn của Tổng thống | 34 |
| 1.3. Thẩm quyền lập pháp của Tổng thống | 36 |
| 1.4. Quyền tư pháp và Tổng thống | 36 |
| 1.5. Quyền lập pháp | 38 |
| 1.6. Thẩm quyền của Quốc hội và các viện Quốc hội | 38 |
| 1.7. Quyền hành pháp | 40 |
| 2. Những đặc trưng cơ bản của hệ thống pháp luật và cơ quan tư pháp. | 41 |
| 2.1. Hệ thống toà án (cơ cấu tổ chức, chức năng và nhiệm vụ, thẩm quyền, cơ chế bổ nhiệm miễn nhiệm chức vụ) | 41 |
| 2.2. Các cơ quan khởi tố, điều tra hình sự (cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền) | 46 |
| 2.3. Kiểm sát và hệ thống cơ quan kiểm sát (tổ chức, chức năng và nhiệm vụ, thẩm quyền, cơ chế bổ nhiệm và miễn nhiệm chức danh) | 51 |
| 2.4. Tổ chức trợ giúp pháp lý (tổ chức luật sư, chức năng và nhiệm vụ, thẩm quyền, cơ chế bổ nhiệm và bãi nhiệm chức danh) | 54 |
| 3. Các cơ chế giám sát hoạt động của cơ quan tư pháp (hình thức, chủ thể, khách thể, khối lượng và hậu quả pháp lý của giám sát) | 62 |
| 4. Thẩm quyền giám sát của Quốc hội Cộng hòa Belarus | 64 |
| PHẦN THỨ NĂM | |
| PHƯƠNG HƯỚNG, GIẢI PHÁP NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG, HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA ỦY BAN TƯ PHÁP | 68 |
| 1. Phương hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp | 68 |
| 2. Các khuyến nghị | 69 |

| | |
|---|----|
| <i>2.1. Về hoàn thiện hệ thống pháp luật về tổ chức và hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội và của Ủy ban Tư pháp</i> | 69 |
| <i>2.2. Về tổ chức của Ủy ban Tư pháp và bộ máy giúp việc</i> | 71 |
| <i>2.3. Về đổi mới phương thức thực hiện nhiệm vụ giám sát</i> | 71 |
| <i>2.4. Bảo đảm điều kiện cho hoạt động giám sát</i> | 73 |
| <i>2.5. Các giải pháp kiến nghị khác</i> | 75 |
| <i>2.6. Hợp tác quốc tế</i> | 75 |
| Kết luận | 76 |

PHẦN THỨ NHẤT SỰ CẦN THIẾT, MỤC TIÊU VÀ QUAN ĐIỂM CHỈ ĐẠO CỦA VIỆC XÂY DỰNG BÁO CÁO

1. Sự cần thiết của việc xây dựng Báo cáo

Những năm qua, cùng với quá trình đổi mới của cả hệ thống chính trị, hoạt động của Quốc hội cũng có nhiều cải tiến, đổi mới và đã đạt được nhiều thành tựu quan trọng. Hiệu lực, hiệu quả trong hoạt động thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Quốc hội theo quy định của Hiến pháp và pháp luật ngày càng tốt hơn. Trong đó hoạt động giám sát của Quốc hội tiếp tục được khẳng định, ngày càng đáp ứng tốt hơn những yêu cầu của cuộc sống và nguyện vọng của nhân dân, góp phần quan trọng trong việc nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước, bảo đảm pháp chế xã hội chủ nghĩa. Nội dung giám sát đã tập trung vào những vấn đề bức xúc trong cuộc sống, có tác động tích cực đến hoạt động lập pháp và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, góp phần phát triển kinh tế xã hội và giữ gìn trật tự, kỷ cương đất nước.

Phúc đáp yêu cầu xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, tại kỳ họp thứ nhất Quốc hội khóa XII, căn cứ vào Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Quốc hội, Quốc hội đã thành lập Ủy ban Tư pháp để giúp Quốc hội thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình đối với hoạt động tư pháp và phòng, chống tham nhũng. Trong đó có nội dung quan trọng là tăng cường giám sát hoạt động của các cơ quan tư pháp và phòng, chống tham nhũng, từ đó góp phần nâng cao năng lực, hiệu quả, tính đúng đắn và tuân thủ pháp luật trong hoạt động của các cơ quan này; giữ vững ổn định chính trị, trật tự an toàn xã hội, thúc đẩy phát triển kinh tế, đáp ứng yêu cầu công cuộc đổi mới toàn diện đất nước.

Kế thừa và phát huy kết quả hoạt động của Ủy ban pháp luật các khóa trước, về cơ bản, thời gian qua Ủy ban Tư pháp đã đề ra và thực hiện các phương thức hoạt động hợp lý, không ngừng nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả quan trọng đã đạt được hoạt động giám sát vẫn còn một số hạn chế như: phạm vi rộng chưa bao quát hết các hoạt động tư pháp và phòng, chống tham nhũng; chất lượng các cuộc giám sát chuyên đề chưa thực sự sâu, sát với thực tiễn; việc tổ chức còn gặp nhiều khó khăn, vướng mắc; việc lập chương trình, kế hoạch và xác định nội dung cho hoạt động giám sát việc phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng còn lúng túng; việc giám sát những vụ án cụ thể còn chưa nhiều; chưa có điều kiện để tổ chức, đi sâu giám sát các vụ tham nhũng cụ thể, việc tuân thủ pháp luật trong các giai đoạn khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử các vụ án về tham nhũng của các cơ quan tiến hành tố tụng, nhất là đối với những vụ án mà dư luận quần chúng nhân dân còn bức xúc, chưa đồng tình với việc giải quyết; công tác phối hợp với các cơ quan chuyên trách phòng chống tham nhũng để nắm bắt thông tin, tiến hành giám sát chưa làm được nhiều nên hiệu quả chưa đạt được như mong muốn; chưa phúc đáp được đầy đủ yêu cầu, nguyện vọng của nhân dân về công tác đấu tranh phòng, chống tham nhũng. Việc giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao (TANDTC), Viện kiểm sát nhân dân tối cao (VKSNDTC) và các bộ, ngành thuộc lĩnh vực Ủy ban phụ trách còn hạn chế, chưa làm được nhiều; chưa có các chuyên đề giám sát sâu về vấn đề này mà chủ yếu kết hợp với các hoạt động giám sát khác như thẩm tra các báo cáo,

giám sát việc chấp hành pháp luật của các cơ quan có thẩm quyền, giám sát việc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo. Các kết luận sau giám sát chuyên đề, báo cáo thẩm tra báo cáo công tác hàng năm của Chính phủ, Viện trưởng VKSNDTC, Chánh án TANDTC chưa được tiến hành rà soát thường xuyên, sát sao và cương quyết; vì vậy báo cáo kiến nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội và Quốc hội khi các cơ quan không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ kiến nghị, kết luận của Ủy ban mà không nêu rõ lý do.

Từ thực tiễn nêu trên, Báo cáo này được xây dựng nhằm đánh giá thực trạng hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp, trên cơ sở đó cung cấp các luận cứ khoa học và đưa ra các khuyến nghị để Ủy ban Tư pháp, các cơ quan của Quốc hội và Đại biểu Quốc hội tham khảo trong quá trình hoàn thiện pháp luật về hoạt động giám sát của Quốc hội cũng như đề ra các giải pháp thực tiễn, có tính khả thi nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp nói riêng và các cơ quan của Quốc hội nói chung, đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp và xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

2. Mục tiêu

Việc xây dựng Báo cáo nhằm đạt được mục tiêu sau:

2.1. Đánh giá thực trạng hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp của Quốc hội trong các lĩnh vực hoạt động Điều tra, Truy tố, Xét xử, Thi hành án, Bỏ trợ tư pháp và Phòng, chống tham nhũng; làm rõ những kết quả đạt được, hạn chế, nguyên nhân, bài học kinh nghiệm trong nhận thức và tổ chức thực hiện;

2.2. Góp phần xây dựng luận cứ khoa học để hoàn thiện pháp luật về hoạt động giám sát của Quốc hội trong lĩnh vực tư pháp và phòng, chống tham nhũng theo hướng quy định cụ thể, chi tiết, tăng tính quy phạm, bảo đảm khả thi; quy định chế tài cụ thể việc thực hiện các kiến nghị sau giám sát.

2.3. Khuyến nghị các giải pháp thực tiễn, có tính khả thi, từng bước đáp ứng yêu cầu “Xây dựng Quốc hội thực sự 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. Bảo đảm cho Quốc hội thực hiện đầy đủ, đúng đắn các nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của Hiến pháp và pháp luật, đáp ứng các yêu cầu của việc xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân”.

2.4. Góp phần xây dựng mối quan hệ phối hợp, hợp tác chặt chẽ giữa Ủy ban Tư pháp và Hội đồng dân tộc, các Ủy ban khác của Quốc hội, các ban của UBTVQH, các cơ quan tư pháp, cơ quan phòng, chống tham nhũng ở trung ương và địa phương, các Đoàn đại biểu Quốc hội, Thường trực Hội đồng nhân dân các địa phương và các cơ quan hữu quan khác của Nhà nước trong việc thực hiện chức năng nhiệm vụ của Ủy ban Tư pháp.

3. Định hướng trong việc xây dựng Báo cáo nghiên cứu

3.1. Báo cáo nghiên cứu được xây dựng trên cơ sở nội dung, định hướng chiến lược xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Chiến lược cải cách tư pháp, đặc biệt là các nội dung đổi mới tổ chức, hoạt động của Quốc hội.

3.2. Trên cơ sở đường lối đổi mới đất nước được khẳng định trong các văn kiện của Đảng Cộng sản Việt Nam và thực tiễn Việt Nam, kế thừa, phát huy những kết quả đã được kiểm nghiệm trong thực tiễn, đề xuất khuyến nghị các giải

pháp nhằm khắc phục những bất cập trong hoạt động giám sát lĩnh vực Tư pháp của Quốc hội và hoàn thiện pháp luật về giám sát trong lĩnh vực Tư pháp.

3.3. Tham khảo có lựa chọn kinh nghiệm nước ngoài về giám sát đối với hoạt động điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án, hỗ trợ tư pháp và phòng, chống tham nhũng. Để từ đó đưa ra những kiến nghị về hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam và trong việc thực thi pháp luật ở Việt Nam nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp.

PHẦN THỨ HAI
CƠ SỞ PHÁP LÝ VỀ NHIỆM VỤ QUYỀN HẠN
CỦA ỦY BAN TƯ PHÁP TRONG HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT

1. Cơ sở pháp lý về thẩm quyền giám sát các hoạt động tư pháp

1.1. Những vấn đề chung về hoạt động giám sát của Quốc hội

Trong lịch sử các học thuyết về nhà nước thì vấn đề giám sát quyền lực luôn được nghiên cứu gắn bó hữu cơ với việc xây dựng cơ chế tổ chức quyền lực nhà nước. Bất kỳ nhà nước nào cũng tìm cách thiết lập một cơ chế giám sát hữu hiệu nhất để đảm bảo quyền lực nhà nước được sử dụng có hiệu quả, ngăn chặn sự vi phạm và chống lại sự lạm quyền từ phía các cơ quan công quyền.

Hiến pháp năm 1992 quy định: “Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của nhà nước” (Điều 83). Đây là cơ sở pháp lý cao nhất về chức năng giám sát của Quốc hội. Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao là thể hiện tính chất cơ bản của Quốc hội là tính đại diện cao nhất và tính quyền lực nhà nước cao nhất. Mọi hoạt động do Quốc hội thực hiện đều bắt nguồn từ nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, nhân dân là chủ thể của quyền lực nhà nước. Quốc hội được nhân dân ủy quyền thực hiện quyền lực thông qua cuộc bầu cử trực tiếp.

Theo những quan điểm chính thống hiện nay, hoạt động giám sát của Quốc hội có những đặc trưng cơ bản như sau:

Một là, giám sát tối cao của Quốc hội là quyền năng mang tính quyền lực nhà nước.

Đặc trưng này được xác định bởi vị trí pháp lý và tính chất của chủ thể giám sát. Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao là xuất phát từ nguyên tắc tổ chức quyền lực của nhà nước ta. Mặc dù không tổ chức theo học thuyết ‘tam quyền phân lập’, quyền lực nhà nước là thống nhất, nhưng có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện ba quyền: lập pháp, hành pháp và tư pháp. Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp. Để bảo vệ hiến pháp và bảo đảm hiệu lực thực tế của các đạo luật do Quốc hội ban hành, yêu cầu khách quan đòi hỏi Quốc hội cần thực hiện việc giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động nhà nước. Đây là hoạt động mang tính quyền lực nhà nước, không tách rời với quyền lực nhà nước. Đặc trưng này thể hiện sự phân biệt giữa giám sát của Quốc hội với giám sát của nhân dân nói chung, giám sát của Mặt trận tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận nói riêng. Do đó, nghị quyết của Quốc hội về kết quả hoạt động giám sát là quyết định có giá trị pháp lý cao nhất trong số các báo cáo, kết luận, kiểm tra, thanh tra, giám sát khác và không một cơ quan, tổ chức, cá nhân nào trong bộ máy nhà nước được xem xét lại quyết định của Quốc hội.

Hai là, chủ thể của quyền giám sát tối cao của Quốc hội là Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Đại biểu Quốc hội được thực hiện theo Luật định. Trong đó, hoạt động giám sát của tập thể Đại biểu Quốc hội tại kỳ họp làm việc theo chế độ hội nghị và quyết định theo đa số là thể hiện đầy đủ nhất, tập trung nhất của quyền giám sát tối cao của Quốc hội.

Hoạt động giám sát tại kỳ họp của Quốc hội là hình thức hoạt động có hiệu quả cao nhất của quyền giám sát tối cao. Tuy nhiên, do đặc điểm tổ chức Quốc hội nước ta hoạt động theo kỳ họp, đa số đại biểu Quốc hội là kiêm nhiệm nên quyền giám sát tối cao của Quốc hội còn được thực hiện thông qua các cơ quan thuộc cơ cấu tổ chức do Quốc hội lập ra. Do vậy, giữa hai kỳ họp, hoạt động giám sát của các chủ thể khác như UBTVQH, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, đại biểu Quốc hội cũng rất quan trọng, là cơ sở để Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao tại kỳ họp nên hoạt động giám sát của các chủ thể này cần xác định là việc chuẩn bị cho thực hiện quyền giám sát tối cao tại kỳ họp. Về bản chất, các chủ thể này thực hiện quyền giám sát bằng “quyền uy” của Quốc hội trên cơ sở xem xét, đánh giá về tính hiệu quả của pháp luật, chính sách chứ không ban hành quyết định xử lý như một “cấp” quyền lực. Việc xác định tính chất hoạt động giám sát của UBTVQH, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, đại biểu Quốc hội như trên xuất phát từ tính thống nhất của quyền lực giám sát tối cao và yêu cầu khách quan về giám sát thường xuyên, liên tục đối với toàn bộ hoạt động của nhà nước.

Ba là, đối tượng chịu sự giám sát tối cao của Quốc hội là toàn bộ hoạt động của nhà nước được hiểu là các hoạt động của các cơ quan nhà nước thực hiện quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp, nhưng chủ yếu tập trung vào các cơ quan nhà nước ở trung ương vì đây là những cơ quan có thẩm quyền hoạch định chính sách trình Quốc hội, ban hành văn bản quy phạm pháp luật có phạm vi áp dụng trên toàn quốc, ảnh hưởng tới mọi mặt của đời sống xã hội.

Bốn là, quyền giám sát tối cao của Quốc hội được thực hiện bằng nhiều hình thức khác nhau, có mối liên hệ chặt chẽ với nhau như xem xét báo cáo, giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật, chất vấn, thành lập ủy ban điều tra lâm thời, tổ chức đoàn giám sát v.v. Mỗi một hình thức giám sát được thực hiện theo trình tự, thủ tục do luật định.

Năm là, mục đích của việc thực hiện quyền giám sát tối cao là để xem xét những quyết định của Quốc hội đã được thực hiện trong thực tiễn, những bất cập và tính khả thi trong hệ thống pháp luật, từ đó để hoàn thiện hệ thống pháp luật bao gồm việc bãi bỏ những quy định không còn phù hợp; bổ sung hoàn thiện những quy định hiện hành; quyết định những lĩnh vực cần xây dựng mới các văn bản pháp luật. Toàn bộ hoạt động giám sát của Quốc hội đều hướng đến việc đảm bảo cho Hiến pháp và các đạo luật được thi hành nghiêm chỉnh, đồng thời xem xét trách nhiệm chính trị và trách nhiệm pháp lý của đối tượng chịu sự giám sát.

Từ những đặc trưng trên cho thấy, quyền giám sát tối cao là quyền năng của Quốc hội, thể hiện trong quá trình theo dõi, kiểm tra, đánh giá đối với mọi hoạt động của nhà nước trong việc tuân thủ Hiến pháp, luật, Nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH đồng thời đưa ra biện pháp xác định trách nhiệm chính trị, trách nhiệm pháp lý của các đối tượng chịu sự giám sát nhằm mục đích cảnh báo, phát hiện, phòng ngừa ngăn chặn và xử lý những vi phạm có thể xảy ra. Việc thực hiện quyền giám sát tối cao của Quốc hội tại kỳ họp có mối quan hệ hữu cơ với hoạt động giám sát của UBTVQH, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội. Do đó, hoạt động giám sát của các chủ thể thuộc cơ cấu của Quốc hội phải đặt trong mối liên hệ thống nhất về quyền uy của Quốc hội, có như vậy quyền giám sát tối cao của Quốc hội mới phát huy được tính hiệu lực, hiệu quả.

1.2. Hệ thống pháp luật về quyền giám sát tối cao của Quốc hội

Trên cơ sở quy định tại Điều 83 Hiến pháp năm 1992, quyền giám sát tối cao của Quốc hội được cụ thể hóa tại các đạo luật và các văn bản dưới luật nhằm bảo đảm cho Quốc hội thực hiện quyền này, như: Luật tổ chức Quốc hội năm 2001 (được sửa đổi, bổ sung năm 2007), Luật hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003; các nghị quyết về nội quy kỳ họp, quy chế hoạt động của UBTVQH, Hội đồng dân tộc và các UB của Quốc hội... Đặc biệt, việc ban hành Luật hoạt động giám sát của Quốc hội đã đánh dấu bước đổi mới quan trọng của Quốc hội về cụ thể hóa chức năng giám sát tối cao của Quốc hội bằng những quy định cụ thể về thẩm quyền và trách nhiệm của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Đoàn ĐBQH và ĐBQH trong hoạt động giám sát; về trình tự và thủ tục thực hiện các hình thức giám sát... Đồng thời, các quy định của pháp luật hiện hành đã góp phần quan trọng trong việc tạo ra sự chuyển biến tích cực để minh bạch hóa về thẩm quyền, về trách nhiệm, về hình thức giám sát, về trình tự, thủ tục giám sát, đảm bảo nguyên tắc công khai, khách quan, đúng thẩm quyền và không làm cản trở hoạt động bình thường của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát; quyền và trách nhiệm của cơ quan, cá nhân chịu sự giám sát và các biện pháp bảo đảm hoạt động giám sát cũng đã được xác định.

Mặc dù pháp luật quy định về quyền giám sát tối cao của Quốc hội ngày càng được hoàn thiện, tuy nhiên, thực tiễn cho thấy, quá trình thực hiện các quy định của pháp luật về hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội cũng đã bộc lộ những hạn chế, cụ thể là:

Thứ nhất, quy định về thẩm quyền, đối tượng chịu sự giám sát tối cao của Quốc hội chưa có sự thống nhất trong các văn bản pháp luật. Điều 83 Hiến pháp năm 1992 quy định: “Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước”. Điều 84 Hiến pháp năm 1992 quy định cụ thể hơn những đối tượng bị xử lý từ hệ quả của quyền giám sát tối cao chỉ liên quan đến trách nhiệm của các nhân sự cấp cao do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn. Nhưng đến Luật hoạt động giám sát của Quốc hội 2003 quy định khi xét thấy cần thiết, Quốc hội, UBTVQH, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội tiến hành giám sát hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân khác. Cách quy định này làm cho thẩm quyền giám sát tối cao của Quốc hội không thật rõ ràng, dễ bị chồng lấn sang hoạt động kiểm tra, thanh tra của các cơ quan nhà nước cấp trên (Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC) đối với cơ quan nhà nước cấp dưới.

Thứ hai, quy định về thủ tục thực hiện quyền giám sát tối cao của QH còn những bất cập, chưa tạo điều kiện thuận lợi cho QH, các cơ quan của QH thực hiện thẩm quyền của mình. Cụ thể là:

- Việc xem xét, thảo luận báo cáo công tác tại kỳ họp cuối năm hoặc kỳ họp cuối nhiệm kỳ phản ánh mức độ cao nhất của quyền giám sát tối cao của Quốc hội vì kỳ họp Quốc hội là hình thức hoạt động chủ yếu của Quốc hội, có sự tham gia của toàn thể ĐBQH. Về nguyên tắc, mọi báo cáo trình ra Quốc hội phải qua thủ tục thẩm tra của các cơ quan của QH để đảm bảo tính chính xác thông tin được cung cấp cho ĐBQH. Thông qua việc xem xét, thảo luận các báo cáo này để Quốc hội nắm được tình hình thi hành Hiến pháp, luật và các nghị quyết của Quốc hội. Đồng thời, đây cũng là một trong những căn cứ để Quốc hội xem xét trách nhiệm chính trị của các chức danh do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành đã không quy định thủ tục thẩm tra đối với các báo cáo công tác cả nhiệm kỳ

của Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC. Việc không quy định này thể hiện sự thiếu thống nhất trong các văn bản pháp luật điều chỉnh tổ chức kỳ họp Quốc hội và chưa phản ánh được yêu cầu của việc thực hiện quyền giám sát tối cao của Quốc hội, nhất là việc thực hiện quyền hạn nhiệm vụ của những cơ quan này thường gắn liền trách nhiệm có tính hiến định.

- Việc tiến hành miễn nhiệm, bãi nhiệm đối với những người giữ các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn cũng như thủ tục Quốc hội bãi nhiệm ĐBQH là những chế tài khác của quyền giám sát tối cao đã không được quy định ở Luật hoạt động giám sát của Quốc hội (LHĐGSCQH) năm 2003 mà quy định ở Nội quy kỳ họp Quốc hội năm 2002 (văn bản mang tính nội bộ hoạt động của Quốc hội), đã làm giảm hiệu lực, hiệu quả của quyền giám sát tối cao.

- Hoạt động của các Đoàn giám sát còn bị trùng lặp về thời gian, địa điểm, làm cho công tác phối hợp với địa phương gặp khó khăn, lúng túng do bị động hoặc không đủ thời gian để xem xét, đánh giá, chưa phân định rõ giữa hoạt động giám sát với khảo sát. Một số thẩm quyền giám sát của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội được quy định trong Luật tổ chức Quốc hội (LTCQH) nhưng lại không được quy định trình tự, thủ tục thực hiện trong LHĐGSCQH (thí dụ: quyền yêu cầu cung cấp tài liệu, quyền cử thành viên để xem xét, xác minh).

Thứ ba, pháp luật về hoạt động giám sát của Quốc hội còn thiếu quy định cụ thể về công tác chỉ đạo điều hòa, phối hợp của UBTVQH về hoạt động giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Đoàn ĐBQH, ĐBQH.

UBTVQH là chủ thể có vai trò quan trọng trong việc chỉ đạo điều hòa, phối hợp hoạt động giám sát của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn ĐBQH và các cơ quan hữu quan khác phục vụ yêu cầu hoạt động giám sát của Quốc hội. Tuy nhiên, các quy định này còn thiếu cụ thể để UBTVQH thực hiện có hiệu quả trong việc chỉ đạo, điều hòa, phối hợp hoạt động giám sát của Quốc hội. Trong đó đặc biệt là mối quan hệ giữa UBTVQH và các cơ quan của Quốc hội, Đoàn ĐBQH trong việc thực hiện chức năng giám sát tối cao của Quốc hội chưa được xác định cụ thể.

1.3 Cơ quan tư pháp, hoạt động tư pháp và việc phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam

Tư pháp là một nhánh quyền lực được tổ chức và hoạt động nhằm bảo đảm thực hiện quyền lực nhà nước để duy trì, bảo vệ công lý. Các cơ quan tư pháp trong phạm vi chức năng của mình có nhiệm vụ bảo vệ pháp chế xã hội chủ nghĩa, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, quyền làm chủ của nhân dân, bảo vệ tài sản của Nhà nước, của tập thể, bảo vệ các quyền cơ bản, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân và bảo vệ tính mạng, tài sản, tự do, danh dự và nhân phẩm của công dân. Ở Việt Nam, các cơ quan hoạt động tư pháp gồm: Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát nhân dân, Tòa án nhân dân, Các cơ quan thi hành án (dân sự, hình sự) được gọi chung là cơ quan tư pháp¹.

¹ Hiện nay còn có nhiều quan điểm khác nhau về khái niệm cơ quan tư pháp ở Việt Nam, nhưng đều thống nhất cho rằng các cơ quan này có hoạt động tư pháp. Trong báo cáo nghiên cứu này, nhóm nghiên cứu tạm sử dụng khái niệm Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát, Tòa án, các cơ quan thi hành án là các cơ quan tư pháp.

Theo quy định của pháp luật hiện hành, các cơ quan, tổ chức đều có nhiệm vụ phòng, chống tham nhũng trong nội bộ cơ quan và phòng, chống tham nhũng theo chức năng, nhiệm vụ của mình. Ở trung ương có Ban chỉ đạo Phòng, chống tham nhũng do Thủ tướng Chính phủ là Trưởng ban. Ở cấp tỉnh có Ban chỉ đạo Phòng, chống tham nhũng do Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh làm Trưởng ban.

1.4. Nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban Tư pháp của Quốc hội

Nhiệm vụ chủ yếu của Ủy ban Tư pháp là thẩm tra dự án luật, dự án pháp lệnh, dự thảo nghị quyết về công tác tư pháp; tổ chức bộ máy của các cơ quan tư pháp và các dự án khác do Quốc hội, Ủy ban thường vụ quốc hội giao; Thẩm tra các báo cáo của Chính phủ về công tác phòng, chống vi phạm pháp luật và tội phạm, về công tác phòng, chống tham nhũng và công tác thi hành án; Thẩm tra các báo cáo công tác của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; Giám sát việc thực hiện luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, giám sát hoạt động của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trong việc điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án, bổ trợ tư pháp; Giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, văn bản quy phạm pháp luật liên tịch giữa các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ở Trung ương hoặc giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền với cơ quan Trung ương của tổ chức chính trị-xã hội thuộc lĩnh vực Ủy ban Tư pháp phụ trách và các vấn đề về hình sự, tố tụng hình sự, tố tụng dân sự, tố tụng hành chính, thi hành án, bổ trợ tư pháp, tổ chức bộ máy của các cơ quan tư pháp; Giám sát việc phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng; Giám sát việc giải quyết kiến nghị, khiếu nại, tố cáo thuộc lĩnh vực Ủy ban Tư pháp phụ trách².

Từ quy định nêu trên của Luật tổ chức Quốc hội và các quy định pháp luật có liên quan, để thực hiện các nhiệm vụ được giao, Ủy ban Tư pháp đã tổ chức thành các nhóm công tác do một đồng chí Phó Chủ nhiệm Ủy ban phụ trách, tổ chức công việc để giám sát cụ thể trong hoạt động điều tra, truy tố, xét xử cụ thể như sau: Nhóm 1 có nhiệm vụ giúp Ủy ban nghiên cứu, thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết, báo cáo về hình sự, tổ chức và hoạt động của các cơ quan điều tra; công tác phòng chống vi phạm pháp luật và tội phạm; phòng chống tham nhũng, việc phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng và giám sát các lĩnh vực nói trên; Nhóm 2 có nhiệm vụ giúp Ủy ban nghiên cứu, thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết về tố tụng hình sự, tổ chức bộ máy, biên chế của VKSND; thẩm tra báo cáo công tác của Viện trưởng VKSNDTC; giám sát hoạt động của VKSND; Nhóm 3 có nhiệm vụ giúp Ủy ban nghiên cứu, thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết về tố tụng dân sự, tố tụng hành chính và các dự án khác do TANDTC trình Quốc hội, UBTVQH; tổ chức bộ máy, biên chế của Tòa án; thẩm tra báo cáo công tác của Chánh án TANDTC; giám sát hoạt động của TAND; Nhóm 4 có nhiệm vụ giúp Ủy ban nghiên cứu, thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết về thi hành án, bổ trợ tư pháp; thẩm tra báo cáo của Chính phủ về công tác thi hành án; giám sát tổ chức bộ máy và hoạt động thi hành án, bổ trợ tư pháp. Từ Quốc hội khóa XIII, Ủy ban tư pháp có thêm nhóm công tác thứ 5 để thực hiện nhiệm vụ giúp Ủy ban Tư pháp trong công tác phòng, chống tham nhũng.

² Điều 27 a Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật tổ chức Quốc hội.

2. Các lĩnh vực giám sát cụ thể của Ủy ban tư pháp

2.1. Lĩnh vực phòng, chống tội phạm và điều tra

Theo quy định của Luật tổ chức Quốc hội và Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, Ủy ban Tư pháp có thẩm quyền giám sát đối với công tác đấu tranh phòng, chống tội phạm và vi phạm pháp luật, công tác điều tra như sau:

- Thẩm tra Báo cáo của Chính phủ về tình hình tội phạm vi phạm pháp luật và công tác phòng ngừa, chống vi phạm pháp luật và tội phạm, công tác phòng, chống tham nhũng, báo cáo của Viện trưởng VKSNDTC về kết quả kiểm sát hoạt động điều tra. Thông qua đó, giám sát về tổ chức, hoạt động của cơ quan điều tra trong hoạt động tố tụng, trong phòng chống tội phạm, phòng, chống tham nhũng.

- Xem xét việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật liên ngành của các cơ quan trong đó chủ yếu là Bộ Công an, Bộ Quốc phòng, VKSNDTC về lĩnh vực điều tra.

- Trường hợp cần thiết, yêu cầu Bộ Công an, Bộ quốc phòng, VKSNDTC báo cáo về tình hình tổ chức, đội ngũ điều tra viên, công tác đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ cho điều tra viên và việc giải quyết vụ án hình sự cụ thể; tổ chức phiên giải trình để xem xét một vấn đề cụ thể.

- Tổ chức Đoàn giám sát về công tác phòng ngừa, chống vi phạm pháp luật và tội phạm, công tác điều tra, giám sát việc giải quyết vụ án cụ thể thuộc các lĩnh vực hình sự, tham nhũng.

- Tổ chức nghiên cứu, xem xét việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân, của cơ quan, tổ chức về hoạt động điều tra.

2.2. Lĩnh vực kiểm sát hoạt động tư pháp và thực hành quyền công tố

Trong lĩnh vực kiểm sát hoạt động tư pháp và thực hành quyền công tố, đối tượng chịu sự giám sát chủ yếu, thường xuyên của Ủy ban Tư pháp chính là VKSNDTC, cơ quan có trách nhiệm quản lý, chỉ đạo và hướng dẫn tổ chức và hoạt động của Viện kiểm sát các cấp trong cả nước. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy, Ủy ban Tư pháp hàng năm đều thành lập Đoàn giám sát để tiến hành giám sát các chuyên đề đối với Viện kiểm sát các địa phương, qua đó làm căn cứ để giám sát hoạt động của VKSNDTC.

Về phạm vi giám sát, Ủy ban Tư pháp tiến hành giám sát việc thực hiện pháp luật về thực hành quyền công tố và hoạt động kiểm sát (điều tra, xét xử và thi hành các vụ án hình sự); Giám sát việc thực hiện pháp luật về điều tra một số loại tội xâm phạm hoạt động tư pháp mà người phạm tội là cán bộ thuộc các cơ quan tư pháp; Giám sát việc thực hiện pháp luật về kiểm sát giải quyết các vụ án dân sự, hôn nhân và gia đình, hành chính, kinh tế, lao động và những việc khác theo quy định của pháp luật; Giám sát việc thực hiện pháp luật về kiểm sát thi hành án dân sự; Giám sát việc thực hiện pháp luật về kiểm sát việc tạm giữ, tạm giam, quản lý và giáo dục người chấp hành án phạt tù; Giám sát việc thực hiện pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền của Viện kiểm sát và giám sát việc kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của các cơ quan tư pháp; Giám sát việc thực hiện pháp luật về tổ chức bộ máy của Viện kiểm sát; Giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Viện trưởng VKSNDTC; Giám sát việc thực hiện pháp luật về các vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Viện kiểm sát khi xét thấy cần thiết.

Để thực hiện thẩm quyền của mình theo quy định của pháp luật, Ủy ban Tư pháp thực hiện thông qua các hình thức giám sát khác nhau, cụ thể là:

- Chủ trì thẩm tra các báo cáo công tác của Viện trưởng VKSNDTC; các Tờ trình, Đề án do Viện trưởng VKSNDTC trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội phân công;

- Thành lập Đoàn giám sát chuyên đề hoặc giám sát về vấn đề cụ thể liên quan đến hoạt động của Viện kiểm sát các cấp;

- Xem xét, đánh giá việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Viện trưởng VKSNDTC và báo cáo Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định;

- Xem xét, xử lý đơn khiếu nại, tố cáo liên quan đến hoạt động của Viện kiểm sát;

- Cử thành viên đến Viện kiểm sát để xem xét, xác minh những vấn đề mà Ủy ban quan tâm.

- Yêu cầu Viện kiểm sát trình bày và cung cấp thông tin, tài liệu mà Hội đồng dân tộc, Ủy ban quan tâm. Ngoài ra, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội có thể tổ chức các cuộc họp với lãnh đạo Viện kiểm sát có sự tham gia của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan để có thêm thông tin đánh giá về chất lượng công tác của Viện kiểm sát. Đây là một hoạt động phối hợp, giải trình, làm rõ về các vấn đề liên quan đến hoạt động của Viện kiểm sát. Hình thức giám sát đang ngày càng phát huy hiệu quả trong hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp.

2.3. Lĩnh vực xét xử

Trong lĩnh vực xét xử, đối tượng chịu sự giám sát của Ủy ban Tư pháp là toàn bộ hoạt động của ngành Tòa án. Theo đó, thẩm quyền của Ủy ban Tư pháp giám sát các hoạt động trong lĩnh vực xét xử được tiến hành toàn diện trên tất cả các mặt công tác như thẩm tra các báo cáo công tác của Chánh án TANDTC; báo cáo về tình hình giải quyết khiếu nại, tố cáo của TANDTC; tổ chức các đoàn giám sát việc chấp hành pháp luật của TANDTC và các tòa án địa phương; tiến hành giám sát chuyên đề, giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật; nghiên cứu giám sát việc giải quyết một số vụ án cụ thể trong trường hợp cần thiết³, chất vấn và trả lời chất vấn tại kỳ họp. Thông qua hoạt động giám sát, Ủy ban Tư pháp đã nêu nhiều kiến nghị với TANDTC và các Tòa án địa phương, góp phần nâng cao chất lượng hoạt động xét xử của ngành Tòa án.

- Việc xem xét báo cáo công tác hàng năm của Chánh án TANDTC và báo cáo về tình hình xử lý đơn khiếu nại, tố cáo là một trong những hình thức giám sát quan trọng để Quốc hội, Ủy ban Tư pháp đánh giá việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Chánh án TANDTC. Báo cáo công tác hàng năm của Chánh án TANDTC và báo cáo thẩm tra báo cáo công tác năm của Ủy ban Tư pháp là tài liệu quan trọng giúp các đại biểu Quốc hội có thể nắm bắt một cách toàn thể, đầy đủ toàn bộ hoạt động của ngành Tòa án, là nguồn thông tin quan trọng giúp các đại biểu Quốc hội đặt các câu hỏi chất vấn cho Chánh án TANDTC về hoạt động của ngành Tòa án chính xác, sát với thực tiễn nhất, từ đó đưa ra những kiến nghị để nâng cao hiệu quả hoạt động cho ngành Tòa án và là cơ sở để đánh giá việc thực hiện những kiến nghị của các đại biểu Quốc hội của các năm trước.

³ Trích Điều 5, Quy chế làm việc của Ủy ban Tư pháp khóa XII

- Cùng với việc xem xét báo cáo công tác, thì hoạt động chất vấn Chánh án TANDTC là hình thức giám sát trực tiếp của Quốc hội, là công cụ giám sát mạnh và có hiệu quả của Quốc hội các cơ quan của Quốc hội cũng như đại biểu Quốc hội. Chánh án TANDTC có trách nhiệm trả lời chất vấn của các đại biểu Quốc hội tại các kỳ họp của Quốc hội và phiên họp của UBTWQH. Số lượng và chất lượng các câu hỏi chất vấn của đại biểu Quốc hội ngày càng được nâng cao. Việc chất vấn Chánh án TANDTC từ nhiệm kỳ Ủy ban Tư pháp khóa XII còn được thực hiện tại các phiên điều trần của Ủy ban Tư pháp về một số nội dung cụ thể. Chất vấn Chánh án TANDTC là hình thức giám sát trực tiếp đạt hiệu quả cao nhất. Chánh án TANDTC có thể trả lời một cách trực tiếp và đầy đủ nhất các câu hỏi của các đại biểu Quốc hội về tình hình công tác của ngành Tòa án, về một số vụ án cụ thể gây bức xúc, kéo dài trong dư luận. Đây là một hình thức giám sát rất hiệu quả, do vậy, một mặt cần tăng thời lượng chất vấn và trả lời chất vấn của Chánh án TANDTC tại các kỳ họp Quốc hội, mặt khác cần tăng cường việc chất vấn Chánh án TANDTC tại các phiên họp của Ủy ban thường vụ Quốc hội và các phiên họp điều trần về một số chuyên đề cụ thể của Ủy ban Tư pháp để các đại biểu Quốc hội có thể đánh giá một cách sâu sát, chính xác, toàn diện, kịp thời công tác của Chánh án TANDTC.

- Về việc giám sát chuyên đề (giám sát tối cao, giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội): Hình thức giám sát chuyên đề có thể coi là một khâu bổ trợ không thể thiếu trong hoạt động lập pháp, trong việc quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước; qua đó, bảo đảm để Quốc hội thực hiện được đầy đủ, đồng bộ các chức năng của mình với chất lượng cao nhất.

2.4 Lĩnh vực thi hành án và bổ trợ tư pháp

Để hiểu rõ thẩm quyền giám sát của Quốc hội trong lĩnh vực thi hành án và bổ trợ tư pháp trước hết cần xác định rõ phạm vi “*thi hành án*” và “*bổ trợ tư pháp*”.

Theo quy định của pháp luật hiện hành, lĩnh vực thi hành án được điều chỉnh bằng hai đạo luật. Theo đó, trình tự, thủ tục, tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan có thẩm quyền trong thi hành bản án, quyết định về các hình phạt, biện pháp tư pháp; quyền, nghĩa vụ của người chấp hành án hình sự, biện pháp tư pháp; trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan trong thi hành án hình sự, biện pháp tư pháp thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật thi hành án hình sự. Trong khi đó, nguyên tắc, trình tự, thủ tục thi hành bản án, quyết định dân sự, hình phạt tiền, tịch thu tài sản, truy thu tiền, tài sản thu lợi bất chính, xử lý vật chứng, tài sản, án phí và quyết định dân sự trong bản án, quyết định hình sự, phân tài sản trong bản án, quyết định hành chính của Tòa án, quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh có liên quan đến tài sản của bên phải thi hành án của Hội đồng xử lý vụ việc cạnh tranh và quyết định của Trọng tài thương mại; hệ thống tổ chức thi hành án dân sự và Chấp hành viên; quyền, nghĩa vụ của người được thi hành án, người phải thi hành án, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan; nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong hoạt động thi hành án dân sự thì thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật thi hành án dân sự.

Về lĩnh vực bổ trợ tư pháp, khái niệm “bổ trợ tư pháp” được hiểu là hoạt động của các tổ chức được nhà nước thành lập hoặc thừa nhận nhằm hỗ trợ các cơ quan tư pháp thực hiện tốt hơn chức năng, nhiệm vụ điều tra, truy tố, xét xử, thi hành

án⁴. Cho đến nay, chưa có đạo luật nào đưa ra định nghĩa và xác định rõ phạm vi lĩnh vực này, tuy nhiên, dưới góc độ quản lý nhà nước, theo quy định tại Nghị định số 93/2008/NĐ-CP ngày 22/8/2008 của Chính phủ, bổ trợ tư pháp được xác định gồm việc tổ chức và hoạt động về: bán đấu giá tài sản; luật sư, tư vấn pháp luật; công chứng; giám định tư pháp và trọng tài thương mại.

Như vậy, có thể xác định phạm vi, đối tượng giám sát trong lĩnh vực thi hành án và bổ trợ tư pháp bao gồm:

- Giám sát việc thực hiện pháp luật của các cơ quan có thẩm quyền về thi hành án và bổ trợ tư pháp;

- Giám sát việc thực hiện pháp luật về tổ chức bộ máy của các cơ quan thi hành án, cơ quan, tổ chức bổ trợ tư pháp.

- Giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng Bộ Công an, Bộ trưởng Bộ Tư pháp trong lĩnh vực thi hành án và bổ trợ tư pháp.

- Giám sát việc thực hiện pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền của Chính phủ, Bộ Tư pháp, Bộ Công an trong lĩnh vực thi hành án và bổ trợ tư pháp.

Theo đó, hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp tập trung vào các nội dung sau:

(1) Thẩm tra báo cáo của Chính phủ về công tác thi hành án;

(2) Xem xét văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng Bộ Công an, Bộ trưởng Bộ Tư pháp, văn bản quy phạm pháp luật liên tịch giữa các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ở trung ương hoặc giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền với cơ quan trung ương của tổ chức chính trị - xã hội thuộc lĩnh vực thi hành án và bổ trợ tư pháp.

(3) Trong trường hợp cần thiết, yêu cầu Chính phủ, Bộ Tư pháp, Bộ Công an báo cáo về hoạt động thuộc lĩnh vực thi hành án và bổ trợ tư pháp

(4) Tổ chức Đoàn giám sát trong lĩnh vực thi hành án và bổ trợ tư pháp;

(5) Cử thành viên đến cơ quan, tổ chức hữu quan để xem xét, xác minh về vấn đề thi hành án và bổ trợ tư pháp;

(6) Tổ chức nghiên cứu, xử lý và xem xét việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân trong lĩnh vực thi hành án và bổ trợ tư pháp.

(3) Giám sát việc thực hiện luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội về thi hành án, bổ trợ tư pháp, tổ chức bộ máy của cơ quan thi hành án, cơ quan, tổ chức bổ trợ tư pháp;

Như đã nêu ở phần trên, hoạt động giám sát của Ủy ban tư pháp là một trong những phương thức thực hiện quyền giám sát tối cao của Quốc hội. Khi thực hiện giám sát trong lĩnh vực thi hành án và bổ trợ tư pháp, phạm vi đối tượng chịu sự giám sát của Ủy ban Tư pháp là khá rộng, có thể kể ra sau đây:

⁴ Trần Thế Vượng, Vai trò của Quốc hội đối với hoạt động tư pháp. Quốc hội Việt Nam 60 năm hình thành và phát triển, NXB.Chính trị Quốc gia.2006.

- Các cơ quan quản lý nhà nước về thi hành án và hỗ trợ tư pháp (Chính phủ, Bộ Tư pháp, Bộ Công an, Bộ Quốc phòng, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Ủy ban nhân dân cấp huyện);

- Các cơ quan thi hành án hình sự, các cơ quan thi hành án dân sự⁵;

- Các cơ quan, tổ chức hỗ trợ tư pháp (tổ chức xã hội – nghề nghiệp luật sư, tổ chức hành nghề luật sư, tổ chức giám định tư pháp, tổ chức hành nghề công chứng...).

Cũng cần nói thêm rằng, khi thực hiện quyền “*giám sát việc thực hiện luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội về hình sự, tố tụng hình sự, tố tụng dân sự, tố tụng hành chính, thi hành án, hỗ trợ tư pháp, tổ chức bộ máy của các cơ quan tư pháp*”, thì toàn bộ tổ chức hoạt động của các cơ quan, tổ chức hỗ trợ tư pháp đều thuộc phạm vi và đối tượng giám sát của Ủy ban Tư pháp. Tuy nhiên, thực tế hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp chủ yếu tập trung vào các cơ quan quản lý nhà nước, cơ quan nhà nước được giao nhiệm vụ, quyền hạn trong lĩnh vực thi hành án và hỗ trợ tư pháp theo quy định của pháp luật, còn các tổ chức hỗ trợ tư pháp có thể được mời đến các cuộc họp của Ủy ban Tư pháp để cung cấp thông tin trong trường hợp cần thiết.

Nhìn chung, công tác giám sát của Ủy ban Tư pháp trong lĩnh vực thi hành án và hỗ trợ tư pháp đã được chú trọng. Ủy ban Tư pháp đã tiến hành giám sát khá toàn diện lĩnh vực này, bước đầu có đổi mới về nội dung và hình thức giám sát. Thông qua hoạt động thẩm tra các báo cáo hàng năm, hoạt động giám sát văn bản quy phạm pháp luật, giám sát việc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo, giám sát chuyên đề, hoạt động giám sát đã ngày một nâng cao về chất lượng và hiệu quả. Hình thức, phương thức tiến hành giám sát được cải tiến và đổi mới, có sự lồng ghép giữa giám sát chuyên đề và giám sát thường xuyên, tạo ra hiệu ứng tích cực, góp phần nâng cao chất lượng của hoạt động giám sát. Công tác phối hợp với các cơ quan hữu quan đã từng bước được tăng cường hơn. Các nhận định, đánh giá trong báo cáo giám sát đã phản ánh sát thực và khách quan tình hình thực tiễn, nêu bật những kết quả đạt được, đặc biệt kịp thời phát hiện những hạn chế, tồn tại, vướng mắc trong cơ chế, chính sách, pháp luật, những yếu kém trong quản lý, điều hành cần được khắc phục; các đề xuất, kiến nghị trong báo cáo giám sát có tính khả thi cao, góp tiếng nói quan trọng nhằm hoàn thiện chính sách trong lĩnh vực thi hành án và hỗ trợ tư pháp.

2.5 Lĩnh vực phòng, chống tham nhũng

Trong lĩnh vực phòng, chống tham nhũng, Ủy ban Tư pháp có nhiệm vụ thẩm tra dự án Luật phòng, chống tham nhũng, thẩm tra báo cáo của Chính phủ về công tác phòng, chống tham nhũng, đặc biệt, Ủy ban Tư pháp có chức năng giám sát

⁵ Theo quy định tại Điều 10 Luật thi hành án hình sự, cơ quan thi hành án hình sự gồm: Trại giam thuộc Bộ Công an, trại giam thuộc Bộ Quốc phòng, trại giam thuộc quân khu; Cơ quan thi hành án hình sự Công an tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Cơ quan thi hành án hình sự Công an huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; Cơ quan thi hành án hình sự quân khu và tương đương. Cơ quan được giao một số nhiệm vụ thi hành án hình sự 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.

Theo quy định tại Điều 13 Luật thi hành án dân sự, cơ quan thi hành án dân sự gồm: Cơ quan thi hành án dân sự tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Cơ quan thi hành án dân sự huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; Cơ quan thi hành án quân khu và tương đương.

việc phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng (khác với Hội đồng dân tộc, các Ủy ban khác của Quốc hội chỉ giám sát công tác phòng ngừa tham nhũng thuộc lĩnh vực do Ủy ban phụ trách; còn Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội thì giám sát chung công tác phòng, chống tham nhũng trong phạm vi cả nước⁶); giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, văn bản quy phạm pháp luật liên tịch giữa các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ở Trung ương hoặc giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền với cơ quan Trung ương của tổ chức chính trị-xã hội thuộc lĩnh vực phòng, chống tham nhũng. Giám sát việc giải quyết kiến nghị, khiếu nại, tố cáo về phòng, chống tham nhũng. Qua hoạt động giám sát, Ủy ban Tư pháp kiến nghị Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc tự mình yêu cầu các cơ quan chịu sự giám sát khắc phục vi phạm hoặc thậm trí kiến nghị Quốc hội bãi miễn người có hành vi vi phạm pháp luật nghiêm trọng trong lĩnh vực phòng, chống tham nhũng nếu là chức danh do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn việc miễn nhiệm, cách chức các chức danh do Quốc hội phê chuẩn.

⁶ Điều 74 của Luật phòng, chống tham nhũng quy định: “1. Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội giám sát công tác phòng, chống tham nhũng trong phạm vi cả nước; 2. Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình giám sát công tác phòng ngừa tham nhũng thuộc lĩnh vực do mình phụ trách. Ủy ban tư pháp của Quốc hội trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình giám sát việc phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng; 3. Hội đồng nhân dân các cấp trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm giám sát công tác phòng, chống tham nhũng tại địa phương; 4. Đoàn đại biểu Quốc hội, đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình giám sát việc thực hiện các quy định của pháp luật về phòng, chống tham nhũng”.

PHẦN THỨ BA

THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA ỦY BAN TƯ PHÁP

1. Về việc thẩm tra báo cáo công tác phòng ngừa, chống vi phạm pháp luật và tội phạm, báo cáo về công tác thi hành án của Chính phủ, báo cáo công tác của Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC, thẩm tra báo cáo của Chính phủ về công tác phòng, chống tham nhũng

Theo quy định của Luật hoạt động giám sát của Quốc hội quy định tại kỳ họp cuối năm, Quốc hội xem xét, thảo luận các báo cáo công tác hàng năm của Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC.

Để giúp Quốc hội xem xét các báo cáo nêu trên, hằng năm Ủy ban Tư pháp tổ chức các phiên họp toàn thể để thẩm tra các báo cáo thuộc lĩnh vực Ủy ban phụ trách. Đây là phương thức giám sát thường xuyên nhất của Ủy ban Tư pháp⁷. Để phục vụ công tác thẩm tra này trước khi trình Ủy ban thường vụ Quốc hội và Quốc hội, Ủy ban Tư pháp giám sát một số chuyên đề tại các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và một số đơn vị quân đội⁸. Bên cạnh đó, Ủy ban Tư pháp còn tiến hành thu thập thông tin qua ý kiến, kiến nghị của cử tri, qua các phương tiện thông tin đại chúng, qua việc tiếp nhận đơn thư khiếu nại, tố cáo và giám sát việc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo; kinh nghiệm thực tiễn của các thành viên Ủy ban Tư pháp để làm cơ sở cho việc xem xét, đánh giá các báo cáo.

Về kết quả thực hiện, Ủy ban Tư pháp cũng đã tổ chức nhiều đoàn giám sát, khảo sát ở địa phương và các đơn vị có liên quan⁹; tiến hành thu thập thông tin qua ý kiến, kiến nghị của cử tri, thông tin trên các phương tiện thông tin đại chúng, qua việc tiếp nhận đơn thư khiếu nại, tố cáo và giám sát việc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo; kinh nghiệm hoạt động thực tiễn của từng thành viên Ủy ban để làm cơ sở cho việc xem xét, đánh giá đối với kết quả hoạt động của các cơ quan tư pháp.

Trên cơ sở tập hợp ý kiến của thành viên Ủy ban, nội dung báo cáo thẩm tra đã đánh giá được các mặt công tác đồng thời thể hiện được quan điểm và chính kiến của các thành viên về những mặt tích cực, hạn chế của công tác phòng chống vi phạm pháp luật và tội phạm và nêu lên nhiều kiến nghị xác đáng đối với Chính phủ, VKSNDTC, TANDTC.

Thông qua hoạt động thẩm tra, Ủy ban Tư pháp đã nêu ra nhiều kiến nghị đối với các cơ quan tư pháp ở trung ương và địa phương, góp phần quan trọng vào việc

⁷ Từ khi Ủy ban Tư pháp được thành lập năm 2007 đến nay, Ủy ban đã tổ chức 06 phiên họp để thẩm tra các Báo cáo hàng năm của Viện trưởng VKSNDTC về công tác công tác của ngành kiểm sát, về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của ngành kiểm sát.

⁸ Từ năm 2007 đến nay, Ủy ban Tư pháp đã tổ chức giám sát 5 chuyên đề, trong đó chủ trì 01 chuyên đề của Ủy ban thường vụ Quốc hội về việc tổ chức thực hiện công tác đấu tranh phòng chống tham nhũng và việc phát hiện xử lý hành vi tham nhũng của cơ quan có thẩm quyền trong công tác phòng chống tham nhũng; tổ chức nhiều cuộc khảo sát phục vụ việc thẩm tra các báo cáo cuối năm của Chính phủ, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC; khảo sát về việc chấp hành pháp luật trong công tác tạm giữ, tạm giam; khảo sát về công tác phòng, chống tham nhũng...

⁹ Kể từ khi được thành lập, Ủy ban Tư pháp đã tổ chức 24 Đoàn khảo sát tại các địa phương về nhiều nội dung khác nhau để phục vụ công tác thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội và thẩm tra các báo cáo công tác của Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của các cơ quan tư pháp. Hầu hết các kiến nghị hàng năm trong các báo cáo thẩm tra của Ủy ban đã được Chính phủ, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao nghiêm túc tiếp thu, rút kinh nghiệm và tăng cường trách nhiệm của đội ngũ cán bộ, công chức trong việc thực thi nhiệm vụ, bảo đảm cho hoạt động của các cơ quan tư pháp được tiến hành khách quan, công khai minh bạch, đúng người, đúng tội, đúng pháp luật; hạn chế và khắc phục vi phạm pháp luật để xảy ra oan sai, góp phần tích cực vào tiến trình cải cách tư pháp. Hầu hết các kiến nghị của Ủy ban Tư pháp thể hiện trong các báo cáo thẩm tra đã được Quốc hội đồng tình, xem xét để đưa vào nghị quyết của Quốc hội về vấn đề này.

Qua hoạt động thẩm tra, bên cạnh việc đánh giá những thành tích, kết quả công tác hàng năm trong công tác phòng ngừa, chống vi phạm pháp luật của Chính phủ, công tác thi hành án của Chính phủ, công tác của Chánh án TANDTC và Viện trưởng VKSNDTC, Ủy ban Tư pháp còn báo cáo Quốc hội những khó khăn, vướng mắc trong hoạt động của các cơ quan tư pháp nằm ngoài khả năng giải quyết của ngành để Quốc hội và các cơ quan có trách nhiệm kịp thời xử lý nhằm đảm bảo cho các cơ quan tư pháp hoạt động được thuận lợi hơn.

Tuy nhiên, trong công tác thẩm tra báo cáo công tác phòng ngừa, chống vi phạm pháp luật và tội phạm của Chính phủ, báo cáo về công tác thi hành án của Chính phủ, báo cáo về tình hình phòng, chống tham nhũng, các báo cáo công tác của Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC này trong thời gian qua vẫn còn có những hạn chế, cụ thể là:

- Do Chính phủ giao Bộ Công an chuẩn bị báo cáo công tác phòng ngừa, chống vi phạm pháp luật và tội phạm nên các báo cáo này hàng năm chưa đề cập được toàn diện công tác phòng ngừa, chống vi phạm pháp luật và tội phạm của các Bộ, ngành địa phương trên các lĩnh vực của đời sống kinh tế, xã hội. Trong một số trường hợp số liệu báo cáo giữa các cơ quan còn chưa chính xác, còn vênh với các báo cáo của các ngành khác. Báo cáo của Chính phủ về công tác phòng, chống tham nhũng trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội trong một số thời điểm chất lượng chưa cao, còn thiếu một số nội dung hoặc nhiều đánh giá còn chung chung, sơ sài, thiếu căn cứ và chưa đúng yêu cầu của Ủy ban tư pháp, Ủy ban thường vụ Quốc hội và Quốc hội. Để bảo đảm chất lượng, nhiều trường hợp Ủy ban phải phối hợp để cơ quan trình để chỉnh lý, hoàn thiện lại báo cáo trước khi trình Quốc hội cho ý kiến.

- Việc thẩm tra báo cáo về công tác phòng, chống tham nhũng mới chủ yếu dựa vào nội dung của Báo cáo mà hầu như không có nhiều thông tin từ các kênh độc lập, còn thiếu cơ chế cho phép đại biểu Quốc hội trung cầu tư vấn chuyên sâu của các nhà khoa học, các nhà nghiên cứu độc lập hoặc giải trình từ các cơ quan hữu quan; thiếu thông tin chính thức từ các cơ quan thanh tra, kiểm toán, điều tra, truy tố, xét xử trong lĩnh vực tham nhũng hoặc các cơ quan có thẩm quyền thuộc các lĩnh vực để xảy ra nhiều tham nhũng;

- Hiện nay, cả cơ quan thẩm tra (Ủy ban Tư pháp) và cơ quan chuẩn bị báo cáo (Chính phủ, VKSNDTC, TANDTC) vẫn còn lúng túng và bị động, chưa thống nhất được những tiêu chí về thời gian và tiêu chí về nội dung của Báo cáo dẫn đến tình trạng mốc thời gian để lấy số liệu báo cáo Quốc hội không phù hợp với mốc thời gian của các biểu mẫu thống kê của ngành gây khó khăn cho việc lấy số liệu ở các địa phương, dẫn đến thực trạng việc gửi báo cáo để thẩm tra thường chậm, gây

lúng túng cho các thành viên Ủy ban trong việc nghiên cứu báo cáo. Có những năm, tại thời điểm tổ chức phiên họp thẩm tra thì số liệu chỉ mới được 10 tháng¹⁰.

- Việc đánh giá tình hình tham nhũng hằng năm và dự báo tình hình tham nhũng năm tiếp theo của Chính phủ và Báo cáo thẩm tra của Ủy ban Tư pháp chưa có tiêu chí cụ thể để đánh giá, dẫn đến rất khó khăn trong việc nhận diện và đưa ra các biện pháp cụ thể trong từng giai đoạn để bảo đảm công tác phòng, chống tham nhũng có hiệu quả.

- Đa số thành viên của Ủy ban Tư pháp hoạt động theo chế độ kiêm nhiệm nên việc sắp xếp bố trí thời gian để tham gia hoạt động của Ủy ban cũng gặp khó khăn, nhất là trong việc tham gia các phiên họp toàn thể hoặc các đoàn giám sát của Ủy ban mà thời gian phải kéo dài. Nhiều phiên họp thẩm tra hằng năm của toàn thể Ủy ban thường thiếu nhiều thành viên đã làm ảnh hưởng tới việc thảo luận, tranh luận và nhất là bảo đảm nguyên tắc làm việc tập thể và quyết định theo đa số. Do đó, báo cáo thẩm tra nhiều vấn đề còn dựa vào ý kiến của Thường trực Ủy ban. Nhiều thành viên của Ủy ban Tư pháp đang làm việc trong các cơ quan tư pháp ở trung ương và địa phương, các cơ quan chính quyền địa phương nên trong một số trường hợp khi phát biểu ý kiến về ngành, địa phương mình không tránh khỏi những ý kiến mang tính chủ quan.

- Việc tham gia thẩm tra của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội mới chỉ dừng lại ở ý kiến cá nhân đại biểu được cử tham dự các cuộc họp thẩm tra của Ủy ban Tư pháp mà chưa có ý kiến chính thức từ Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội dẫn đến khó khăn cho việc tiếp thu ý kiến thẩm tra của Ủy ban tư pháp.

- Công tác theo dõi, cập nhật, đôn đốc thực hiện các kiến nghị, kết luận sau giám sát chưa được tiến hành thường xuyên, sát sao và cương quyết; đồng thời cũng chưa báo cáo kiến nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội và Quốc hội khi các cơ quan không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ kiến nghị, kết luận của Ủy ban mà không nêu rõ lý do dẫn đến tình trạng một số kiến nghị được nêu lên qua công tác thẩm tra báo cáo còn chậm được khắc phục qua nhiều năm như vấn đề án tồn đọng, phân loại án không đúng quy định, việc thực hiện quy định của pháp luật về chế độ giam giữ...

Để tăng hiệu quả, chất lượng cho công tác thẩm tra báo cáo của ngành Tòa án nhân dân, sau khi Quốc hội cho ý kiến về các báo cáo công tác của TANDTC, VKSNDTC, Chính phủ và báo cáo thẩm tra của Ủy ban Tư pháp về các báo cáo trên, Quốc hội cần ban hành Nghị quyết riêng về các lĩnh vực này, làm căn cứ cho Ủy ban Tư pháp đánh giá việc thực hiện Nghị quyết trong các báo cáo công tác của các năm tiếp theo.

2. Xem xét văn bản quy phạm pháp luật thuộc lĩnh vực phụ trách của Ủy ban Tư pháp

Từ khi thành lập đến nay, Ủy ban Tư pháp tập trung nhiều thời gian vào giám sát việc thực hiện luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC mà chưa tập trung vào việc đánh

¹⁰ Hiện nay việc lấy số liệu được thực hiện từ 01/10 năm trước đến hết 31/7 của năm thực hiện báo cáo. Chính phủ, VKSNDTC, TANDTC sẽ tiếp tục bổ sung số liệu 02 tháng còn lại trước khi trình chính thức tại phiên họp Quốc hội cuối năm.

giá, xem xét việc ban hành các văn bản quy phạm của pháp luật của các cơ quan nêu trên. Chủ yếu công tác này được tiến hành bằng cách kết hợp với giám sát chuyên đề, thẩm tra các báo cáo khảo sát, việc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo, giám sát các vụ án cụ thể.

Tuy nhiên, qua hoạt động của mình, Ủy ban Tư pháp đã phát hiện và kiến nghị nhiều nội dung liên quan đến việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ như: việc ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh liên quan đến công tác phòng ngừa, chống vi phạm pháp luật và tội phạm thường chậm trễ, thiếu đồng bộ so với yêu cầu đề ra (trong đó có nhiều nội dung liên quan đến pháp luật hình sự, tổ tụng hình sự...); các văn bản hướng dẫn qua quá trình thi hành đã không còn phù hợp với thực tế, thậm chí trái với những luật, pháp lệnh hiện hành, nhưng chậm được sửa đổi, bổ sung; văn bản ban hành không đúng thẩm quyền; văn bản có những quy định vi phạm quyền cơ bản công dân...

Đối với VKSNDTC thì trong thời gian qua, Ủy ban Tư pháp mới chỉ thực hiện theo dõi việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật thẩm quyền ban hành của Viện trưởng VKSNDTC mà chưa có chương trình giám sát cụ thể. Chính hạn chế này của công tác giám sát đã dẫn đến tình trạng VKSNDTC cũng như các cơ quan tư pháp khác chưa khắc phục được tình trạng chậm ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh về lĩnh vực tư pháp, và chậm khắc phục những thiếu sót trong nội dung văn bản đã ban hành.

Đối với TANDTC, năm 2010 Ủy ban Tư pháp đã có văn bản yêu cầu Tòa án nhân dân tối cao cung cấp thông tin tình hình ban hành văn bản quy phạm pháp luật và sau đó đã có văn bản đôn đốc. Tuy nhiên, cho đến nay, việc theo dõi của Ủy ban Tư pháp chưa được thực hiện thường xuyên, liên tục. Tòa án nhân dân tối cao cũng chưa thường xuyên báo cáo Ủy ban Tư pháp về tình hình ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Về số lượng, văn bản cần ban hành để hướng dẫn thi hành thì Tòa án nhân dân tối cao vẫn còn nợ nhiều (mặc dù hiện nay chưa có thống kê chính xác, ước tính đến tháng 2/2011 thì còn 28 văn bản chưa được ban hành thuộc trách nhiệm của các cơ quan tư pháp trung ương trong đó có TANDTC). Về tiến độ, nhiều văn bản vẫn còn chậm ban hành so với yêu cầu nên nhiều Tòa án địa phương còn gặp khó khăn trong xét xử. Về chất lượng, có văn bản ban hành có một số quy định có nội dung chưa phù hợp, thống nhất với quy định của luật, pháp lệnh, nghị quyết; thẩm quyền ban hành trong một số trường hợp cũng chưa đúng quy định; một số quy định thiếu khả thi, không thể thực hiện được trên thực tế hoặc đã gây vướng mắc cho cơ quan thực thi cần phải sửa đổi... Thông qua việc giám sát ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Ủy ban Tư pháp khóa XII đã kiến nghị Tòa án nhân dân tối cao ban hành Nghị quyết số 01/2010/NQ-HĐTP ngày 22/10/2010 để hướng dẫn chính xác hơn về Điều 248 và Điều 249 của Bộ luật hình sự trong đó có mức tiền áp dụng định tội đánh bạc.

Về công tác thi hành án và hỗ trợ tư pháp, kết quả giám sát việc chấp hành pháp luật trong thi hành án dân sự đã chỉ ra một số hạn chế trong công tác ban hành văn bản hướng dẫn thi hành luật. Tuy nhiên, có thể thấy rằng trong thời gian qua, công tác giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban tư pháp trong lĩnh vực thi hành án và hỗ trợ tư pháp chưa được chú trọng đúng mức. Giám sát văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực thi hành án và hỗ trợ tư pháp của Ủy ban Tư pháp chưa làm được nhiều; chưa có các chuyên đề giám sát sâu về vấn đề này mà chủ yếu kết hợp với các hoạt động giám sát khác như thẩm tra các báo cáo,

giám sát việc chấp hành pháp luật của các cơ quan có thẩm quyền, giám sát việc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo... Nội dung giám sát phần lớn tập trung vào những vấn đề như trách nhiệm trong việc bảo đảm tiến độ ban hành văn bản, số văn bản chưa được ban hành theo quy định..., chưa phát hiện được nhiều văn bản có quy định không phù hợp với Hiến pháp, luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc còn chồng chéo, mâu thuẫn. Hoạt động giám sát không được tiến hành thường xuyên, nên chưa kịp thời phát hiện được các văn bản của các cơ quan có thẩm quyền ban hành trái Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội

Trong lĩnh vực phòng, chống tham nhũng: Ủy ban Tư pháp đã cho ý kiến về giá trị pháp lý, những nội dung chưa tương thích với pháp luật Việt Nam, về thẩm quyền phê chuẩn... trong việc phê chuẩn Công ước của Liên hợp quốc về chống tham nhũng và đánh giá việc thực thi Công ước này. Một số văn bản trái pháp luật hoặc chưa phù hợp với thực tiễn áp dụng cũng đã được Ủy ban tư pháp kiến nghị sửa đổi hoặc bãi bỏ trong các báo cáo thẩm tra hoặc báo cáo giám sát (Ủy ban tư pháp chưa có văn bản cá biệt nào yêu cầu các cơ quan trên bãi bỏ hoặc sửa đổi văn bản quy phạm pháp luật).

Nhìn chung, việc giám sát văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn và triển khai thực hiện Luật phòng, chống tham nhũng của Ủy ban Tư pháp được tiến hành thường xuyên, chủ yếu là thông qua việc thẩm tra báo cáo hằng năm của Chính phủ, qua nghiên cứu văn bản, giải quyết đơn thư tố cáo tham nhũng và giám sát chuyên đề. Qua đó phát hiện nội dung của một số văn bản không phù hợp với thực tiễn hoặc khó triển khai và đã yêu cầu các cơ quan có thẩm quyền khẩn trương sửa đổi¹¹ Tuy nhiên, cũng phải thẳng thắn thừa nhận nhiệm vụ giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật để thực hiện và hướng dẫn thi hành Luật phòng, chống tham nhũng vẫn chưa được triển khai đồng bộ, hình thức giám sát cơ bản mới chỉ thông qua các hoạt động giám sát chuyên đề hoặc qua khảo sát, thẩm tra báo cáo cuối năm mà chưa có những cuộc giám sát chuyên đề trực tiếp liên quan đến văn bản quy phạm pháp luật. Do đó, việc kiến nghị ban hành, sửa đổi hoặc hủy bỏ văn bản trong một số trường hợp còn chưa kịp thời, gây khó khăn cho quá trình áp dụng và bức xúc của các cơ quan có nhiệm vụ thực hiện. Chưa có cơ chế hữu hiệu trong việc yêu cầu các cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật để hướng dẫn thi hành Luật phòng, chống tham nhũng đúng tiến độ. Mặc dù Luật phòng, chống tham nhũng đã được ban hành được 7 năm nhưng một số văn bản hướng dẫn thi hành đến nay vẫn chưa được ban hành gây khó khăn cho việc triển khai.

Qua giám sát những văn bản do Chính phủ, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao ban hành, Ủy ban Tư pháp nhận thấy về cơ bản đều bảo đảm về chất lượng, phù hợp với Hiến pháp, luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, đáp ứng được yêu cầu cơ bản trong hoạt động quản lý nhà nước, chưa có trường hợp nào phải kiến nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội bãi bỏ, đình chỉ thi hành một phần hoặc toàn bộ văn bản của các cơ quan đó. Tuy nhiên, có thể nói việc giám sát việc ban hành các văn bản quy

¹¹ Ví dụ: Nghị định số 158/2007/NĐ-CP về chuyển đổi vị trí và thời gian chuyển đổi vị trí công tác của cán bộ, công chức, viên chức không phù hợp đối với 1 số vị trí như người giữ các chức danh tư pháp; hoặc Nghị định số 107/2006/NĐ-CP của Chính phủ về xử lý trách nhiệm người đứng đầu khi để xảy ra tham nhũng...

phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Viện trưởng VKSNDTC, Chánh án TANDTC là một khâu yếu trong hoạt động của Ủy ban Tư pháp. Việc đánh giá, kiến nghị đối với công tác này chưa toàn diện, chưa đi sâu vào những nội dung gây khó khăn, vướng mắc trong quá trình áp dụng. Qua giám sát cũng chưa chỉ ra được những nguyên nhân chủ quan của các cơ quan có thẩm quyền trong công tác này. Nội dung giám sát phần lớn tập trung vào vấn đề như trách nhiệm trong bảo đảm tiến độ ban hành văn bản, số văn bản chưa ban hành theo quy định. Việc phát hiện văn bản có quy định không phù hợp với Hiến pháp, các Luật, Pháp lệnh, Nghị quyết chồng chéo, mâu thuẫn còn ít.

Trong thời gian tới, để thực hiện tốt hoạt động giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Viện trưởng VKSNDTC, Chánh án TANDTC, đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp trong tình hình mới, đề nghị tổ chức thực hiện như sau:

- Tiếp tục thực hiện quy định tại Nghị quyết số 241/NQ-UBTP13 ngày 18/11/2011 của Ủy ban Tư pháp về việc phân công theo dõi giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực xét xử.

- Hàng năm, xây dựng kế hoạch cụ thể đề nghị Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Viện trưởng VKSNDTC, Chánh án TANDTC báo cáo định kỳ một hoặc hai lần về tình hình ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Cử cán bộ thống kê, theo dõi tình hình ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan tư pháp.

- Trường hợp cơ quan có trách nhiệm ban hành văn bản gặp khó khăn, vướng mắc thì tổ chức các phiên họp đề bàn cách tháo gỡ kịp thời.

- Tiếp tục theo dõi việc ban hành văn bản của các cơ quan thông qua các hoạt động giám sát chuyên đề, khảo sát, tiếp công dân, tiếp nhận và xử lý đơn thư, thẩm tra các báo cáo của các ngành và các nguồn thông tin khác.

- Hàng năm, tổ chức chuyên đề giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật thuộc lĩnh vực theo dõi của Ủy ban Tư pháp.

- Hiện nay, còn một số lượng khá lớn các văn bản chưa ban hành kịp thời. Tuy nhiên, theo Chương trình cải cách tư pháp đến năm 2020 và việc sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992 đang được thực hiện thì sẽ có một số Luật, pháp lệnh liên quan đến hoạt động xét xử cần phải sửa đổi, bổ sung. Nhưng trước mắt, các cơ quan có trách nhiệm ban hành văn bản vẫn phải thực hiện nhiệm vụ của mình để đáp ứng yêu cầu thực tiễn trong hoạt động xét xử.

3. Tổ chức đoàn giám sát (giám sát chuyên đề)

Thực hiện Luật tổ chức Quốc hội, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, hoạt động giám sát chuyên đề của Ủy ban Tư pháp tổ chức trên cơ sở chương trình làm việc hàng năm của Ủy ban Tư pháp hoặc do Ủy ban thường vụ Quốc hội phân công. Trước khi tiến hành giám sát, Ủy ban Tư pháp đã xây dựng kế hoạch, xác định rõ mục đích, yêu cầu, đối tượng, nội dung và thời gian tiến hành giám sát. Ủy ban Tư pháp cũng phối hợp chặt chẽ với Đoàn đại biểu quốc hội, Hội đồng nhân dân nơi Đoàn đến giám sát yêu cầu chuẩn bị tài liệu và tổ chức làm việc với Đoàn giám sát. Phương thức làm việc các Đoàn giám sát kết hợp giữa nghe báo cáo, hỏi đáp làm rõ các vấn đề và làm việc trực tiếp với cơ sở¹².

¹² Trong nhiệm kỳ của Quốc hội khóa XII, Ủy ban Tư pháp đã tiến hành giám sát 03 chuyên đề và giúp Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) chủ trì tiến hành giám sát 01 chuyên đề về lĩnh vực tư pháp

Các chuyên đề được Ủy ban lựa chọn giám sát đều là những vấn đề bức xúc, liên quan trực tiếp đến quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân hoặc triển khai thực hiện các chủ trương, đường lối của Đảng về cải cách tư pháp. Kết quả hoạt động giám sát chuyên đề đã làm rõ trách nhiệm của các cơ quan hữu quan; chất lượng điều tra; phát hiện và chấn chỉnh kịp thời các sai sót, vướng mắc góp phần quan trọng vào công tác hoạch định chính sách, hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp, đồng thời cung cấp các thông tin cần thiết cho Đại biểu quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội đánh giá kết quả thực hiện các nhiệm vụ, làm cơ sở cho việc xem xét thông qua các Dự án luật, Nghị quyết có liên quan. Nhiều kiến nghị của Ủy ban Tư pháp thông qua hoạt động giám sát chuyên đề đã được tiếp thu khắc phục những hạn chế trong thi hành Bộ luật hình sự, Bộ luật tố tụng hình sự...

Đề đáp ứng được các đòi hỏi ngày càng cao trong công cuộc cải cách tư pháp hiện nay, Ủy ban Tư pháp đã chọn nội dung giám sát đúng, trúng với mong muốn của cử tri, xã hội quan tâm; bám sát chương trình giám sát hàng năm của Quốc hội; phương thức giám sát phù hợp với nội dung, đối tượng, thời điểm giám sát; thành phần tham gia giám sát có trình độ và trách nhiệm cao, có kinh nghiệm thực tiễn, khuyến khích thành viên tích cực phát hiện những hạn chế, khó khăn vướng mắc; nội dung giám sát tập trung vào một số vấn đề trọng tâm về đổi mới nâng cao tổ chức, hoạt động của các cơ quan tư pháp; nội dung kết luận giám sát phải chỉ rõ hạn chế, nguyên nhân, có địa chỉ cụ thể và giải pháp khắc phục để cơ quan, cá nhân chịu trách nhiệm thực hiện, các cơ quan chịu sự giám sát đã tích cực cộng tác, đáp ứng yêu cầu của cơ quan giám sát; hoạt động giám sát phối hợp chặt chẽ với cơ quan thông tin đại chúng, các tổ chức đoàn thể để thu hút nhân dân cùng tham gia cho nên hiệu quả giám sát chuyên đề được nâng lên rõ rệt.

Trong công tác giám sát lĩnh vực hỗ trợ tư pháp, Ủy ban Tư pháp đã tổ chức khảo sát công tác hỗ trợ tư pháp trong lĩnh vực luật sư và giám định tư pháp. Ủy ban Tư pháp đã tổ chức các đoàn công tác tiến hành khảo sát tình hình tổ chức, hoạt động của Đoàn luật sư, các tổ chức hành nghề luật sư, các tổ chức giám định tư pháp và công tác quản lý nhà nước của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đối với hai lĩnh vực này tại 12 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Ủy ban Tư pháp cũng đã khảo sát thực tế tại các tổ chức giám định ở trung ương như Viện pháp y Quốc gia và Viện giám định pháp y tâm thần Trung ương (Bộ Y tế), Viện khoa học hình sự (Bộ Công an), Viện pháp y Quân đội, Phòng giám định kỹ thuật hình sự (Bộ Quốc phòng); đồng thời Ủy ban Tư pháp đã tổ chức cuộc họp với Lãnh đạo Bộ Tư pháp và các Bộ ngành có liên quan, Lãnh đạo các Tổ chức giám định ở Trung ương; đại diện lãnh đạo Liên đoàn luật sư Việt Nam, để nghe Bộ Tư pháp và các bộ, ngành báo cáo về tình hình tổ chức, hoạt động trong lĩnh vực luật sư; báo cáo về kết quả thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước theo thẩm quyền của từng bộ và báo cáo về tình hình tổ chức, hoạt động của Liên đoàn luật sư Việt Nam.

Qua đợt khảo sát nêu trên, Ủy ban Tư pháp đã nêu lên nhiều vướng mắc, bất cập trong hoạt động của các luật sư và các tổ chức hành nghề luật sư, công tác đào

và phòng chống tham nhũng. Theo đó, Ủy ban Tư pháp đã tổ chức 05 đoàn công tác để giám sát việc thực hiện Nghị quyết của Quốc hội về tăng thẩm quyền cho các Tòa án nhân dân cấp huyện tại 15 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và 01 quân khu; tổ chức 04 Đoàn công tác để giám sát việc chấp hành pháp luật trong công tác thi hành án hình sự tại 05 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, 01 quân khu và 07 trại giam thuộc Bộ Công an; tổ chức 04 Đoàn công tác để giám sát việc chấp hành pháp luật trong công tác thi hành án dân sự tại 13 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và 04 quân khu. Từ đầu nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII đến nay, Ủy ban Tư pháp đã tổ chức giám sát 01 chuyên đề về chấp hành pháp luật tố tụng hình sự trong công tác điều tra, truy tố, xét xử.

tạo, bồi dưỡng đội ngũ luật sư, bất cập trong công tác quản lý nhà nước về luật sư và hành nghề luật sư. Về lĩnh vực giám định tư pháp, Ủy ban Tư pháp cũng đã nêu ra được nhiều bất cập trong hoạt động của các tổ chức giám định tư pháp, đội ngũ giám định viên tư pháp và công tác quản lý nhà nước về giám định tư pháp, nhất là các bất cập trong các quy định của pháp luật về giám định tư pháp. Đó là việc hoàn thiện thể chế về tổ chức và hoạt động trong lĩnh vực giám định tư pháp còn quá chậm. Nhiều bộ vẫn chưa xây dựng, ban hành văn bản hướng dẫn về tổ chức và hoạt động giám định tư pháp thuộc thẩm quyền, trong đó có nhiều lĩnh vực quan trọng như: tài chính, giao thông – vận tải, công thương, văn hóa, tài nguyên và môi trường, nông nghiệp. Một số Bộ đã ban hành văn bản hướng dẫn chi tiết về giám định tư pháp nhưng nội dung mới chỉ tập trung hướng dẫn về cơ cấu tổ chức, nhiệm vụ quyền hạn của tổ chức giám định tư pháp, trong khi quy trình, quy chuẩn thủ tục thực hiện giám định chưa được quy định cụ thể. Một số nội dung của Pháp lệnh giám định tư pháp như việc thực hiện dịch vụ giám định theo yêu cầu của cá nhân, tổ chức; việc giám định lại, đến nay chưa được hướng dẫn thi hành. Trên cơ sở những vướng mắc, bất cập qua đợt khảo sát thực tiễn, Ủy ban Tư pháp đã kiến nghị nhiều giải pháp về hoàn thiện hệ thống pháp luật, chấn chỉnh công tác quản lý nhà nước, xây dựng chế độ, chính sách đãi ngộ phù hợp cho đội ngũ cán bộ trong các cơ quan có liên quan trong lĩnh vực luật sư và giám định tư pháp. Các kiến nghị này đã được các cơ quan có thẩm quyền nghiêm túc tiếp thu và cũng là cơ sở quan trọng giúp Ủy ban Tư pháp trong việc thẩm tra Luật giám định tư pháp, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật luật sư.

Tuy nhiên trên thực tế, việc giám sát thông qua phương thức này cũng còn bộc lộ những hạn chế như:

- Chưa phân định rõ giữa hoạt động giám sát và khảo sát. Một số thẩm quyền giám sát của Ủy ban Tư pháp quy định trong Luật tổ chức Quốc hội nhưng lại không được quy định trình tự, thủ tục trong Luật hoạt động giám sát của Quốc hội (ví dụ: quyền yêu cầu cung cấp tài liệu, quyền cử thành viên để xem xét, xác minh) nên gây khó khăn trong quá trình áp dụng.

- Căn cứ thành lập Đoàn giám sát còn khá đơn giản; hoạt động giám sát còn bị trùng lặp về nội dung, còn dàn trải do đặc thù của hoạt động tư pháp thường có liên hệ chặt chẽ giữa các giai đoạn tố tụng điều tra, truy tố, xét xử nên công tác giám sát chuyên đề phải xem xét tất cả các giai đoạn của quá trình tố tụng thì mới có cơ sở đánh giá chính xác hiệu quả hoạt động của các cơ quan tư pháp.

- Việc dành thời gian, vật chất cho hoạt động giám sát còn hạn chế. Để thực hiện một cuộc giám sát chuyên đề của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc của Ủy ban Tư pháp về phòng, chống tham nhũng được thực hiện trong thời gian giữa 02 kỳ họp và báo cáo Quốc hội tại kỳ họp cuối năm. Đối với khoảng thời gian trên thì việc thực hiện các biện pháp giám sát chuyên sâu (có đi vào nghiên cứu các vụ án (vụ việc) cụ thể mà Ủy ban Tư pháp thấy có dấu hiệu vi phạm pháp luật hầu như không thực hiện được. Mặt khác, kinh phí dành cho giám sát còn hạn chế, rất khó để trưng cầu chuyên gia làm nhiệm vụ tham mưu cho Ủy ban trong việc giám sát các lĩnh vực chuyên sâu như tham nhũng trong lĩnh vực xây dựng, tài chính, ngân hàng...

- Trách nhiệm của cơ quan, tổ chức là đối tượng chịu sự giám sát có hành vi cản trở hoặc không thực hiện yêu cầu của cơ quan giám sát đã được quy định tại Điều 45 Luật hoạt động giám sát của Quốc hội theo đó tùy theo tính chất, mức độ

vi phạm mà bị xử lý kỷ luật, xử phạt hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự. Tuy nhiên, Điều 46 Luật hoạt động giám sát của Quốc hội lại quy định cho phép cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát có quyền từ chối trả lời, cung cấp thông tin thuộc bí mật Nhà nước; trong khi đó nhiều nội dung thông tin thuộc lĩnh vực phòng ngừa, chống vi phạm pháp luật và tội phạm, công tác điều tra đều thuộc lĩnh vực bí mật quốc gia do đó đối tượng chịu sự giám sát có quyền không cung cấp thông tin hoặc cung cấp thông tin không đầy đủ cho Đoàn giám sát. Do đó, quy định này đã làm giảm tính hiệu lực, hiệu quả của hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp.

- Đặc biệt là việc thực hiện các kiến nghị, kết luận đề xuất sau giám sát chưa được các cơ quan chịu sự giám sát quan tâm thực hiện triệt để, việc đôn đốc và theo dõi kết quả việc thực hiện các kiến nghị sau giám sát có được đặt ra, nhưng chỉ dừng ở mức theo dõi và phản ánh tình hình chung, chưa truy đến cùng việc giám sát; Cho nên, giám sát cứ giám sát, cơ quan hành pháp, tư pháp cứ làm theo cách họ làm, việc họ làm đến đâu Quốc hội, Ủy ban chưa biết tương tận, do đó chưa thể tổng hợp chính xác số lượng kiến nghị sau giám sát đã thực hiện.

4. Giám sát thông qua việc xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo

4.1 Giám sát thông qua việc tiếp nhận đơn, thư khiếu nại, tố cáo

Hoạt động giám sát thông qua việc xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực phòng ngừa, chống vi phạm pháp luật và tội phạm, truy tố, xét xử là hoạt động thường xuyên, liên tục của Ủy ban Tư pháp. Nguồn để Ủy ban Tư pháp thực hiện hoạt động giám sát thông qua việc xử lý đơn, thư khiếu nại, tố cáo, do các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền chuyển đến hoặc thông qua phương tiện thông tin đại chúng. Ủy ban Tư pháp phân công trách nhiệm xử lý đơn thư cho các nhóm công tác của Ủy ban, bảo đảm việc phân loại và xử lý kịp thời, không bỏ sót trùng lặp¹³.

Về quy trình xử lý, sau khi tiếp nhận đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân, Thường trực Ủy ban Tư pháp nghiên cứu, phân loại theo nội dung đơn và các tài liệu kèm theo. Sau khi phân loại, Thường trực Ủy ban Tư pháp xử lý như sau:

- Ủy ban Tư pháp thực hiện lưu đơn và theo dõi tình hình giải quyết trong trường hợp: đơn thư khiếu nại, tố cáo đã được cơ quan có thẩm quyền giải quyết; đơn thư khiếu nại, tố cáo đã được chuyển đến đúng cơ quan có thẩm quyền giải quyết; đơn thư đang còn trong thời hạn giải quyết theo quy định của pháp luật; đơn thư khiếu nại, tố cáo không rõ địa chỉ, không có chữ ký người viết đơn hoặc đơn thư không có nội dung rõ ràng...

- Ủy ban Tư pháp thực hiện chuyển đơn đến người (cơ quan) có thẩm quyền giải quyết đối với đơn thư có nội dung chưa được các cấp Tòa án xem xét, giải quyết hoặc đối với đơn thư chưa được chuyển đến đúng người (cơ quan) có thẩm quyền giải quyết và những vụ việc phức tạp, cần phải chuyển đến người (cơ quan) có thẩm quyền giải quyết để rà soát lại quá trình giải quyết.

Đối với những đơn thư không chuyển, Ủy ban Tư pháp thực hiện theo dõi vụ

¹³ Ủy ban Tư pháp khóa XII đã tiếp nhận, nghiên cứu, phân loại, xử lý 28.583 đơn thư khiếu nại, tố cáo, trong đó có 15.663 đơn thuộc thẩm quyền xử lý của Ủy ban. Qua nghiên cứu, xem xét Ủy ban đã ban hành 3.862 công văn gửi các cơ quan có thẩm quyền đề nghị xem xét, giải quyết và theo dõi, giám sát việc giải quyết của các cơ quan có thẩm quyền. Tổ chức giám sát việc giải quyết đối với một số vụ án cụ thể (trích Báo cáo số 4684/UBTP12 ngày 14/02/2011 tổng kết công tác của Ủy ban Tư pháp nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII - 2007-2011).

việc xem có công dân tiếp tục khiếu kiện không, trường hợp khiếu kiện gay gắt, kéo dài thì yêu cầu công dân cung cấp đầy đủ hồ sơ, tài liệu kèm theo để tiếp tục nghiên cứu.

Đối với những đơn thư đã chuyển đến cơ quan, người có thẩm quyền giải quyết, Ủy ban Tư pháp căn cứ vào thời hạn giải quyết đã được quy định trong các văn bản pháp luật đề theo dõi, đôn đốc giải quyết. Trong tổng số 3.862 công văn mà Ủy ban Tư pháp Quốc hội khóa XII đã chuyển đến các cơ quan có thẩm quyền giải quyết, số lượng công văn chuyển đơn khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực xét xử trong đó phần lớn là đơn khiếu nại các bản án, quyết định về dân sự, hình sự, nhiều đơn thư khiếu nại liên tục, vượt cấp, kéo dài. Trong lĩnh vực thi hành án và hỗ trợ tư pháp, Ủy ban Tư pháp đã thực hiện việc tiếp công dân; tiếp nhận, nghiên cứu và xử lý khiếu nại, tố cáo của công dân; giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân của các cơ quan có thẩm quyền. Kể từ khi thành lập cho đến nay, Ủy ban Tư pháp đã nhận được 2.359 đơn khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực thi hành án và đã có công văn yêu cầu các cơ quan có thẩm quyền giải quyết đối với 272 vụ việc.

Trong quá trình nghiên cứu đơn thư và các tài liệu liên quan, Ủy ban Tư pháp lựa chọn một số vụ việc phức tạp, kéo dài, dư luận bức xúc yêu cầu cơ quan có thẩm quyền cung cấp thông tin, hồ sơ, tài liệu để nghiên cứu, xem xét; tổ chức cuộc họp mời người có thẩm quyền giải quyết, các cơ quan có liên quan đến báo cáo, giải trình¹⁴.

Thông qua việc xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo, Ủy ban Tư pháp lựa chọn một số vụ việc cụ thể để xây dựng chuyên đề giám sát. Việc giám sát đối với các vụ việc này được thực hiện tuân thủ đúng trình tự, thủ tục được quy định tại Luật hoạt động giám sát của Quốc hội.

Qua hoạt động giám sát đơn thư khiếu nại, tố cáo Ủy ban Tư pháp đã góp phần bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, nâng cao trách nhiệm của đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác tư pháp nói chung, Điều tra viên nói riêng, chấn chỉnh và bảo đảm tính đúng đắn, tuân thủ pháp luật của Cơ quan điều tra. Qua việc xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo cũng kịp thời phát hiện những sơ hở, thiếu sót của cơ chế, chính sách, pháp luật và đã kiên nghị các giải pháp khắc phục hoàn thiện.

Tuy nhiên, trong công tác giám sát giải quyết khiếu nại, tố cáo vẫn còn có nhiều điểm bất cập. Đó là việc xác định tiêu chí những đơn nào thì cần chuyển, cơ sở cho việc tổ chức nghiên cứu các vụ, việc cụ thể; việc khiếu nại giám đốc thẩm với số lượng quá lớn hàng năm, việc xử lý tình trạng đơn gửi trùng lặp... Những hạn chế này có nguyên nhân khách quan lớn là do hệ thống pháp luật của chúng ta về vấn đề này còn thiếu và có nhiều mâu thuẫn. Đặc biệt, quy định về khiếu nại giám đốc thẩm còn thiếu rõ ràng nên gây lúng túng cho cả Viện kiểm sát, Tòa án và cả cơ quan giám sát.

Mặt khác, do số lượng đơn thư gửi đến Ủy ban Tư pháp khá lớn trong khi số lượng biên chế của Vụ Tư pháp là cơ quan giúp việc cho Ủy ban Tư pháp còn hạn

¹⁴ Từ năm 2007 đến nay, Ủy ban Tư pháp Ủy ban Tư pháp đã tổ chức được 22 cuộc họp với lãnh đạo các cơ quan tư pháp trung ương (Bộ Công an, Tòa án, Viện kiểm sát tối cao) về các vụ việc nổi cộm, gây bức xúc trong dư luận và đã được quần chúng nhân dân đánh giá cao như vụ án PMU 18, vụ Nguyễn Văn Chương và đồng bọn can tội giết người, cướp tài sản tại Hải Phòng, vụ Nguyễn Văn Nên ở tỉnh Tiền Giang, vụ Trần Thị Tiến ở Đà Nẵng ...

chế nên còn chưa đáp ứng được khối lượng công việc. Mặc dù từ năm 2010, Ủy ban Tư pháp đã triển khai hệ thống phần mềm quản lý đơn thư nhưng việc thống kê, cập nhật dữ liệu còn chưa đầy đủ. Nhiều vụ việc khiếu kiện kéo dài qua nhiều năm, mặc dù đã có công văn trả lời của các cơ quan có thẩm quyền nhưng công dân vẫn tiếp tục gửi đơn khiếu nại thì không được cập nhật, theo dõi kịp thời.

Vì vậy, để tăng cường hiệu quả giám sát việc giải quyết đơn thư thì trong thời gian tới, Ủy ban Tư pháp cần tiếp tục theo dõi chặt chẽ hơn quá trình giải quyết các vụ việc của người (cơ quan) có thẩm quyền giải quyết; tổ chức thêm các đoàn khảo sát về tình hình khiếu nại, tố cáo và việc giải quyết khiếu nại, tố cáo đến các tỉnh, thành phố; tăng cường lựa chọn một số vụ việc bức xúc, kéo dài để xây dựng chuyên đề giám sát; tăng cường theo dõi các thông tin báo chí, các nguồn tin từ công tác tiếp công dân để nắm chắc hơn tình hình; tổ chức các phiên giải trình về việc xử lý đơn thư của TANDTC, VKSNDTC.

4.2 Giám sát thông qua việc thẩm tra báo cáo hàng năm của Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo

Thẩm tra báo cáo hàng năm của Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo là phương thức giám sát thứ hai của Ủy ban Tư pháp về giải quyết khiếu nại tố cáo trong hoạt động điều tra, truy tố, xét xử. Để thực hiện có hiệu quả nhiệm vụ này, trong quá trình hoạt động của Ủy ban Tư pháp, các thành viên đã phải tích cực thu thập thông tin có liên quan thông qua việc tổ chức các đoàn giám sát, khảo sát, thu thập và đánh giá các thông tin trên các phương tiện thông tin đại chúng, việc tiếp công dân, tiếp xúc cử tri của các thành viên Ủy ban Tư pháp. Đồng thời, vào khoảng tháng 7 hàng năm, Ủy ban Tư pháp đã phối hợp với Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trao đổi thông tin để chuẩn bị xây dựng Báo cáo của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Báo cáo tình hình giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao được Ủy ban Tư pháp thẩm tra tại phiên họp toàn thể Ủy ban Tư pháp trước khi trình Ủy ban thường vụ Quốc hội vào kỳ họp Ủy ban thường vụ Quốc hội tháng 9 hàng năm. Sau khi tiếp thu ý kiến của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao hoàn thiện Báo cáo của mình, đồng thời Ủy ban Tư pháp tiếp tục hoàn thiện Báo cáo thẩm tra để chuẩn bị trình Quốc hội tại phiên họp cuối năm.

Trong quá trình thẩm tra, Ủy ban Tư pháp xem xét các mặt sau: Việc chuẩn bị và xây dựng báo cáo; tình hình khiếu nại, tố cáo của ngành Tòa án, Kiểm sát trong năm và nhận định, đánh giá của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; tình hình giải quyết đơn đề nghị xét lại bản án có hiệu lực pháp luật; tình hình giải quyết đơn khiếu nại quyết định tố tụng, hành vi tố tụng của Thẩm phán, Phó Chánh án, Chánh án Tòa án nhân dân các cấp; Kiểm sát viên, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân các cấp; tình hình giải quyết tố cáo của các cấp Tòa án, Viện kiểm sát và các giải pháp, kiến nghị để thực hiện tốt hơn việc giải quyết khiếu nại, tố cáo. Quá trình xem xét, đánh giá có so sánh với việc thực hiện các kiến nghị của Ủy ban Tư pháp và các đại biểu Quốc hội năm trước, trên cơ sở đó giúp ngành Tòa án, Kiểm sát thực hiện tốt hơn việc giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Nhìn chung, trong thời gian qua việc thẩm tra Báo cáo của Chánh án

TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC đã giúp Ủy ban thường vụ Quốc hội, Quốc hội đánh giá sâu sát về tình hình khiếu nại, tố cáo và việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực tư pháp. Mặc dù việc thẩm tra được thực hiện với số liệu chính thức 10 tháng/năm nhưng những nhận xét, đánh giá của Ủy ban Tư pháp đã thể hiện khá toàn diện, khách quan, giúp Tòa án nhân dân tối cao, VKSNDTC thực hiện có hiệu quả hơn việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của mình. Tuy nhiên, về việc thẩm tra Báo cáo của Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo hàng năm còn gặp một số khó khăn, vướng mắc như sau:

- Các đánh giá, nhận xét của Báo cáo của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao về tình hình giải quyết khiếu nại, tố cáo và Báo cáo thẩm tra của Ủy ban Tư pháp đều chưa sát thực với thực tiễn do số liệu thể hiện trong báo cáo trình Quốc hội phải thu thập bổ sung trong 02 tháng còn lại hoặc căn cứ vào số liệu các tháng liền kề trước đó để có dự báo¹⁵.

- Báo cáo của Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC thường gửi đến Ủy ban Tư pháp rất chậm, sát với phiên họp tháng 9 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội nên các thành viên Ủy ban có ít thời gian để nghiên cứu. Việc chuẩn bị tổ chức phiên họp toàn thể của Ủy ban Tư pháp để thẩm tra cũng rất gấp thời gian. Tình trạng này có nguyên nhân là TANDTC, VKSNDTC cũng gặp khó khăn trong việc tổng hợp, xây dựng Báo cáo.

Vì vậy, trong thời gian tới, để việc thẩm tra báo cáo này đạt hiệu quả tốt hơn thì đề nghị Quốc hội chuyển nội dung xem xét báo cáo công tác của Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC về công tác giải quyết khiếu nại tố cáo sang kỳ họp đầu tiên của năm sau, tạo điều kiện để các cơ quan có đủ thời gian tổng hợp đầy đủ, chính xác số liệu của một năm. Đồng thời, Ủy ban Tư pháp có thời gian nghiên cứu, đánh giá chính xác hơn công tác giải quyết khiếu tố của các cơ quan này.

5. Giám sát thông qua hoạt động giải trình (điều trần)

Giám sát thông qua hoạt động giải trình là hình thức giám sát mới, được Hội đồng dân tộc, các Ủy ban khóa XII bắt đầu thực hiện thí điểm theo Kết luận của Đảng đoàn Quốc hội về Đề án nâng cao hiệu lực, hiệu quả giám sát của Quốc hội. Ủy ban Tư pháp khóa XII tổ chức 01 phiên giải trình về công tác đào tạo, bồi dưỡng các chức danh tư pháp.

Điều trần là một khái niệm được sử dụng thường xuyên ở hoạt động nghị viện các nước trên thế giới và được luật quy định để các Ủy ban của Nghị viện thu thập, phân tích thông tin được tiến hành trong giai đoạn đầu của quy trình lập pháp hay quyết định vấn đề quan trọng của đất nước. Điều trần thường bao gồm việc các Nghị sĩ lấy lời khai, đặt câu hỏi đối với các đối tượng cần phải điều trần.

Về mặt ngôn ngữ, điều trần được dịch từ chữ “hearings” có nghĩa là nghe. Là các hoạt động “nghe” thông qua việc yêu cầu các nhân chứng, các bên có liên quan đến đề giải trình về một chủ đề phục vụ hoạt động lập pháp và giám sát. Theo Từ điển tiếng Việt (Viện ngôn ngữ học) thì “điều trần” là *trình bày chính thức trước cơ quan đại diện nhà nước để giải thích, biện bạch... về vấn đề nào đó mà mình chịu trách nhiệm*. Với khái niệm này thì điều trần được hiểu như là giải trình. Trên

¹⁵ Báo cáo công tác của Chánh án TANDTC và báo cáo về tình hình giải quyết khiếu nại, tố cáo đều được lấy số liệu từ 01/10 năm trước đến 31/7 năm sau. Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao sẽ có báo cáo bổ sung 02 tháng còn lại trước khi trình chính thức tại phiên họp Quốc hội cuối năm.

thực tế thì các cơ quan của Quốc hội Việt Nam gọi hình thức này là Phiên giải trình. Thực chất của hoạt động điều trần, giải trình chính là làm sáng tỏ vấn đề mà cơ quan dân cử, cử tri đang hết sức quan tâm. Trong khi thực hiện hoạt động này, cơ quan của Quốc hội đóng vai trò là cơ quan trực tiếp chủ trì. Căn cứ vào chủ đề đã lựa chọn để có đối tượng được mời giải trình phù hợp. Chủ đề được lựa chọn phải là chủ đề nóng, chủ đề đang gây bức xúc rộng rãi trong công luận; vấn đề có ý kiến trái chiều nhau giữa cơ quan quản lý nhà nước, giữa cơ quan quản lý nhà nước với người dân, giữa các đối tượng chịu tác động của chính sách; vấn đề gây cản trở việc thực thi chính sách pháp luật của cơ quan nhà nước, quyền lợi chính đáng của công dân.

Trong các văn bản pháp luật ở nước ta chưa có quy định về hoạt động điều trần. Tuy nhiên thực hiện kết luận của Đảng đoàn Quốc hội về Đề án “Nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội”, một trong số các giải pháp được chỉ đạo tập trung triển khai thực hiện là “*Thực hiện phương thức hoạt động điều trần tại Hội đồng dân tộc và Ủy ban*”.¹⁶ Với mục đích không ngừng nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội, thời gian vừa qua, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội đã tiến hành những phiên điều trần, giải trình về những vấn đề còn gây bức xúc kéo dài mà chưa được giải quyết và bước đầu đã đạt được một số chuyển biến tích cực. Mục đích chính của các phiên giải trình chính là nhằm thu thập thông tin mà các Ủy ban của Quốc hội thấy cần thiết phải tiến hành để giải quyết những vấn đề mà người dân quan tâm. Đồng thời, tăng cường được tính minh bạch trong hoạt động của Quốc hội. Điều này được lý giải bởi, thông thường việc tiến hành các phiên giải trình được tiến hành công khai có sự tham gia của những bên liên quan và cơ quan truyền thông. Các bên cùng trao đổi, đối thoại trực tiếp để làm sáng tỏ vấn đề. Thông qua hoạt động giải trình mà nhiều vấn đề gây bức xúc kéo dài được giải quyết, tạo được sự đồng thuận trong xã hội.

Để chuẩn bị Phiên điều trần, Ủy ban Tư pháp đã tổ chức các Đoàn công tác khảo sát tại một số cơ quan tư pháp địa phương và Quân khu, các học viện, trường đại học và làm việc với một số đơn vị chức năng của các cơ quan tư pháp; trong đó Đoàn đã khảo sát tại Trường đào tạo bồi dưỡng nghiệp vụ kiểm sát và Phân hiệu Trường đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ kiểm sát tại thành phố Hồ Chí Minh để nghe báo cáo và đánh giá thực trạng công tác bồi dưỡng đối với cán bộ, kiểm sát viên ngành Kiểm sát, từ đó có căn cứ để đánh giá chính xác, cụ thể về công tác đào tạo, bồi dưỡng của ngành, phục vụ Phiên điều trần đạt kết quả tốt nhất.

Tại phiên giải trình, các cơ quan Bộ Công an, VKSNDTC, TANDTC, Bộ Tư pháp, Bộ Quốc phòng đã có báo về công tác đào tạo, bồi dưỡng các chức danh tư pháp của ngành mình. Các thành viên Ủy ban Tư pháp và các đại biểu tham dự đã đặt nhiều câu hỏi và thảo luận để làm rõ trách nhiệm của các cơ quan hữu quan; phát hiện và chấn chỉnh kịp thời các sai sót, vướng mắc góp phần quan trọng vào công tác đào tạo, bồi dưỡng các chức danh tư pháp; đồng thời cung cấp các thông tin cần thiết cho các thành viên Ủy ban Tư pháp về chất lượng đội ngũ các chức danh tư pháp.

Qua thực tiễn tiến hành phiên điều trần, có thể thấy đây là một hình thức thu thập thông tin khá hữu hiệu. Các cơ quan hữu quan được công khai và thẳng thắn

¹⁶ Theo quy định tại Nghị quyết số 27/2012/QH13, hình thức này được gọi là “hoạt động giải trình tại Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội”, theo đó, “hoạt động giải trình” về các vấn đề thuộc lĩnh vực phụ trách của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban sẽ được tăng cường thường xuyên.

bày tỏ quan điểm của mình. Thông tin thu thập được không phiến diện nên Ủy ban có cơ sở minh bạch hơn cho những đánh giá và đề xuất chính sách của mình. Sau phiên giải trình và hội nghị giải trình này, nhiều kiến nghị đã được gửi tới Trung ương Đảng, Quốc hội, Chính phủ, các bộ, ngành và cơ quan hữu quan. Cuộc điều trần, giải trình đã tạo ra áp lực nhất định đối với các cơ quan hành pháp, tư pháp chịu trách nhiệm chính, buộc các cơ quan này phải "chuyển động" trong tư duy và hoạt động.

Trên thực tế, phiên giải trình đã đem lại hiệu quả bước đầu. Tuy nhiên, hiệu lực pháp lý của các kiến nghị sau điều trần và giải trình còn hạn chế, không có tính cưỡng chế, bắt buộc chủ thể phải thực hiện. Trong quá trình tổ chức mang tính thử nghiệm, Ủy ban Tư pháp vẫn phải vừa làm vừa theo dõi xem có thích hợp, được chấp nhận không. Nhiều đại biểu Quốc hội lo ngại các phiên điều trần và giải trình sẽ tạo nên sự căng thẳng, tranh cãi gay gắt, hoặc mâu thuẫn giữa Ủy ban với đối tượng phải giải trình. Tâm tư này là một thực tế. Song, nếu không có tranh luận, phản biện, không có đối chiếu, điều tra, thậm chí tranh luận gay gắt thì khó có thể xác định được chủ thể chịu trách nhiệm và biện pháp thực hiện.

Do những kết quả đạt được tích cực nên trong thời gian tới, Ủy ban Tư pháp sẽ tiếp tục tập trung vào các vấn đề nổi cộm, bức xúc của xã hội, nhân dân cùng các chuyên gia quan tâm về hoạt động điều tra, truy tố, xét xử; chống oan, sai và xem xét việc giải quyết kiến nghị các bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của ngành Tòa án; đánh giá đầy đủ, khách quan những mặt tích cực, hạn chế và nguyên nhân của những tích cực, hạn chế đó, làm rõ trách nhiệm của các cơ quan tư pháp, phương hướng giải pháp khắc phục những bất cập để tổ chức điều trần. Từ đó, đưa ra kiến nghị để hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về tố tụng hình sự, trong đó có việc sửa đổi Bộ luật Tố tụng hình sự, Bộ luật hình sự; đồng thời kiến nghị các giải pháp cần thiết góp phần nâng cao công tác giải quyết các vụ án hình sự đáp ứng yêu cầu của cải cách tư pháp trong giai đoạn hiện nay.

PHẦN THỨ TƯ

KINH NGHIỆM CỦA CỘNG HÒA BELARUS TRONG VIỆC GIÁM SÁT ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG ĐIỀU TRA, TRUY TỐ, XÉT XỬ, THI HÀNH ÁN, BỔ TRỢ TƯ PHÁP VÀ PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG

1. Sự phân chia quyền lực (thẩm quyền) trong thực hiện chức năng bảo vệ pháp luật giữa quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp trong hệ thống cơ quan nhà nước ở Cộng hòa Belarus

1.1 Nguyên tắc phân chia quyền lực và thể chế nhà nước và pháp luật Cộng hòa Belarus

Điều 6 Hiến pháp

“Quyền lực nhà nước ở nước Cộng hòa Belarus được thực hiện trên cơ sở phân chia thành quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Các cơ quan nhà nước hoạt động độc lập trong phạm vi thẩm quyền của mình, hỗ trợ, kiểm soát và cân bằng lẫn nhau”.

Phân chia quyền lực, có thể nói là một trong những hiện tượng phức tạp, gây nhiều tranh cãi và nhiều mặt trong các hiện tượng Hiến pháp.

Lần đầu tiên dù không đúng theo nguyên bản, nhưng học thuyết này được quy định trong hiến pháp Mỹ 1787, muộn hơn, trong Hiến pháp của Pháp (1792), Bỉ (1931), Weimar (1919).

Lý luận phân chia quyền lực đã được kiểm nghiệm qua thực tế và là nền tảng của tổ chức quyền lực nhà nước, trong đó có cả những biện pháp hữu hiệu ngăn chặn sự chuyên dịch sang chế độ độc tài với nhiều hình thức khác nhau, góp phần tăng cường pháp chế và tính tối thượng của pháp luật. Bởi vậy, học thuyết phân chia quyền lực thành lập pháp, hành pháp và tư pháp là cơ sở của việc hình thành hệ thống quyền lực ở Cộng hòa Belarus.

Trong quá trình chuẩn bị thông qua Hiến pháp năm 1994 tại Hội đồng Cộng hòa (Thượng viện) đã có nhiều cuộc tranh cãi (có cả sự tham gia của các chuyên gia quốc tế) về việc thể chế nào đảm bảo cho hiệu quả của quyền lực được phát huy ở mức cao nhất. Đa số ý kiến cho rằng đó là chế độ cộng hòa tổng thống.

1.2 Nguyên tắc phối hợp quyền lực và quyền hạn của Tổng thống

Điều 79 Hiến pháp

“Tổng thống nước Cộng hòa Belarus là người đứng đầu Nhà nước, là sự bảo đảm của Hiến pháp Cộng hòa Belarus đối với quyền và tự do của con người và công dân.

Tổng thống tượng trưng cho sự thống nhất dân tộc, đảm bảo cho việc thực hiện những hoạch định chính sách trong và ngoài nước, đại diện cho nước Cộng hòa Belarus trong các quan hệ với các quốc gia và tổ chức quốc tế. Tổng thống thực hiện các biện pháp bảo vệ chủ quyền của nước Cộng hòa Belarus, an ninh quốc gia và toàn vẹn lãnh thổ, đảm bảo sự ổn định về chính trị và kinh tế, sự liên tục và phối hợp giữa các cơ quan quyền lực nhà nước, là trung gian giữa các cơ quan quyền lực nhà nước”.

Việc phân chia quyền lực thành quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp (Điều 6 Hiến pháp) không có nghĩa là không cần đến sự phối hợp giữa các cơ quan. Ở nước ngoài, thông thường người đứng đầu nhà nước (quốc vương, tổng thống) là người giữ vị trí cao trong hệ thống các cơ quan nhà nước.

Qua phân tích hiến pháp của nhiều nước trên thế giới có thể thấy người đứng đầu nhà nước hoặc đứng đầu tất cả các nhánh quyền lực, hoặc thuộc về quyền lập pháp và hành pháp, hoặc chỉ thuộc nhánh quyền hành pháp.

Trong hiến pháp của nhiều nước thì thuật ngữ “tổng thống” không được quy định trực tiếp. Tuy nhiên, thường được hiểu đó là quốc vương hay tổng thống đất nước. Người đứng đầu nhà nước bảo đảm đại diện cao nhất của đất nước, Tổng thống cũng thường là biểu tượng của một nhà nước, sự thống nhất giữa các dân tộc.

Tổng thống Cộng hòa Belarus giữ một vị trí đặc biệt trong hệ thống cơ quan nhà nước, là người đứng đầu nhà nước, là sự đảm bảo bằng Hiến pháp các quyền, tự do con người và công dân. Tổng thống tượng trưng cho sự thống nhất dân tộc, thực hiện các biện pháp bảo vệ chủ quyền của Cộng hòa Belarus, an ninh quốc gia, toàn vẹn lãnh thổ, đảm bảo sự ổn định về chính trị và kinh tế, sự liên tục và phối hợp giữa các cơ quan quyền lực nhà nước, là trung gian giữa các cơ quan quyền lực nhà nước.

Học thuyết về vai trò trọng tài của tổng thống có nguồn gốc quân chủ, khi người đứng đầu nhà nước giữ một chức năng quan trọng là đảm bảo sự phối hợp giữa các cơ quan quyền lực nhà nước và là trung gian giữa các cơ quan đó. Đồng thời, Tổng thống cũng giữ vị trí thống lĩnh đối với tất cả các cơ quan nhà nước. Mặc dù thẩm quyền của người đứng đầu ở mỗi nhà nước phụ thuộc vào hình thức của nhà nước đó. Đôi khi, họ chỉ mang danh như vua, nữ hoàng ở Anh, nhưng ở nhiều nước, người đứng đầu có thực quyền rất lớn như ở Mỹ, Pháp, Nga, Kazakhstan. Địa vị pháp lý cũng như thực lực của người đứng đầu nhà nước phụ thuộc rất nhiều vào điều kiện chính trị cũng như truyền thống lịch sử của mỗi nước.

Tính trung gian của Tổng thống mang đặc trưng ổn định chính trị nhiều hơn là tính pháp lý. Trên thực tế Tòa án Hiến pháp Belarus có thẩm quyền pháp lý rất rộng, trong đó có quyền giải quyết các tranh chấp về thẩm quyền liên quan đến thẩm tra tính hợp hiến của các văn bản quy phạm pháp luật.

Đứng trên Tổng thống chỉ có một trọng tài tối cao đó là nhân dân. Người dân mới chính là gốc của quyền lực nhà nước và là người có chủ quyền. Trong trường hợp sự mâu thuẫn giữa các nhánh quyền lực không thể giải quyết được thì Tổng thống có quyền đề xuất với nhân dân về một cuộc trưng cầu dân ý. Trong trường hợp cần thiết, Tổng thống cũng có thể tuyên bố tổ chức trưng cầu dân ý theo sáng kiến của mình.

Điểm đặc biệt trong địa vị pháp lý của Tổng thống nước Cộng hòa Belarus là ở chỗ một mặt, Tổng thống có thể giữ vai trò là trọng tài cho các nhánh quyền, mặt khác, Tổng thống có thể chỉ đạo Chính phủ và các cơ quan của Chính phủ là các cơ quan thuộc hệ thống cơ quan hành pháp.

Tuy nhiên, đối với lập pháp và tư pháp thì Tổng thống lại không có được các quyền như trong mối quan hệ với cơ quan hành pháp. Tổng thống không thể tham

gia và áp đặt ý chí của mình đối với các quyết định mang tính chuyên ngành chỉ thuộc thẩm quyền của các cơ quan này.

1.3 Thẩm quyền lập pháp của Tổng thống

Thẩm quyền lập pháp của Tổng thống phụ thuộc vào Quốc hội và được Hiến pháp quy định rõ ràng (Điều 101).

Hạ viện và Thượng viện với đa số phiếu của đại biểu cả hai viện, theo đề nghị của Tổng thống, thông qua một luật, trong đó có thể trao cho Tổng thống thẩm quyền lập pháp với việc ban hành các Sắc lệnh, có hiệu lực như một đạo luật. Luật này cần quy định rõ đối tượng điều chỉnh và thời hạn thẩm quyền của Tổng thống ban hành Sắc lệnh.

Tổng thống không được phân thẩm quyền ban hành các Sắc lệnh trong đó quy định các vấn đề liên quan đến sửa đổi và bổ sung Hiến pháp, giải thích Hiến pháp; sửa đổi và bổ sung chương trình xây dựng luật; thông qua ngân sách trung ương và báo cáo tình hình thực hiện ngân sách; sửa đổi quy trình bầu Tổng thống và Quốc hội; hạn chế quyền và tự do của công dân đã được Hiến pháp ghi nhận. Luật về phân thẩm quyền lập pháp cho Tổng thống không thể cho phép Tổng thống có quyền sửa đổi chính luật này, cũng như quyền được thông qua các quy định có hiệu lực hồi tố.

Trong trường hợp thật cần thiết theo sáng kiến của riêng mình hoặc theo đề nghị của Chính phủ, Tổng thống có thể ban hành Sắc lệnh tạm thời có hiệu lực như một đạo luật. Nếu những Sắc lệnh này được ban hành theo đề nghị của Chính phủ thì Sắc lệnh phải có chữ ký của Thủ tướng Chính phủ. Trong thời hạn ba ngày, Sắc lệnh tạm thời phải được trình lên Hạ viện, sau đó là Thượng Viện để được xem xét. Các Sắc lệnh này sẽ giữ nguyên hiệu lực nếu như không bị sửa đổi bởi tối thiểu là 2/3 số phiếu của tổng số đại biểu mỗi viện. Các viện có thể điều chỉnh các quan hệ phát sinh từ các Sắc lệnh đã bị bãi bỏ bằng một đạo luật khác.

1.4 Quyền tư pháp và Tổng thống

Vai trò của Tổng thống đối với quyền tư pháp được xác định bởi các thẩm quyền hiến định trong việc hình thành những định hướng lớn của chính sách pháp luật và tư pháp và thẩm quyền riêng có của Tổng thống trong việc hình thành bộ máy tư pháp.

Đối với thẩm quyền thứ nhất, với cương vị là bảo đảm cho các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân và pháp nhân, trong Thông điệp gửi tới Quốc hội hàng năm Tổng thống đều đưa ra những đánh giá về hoạt động của hệ thống tư pháp trong việc giải quyết các việc hình sự, dân sự, kinh tế, hành chính trên cơ sở phân tích đơn thư của công dân gửi trực tiếp cho Tổng thống và các cơ quan nhà nước khác. Những đánh giá này mặc dù là đánh giá của Tổng thống và có ý nghĩa thực tế trong việc hình thành chính sách tư pháp (trong tương lai), nhưng tuyệt đối không gây ảnh hưởng lên hoạt động tư pháp và việc đưa ra phán quyết của các tòa án, hoạt động chỉ trên cơ sở pháp luật và tuân thủ các trình tự, thủ tục luật định.

Trong thời gian gần đây, trong số các văn bản quan trọng, trực tiếp điều chỉnh định hướng hoàn thiện chính sách pháp luật và tư pháp trong lĩnh vực phòng chống tội phạm, hoạt động tư pháp nhằm đảm bảo cho việc bảo vệ quyền hợp pháp của công dân có thể kể đến các chương trình quốc gia về phòng chống tội phạm đã

được phê duyệt bởi các Lệnh của Tổng thống.¹⁷ Các chương trình trên chủ yếu liên quan đến hoạt động của các cơ quan tư pháp trong việc bảo vệ lợi ích của công dân, xã hội và nhà nước.

Tổng thống có vai trò lớn trong công tác tổ chức, xây dựng đội ngũ thẩm phán.

Tòa Hiến pháp Cộng hòa Belarus được thành lập với số lượng là 12 thẩm phán, sáu trong số họ do Tổng thống bổ nhiệm và sáu thẩm phán được Thượng viện bầu ra. Chánh án Tòa Hiến pháp được Tổng thống bổ nhiệm với sự chấp thuận của thượng viện. Độ tuổi tối đa đối với Thẩm phán là 70.

Thẩm phán Tòa Tối cao¹⁸, Chánh án và các Phó chánh án do Tổng thống bổ nhiệm với sự chấp thuận của thượng viện.

Thẩm phán các tòa cấp dưới do Tổng thống bổ nhiệm theo đề nghị của Bộ trưởng Bộ Tư pháp và Chánh án Tòa tối cao. Ngoại trừ chánh án và các phó chánh án, tất cả các thẩm phán được bổ nhiệm theo nhiệm kỳ 5 năm và sau đó có thể được bổ nhiệm lại theo nhiệm kỳ mới hoặc là vô thời hạn.

Theo đề nghị của Chánh án Tòa tối cao, Tổng thống Cộng hòa Belarus quyết định số lượng thẩm phán Tòa Tối cao; quyết định số lượng Phó Chánh án Tòa Tối cao; quy định số lượng và bổ nhiệm thành viên Đoàn chủ tịch Tòa Tối cao.

Theo đề nghị chung của Bộ trưởng Bộ Tư pháp và Chánh án Tòa Tối cao, Tổng thống: Bổ nhiệm với nhiệm kỳ 5 năm đối với Chánh án tòa án các tỉnh, Tòa án thành phố Minsk, tòa án quận và thành phố thuộc tỉnh; Quyết định số lượng biên chế tòa án tỉnh, Tòa án thành phố Minsk, tòa án quận và thành phố thuộc tỉnh; Bổ nhiệm thành viên đoàn chủ tịch tòa án tỉnh, tòa án thành phố Minsk; Thành lập, tổ chức lại và giải thể toàn án quận và thành phố thuộc tỉnh.

Chánh án và Thẩm phán Tòa kinh tế tối cao được Tổng thống bổ nhiệm với sự chấp thuận của Thượng viện (điều 84 Hiến pháp và điều 70,90 BLTCTA). Thẩm phán các tòa kinh tế cấp dưới được Tổng thống bổ nhiệm theo đề nghị chung của Bộ trưởng Bộ Tư pháp và Chánh án Tòa kinh tế tối cao. Ngoại trừ chánh án và các phó chánh án, tất cả các thẩm phán được bổ nhiệm theo nhiệm kỳ 5 năm và sau đó có thể được bổ nhiệm lại theo nhiệm kỳ mới hoặc là vô thời hạn (điều 99).

Theo đề nghị của Chánh án Tòa kinh tế tối cao, Tổng thống: Bổ nhiệm Phó chánh án thứ nhất và các Phó Chánh án của Tòa Kinh tế tối cao; Quyết định số lượng Phó Chánh Tòa Kinh tế tối cao; Quyết định số lượng thẩm phán Tòa Kinh tế tối cao; Trong trường hợp cần thiết có thể thành lập hội đồng thẩm phán để xem xét những việc đặc thù; Quyết định số lượng và bổ nhiệm thành viên Đoàn chủ tịch Tòa Kinh tế tối cao. Theo đề nghị chung của Bộ trưởng Bộ Tư pháp và Chánh án Tòa kinh tế tối cao, Tổng thống bổ nhiệm Chánh án tòa kinh tế tỉnh và thành phố Minsk với nhiệm kỳ 5 năm.

¹⁷ Hiện nay ở Cộng hòa Belarus đang thực hiện Đề án được phê duyệt bởi Lệnh của Tổng thống vào năm 2010 về hoàn thiện các biện pháp trách nhiệm hình sự và quy trình áp dụng các biện pháp đó. Năm 2011 Tổng thống đã phê duyệt Thông điệp gửi cơ quan tư pháp “Về các biện pháp hoàn thiện hoạt động của các Tòa án ở Cộng hòa Belarus”.

¹⁸ Tòa tối cao là cơ quan xét xử cao nhất, xem xét các việc của cấp sơ thẩm và giám sát hoạt động của các tòa sơ thẩm (Điều 46 BLTCTA)

1.5 Quyền lập pháp

Quốc hội Cộng hòa Belarus là cơ quan đại diện và lập pháp của Cộng hòa Belarus (điều 90 Hiến pháp), gồm 2 viện – Viện đại diện (Hạ viện) và Hội đồng Cộng hòa (Thượng viện). Thành phần Viện đại diện gồm 110 đại biểu. Việc bầu đại biểu Hạ viện trên cơ sở quyền bầu cử tự do, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Hội đồng cộng hòa là viện đại diện của địa phương ở quốc hội. Mỗi tỉnh và thành phố Minsk trên cơ sở bỏ phiếu kín tại kỳ họp đại biểu của Hội đồng đại biểu địa phương bầu ra 8 thành viên mỗi tỉnh tại Hội đồng cộng hòa. Tám thành viên còn lại của Hội đồng Cộng hòa do Tổng thống cộng hòa Belarus bổ nhiệm.

1.6 Thẩm quyền của Quốc hội và các viện Quốc hội

Thẩm quyền riêng:

Viện đại diện: 1) xem xét dự án các luật về sửa đổi, bổ sung Hiến pháp và giải thích Hiến pháp theo đề nghị của Tổng thống hoặc sáng kiến của trên 150 nghìn công dân Cộng hòa Belarus có quyền đi bầu cử; 2) dự thảo luật về tổ chức tòa án, hoạt động tòa án và địa vị pháp lý của thẩm phán; về trách nhiệm hình sự; về đặc xá; về tuyên bố chiến tranh và thỏa thuận hòa bình; về chế độ pháp lý tình trạng chiến tranh và tình trạng khẩn cấp; quyết định tặng thưởng nhà nước; về giải thích luật. Không một nhánh quyền lực nào có được các quyền lập pháp kể trên, kể cả Tổng thống.

Viện đại diện có quyền xem xét các dự án luật, chấp thuận đề Tổng thống bổ nhiệm Thủ tướng; nghe báo cáo của Thủ tướng về chương trình hoạt động của Chính phủ và chấp thuận hoặc bãi bỏ chương trình; việc bãi bỏ lần thứ hai chương trình của Chính phủ thể hiện sự bất tín nhiệm đối với Chính phủ; theo đề nghị của Thủ tướng, xem xét vấn đề về tín nhiệm đối với Chính phủ; theo đề nghị của trên 1/3 tổng số thành viên Viện đại diện, thể hiện sự bất tín nhiệm đối với Chính phủ; Chấp nhận từ chức của Tổng thống; với đa số phiếu của tổng số thành viên Viện đại diện cáo buộc Tổng thống tội phản bội Tổ quốc hoặc là tội phạm nghiêm trọng; trên cơ sở quyết định của Hội đồng cộng hòa thông qua quyết định với tối thiểu là 2/3 số phiếu của tổng số đại biểu Viện đại diện về việc bãi nhiệm Tổng thống; bãi bỏ văn bản của Chủ tịch Viện đại diện.

Hội đồng cộng hòa (điều 98 Hiến pháp):

1) Chấp thuận hoặc không tán thành dự thảo luật được Hạ viện thông qua về sửa đổi và bổ sung Hiến pháp; giải thích Hiến pháp; và các dự luật khác;

2) Chấp thuận bổ nhiệm của Tổng thống đối với các chức danh Chánh án Toà Hiến pháp, Chánh án và thẩm phán Toà Tối cao, Chánh án và thẩm phán Toà Kinh tế tối cao, Chủ tịch Ủy ban bầu cử và trung cầu dân ý trung ương, Viện trưởng Viện kiểm sát tối cao, Chủ tịch và thành viên Hội đồng quản trị Ngân hàng nhà nước.

3) Bầu sáu thẩm phán Toà Hiến pháp;

4) Bầu sáu thành viên Ủy ban bầu cử và trung cầu dân ý trung ương;

5) Bãi bỏ các quyết định của Hội đồng đại biểu địa phương không phù hợp với quy định của pháp luật;

6) Thông qua quyết định về việc giải tán Hội đồng đại biểu địa phương trong trường hợp vi phạm các quy định pháp luật một cách có hệ thống và nghiêm trọng và trong những trường hợp khác theo luật định;

7) Xem xét cáo buộc của Hạ viện đối với Tổng thống về tội phải bội tổ quốc hoặc tội phạm nghiêm trọng khác, thông qua quyết định về việc điều tra Tổng thống. Thông qua quyết định bãi nhiệm Tổng thống trên cơ sở trên 2/3 tổng số đại biểu bỏ phiếu tán đồng;

8) Xem xét lệnh của Tổng thống về ban bố tình trạng khẩn cấp, tình trạng chiến tranh, bãi bỏ một phần hay toàn bộ các tình trạng đó và trong thời hạn không quá ba ngày phải thông qua quyết định phù hợp.

Hoạt động giám sát của Quốc hội đối với thi hành luật

Với thẩm quyền lập pháp của mình, Quốc hội cần phải đảm bảo việc giám sát thi hành các luật đã được thông qua. Bên cạnh đó, giám sát thực hiện pháp luật là một quá trình nghiêm ngặt và nhiều cấp, đòi hỏi việc theo dõi thường xuyên trong hệ thống cơ quan nhà nước, trong đó có cả hệ thống cơ quan chuyên môn của Quốc hội. Ngược lại, sự hiện diện của các cơ quan chuyên môn trong hệ thống cơ quan Quốc hội lại tạo ra khả năng Quốc hội thực hiện những công việc không phải thuộc chức năng của mình và không cân bằng trong việc thực hiện nhiệm vụ chính là tạo ra cơ sở pháp lý vững chắc cho việc điều chỉnh các quan hệ xã hội.

Chức năng giám sát của Quốc hội có thể được thực hiện dưới các hình thức sau:

a) Tổ chức các phiên điều trần tại các phiên họp của cả hai viện Quốc hội hoặc của các uỷ ban thường trực các viện;

b) Giải thích luật;

c) Theo quy định tại các điều 5 và 6 Luật “Về Toà Hiến pháp nước Cộng hoà Belarus” ngày 30/4/1994 hai viện thuộc Quốc hội Cộng hoà Belarus có quyền đưa ra Toà Hiến pháp xem xét về tính hợp hiến của:

- Các sắc lệnh và lệnh của Tổng thống Cộng hoà Belarus;
- Các thoả thuận quốc tế và nghĩa vụ quốc tế của Cộng hoà Belarus;
- Các nghị quyết của Hội đồng Bộ trưởng Cộng hoà Belarus;
- Các văn bản của Toà Tối cao Cộng hoà Belarus, Toà Kinh tế tối cao Cộng hoà Belarus (các nghị quyết hướng dẫn chung của các Đoàn chủ tịch các toà kể trên), Viện kiểm sát tối cao Cộng hoà Belarus.

Chức năng giám sát thi hành luật do Quốc hội thông qua trong hệ thống các cơ quan quyền lực nhà nước Cộng hoà Belarus được giao cho các tổ chức chuyên môn trên cơ sở quy định của Hiến pháp (điều 125-131). Trước hết, đó là Uỷ ban giám sát nhà nước và Viện kiểm sát, một mặt, về bản chất các cơ quan này thuộc nhánh quyền hành pháp, nhưng thực hiện thẩm quyền giám sát một cách độc lập và không phụ thuộc vào bất kỳ nhánh quyền lực nào.

Với mối quan hệ và phân chia quyền lực giữa các nhánh quyền như vậy, Cộng hoà Belarus đã tránh được những rối loạn nghiêm trọng trong giai đoạn chuyển đổi chính trị và kinh tế, giữ vững chủ quyền quốc gia, cân bằng các cải cách kinh tế và không cho phép một thế lực nào được tiềm quyền khi giải quyết

bất kỳ một vấn đề nào không vì lợi ích của nhân dân như quyền sở hữu. Bên cạnh đó, mối quan hệ và phân chia quyền lực trong hoạt động giám sát cũng không tạo cơ hội cho những bước đi rủi ro trong lĩnh vực quản lý sở hữu thông qua việc cổ phần hoá bất hợp pháp nhằm thu lợi bất chính cho những cá nhân lợi dụng quyền hành của mình.

1.7 Quyền hành pháp

Quyền hành pháp ở Cộng hoà Belarus do Chính phủ - Hội đồng Bộ trưởng – cơ quan hành chính nhà nước trung ương thực hiện.

Những đặc trưng cơ bản trong thẩm quyền của Chính phủ:

- Báo cáo Tổng thống Cộng hoà Belarus và chịu trách nhiệm trước Quốc hội Cộng hoà Belarus;

- từ nhiệm trước Tổng thống mới được bầu;

- cơ cấu gồm Thủ tướng Chính phủ, các phó thủ tướng và các Bộ trưởng. Trong thành phần Chính phủ còn có thể có lãnh đạo các cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương.

Thủ tướng được Tổng thống Cộng hoà Belarus bổ nhiệm với sự chấp thuận của Hạ viện. Quyết định về việc bổ nhiệm phải được Hạ viện thông qua trong thời hạn hai tuần kể từ ngày nhận được đề trình về ứng cử viên Thủ tướng. Trong trường hợp Hạ viện hai lần từ chối chấp thuận bổ nhiệm Thủ tướng thì Tổng thống Cộng hoà Belarus có quyền bổ nhiệm người giữ cương vị Quyền Thủ tướng, giải tán Hạ viện và cho tổ chức cuộc bầu cử mới;

- Mỗi thành viên Chính phủ có quyền đề đơn từ chức lên Tổng thống nếu tự xét thấy không thể có khả năng tiếp tục đảm đương trách nhiệm của mình. Chính phủ đề đơn từ nhiệm lên Tổng thống trong trường hợp Hạ viện bỏ phiếu bất tín nhiệm Chính phủ;

- Thủ tướng Chính phủ có thể đề xuất Hạ viện về tín nhiệm Chính phủ trong những chương trình hoặc những vấn đề cụ thể. Trong thời hạn 10 ngày Tổng thống thông qua quyết định về bãi nhiệm Chính phủ hoặc giải tán Hạ viện và tổ chức bầu cử mới. Trong trường hợp không bị bãi nhiệm thì Chính phủ tiếp tục thực hiện nhiệm vụ của mình.

Tổng thống có quyền ban hành quyết định bãi nhiệm Chính phủ và cách chức bất kể thành viên nào của Chính phủ.

Chính phủ nước Cộng hoà Belarus:

- Chỉ đạo hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước cấp dưới và các cơ quan hành pháp khác;

- Xây dựng định hướng chính sách đối nội và đối ngoại và các biện pháp thực thi các chính sách đó;

- Xây dựng và trình Tổng thống đề trình Quốc hội dự toán ngân sách nhà nước và báo cáo tình hình thực hiện ngân sách;

- Đảm bảo việc thực hiện thống nhất chính sách kinh tế, tài chính, ngân hàng và tiền tệ, chính sách của nhà nước trong lĩnh vực khoa học, văn hoá, giáo dục, y tế, môi trường, bảo trợ xã hội và tiền lương;

- Thực hiện các biện pháp bảo đảm quyền và tự do công dân, bảo vệ lợi ích của nhà nước, an ninh quốc gia và quốc phòng, bảo vệ chế độ sở hữu và trật tự xã hội, phòng chống tội phạm;
- Thay mặt chủ sở hữu với tài sản thuộc sở hữu nước Cộng hoà Belarus, tổ chức quản lý sở hữu nhà nước;
- Đảm bảo việc thực thi Hiến pháp, các luật, sắc lệnh, lệnh và nghị định của Tổng thống;
- Bãi bỏ các văn bản của các Bộ, các cơ quan hành chính nhà nước ở Trung ương;
- Thực hiện các thẩm quyền khác theo quy định của Hiến pháp, Luật và các văn bản của Tổng thống.

Chính phủ Cộng hoà Belarus ban hành nghị quyết có hiệu lực trên toàn lãnh thổ Cộng hoà Belarus.

Thủ tướng Chính phủ trong phạm vi thẩm quyền của mình ban hành các Nghị định.

2. Những đặc trưng cơ bản của hệ thống pháp luật và cơ quan tư pháp.

2.1. Hệ thống toà án (cơ cấu tổ chức, chức năng và nhiệm vụ, thẩm quyền, cơ chế bổ nhiệm miễn nhiệm chức vụ)

Theo quy định của điều 109 Hiến pháp toà án nắm giữ quyền tư pháp ở Cộng hoà Belarus. Tổ chức toà án ở Cộng hoà Belarus được quy định bằng Bộ luật số 139-3 ngày 29/6/2012 về tổ chức toà án và địa vị pháp lý của thẩm phán (BLTCTA). Hệ thống toà án được tổ chức theo các nguyên tắc chuyên môn và lãnh thổ. Pháp luật không cho phép thành lập toà án bất thường.

Ở Cộng hoà Belarus có 3 loại toà án: Toà Hiến pháp, các toà án chung và các toà kinh tế.

Nhiệm vụ của Toà án:

Toà Hiến pháp Cộng hoà Belarus có nhiệm vụ đảm bảo tính tối cao của Hiến pháp CH Belarus và hiệu lực trực tiếp của Hiến pháp trên phạm vi toàn lãnh thổ Belarus, tính hợp hiến của các văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước, củng cố pháp chế trong hoạt động xây dựng và thực thi pháp luật, trong quyết định các vấn đề được quy định trong Hiến pháp, Bộ luật này và các văn bản quy phạm pháp luật khác.

Các toà án chung và các toà kinh tế ở CH Belarus có nhiệm vụ bảo vệ các quyền và tự do các nhân, các quyền kinh tế - xã hội và chính trị của công dân đã được Hiến pháp và các văn bản quy phạm pháp luật bảo đảm, bảo vệ thể chế nhà nước, lợi ích nhà nước và xã hội, quyền của các tổ chức, doanh nghiệp tư nhân, và đảm bảo việc thực thi đúng pháp luật trong quá trình xét xử, góp phần củng cố pháp chế và phòng ngừa vi phạm pháp luật.

Toà Hiến pháp: Theo quy định tại Hiến pháp (Điều 116), theo đề nghị của Tổng thống, Hạ viện, Thượng viện, Toà Tối cao, Toà Kinh tế tối cao, Hội đồng Bộ trưởng, Toà Hiến pháp ban hành kết luận về tính hợp hiến của các luật, sắc lệnh, lệnh của Tổng thống, thoả thuận quốc tế và những thoả thuận khác. Toà Hiến pháp còn có nhiệm vụ bảo đảm tính phù hợp các văn bản của mỗi cơ quan nhà nước với

Hiến pháp, Luật, sắc lệnh và các điều ước quốc tế đã được phê chuẩn. Trong trường hợp theo quy định của Hiến pháp, theo đề nghị của Tổng thống, Toà Hiến pháp kết luận về những thực tế sai phạm nghiêm trọng và có hệ thống của các viện thuộc Quốc hội CH Belarus.

Hệ thống các toà án chung, thực hiện xét xử các việc hình sự, dân sự và hành chính gồm có:

Toà Tối cao với thành phần gồm: Hội nghị toàn thể Toà Tối cao cộng hoà Belarus, Đoàn Chủ tịch Toà Tối cao Cộng hoà Belarus; hội đồng thẩm phán dân sự Toà Tối cao Cộng hoà Belarus; hội đồng thẩm phán hình sự Toà Tối cao Cộng hoà Belarus; hội đồng thẩm phán sở hữu trí tuệ Toà Tối cao Cộng hoà Belarus; hội đồng thẩm phán quân sự Toà Tối cao Cộng hoà Belarus.

Các toà án tỉnh và Toà án thành phố Minsk (là các toà xét xử phúc thẩm, giám đốc thẩm và trong một số việc cụ thể là toà sơ thẩm) với thành phần gồm: hội nghị toàn thể, hội đồng về xét xử các vụ án hình sự và hội đồng về xét xử việc dân sự.

Các Toà án thành phố thuộc tỉnh và toà án quận (là các toà xét xử cấp sơ thẩm).

Các toà án quân sự (là các toà chuyên ngành: gồm các toà quân khu và khu vực là các toà xét xử cấp sơ thẩm, toà án quân sự Cộng hoà Belarus là toà án xét xử cấp phúc thẩm và giám đốc thẩm với thành phần gồm đoàn chủ tịch và hội đồng thẩm phán xét xử hình sự và dân sự).

Toà Tối cao là cơ quan tư pháp cao nhất, xét xử các việc như toà án chung và thực hiện giám sát hoạt động của toà án chung, trong đó có cả toà quân sự. Toà Tối cao giám sát các toà cấp dưới trong việc thi hành các nghị quyết của Hội nghị toàn thể Toà Tối cao (Điều 46 BLTCTA).

Hệ thống Toà kinh tế gồm có:

- các Toà kinh tế cấp tỉnh (thành phố Minsk);
- Toà Kinh tế tối cao Cộng hoà Belarus.

Thông qua hệ thống toà án chung, công dân Cộng hoà Belarus được bảo đảm quyền được toà án bảo vệ trước những xâm hại đối với tính mạng, sức khỏe, danh dự và nhân phẩm, tự do và tài sản cá nhân, các quyền và tự do khác được quy định trong Hiến pháp và các văn bản quy phạm pháp luật, cũng như được bảo vệ trước những hành vi phạm pháp của các cơ quan nhà nước, các tổ chức, cán bộ nhà nước. Thông qua hệ thống toà kinh tế, quyền của các tổ chức và doanh nghiệp tư nhân được toà án bảo vệ trước những xâm hại đối với quyền và lợi ích hợp pháp của họ đã được pháp luật ghi nhận, cũng như trước những hành vi vi phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước và tổ chức khác, các cán bộ nhà nước trong lưu thông dân sự và hành chính.

Người nước ngoài và người không quốc tịch được bảo đảm quyền được toà án bảo vệ như các công dân Cộng hoà Belarus, nếu không có các quy định khác trong Hiến pháp, luật và các thoả thuận quốc tế của Cộng hoà Belarus.

Tại Toà Hiến pháp, Toà Tối cao và Toà Kinh tế tối cao thành lập các hội đồng tư vấn khoa học.

Bổ nhiệm thẩm phán

Chức danh thẩm phán toà án chung và toà án kinh tế có thể bổ nhiệm công dân Cộng hoà Belarus, từ 25 tuổi trở lên, có trình độ đại học chuyên ngành luật và kinh nghiệm công tác trong lĩnh vực liên quan từ 3 năm trở lên. Ứng cử viên thẩm phán không từng bị xét xử và phải trải qua kỳ thi chuyên môn (Điều 94 BLTCTA). Toà Tối cao hoặc Toà Kinh tế tối cao tổ chức kỳ thi sát hạch chuyên môn (Điều 96 BLTCTA). Quyết định về việc tiếp nhận ứng cử viên vào làm việc do hội đồng chuyên môn thông qua. Trong trường hợp khuyết vị trí thì hội đồng chuyên môn đề xuất ứng cử viên bổ khuyết chỗ trống đó và có thể yêu cầu ứng cử viên đi học một khoá đào tạo nghiệp vụ. Điều kiện, thủ tục và nội dung đào tạo thẩm phán toà án chung và toà kinh tế do Bộ Tư pháp phối hợp với Toà Tối cao và Toà Kinh tế tối cao quy định (điều 98). Tất cả các thẩm phán đều phải trải qua sát hạch thường xuyên và ngoài kế hoạch. Đối với các thẩm phán được bổ nhiệm không có thời hạn thì phải trải qua sát hạch 5 năm một lần (Điều 103).

Bộ Quy tắc danh dự của thẩm phán

Quy tắc danh dự của thẩm phán được thông qua tại Đại hội thẩm phán Cộng hoà Belarus lần thứ nhất ngày 5 tháng 12 năm 1997. Theo Bộ Quy tắc này và Hiến pháp, thẩm phán không được sử dụng vị trí công tác của mình để thu lợi cá nhân hoặc để đáp ứng lợi ích của những cá nhân khác. Hành vi của thẩm phán không được tạo ra ấn tượng rằng thẩm phán chịu ảnh hưởng của bên thứ ba.

Xử lý kỷ luật đối với thẩm phán

Theo quy định tại Bộ luật tổ chức toà án và địa vị pháp lý của thẩm phán thì đối với thẩm phán có thể áp dụng các hình thức kỷ luật sau: nhắc nhở, khiển trách, cảnh cáo về hành vi không thực hiện đầy đủ chức trách, hạ bậc chuyên môn của thẩm phán trong thời hạn đến 6 tháng, cách chức. Quyền áp dụng kỷ luật đối với thẩm phán thuộc về Tổng thống, Chánh án Toà Tối cao (đối với thẩm phán các toà án chung), chánh án Toà Kinh tế tối cao (đối với thẩm phán các toà kinh tế), Bộ tư pháp (đối với thẩm phán các toà án chung và toà án kinh tế, trừ chánh án, phó chánh án và các thẩm phán Toà Tối cao và Toà Kinh tế tối cao), Chánh án Toà án cấp tỉnh (Toà án thành phố Minsk) và Toà án quân sự Belarus (đối với thẩm phán các toà cấp tỉnh, trong đó có cả toà án thành phố Minsk, toà án cấp quận (thành phố thuộc tỉnh) và các toà chuyên ngành, toà quân sự Belarus và toà quân sự quân khu), giám đốc Sở Tư pháp các tỉnh, thành phố Minsk (đối với thẩm phán toà án quận (thành phố thuộc tỉnh) và các toà án chuyên ngành) (điều 115 BLTCTA). Chánh án các toà chịu trách nhiệm về việc ban hành quyết định kỷ luật cuối cùng (điều 119). Quyết định kỷ luật nêu trên có thể kháng cáo lên Chánh án hoặc Đoàn chủ tịch Toà án Tối cao và Toà án Kinh tế tối cao (điều 121).

Trong các quy định hiến pháp quan trọng về quyền tư pháp và thực thi quyền tư pháp có thể ghi nhận:

1. Khi tiến thành tố tụng, thẩm phán độc lập và chỉ tuân thủ theo pháp luật. Mọi hành vi can thiệp vào hoạt động của thẩm phán đều bị nghiêm cấm và phải chịu trách nhiệm trước pháp luật (điều 388-392 BLHS). Bên cạnh đó, BLHS cũng quy định trách nhiệm đối với hành vi ban hành bản án hay quyết định trái luật – điều 392 BLHS. Đảm bảo cho sự độc lập của thẩm phán là đối với thẩm phán, cũng như đối với các nhóm cá nhân khác (ví dụ như đại biểu) thủ tục khởi tố vụ án hình sự được quy định rất chặt chẽ trong Bộ luật tố tụng hình sự. Quyết định về khởi tố hình sự đối với thẩm phán chỉ có thể được ban hành bởi Viện trưởng Kiểm sát tối cao Cộng hoà Belarus, Chủ tịch ủy ban điều tra Cộng hoà Belarus,

Chủ tịch ủy ban an ninh quốc gia cộng hòa Belarus, hoặc những người có trách nhiệm thi hành công vụ với sự đồng ý trước của người có thẩm quyền bổ nhiệm thẩm phán (Tổng thống) – khoản 5 điều 468-2 BLTTHS;

2. Thẩm phán không được hoạt động kinh doanh, hoặc công việc khác được trả thù lao, ngoài công tác giảng dạy và nghiên cứu khoa học.

3. Thẩm phán thi hành công vụ trên cơ sở Hiến pháp và các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành phù hợp với Hiến pháp.

Khi xét xử một vụ việc cụ thể, thẩm phán có thể ra kết luận về tính không hợp hiến của một văn bản quy phạm pháp luật, thẩm phán sẽ quyết định theo Hiến pháp và đặt ra vấn đề về việc công nhận văn bản quy phạm đó không hợp hiến theo thủ tục.

4. Các vụ việc được xét xử tại tòa (trước tiên là yêu cầu đối với tố tụng hình sự) với thành phần hội đồng xét xử gồm một thẩm phán và hai hội thẩm nhân dân, trong một số trường hợp theo quy định của pháp luật thì tòa xử với thành phần chỉ với một thẩm phán.

Hội đồng xét xử chỉ gồm một Thẩm phán:

1) Giải quyết vấn đề liên quan đến việc đưa vụ việc ra xét xử và chuẩn bị cho phiên xử;

2) Xét xử những tội phạm và mức hình phạt cao nhất quy định trong BLHS là không quá 10 năm tù, trừ một số trường hợp phạm tội vị thành niên.

3) Giải quyết vấn đề liên quan đến thì hành bản án.

Hội đồng xét xử gồm một thẩm phán và hai hội thẩm nhân dân xét xử các vụ việc:

1) Những tội phạm mà pháp luật hình sự xem xét mức án trên 10 năm tù hoặc tử hình;

2) Tội phạm vị thành niên.

Việc xét xử ở cấp phúc thẩm cho Hội đồng, gồm ba thẩm phán thực hiện, ở cấp giám đốc thẩm thì thành phần Hội đồng ít nhất phải có ba thẩm phán (điều 32 BLTTHS);

Phiên xét xử được tiến hành công khai. Phiên hình sự chỉ được tiến hành xử kín khi liên quan đến lợi ích đảm bảo bảo vệ bí mật quốc gia và những bí mật khác được pháp luật bảo vệ, cũng như là các tội phạm mà người phạm tội ở tuổi vị thành niên, chưa đủ 16 tuổi, các tội xâm hại tình dục, và các vụ việc khác với mục đích ngăn chặn việc công bố các thông tin nhạy cảm của các bên trong vụ việc hoặc những thông tin hạ thấp nhân phẩm của họ; trong trường hợp với mục đích bảo vệ an toàn cho người bị hại, nhân chứng hoặc những người khác tham gia vào quá trình tố tụng, người nhà, người thân họ hàng của họ.

Việc xét xử kín được thực hiện với việc tuân thủ các quy định về thủ tục tố tụng. Với những vụ xét xử kín thì chỉ được công khai phần kết luận của bản án, quyết định, nghị quyết của tòa (điều 26 BLTTHS);

Hoạt động xét xử được thực hiện trên cơ sở tranh tụng và bình đẳng giữa các bên cáo trạng và bào chữa.

Chức năng cáo trạng, bào chữa và tiến hành xét xử là tách bạch, không thể một cơ quan hay một cá nhân có thẩm quyền có tất cả các chức năng đó.

Các bên trong phiên xử có quyền ngang nhau trong việc đưa ra và nghiên cứu bằng chứng, các kiến nghị, ý kiến về bất kỳ vấn đề nào có ý nghĩa đối với vụ việc hình sự và sự tham gia vào tranh tụng tại tòa.

Về phần mình, tòa án có trách nhiệm tạo điều kiện cho các bên thực hiện quyền và nghĩa vụ trong tố tụng của mình.

Các phán quyết của tòa án có hiệu lực bắt buộc đối với tất cả công dân và người có thẩm quyền.

Các bên và các cá nhân tham gia vào tố tụng có quyền kháng cáo quyết định, bản án và các nghị quyết khác của tòa theo trình tự thủ tục được quy định tại BLTTHS và theo các cấp xét xử.

Những vấn đề để hoàn thiện tổ chức tòa án và hệ thống tư pháp:

1. Mở rộng lĩnh vực giám sát tư pháp đối với tính hợp pháp của các hoạt động và quyết định của cơ quan khởi tố hình sự (trong hình thức tiền tố tụng, làm hạn chế quyền hiến định của công dân và trong hình thức hậu kiểm – theo đơn kháng cáo đối với các hoạt động và quyết định tố tụng đã được thực hiện).

2. Khi ra quyết định thẩm phán không phải hành động theo mệnh lệnh hay chỉ đạo của bất cứ bên thứ ba nào, trong cũng như ngoài nhân quyền tư pháp (khoản 64 Kết luận số 1 (2001) của Hội đồng tư vấn thẩm phán châu Âu (CCJE) về tiêu chuẩn độc lập của các cơ quan tư pháp). Hội đồng tư vấn đã chỉ ra những nguy cơ đe dọa tính độc lập của hệ thống tòa án được bắt nguồn từ chính trong hệ thống cấp bậc của hệ thống tòa án. Tính độc lập của hệ thống tòa án không chỉ phụ thuộc vào sự tự do không bị ảnh hưởng từ bên ngoài, mà còn phụ thuộc vào sự tự do trước những ảnh hưởng quá mức mà nguyên nhân của hiện tượng này trong nhiều trường hợp chính là quan điểm của các thẩm phán khác. Các thẩm phán cần phải được tự do hoàn toàn khi xem xét vụ việc một cách vô tư, phù hợp với lương tâm của mình và với các sự kiện thực tế, cũng như phù hợp với các quy định của pháp luật hiện hành¹⁹.

Chánh án có quyền thực hiện giám sát chất lượng xét xử của các thẩm phán ngoài trình tự tố tụng không phù hợp với sự độc lập bên trong của tòa án theo những tiêu chuẩn quốc tế, điều chỉnh hoạt động xét xử. Điểm nguyên tắc ở đây là trong quá trình thực hiện trách nhiệm của mình, thẩm phán không phải là người phục vụ của bất kỳ ai; trong đó thẩm phán thực hiện chức năng của nhà nước. Như vậy thẩm phán chỉ phụ thuộc vào luật và chịu trách nhiệm trước pháp luật. Với dẫn chứng về quy định kể trên, có thể đưa ra kết luận là theo tiêu chuẩn quốc tế thì Chánh án tòa án quận (thành phố thuộc tỉnh), tòa quân sự khu vực phải bị tước một số thẩm quyền đã được xem xét.

3. Kháng nghị tư pháp và các cấp kháng nghị tư pháp. Ở Cộng hòa Belarus không có hệ thống kháng nghị và các tòa kháng nghị. Chỉ có một số yếu tố có mang một phần kháng nghị trong khuôn khổ tố tụng ở cấp phúc thẩm (điều 386-396 BLTTHS);

4. Áp dụng tố tụng đối với người chưa thành niên, định hướng vào việc áp

¹⁹ Kết luận số 1 (2001) của Hội đồng tư vấn thẩm phán châu Âu về các tiêu chuẩn độc lập của các cơ quan tư pháp và nhiệm kỳ thẩm phán.

dụng những biện pháp phục hồi và phòng ngừa cho người chưa thành niên trong những xung đột với pháp luật hình sự;

5. Công nhận việc không tuân thủ các quy định về cấp xét xử vụ án hình sự là vi phạm pháp luật về tố tụng hình sự và cần phải hủy bản án vô điều kiện.

2.2. Các cơ quan khởi tố, điều tra hình sự (cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền)

Theo k.48 điều 6 BLTTHS khởi tố hình sự là hoạt động tố tụng do các cơ quan điều tra, các cá nhân tiến hành điều tra, các điều tra viên, kiểm sát viên, công tố viên tư nhân tiến hành nhằm xác định các sự kiện và hoàn cảnh thực hiện các hành vi nguy hiểm cho xã hội, do pháp luật hình sự quy định, xác định đối tượng thực hiện hành vi đó và để đảm bảo việc áp dụng đối với đối tượng đó các hình phạt hoặc các biện pháp trách nhiệm hình sự khác hoặc các biện pháp an ninh và chữa bệnh.

Theo quy định tại điều 27 BLTTHS cơ quan khởi tố hình sự trong phạm vi thẩm quyền của mình có nghĩa vụ:

- Khởi tố vụ án hình sự trong trường hợp tìm ra dấu hiệu tội phạm, triển khai tất cả các biện pháp theo quy định của pháp luật nhằm xác định hành vi nguy hiểm cho xã hội, tìm ra người có hành vi phạm tội và áp dụng hình phạt đối với tội phạm và bồi hoàn tổn thất cho người bị hại;

- Đảm bảo cho người bị hại được tiếp cận với tư pháp và thực hiện các biện pháp về bảo đảm bồi thường thiệt hại.

Cơ quan khởi tố hình sự thực hiện các thẩm quyền của mình không phụ thuộc vào bất kỳ một cơ quan, hay cá nhân nào và phải tuân thủ chặt chẽ các yêu cầu của BLTTHS.

Nghiêm cấm sự tác động dưới bất kỳ hình thức nào lên cơ quan khởi tố hình sự với mục đích cản trở việc nghiên cứu một cách đầy đủ, toàn diện, khách quan các thông tin vụ án và bị truy cứu trách nhiệm theo quy định của pháp luật (xem Chương 34 BLHS – tội phạm chống tư pháp).

Các yêu cầu của cơ quan khởi tố hình sự, phù hợp với các quy định của pháp luật, có hiệu lực bắt buộc thực hiện đối với tất cả các tổ chức, cá nhân cán bộ và công dân.

Người buộc tội là cá nhân - chủ thể của khởi tố hình sự

Thực tế đã chứng minh rằng người buộc tội là cá nhân không phải lúc nào cũng có thể trình ra tòa những chứng cứ cần thiết, khẳng định quan điểm của người buộc tội về vụ việc, thậm chí là không thể làm được việc chỉ rõ ra những chứng cứ. Vì vậy đôi khi thẩm phán trở thành cán bộ điều tra, độc lập và chuẩn bị đầy đủ hồ sơ vụ việc cho phiên xét xử (yêu cầu những tài liệu cần thiết...) để sau này chính thẩm phán là người ban hành bản án. Hoạt động này của tòa án đã vi phạm nguyên tắc bình đẳng giữa các bên và đã giao cho tòa án một số chức năng không phải thuộc thẩm quyền của tòa. Chúng tôi cho rằng, việc từ chối điều tra sơ bộ đối với vụ việc đã làm giảm đi ở mức độ nào đó quyền của người bị hại, mà không thể tránh khỏi khi tiến hành thu thập chứng cứ nếu không có sự giúp đỡ của các cơ quan nhà nước khởi tố hình sự. Do vậy, việc quy định trong BLTTHS thủ tục khởi tố vụ án hình sự của người buộc tội là cá nhân đã tước đi khả năng tiếp cận tư pháp

của nhiều công dân và khả năng bảo vệ bằng tư pháp các quyền bị vi phạm của mình.

Bởi vậy pháp luật cần phải quy định một quy trình duy nhất khởi tố vụ án hình sự đối với các tội được liệt kê tại Điều 33 BLHS, không thể khác khi đơn tố cáo của người bị hại được gửi tới cơ quan có nhiệm vụ khởi tố hình sự, mà không phải là gửi trực tiếp lên tòa án, và được điều tra theo trình tự thủ tục chung. Bên cạnh đó cũng cần đảm bảo việc nghiên cứu toàn diện, đầy đủ và khách quan các tình tiết vụ việc, cần thiết cho việc xét xử đúng tại phiên tòa.

Cải cách trong hoạt động điều tra ở Cộng hòa Belarus

Một cơ quan khởi tố hình sự mới được thành lập theo Lệnh của Tổng thống số 409 ngày 12/9/2011 “Về thành lập Ủy ban điều tra Cộng hòa Belarus” bằng việc tách bộ phận điều tra ra khỏi các cơ quan kiểm sát, nội vụ và Vụ điều tra tài chính của Ủy ban kiểm tra quốc gia. Cơ quan khởi tố hình sự và điều tra ban đầu bắt đầu công việc của mình từ ngày 1/1/2012.

Theo chương trình cải cách đang được tiến hành thì bộ phận điều tra được giữ nguyên tại hệ thống Ủy ban an ninh quốc gia Cộng hòa Belarus (KGB). Ủy ban an ninh quốc gia có thẩm quyền điều tra đối với những việc không lớn và tội phạm theo quy định của các điều 124-126, 228, 229, 289-209-1, 356-361, 371 và 373-375 Bộ luật hình sự²⁰

Luật của Cộng hòa Belarus số 403-3 ngày 13/6/2012 “Về Ủy ban điều tra Cộng hòa Belarus” đã quy định cơ sở pháp lý và tổ chức hoạt động của Ủy ban điều tra, nhiệm vụ và quyền hạn, cũng như trách nhiệm và quyền, những đảm bảo về bảo vệ bằng pháp luật và xã hội đối với nhân viên của Ủy ban.

Những nhiệm vụ cơ bản của Ủy ban điều tra là:

- Điều tra tội phạm một cách toàn diện, đầy đủ, khách quan và kịp thời phù hợp với trình tự được pháp luật tổ tụng hình sự quy định;
- Bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức bảo vệ lợi ích nhà nước và xã hội, tuân thủ pháp chế khi thẩm định các đơn tố giác và tin báo về tội phạm, khởi tố vụ án hình sự, tiến hành các hoạt động điều tra ban đầu;
- Hoàn thiện công tác điều tra, áp dụng vào thực tế các thành tựu nghiên cứu khoa học và kỹ thuật, những kinh nghiệm quý, các hình thức tiên tiến và các biện pháp tổ chức điều tra ban đầu.
- Tìm ra vi phạm pháp luật, nguyên nhân và điều kiện phạm tội, và biện pháp khắc phục.

Trong hệ thống điều tra trước giai đoạn cải cách, điều tra viên, chủ thể tham gia vào quá trình tố tụng chỉ hình thức là một cá nhân tố tụng độc lập. Vấn đề khó khăn ở đây là các tổ chức điều tra là đơn vị thuộc cơ cấu của Viện kiểm sát, cơ

²⁰ Nếu trong quá trình điều tra phát hiện ra tội phạm mà việc điều tra vụ án đó lại thuộc thẩm quyền của cơ quan điều tra khác, thì việc điều tra do cơ quan đang tiến hành tiếp tục thực hiện hoặc do kiểm sát viên quyết định.

Trong trường hợp gộp việc xét xử vụ việc một hay nhiều người phạm tội do các cơ quan khác nhau tiến hành điều tra thì việc điều tra sẽ do cơ quan đầu tiên khởi tố vụ án (về mặt thời gian) tiến hành hoặc do kiểm sát viên quyết định (điều 182 BLTTHS).
Như vậy, có thể khẳng định ở Belarus đã hình thành hệ thống duy nhất tập trung các cơ quan điều tra hình sự tiến hành việc điều tra trước khi xét xử.

quan nội vụ, điều tra tài chính của Ủy ban kiểm tra nhà nước ở Cộng hòa Belarus. Bởi vậy, điều tra viên phụ thuộc trực tiếp vào lãnh đạo của các cơ quan này.

Do các điều tra viên trực thuộc các bộ, ngành khác nhau nên đã không thể hình thành một thực tiễn áp dụng thống nhất, và những cách tiếp cận về tổ chức hoạt động điều tra ban đầu, dẫn đến những tranh cãi giữa các bộ ngành, làm giảm hiệu quả và chất lượng hoạt động điều tra vụ án hình sự. Do chỉ số hiệu quả công việc của cơ quan điều tra hình thành từ kết quả của hoạt động điều tra, truy nã, được thể hiện trong những quyết định tố tụng cụ thể của điều tra viên, vì vậy các đơn vị thường quyết định về phía các đơn vị điều tra là cấp dưới của các thủ trưởng cơ quan điều tra. Bởi vậy mà một hiện tượng mang tính quy luật là cứ 10 trường hợp được trắng án trong các bản án năm 2011 thì có một trường hợp vi phạm quy định Luật Cộng hòa Belarus “Về hoạt động điều tra truy nã”.

Trong hoạt động của các cơ quan điều tra ban đầu có nhiều sai phạm mang tính hệ thống, trong đó có thể kể đến:

- Sự phụ thuộc không mang tính chất tố tụng của các điều tra viên vào lãnh đạo của các Bộ, ngành, vì vậy tạo ra điều kiện cho sự hiện diện những cáo trạng lệch hướng.

- Không đảm bảo chất lượng hoạt động điều tra ban đầu, trong đó có nguyên nhân điều tra viên phải thực hiện các nhiệm vụ chuyên môn, gắn với việc giải quyết các nhiệm vụ của Bộ, ngành mình.

- Không có những hình thức và biện pháp nhất định tổ chức hoạt động điều tra ban đầu đối với tội phạm, trong đó tội phạm liên quan đến hoạt động quản lý, đảm bảo giám sát tố tụng, đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ cho cán bộ điều tra;

- Phân tán nguồn cán bộ;

- Tranh cãi giữa các bộ, ngành về thẩm quyền điều tra vụ việc;

- Uy tín của điều tra viên giảm sút;

- Tăng liên tục các bộ máy hành chính và tăng cơ cấu của nhiều cơ quan bảo vệ pháp luật khác nhau;

- Chưa hoàn thiện Chỉ tiêu đánh giá hoạt động của các đơn vị điều tra thuộc các bộ, ngành.

Trong thực tế nhiều năm trở lại đây, các điều tra viên phụ thuộc vào lãnh đạo của các Bộ, ngành, họ đã thông qua nhiều quyết định tố tụng không có cơ sở pháp lý để phù hợp với lợi ích của Bộ, ngành mình và như vậy đã vi phạm trên thực tế quy định của luật về tính độc lập tố tụng của điều tra viên.

Tăng thẩm quyền của kiểm sát viên với tư cách là chủ thể thực hiện khởi tố hình sự.

Mặc dù các cơ quan điều tra đã tách ra khỏi hệ thống kiểm sát, kiểm sát viên trở thành nhân vật trung tâm trong giai đoạn khởi tố trước khi đưa vụ việc ra xét xử. Kiểm sát viên có những thẩm quyền đặc biệt sau:

Thứ nhất, kiểm sát viên có thể tiến hành toàn bộ điều tra ban đầu. Khoản 4 điều 34 BLTTHS quy định: “Trước khi xét xử, trên cơ sở hồ sơ vụ việc, kiểm sát viên có quyền khởi tố vụ án hình sự, tiếp nhận vụ việc để xem xét, điều tra với

thẩm quyền của điều tra viên hoặc uỷ quyền cho kiểm sát viên cấp dưới hoặc cơ quan điều tra tiến hành điều tra; từ chối khởi tố vụ án”.

Thứ hai, kiểm sát viên thực hiện giám sát toàn diện tính hợp pháp, có cơ sở và bằng chứng của hoạt động khởi tố hình sự và buộc tội một người có hành vi phạm tội. Cần phải nhấn mạnh rằng, chỉ kiểm sát viên phải chịu trách nhiệm về việc đưa ra quyết định về chuyển hồ sơ vụ án ra toà sau khi hoàn thành điều tra sơ bộ và có trách nhiệm giữ quyền công tố tại toà. Vì vậy kiểm sát viên thực hiện khởi tố hình sự từ vị thế giám sát quá trình tố tụng với mục đích đảm bảo cho các hoạt động điều tra ban đầu, các hình thức và phương tiện thực hiện điều tra trước khi đưa vụ án ra xét xử phù hợp với các yêu cầu các quy định của pháp luật tố tụng và pháp luật thực định. Khoản 4 điều 34 cũng quy định: “kiểm sát viên thực hiện giám sát hoạt động điều tra vụ án hình sự của các cơ quan điều tra, điều tra viên; chỉ đạo và giám sát đối với hoạt động điều tra của kiểm sát viên cấp dưới”.

Chức năng của cơ quan điều tra (thủ trưởng cơ quan điều tra) và người có thẩm quyền tiến hành điều tra.

Điều 37 BLTTHS quy định cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền theo quy định của pháp luật tiến hành điều tra gồm:

- 1) Bộ Nội vụ Cộng hoà Belarus²¹, các cơ quan nội vụ địa phương
- 2) Các cơ quan an ninh quốc gia²² - với những việc hình sự mà pháp luật quy định thẩm quyền điều tra;
- 3) Thủ trưởng các quân khu, thủ trưởng các đơn vị biên phòng - với các vụ án hình sự mà người phạm tội là quân nhân, là công dân phục vụ trong các cơ quan của quân đội;
- 4) Thủ trưởng các đơn vị, nơi thi hành án hình sự với hình thức phạt tù, tạm giam tạm giữ - với những tội xâm phạm quy trình công vụ do các nhân viên của các cơ quan này gây ra, cũng như các tội phạm khác xảy ra trong phạm vi địa bàn quản lý của cơ quan này.
- 5) Uỷ ban biên giới quốc gia, các cơ quan của uỷ ban ở địa phương - với những hành vi phạm tội trong quá trình thực thi nhiệm vụ của các cơ quan biên phòng.
- 6) Cơ quan hải quan - đối với những vụ buôn lậu, xuất khẩu trái phép, trốn lậu thuế quan.
- 7) Cơ quan điều tra tài chính thuộc Uỷ ban kiểm tra nhà nước²³ - với những tội phạm theo quy định tại các điều 224-227, 233-235, 237-245, 247-261-1 của BLHS
- 8) Cơ quan giám sát phòng cháy - với các việc vi phạm quy định phòng chống cháy nổ.
- 9) Thuyền trưởng các tàu biển, tàu đường sông, cơ trưởng các máy bay ở ngoài địa phận Belarus - với những vụ việc xảy ra trên tàu, thuyền, máy bay.

²¹ Hoạt động của công an được quy định tại Luật số 263-3 ngày 17/7/2007 “Về các cơ quan nội vụ Cộng hoà Belarus”.

²² Hoạt động của Uỷ ban an ninh quốc gia (KGB) được điều chỉnh tại Luật số 102-3 ngày 3/12/1997 “Về các cơ quan an ninh quốc gia Cộng hoà Belarus”.

²³ Hoạt động của Uỷ ban kiểm tra nhà nước được quy định tại Luật số 142-3 ngày 4/7/2012 “Về Uỷ ban kiểm tra nhà nước Cộng hoà Belarus”.

10) Trường cơ quan đại diện ngoại giao và lãnh sự Belarus ở nước ngoài - với các tội phạm xảy ra trên phạm vi cơ quan đại diện ngoại giao và lãnh sự.

Tuỳ theo tính chất tội phạm, cơ quan điều tra và người có thẩm quyền điều tra có quyền:

- 1) Tiếp nhận, đăng ký và giải quyết đơn tố cáo và thông báo về tội phạm đã, đang và sẽ xảy ra;
- 2) Tiến hành xác minh đơn tố cáo và thông báo về tội phạm và đưa ra quyết định phù hợp với điều 174 BLTTHS;
- 3) Tiến hành các hoạt động điều tra và hoạt động tố tụng khác;
- 4) Tiến hành các biện pháp nghiệp vụ điều tra, truy nã và các biện pháp khác nhằm phát hiện tội phạm, xác định người phạm tội, cũng như phòng, chống tội phạm xảy ra (khoản 2 điều 37 BLTTHS).

Hoạt động của cơ quan điều tra khởi tố hình sự

1. Trên cơ sở đơn tố giác và tin báo về tội phạm thủ trưởng cơ quan điều tra uỷ quyền cho người có trách nhiệm thực hiện xác minh thông tin, với những vụ việc đã được khởi tố thì tiến hành công tác điều tra, thẩm tra hồ sơ, tài liệu vụ án, chỉ thị về việc thực hiện các biện pháp nghiệp vụ điều tra và các hoạt động tố tụng; giao hồ sơ tài liệu vụ án cho người khác điều tra; có quyền tự mình điều tra; chuyển đơn tố giác và thông tin về tội phạm cùng với toàn bộ hồ sơ xác minh các dấu hiệu tội phạm tới cơ quan điều tra ban đầu.

2. Thủ trưởng cơ quan điều tra chấp thuận quyết định về khởi tố vụ án hoặc không khởi tố vụ án của người tiến hành điều tra, về tạm giữ và về kéo dài thời gian giải quyết đơn tố giác và thông tin về tội phạm.

Khối lượng, phạm vi thủ tục tố tụng của các cơ quan điều tra được quy định cụ thể tại điều 186 BLTTHS:

1. Khi có các dấu hiệu phạm tội, cơ quan điều tra chuyển đơn tố giác hoặc thông tin và các tài liệu xác minh liên quan theo thủ tục quy định tại Điều 182 BLTTHS hoặc khởi tố vụ án.

Theo quy định của BLTTHS, người tiến hành điều tra đối với các việc đã khởi tố phải tiến hành đồng thời những hoạt động tố tụng khác nhằm xác định dấu vết tội phạm, cụ thể: kiểm tra, khám xét, thu giữ, tịch thu tài sản, thư tín, các cuộc ghi âm đối thoại, xét hỏi nghi can, thẩm vấn người bị hại, nhân chứng, tạm giữ đối tượng, lấy mẫu để so sánh, giám định.

Trong trường hợp này cơ quan điều tra phải thông báo ngay tới viện kiểm sát.

2. Sau khi hoàn thành những thủ tục tố tụng và điều tra nhanh đối với vụ việc đã khởi tố, trong thời hạn 10 ngày cơ quan điều tra phải chuyển vụ việc cho điều tra viên.

3. Sau khi đã chuyển vụ việc cho điều tra viên, cơ quan điều tra chỉ có thể tiến hành các thủ tục điều tra và thủ tục tố tụng khác theo sự uỷ quyền của điều tra viên. Trong trường hợp đã chuyển giao vụ việc cho điều tra viên, nhưng chưa thể xác định được người phạm tội thì cơ quan điều tra phải tiến hành truy nã người phạm tội và thông báo kết quả cho điều tra viên.

2.3 Kiểm sát và hệ thống cơ quan kiểm sát (tổ chức, chức năng và nhiệm vụ, thẩm quyền, cơ chế bổ nhiệm và miễn nhiệm chức danh)

Những yêu cầu chung

Hiện nay trên thế giới tồn tại 2 mô hình kiểm sát, mà chức năng của cơ quan này được quy định bởi những đặc thù trong hệ thống pháp luật và cơ cấu tổ chức của cơ quan nhà nước ở mỗi quốc gia. Ở mô hình thứ nhất, kiểm sát trước hết là cơ quan khởi tố hình sự và giữ quyền công tố, còn mô hình thứ hai – là cơ quan giám sát sự tuân thủ pháp luật.

Theo mô hình thứ nhất thì chức năng của kiểm sát bao gồm khởi tố người có hành vi phạm tội, giữ quyền công tố tại tòa, giám sát tuân thủ pháp luật trong hoạt động của cơ quan điều tra, cũng như trong hoạt động giam giữ người phạm tội tại các trại giam. Mô hình này được áp dụng ở hầu hết các nước trong hệ thống pháp luật châu Âu lục địa. Ở Mỹ, mô hình này là viện công tố và còn tại Anh là ủy ban điều tra hoàng gia.

Với mô hình thứ hai thì viện kiểm sát là một cơ quan có nhiều chức năng, trong đó chức năng chính là kiểm sát thi hành pháp luật. Bên cạnh đó, viện kiểm sát vẫn thực hiện điều tra, khởi tố hình sự và các thủ tục tố tụng và kiểm sát hoạt động điều tra và giữ quyền công tố tại tòa cùng với các chức năng kiểm sát khác. Mô hình này được áp dụng tại Belarus, Nga, Kazakhtan, Bungary, Thụy Điển, Rumani, Trung Quốc, Cuba, Brasil, Colombia, Venezuela và một loạt các quốc gia khác, trong đó có Việt Nam.

Trong Khuyến nghị của Nghị viện Châu Âu “Về vai trò của kiểm sát trong xã hội dân chủ, dựa trên tính tối cao của pháp luật”²⁴, đã nhận định: “Thẩm quyền và trách nhiệm của kiểm sát cần phải được giới hạn trong nhiệm vụ điều tra khởi tố hình sự và giữ vai trò chung trong việc bảo vệ lợi ích công cộng trong tư pháp hình sự, được tổ chức độc lập và hiệu quả trong hệ thống các cơ quan nhà nước để có thể thực hiện được bất kỳ chức năng nào”.

Hội đồng Bộ trưởng châu Âu lại không nhất trí với Khuyến nghị trên mà nhấn mạnh rằng sự phong phú về mô hình kiểm sát ở các nước gắn liền với truyền thống pháp luật của các quốc gia, sự khác nhau trong tổ chức hệ thống tư pháp hình sự. Mỗi một hệ thống lại có cơ chế kim chế và đối trọng, do vậy thật khó để xem xét mỗi yếu tố thành viên một cách riêng biệt, như vai trò của kiểm sát tách ra khỏi các yếu tố khác trong hệ thống. Ngoài ra Hội đồng bộ trưởng cũng không thấy có cơ sở để yêu cầu bãi bỏ chức năng kiểm sát thi hành pháp luật ở những nước châu Âu kể trên, nơi mà chức này vẫn được thực hiện hay việc cấm kiểm sát thực hiện những chức năng vượt ra ngoài khuôn khổ tố tụng, đây là điều đã được thừa nhận ở nhiều quốc gia.

Phân tích về các quy định trong các văn bản pháp luật quốc tế, có thể thấy sự phát triển của kiểm sát trong thế giới hiện đại có những đặc trưng sau:

- Nỗ lực khẳng định những tiêu chuẩn chung cho hoạt động kiểm sát;
- Giữ gìn mô hình đa dạng về tổ chức và chức năng của viện kiểm sát, thể hiện sự phong phú và đặc thù của các hệ thống pháp luật quốc gia.

²⁴ Được Hội đồng nghị viện châu Âu thông qua ngày 27/5/2003

Phù hợp với xu thế phát triển chung và truyền thống sẵn có, cơ quan kiểm sát của Cộng hòa Belarus nhân danh nhà nước thực hiện kiểm sát thì hành chính xác và thống nhất các văn bản quy phạm pháp luật trên lãnh thổ Cộng hòa Belarus, và thực hiện chức năng điều tra khởi tố hình sự và giữ quyền công tố tại tòa.

Hoạt động của viện kiểm sát được quy định tại Chương 7 (điều 125-128) Hiến pháp Cộng hòa Belarus. Hệ thống kiểm sát cộng hòa Belarus được tổ chức thống nhất từ, các viện kiểm sát cấp dưới phải chấp hành viện kiểm sát cấp trên và Viện kiểm sát tối cao.

Viện trưởng kiểm sát tối cao và các kiểm sát viên cấp dưới thực hiện kiểm sát việc tuân thủ chính xác và thống nhất các luật, sắc lệnh, lệnh... việc thi hành các phán quyết của tòa án về việc dân sự, hình sự, hành chính, kiểm sát tuân thủ pháp luật của hoạt động điều tra tội phạm, tính hợp pháp của các phán quyết của tòa án về việc dân sự, hình sự và hành chính. Theo quy định của BLTTHS thì viện kiểm sát thực hiện chức năng khởi tố hình sự, điều tra ban đầu và giữ quyền công tố tại tòa.

Theo quy định của Luật “Về viện kiểm sát Cộng hòa Belarus” ngày 8/5/2007 số 220-3, viện kiểm sát phổ hợp hoạt động bảo vệ pháp luật của các cơ quan nhà nước, thực hiện phòng chống tội phạm và tham nhũng, và cả hoạt động phòng chống tội phạm của các tổ chức tham gia phòng chống tội phạm

Với Lệnh số 644 ngày 17/12/2007 của Tổng thống thì viện kiểm sát được chấp thuận là cơ quan nhà nước có trách nhiệm chống tham nhũng.

Viện trưởng kiểm sát tối cao và các viện kiểm sát địa phương và kiểm sát chuyên ngành có trách nhiệm phối hợp hoạt động của tất cả các cơ quan nhà nước, tham gia vào phòng chống tội phạm và tham nhũng, thông qua hoạt động phối hợp ở cấp trung ương, cấp tỉnh (thành phố Minsk) và ở cấp quận, huyện. Hoạt động phối hợp gồm: thu thập số liệu, phân tích hiệu quả của các biện pháp đã thực hiện, phối hợp hoạt động của các cơ quan nhà nước liên quan và cơ quan bị giám sát, chuẩn bị dự án luật, tổ chức hệ thống phòng chống tham nhũng và kiểm sát việc thực hiện các biện pháp phòng, chống tội phạm và tham nhũng²⁵.

Tại Viện kiểm sát tối cao thành lập Vụ chuyên trách về phòng chống tham nhũng gồm hai phòng (9 kiểm sát viên và 7 kiểm sát viên). Vụ chuyên môn này có nhiệm vụ điều tra các tội phạm tham nhũng và có trách nhiệm phòng chống tham nhũng và phối hợp phòng chống tham nhũng với các cơ quan nhà nước khác²⁶.

Theo quy định tại Chương trình đấu tranh phòng chống tội phạm và tham nhũng năm 2010-2012 thì các cơ quan chịu trách nhiệm thực hiện những nhiệm vụ cụ thể phải báo cáo kết quả với Viện trưởng kiểm sát tối cao. Viện trưởng Kiểm sát tối cao hàng năm báo cáo Tổng thống về tình hình thực hiện chương trình về phòng chống tham nhũng.

²⁵ Khái niệm “tham nhũng” được quy định trong Luật “Về phòng chống tham nhũng” của Cộng hòa Belarus ngày 20/7/2006. Theo quy định tại điểm 2 khoản 1 điều 1 của luật này thì tham nhũng là: (1) “hành vi cố ý vi phạm pháp luật của người có chức vụ quyền hạn lợi dụng chức vụ quyền hạn để nhận tài sản và các lợi ích khác để vụ lợi cho mình hoặc cho người thứ ba”; (2) “hành vi mua chuộc người có chức vụ quyền hạn bằng việc tặng tài sản hoặc các lợi ích khác để những người có chức vụ, quyền hạn thực hiện hành vi hoặc không thực hiện hành vi khi thi hành công vụ”.

²⁶ Trong số các văn bản có ý nghĩa quan trọng đối với đấu tranh phòng chống tham nhũng có thể kể đến Luật “Về công vụ ở Cộng hòa Belarus” (2003), Luật “Về các biện pháp ngăn chặn hợp pháp hóa thu nhập do phạm tội mà có, cung cấp tài chính cho hoạt động khủng bố” (2000), Luật “Về kê khai thu nhập và tài sản cá nhân” (2003).

Các cơ quan chủ chốt thực hiện phòng chống tham nhũng ở Belarus gồm có:

- Viện Kiểm sát tối cao;
- Bộ Nội vụ (công an);
- Ủy ban kiểm tra quốc gia (điều tra tài chính);
- Ủy ban an ninh quốc gia (KGB)

Theo quy định tại điều 126 Hiến pháp, Viện trưởng Kiểm sát tối cao do Tổng thống bổ nhiệm với sự chấp thuận của Hội đồng cộng hòa (Thượng viện Quốc hội). Kiểm sát viên cấp dưới do Viện trưởng Kiểm sát tối cao bổ nhiệm. Điều 127 Hiến pháp quy định kiểm sát viên độc lập khi thực hiện công vụ và quy định Viện trưởng Kiểm sát tối cao chịu trách nhiệm trước Tổng thống.

Tuyển dụng và đào tạo kiểm sát viên

Chức danh kiểm sát viên có thể được bổ nhiệm cá nhân có bằng đại học luật, 25 tuổi và có thâm niên công tác trong các cơ quan kiểm sát trên 3 năm (điều 48 Luật về Viện kiểm sát). Người lần đầu tiên nhận công tác ở viện kiểm sát, trải qua chuyên môn và trải qua tập sự theo Quy chế công tác tại các Viện kiểm sát Cộng hòa Belarus. Trong một số trường hợp có thể được miễn các điều kiện nói trên (điều 49). Trường bồi dưỡng và nâng cao nghiệp vụ thẩm phán, cán bộ cơ quan kiểm sát và tòa án và cơ quan tư pháp đảm nhiệm việc đào tạo và nâng cao trình độ cho các cán bộ ngành kiểm sát. (điều 57).

Những vấn đề về hoàn thiện chức năng của các cơ quan kiểm sát về kiểm sát tuân thủ pháp luật dựa trên nguyên tắc tối thượng pháp luật.

1. Nhiệm vụ của Viện kiểm sát Cộng hòa Belarus là đảm bảo tính tối thượng của pháp luật, pháp chế và trật tự pháp luật, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân và tổ chức, cũng như lợi ích xã hội và lợi ích nhà nước (khoản 1 điều 4 Luật về viện kiểm sát). Với mục tiêu hoàn thành các nhiệm vụ này, Viện kiểm sát Cộng hòa Belarus tham gia và hoạt động xây dựng pháp luật và hoàn thiện thực tiễn thi hành pháp luật. Viện trưởng Viện kiểm sát tối cao Cộng hòa Belarus, các Phó Viện trưởng, viện trưởng các kiểm sát viên ở địa phương và các viện kiểm sát chuyên ngành và các viện phó có quyền gửi đề xuất đến cơ quan xây dựng pháp luật về thông qua (ban hành), sửa đổi, bổ sung, giải thích hoặc tuyên bố hết hiệu lực đối với văn bản quy phạm pháp luật (điều 13)

Khả năng thực hiện chức năng lập pháp phụ thuộc phần lớn vào sáng kiến lập pháp của viện kiểm sát. Tuy nhiên, trước đây quyền này đã được quy định, nhưng hiện nay viện kiểm sát không có quyền này.

2. Nghiêm cấm sử dụng chứng cứ thu được bằng hành vi vi phạm pháp luật, BLTTHS Cộng hòa Belarus không quy định thủ tục xác định chứng cứ không được chấp nhận và loại bỏ khỏi quá trình tố tụng hình sự, cũng như thẩm quyền của kiểm sát viên khởi tố vụ án theo thủ tục này hoặc tham gia vào thủ tục này. Cho đến nay, xác định chứng cứ không được chấp nhận thuộc thẩm quyền của tòa án trong bản án với việc nêu rõ những vi phạm đã đề xảy ra, và thường là cơ sở để bản án tuyên trắng án.

3. Việc đình chỉ tố tụng khi người bị hại hoà giải với bị cáo cần phải được áp dụng đối với các án hình sự đối với tội phạm theo quy định tại điều 33 BLTTHS theo đơn của bị hại, không phụ thuộc vào việc vụ án khởi tố trên cơ sở đơn của bị

hại do cơ quan kiểm sát.

4. Người bị hại có quyền công tố tại toà đối với những vụ được khởi tố trên cơ sở đơn của chính người bị hại với các điều kiện sau:

- a) Bị can nhận lỗi hoàn toàn và có đơn kiện dân sự đối với bị can;
- b) Kiểm sát viên, người chuyên vụ án ra toà không có ý kiến nào khác với việc bị can nhận lỗi.

Quy định này không áp dụng đối với các vụ án mà người phạm tội là trẻ vị thành niên, cũng như các trường hợp, mà một trong số các bị can không nhận lỗi và không thể mở riêng một phiên toà để xét xử bị can này.

2.4. Tổ chức trợ giúp pháp lý (tổ chức luật sư, chức năng và nhiệm vụ, thẩm quyền, cơ chế bổ nhiệm và bãi nhiệm chức danh)

Trợ giúp pháp lý trong các vụ việc hình sự, dân sự, kinh tế và hành chính ở Cộng hoà Belarus do các luật sư chuyên nghiệp thực hiện. Hoạt động luật sư về trợ giúp pháp lý được quy định trong Luật số 334-3 ngày 30/12/2011 “Về luật sư và hoạt động luật sư ở Cộng hoà Belarus”.

Luật này cũng quy định về tổ chức luật sư, chức năng và nhiệm vụ, cơ chế bổ nhiệm và bãi nhiệm luật sư.

Trong tố tụng hình sự, luật sư đại diện cho các bên bảo vệ và thực hiện vì lợi ích của bị can (bị cáo). Luật sư cũng có một số thẩm quyền tố tụng với tư cách là người tham gia tố tụng.

Theo quy định tại điều 44 BLTTHS người bảo vệ lợi ích cho các đương sự trong tố tụng hình sự là cá nhân, thực hiện bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của nghi can, bị can và trợ giúp pháp lý cho họ theo quy định về thủ tục tại BLTTHS.

Luật sư tham gia bảo vệ lợi ích cho đương sự trong tố tụng hình sự có thể là công dân Belarus hoặc công dân của các quốc gia khác theo quy định tại các thoả thuận quốc tế của Cộng hoà Belarus.

Trên cơ sở đơn đề nghị của bị can toà án có thể ra quyết định về việc cho phép một trong những người thân hoặc đại diện hợp pháp của bị can làm người bảo vệ lợi ích cho các đương sự tại toà. Một người không thể bào chữa cho hai nghi phạm hoặc bị can nếu việc bảo vệ lợi ích của người này chống lại lợi ích của người khác.

Người bảo vệ lợi ích cho các đương sự được tham gia vào quá trình tố tụng từ thời điểm có quyết định khởi tố vụ án hình sự đối với đương sự, cũng như từ thời điểm bắt giữ, áp dụng biện pháp tạm thời, xác định người bị tình nghi và đưa ra cáo trạng.

Người bảo vệ lợi ích cho các đương sự khi nhận bảo vệ cho đương sự, cần phải thông báo ngay cho cơ quan tiến hành tố tụng.

Đình chỉ sự tham gia của người bảo vệ lợi ích cho các đương sự, nếu:

1) nghi phạm hoặc bị can huỷ hợp đồng với người bảo vệ lợi ích cho các đương sự, đồng nghĩa với việc chấm dứt thẩm quyền của người bảo vệ lợi ích cho các đương sự;

2) cơ quan tiến hành tố tụng bãi miễn người bảo vệ lợi ích cho các đương sự tham gia tố tụng nếu tìm ra các tình tiết, không cho phép người bảo vệ lợi ích cho

các đương sự tham gia tố tụng theo quy định của BLTTHS.

3) Cơ quan tiến hành tố tụng nhận được đơn từ chối bào chữa của nghi phạm hoặc bị can.

Bên cạnh đó, nghi phạm hoặc bị can không thể chấm dứt quyền của người bảo vệ lợi ích cho các đương sự được chỉ định tham gia vào hoạt động tố tụng của các vụ án mà sự tham gia của người bảo vệ lợi ích cho các đương sự là bắt buộc hoặc cơ quan tiến hành tố tụng không nhận được đơn từ chối của người bảo vệ lợi ích cho các đương sự.

Nghĩa vụ tham gia của người bảo vệ lợi ích cho các đương sự:

Người bào chữa bắt buộc phải tham gia vào hoạt động tố tụng hình sự, nếu:

- 1) có đơn đề nghị của nghi can hoặc bị can;
- 2) nghi can hoặc bị can là người chưa thành niên;
- 3) nghi can hoặc bị can không biết ngôn ngữ được sử dụng trong quá trình tố tụng hoặc là người không biết chữ;
- 4) nghi can hoặc bị can vì lý do sức khỏe và hoặc tâm lý không thể tự bảo vệ quyền của mình.
- 5) đối tượng bị tình nghi hoặc bị cáo buộc phạm tội đặc biệt nghiêm trọng;
- 6) quyền lợi của các nghi can và bị can mâu thuẫn nhau và nếu một trong số họ có người bảo vệ lợi ích cho các đương sự.

Trong các trường hợp kể trên, người bảo vệ lợi ích cho các đương sự tham gia vào quá trình tố tụng từ thời điểm có quyết định khởi tố vụ án, cũng như từ thời điểm tạm giữ, áp dụng biện pháp tạm thời, xác định người bị tình nghi và đưa ra cáo trạng.

Trong trường hợp có các điều kiện về sự tham gia bắt buộc của người bảo vệ lợi ích cho các đương sự, tuy nhiên người bảo vệ lợi ích cho các đương sự không được nghi can, bị can hoặc người đại diện hợp pháp của họ mời, thì cơ quan tiến hành tố tụng và toà án phải đảm bảo cho việc tham gia của người bảo vệ lợi ích cho các đương sự vào hoạt động tố tụng. Trong những trường hợp này quyết định của cơ quan điều tra, người tiến hành điều tra, điều tra viên, kiểm sát viên, thẩm phán và quyết định của toà án về sự tham gia của người bảo vệ lợi ích cho các đương sự là bắt buộc đối với đoàn luật sư địa phương. (điều 45 BLTTHS).

Mời người bảo vệ lợi ích cho các đương sự, chỉ định người bảo vệ lợi ích cho các đương sự. (điều 46 BLTTHS)

Người tham gia vào quá trình tố tụng vụ án hình sự với tư cách người bào chữa:

1) Do nghi can, bị can, đại diện hợp pháp của họ mời, hoặc do người thân, hoặc những người khác mời theo đề nghị hoặc có sự đồng ý của nghi can, bị can. Cơ quan tiến hành tố tụng không được quyền giới thiệu ai để được mời với tư cách người bảo vệ lợi ích cho các đương sự;

2) Được chỉ định thông qua đoàn luật sư địa phương theo yêu cầu của cơ quan tiến hành tố tụng.

Việc chỉ định người bảo vệ lợi ích cho các đương sự thông qua đoàn luật sư địa phương theo yêu cầu của cơ quan tiến hành tố tụng được thực hiện:

- 1) Theo đơn đề nghị của nghi can, bị can;
- 2) Đề tư vấn pháp luật cho nghi can, bị can bằng kinh phí ngân sách địa phương cho đến buổi thẩm vấn đầu tiên trong trường hợp tạm giữ hoặc áp dụng biện pháp tạm thời với hình thức tạm giam;
- 3) Trong trường hợp trong hoạt động tố tụng phải có sự tham gia của người bảo vệ lợi ích cho các đương sự, trong khi nghi can, bị can chưa có người bào chữa.
- 4) Trong trường hợp người bảo vệ lợi ích cho các đương sự do nghi can, bị can lựa chọn không thể tham gia vào phiên thẩm vấn đầu tiên trong vòng 24 giờ sau khi được phép tham gia bào chữa; hoặc người bảo vệ lợi ích cho các đương sự đó không có mặt trong thời hạn đó để tham gia vào hoạt động tố tụng; hoặc người bảo vệ lợi ích cho các đương sự không thể tham gia vào tố tụng quá 3 ngày, trong khi nghi can, bị can yêu cầu phải có người bảo vệ lợi ích cho các đương sự. Trong trường hợp này, cơ quan tiến hành tố tụng đề nghị nghi can, bị can mời người bảo vệ lợi ích cho các đương sự khác.

Trong trường hợp một số người bảo vệ lợi ích cho các đương sự cùng tham gia vào quá trình tố tụng, mà theo quy định hoạt động tố tụng đó có sự tham gia của người bào chữa, không thể cho rằng không hợp pháp khi mà người bảo vệ lợi ích cho các đương sự cho các nghi can, bị can tham gia không đầy đủ.

Người bảo vệ lợi ích cho các đương sự không có mặt đúng thời gian và địa điểm diễn ra hoạt động tố tụng với sự tham gia của nghi can hoặc bị can, không làm ảnh hưởng đến việc tiến hành hoạt động tố tụng với sự đồng ý bằng văn bản của nghi can, bị can, trừ những trường hợp sau đây:

- Nghi can hoặc bị can là trẻ vị thành niên;
- Nghi can hoặc bị can không biết ngôn ngữ được sử dụng trong quá trình tố tụng hoặc là người không biết chữ;
- Nghi can hoặc bị can vì lý do sức khỏe và hoặc tâm lý không thể tự bảo vệ quyền của mình.
- Đối tượng bị tình nghi hoặc bị cáo buộc phạm tội đặc biệt nghiêm trọng;

Người bảo vệ lợi ích cho các đương sự để khẳng định thẩm quyền của mình, cần trình cho cơ quan tiến hành tố tụng các loại giấy tờ sau:

- 1) Đối với luật sư - chứng chỉ hành nghề luật sư và giấy chứng nhận quyền tham gia tố tụng hình sự;
- 2) Đối với người thân họ hàng của bị can - giấy tờ chứng minh quan hệ họ hàng với bị can;
- 3) Người đại diện hợp pháp - giấy tờ chứng minh quyền đại diện cho lợi ích của bị can.

Trong vòng 24 giờ từ thời điểm nhận được yêu cầu, trưởng văn phòng tư vấn pháp luật hoặc chủ tịch đoàn luật sư phương phải phân công luật sư bảo vệ nghi can, bị can.

Trưởng văn phòng tư vấn pháp luật hoặc đoàn luật sư, cơ quan tiến hành tố tụng, theo thủ tục pháp luật quy định có quyền miễn toàn bộ hoặc một phần cho nghi can, bị can phí tư vấn pháp luật. Trong trường hợp này, thu lao cho người bảo vệ lợi ích cho các đương sự sẽ do đoàn luật sư hoặc có trường hợp do ngân sách địa phương chi trả.

Thù lao cho luật sư tham gia vào hoạt động điều tra, xét xử theo chỉ định mà không có hợp đồng với khách hàng do ngân sách địa phương chi trả theo trình tự do Hội đồng bộ trưởng Belarus quy định. Việc hoàn chi phí trong những trường hợp này sẽ do bị cáo hoặc đại diện hợp pháp của bị cáo chi trả, trừ những chi phí thù lao cho luật sư tư vấn do ngân sách địa phương đã chi trả cho nghi can, bị can cho đến trước phiên thẩm vấn đầu tiên (điều 46 BLTTHS).

Từ chối người bảo vệ lợi ích cho các đương sự (điều 47 BLTTHS)

Nghi can, bị can được quyền từ chối người bảo vệ lợi ích cho các đương sự trong bất kỳ thời điểm nào của quá trình tố tụng. Cơ quan tiến hành tố tụng tiếp nhận từ chối người bảo vệ lợi ích cho các đương sự trong trường hợp nghi can, bị can có đơn từ chối tự nguyện, theo mong muốn của bản thân, còn trong trường hợp tạm giữ hoặc áp dụng biện pháp tạm giam thì phải có sự hiện diện của người bảo vệ lợi ích cho các đương sự đã ký hợp đồng với họ hoặc được chỉ định thông qua đoàn luật sư địa phương.

Từ chối bào chữa sẽ không được chấp thuận với lý do không có tiền trả phí tư vấn pháp luật hoặc những lý do khác, do bị ép buộc từ chối.

Cơ quan tiến hành tố tụng không nhận đơn từ chối người bảo vệ lợi ích cho các đương sự của nghi can, bị can trong những trường hợp sau:

- Nghi can hoặc bị can là người chưa thành niên;
- Nghi can hoặc bị can không biết ngôn ngữ được sử dụng trong quá trình tố tụng hoặc là người không biết chữ;
- Nghi can hoặc bị can vì lý do sức khỏe và hoặc tâm lý không thể tự bảo vệ quyền của mình.
- Đối tượng bị tình nghi hoặc bị cáo buộc phạm tội đặc biệt nghiêm trọng;
- Quyền lợi của các nghi can và bị can mâu thuẫn nhau và nếu một trong số họ đã có người bảo vệ lợi ích cho các đương sự.

Từ chối người bảo vệ lợi ích cho các đương sự không tước đi quyền của nghi can, bị can yêu cầu cho phép người bảo vệ lợi ích cho các đương sự tiếp tục tham gia vào quá trình tố tụng. Nếu đơn đề nghị được gửi trước khi bắt đầu phân tranh tụng tại toà thì yêu cầu sẽ được chấp thuận.

Quyền và nghĩa vụ của người bảo vệ lợi ích cho các đương sự (điều 48 BLTTHS)

Quyền và nghĩa vụ của người bảo vệ lợi ích cho các đương sự dựa trên cơ sở bình đẳng giữa các bên buộc tội và bên bào chữa và được bảo đảm bằng các thủ tục tố tụng đầy đủ với mục đích đảm bảo và bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của bị can.

Người bảo vệ lợi ích cho các đương sự có quyền sau:

- 1) Được biết người mình bảo vệ bị tình nghi hoặc cáo buộc vào tội nào;

- 2) Không bị cản trở trong việc tiếp xúc một mình với đương sự và không bị khống chế về số lần và thời gian mỗi lần gặp;
- 3) Có mặt khi cáo trạng được đưa ra;
- 4) Tham gia vào các buổi xét hỏi nghi can, bị can, và các hoạt động tố tụng khác có sự tham gia của nghi can, bị can.
- 5) Từ thời điểm được cho phép tham gia tố tụng, được tiếp cận với tất cả các quyết định khởi tố vụ án, về tạm giữ, khởi tố bị can, áp dụng biện pháp tạm thời, các biên bản tạm giữ, biên bản xét hỏi và các hoạt động tố tụng khác có sự tham gia của nghi can, bị can mà người bảo vệ lợi ích cho các đương sự vắng mặt và có quyền ghi chép các thông tin cần thiết.
- 6) Đặt câu hỏi với nghi can, bị can, nạn nhân, nhân chứng, giám định viên, với sự đồng ý của cơ quan tiến hành tố tụng;
- 7) Gửi nhận xét bằng văn bản về tính đúng đắn và đầy đủ của các nội dung ghi trong biên bản hoạt động tố tụng mà người bào chữa được tham gia.
- 8) Kiến nghị bằng văn bản những ý kiến phản đối nhằm bảo vệ lợi ích của nghi can, bị can;
- 9) Đưa ra chứng cứ;
- 10) Thu thập thông tin liên quan đến các tình tiết phạm tội và gửi cho cơ quan điều tra, người tiến hành điều tra, điều tra viên, tham gia vào hoạt động tố tụng liên quan đến các thông tin đó.
- 11) Tiếp cận hồ sơ vụ án từ khi nhận được thông báo về kết thúc điều tra ban đầu và được ghi chép thông tin từ hồ sơ và với sự đồng ý của điều tra viên, có thể chụp bản sao bút lục hồ sơ, trừ những trường hợp quy định tại khoản 8 điều 193 BLTTHS²⁷.
- 12) Tham gia vào phiên toà xét xử sơ thẩm, tổng đó có việc nghiên cứu chứng cứ, và các phiên xử phúc thẩm, giám đốc thẩm trong trường hợp vụ việc được xử lại khi có tình hình mới;
- 13) Yêu cầu ghi vào biên bản phiên toà những thông tin về các tình tiết mà người bảo vệ lợi ích cho các đương sự cho là cần thiết phải ghi lại; được tiếp cận với biên bản phiên toà và đưa ra nhận xét.
- 14) Tham gia tranh tụng tại toà với bài phát biểu và những nhận xét của mình;
- 15) được nhận bản sao quyết định áp dụng biện pháp tạm thời và các biện pháp tố tụng khác, về gia hạn thời gian tạm giam và tại ngoại, bản sao quyết định về nghi can, về khởi tố bị can, bản sao bản án, quyết định của toà phúc thẩm hoặc giám đốc thẩm hoặc quyết định cuối cùng khác của toà án;
- 16) Gửi đơn khiếu nại hành vi và quyết định của cơ quan tiến hành tố tụng, tổng đó có khiếu nại bản án hoặc những quyết định cuối cùng khác của toà án;

²⁷ Trong trường hợp cần thiết để bảo vệ an toàn cho người bị hại, đại diện của họ, nhân chứng, các thành viên gia đình, họ hàng hay những người khác được coi là người thân, điều tra viên, người tiến hành điều tra có quyền không ghi các thông tin cá nhân của những người này trong biên bản điều tra có sự tham gia của họ. trong trường hợp này, điều tra viên, người tiến hành điều tra cần phải lập văn bản, trong đó nêu rõ nguyên nhân về quyết định bảo vệ bí mật thông tin cá nhân cho những người tham gia vào hoạt động điều tra, ghi rõ những thông tin giả định và lấy chữ ký mẫu mà họ sẽ sử dụng trong các biên bản điều tra

17) Tham dự việc giải quyết của toà về đơn khiếu nại về tạm giam, tạm giữ, cho tại ngoại nghi can, bị can khoặc khiếu nại quyết định của toà án;

18) Kiến nghị cáo trạng của công tố viên, kiểm sát viên và các đơn khiếu nại của các chủ thể khác tham gia tố tụng, thông báo cho cơ quan tiến hành tố tụng biết hoặc thông báo về kết quả của các sự việc đó.

19) Trả lời tại phiên toà ý kiến, kiến nghị, đề xuất của các chủ thể khác tham gia tố tụng và các câu hỏi với sự cho phép của toà.

20) Phản đối hành vi của bên kia hoặc của chủ toạ phiên toà.

Người bảo vệ lợi ích cho các đương sự là người nước ngoài, người không quốc tịch hoặc công dân Belarus nhưng sinh sống lâu dài ở nước ngoài, có quyền tiếp cận các hồ sơ tài liệu vụ án có các thông tin thuộc bí mật quốc gia chỉ sau khi được phép theo trình tự thủ tục luật định.

Người bảo vệ lợi ích cho các đương sự có nghĩa vụ sử dụng tất cả các biện pháp và phương thức bảo vệ theo quy định của pháp luật để làm rõ các tình tiết, bào chữa cho nghi can, bị can, làm giảm trách nhiệm của bị can và hỗ trợ cho họ về mặt pháp lý.

Liên quan đến điều này, người bảo vệ lợi ích cho các đương sự không được phép:

1) Thực hiện hành vi chống lại lợi ích của người được bào chữa và cản trở học thực hiện quyền này.

2) Nhận là người được bào chữa có hành vi nguy hiểm cho xã hội và có lỗi trong hành vi phạm tội từ quan điểm của mình;

3) Khi chưa có uỷ quyền của người được bào chữa, tự mình tuyên bố hoà giải với người bị hại, chấp nhận đơn kiện dân sự và kêu gọi đương sự của mình từ chối quyền kháng cáo.

4) Tự ý không thực hiện thẩm quyền của mình và không có sự đồng ý của đương sự, tự ý chuyển thẩm quyền bảo vệ cho người khác.

Ngoài ra, người bảo vệ lợi ích cho các đương sự còn phải:

1) Có mặt khi cơ quan tiến hành tố tụng yêu cầu để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của nghi can, bị can và tư vấn pháp luật cho họ; trong trường hợp không thể có mặt thì trong vòng 24 giờ phải thông báo với cơ quan tiến hành tố tụng và toà án;

2) Tuân thủ các quy định pháp luật của các cơ quan tiến hành tố tụng;

3) Không được tiết lộ các thông tin mà người bảo vệ lợi ích cho các đương sự nắm được khi thực hiện tư vấn pháp luật, cũng như những số liệu điều tra ban đầu và thông tin của phiên xử kín.

Với việc tiết lộ các thông tin kể trên không có sự đồng ý của cơ quan tiến hành tố tụng, người bảo vệ lợi ích cho các đương sự sẽ phải chịu trách nhiệm theo quy định tại điều 407 BLHS, nếu đã được cơ quan tiến hành tố tụng hay toà án nhắc nhở.

Những vấn đề đặt ra đối với hoàn thiện hoạt động luật sư

1. Hiện nay ở Belarus thực hiện quy trình cấp chứng chỉ hành nghề luật sư

do một cơ quan hành pháp thực hiện (Bộ Tư pháp) và cơ quan này cũng có quyền thu chứng chỉ hành nghề luật sư. Điều này tạo điều kiện cho việc hạn chế nguyên tắc độc lập của hoạt động luật sư. Việc thu chứng chỉ hành nghề luật sư phải được thực hiện thông qua thủ tục giải quyết của toà án.

2. Với mục đích phát triển nguyên tắc độc lập của luật sư cần phải xem xét để 50% thành viên Hội đồng chuyên môn của luật sư Cộng hoà Belarus phải là các luật sư.

3. Pháp luật hiện hành của Belarus quy định luật sư được gặp kín với thân chủ của mình. Tuy nhiên lại chưa quy định trách nhiệm của nhân viên các cơ quan bảo vệ pháp luật với hành vi vi phạm quy định, do vậy ảnh hưởng xấu đến việc thi hành quy định này trên thực tế.

4. Chưa quy định quy trình điều tra đặc biệt trong các trường hợp các hoạt động này ảnh hưởng hoặc liên quan đến luật sư (ví dụ, ghi âm cuộc điện thoại của nghi can, bị can trong trường hợp họ liên hệ với người bảo vệ lợi ích cho các đương sự của mình qua điện thoại). Ngoài ra, cũng chưa có những rào cản với việc sử dụng các tư liệu đó như là bằng chứng tại phiên toà.

5. Pháp luật hiện hành quy định về việc kiểm duyệt thư từ của bị can, nghi can bị tạm giam giữ và của bị cáo, nhưng lại thiếu quy định về trường hợp ngoại lệ đối với thư từ giữa các chủ thể này với luật sư.

6. Cần phải xem xét lại thủ tục cho phép luật sư gặp thân chủ bị tạm giam, theo đó, luật sư phải nhận được giấy phép của cơ quan bảo vệ pháp luật, đồng thời cũng phải xem xét lại khả năng thông báo thủ tục cho phép.

7. Hiện nay, các cơ quan bảo vệ pháp luật có thẩm quyền lớn trong việc xác định các trường hợp có thể yêu cầu bảo vệ người làm chứng. Người làm chứng “được bảo vệ” không cần phải có mặt tại toà, luật sư không được phép hỏi, nhưng lời khai của nhân chứng đó lại được xem xét trong quá trình xét xử. Thẩm quyền rộng của cơ quan bảo vệ pháp luật trong việc sử dụng lời khai của người làm chứng “được bảo vệ” đôi khi dẫn đến tình trạng lời khai giả, thậm chí là nhân chứng giả. Cũng đã có những vụ việc mà toà án ra bản án dựa trên lời khai của các nhân chứng “được bảo vệ” như vậy. Cần phải quy định chặt chẽ hơn về các trường hợp bảo vệ nhân chứng và luật sư có quyền hỏi nhân chứng “được bảo vệ” tại toà thông qua ghi âm.

8. Với mục đích bảo đảm nguyên tắc bình đẳng giữa các bên cần phải xem xét việc luật sư phải tham gia vào xét xử phúc thẩm và giám đốc thẩm, cũng như vấn đề liên quan đến thi hành bản án.

9. BLTTHS đã cho phép người bảo vệ lợi ích cho các đương sự được tham gia thu thập thông tin liên quan đến tình tiết vụ án, gửi đến các cơ quan tiến hành tố tụng và tham gia vào quá trình điều tra xác minh các thông tin đó (điểm 10 khoản 1 điều 48 BLHS). Để thực hiện quyền này, người bảo vệ lợi ích cho các đương sự có thể hỏi các cá nhân, đề nghị cung cấp xác nhận, những tài liệu, bản sao; tham vấn ý kiến chuyên gia với sự đồng ý của thân chủ để làm rõ hơn các vấn đề liên quan khi cần có những hiểu biết của chuyên gia. Người bảo vệ lợi ích cho các đương sự không được phép gây áp lực đối với cá nhân cung cấp thông tin vì lợi ích của thân chủ mình (khoản 3 điều 103).

Khi luật sư thực hiện quyền này thì gặp phải một số khó khăn nhất định trong cách áp dụng và hiểu không thống nhất của các cơ quan tiến hành tố tụng cũng như tòa án. Trong đó, một số vấn đề đặt ra là: cơ quan tiến hành tố tụng nào sẽ nhận thông tin của luật sư? Câu trả lời có thể tìm thấy tại khoản 2 của Nghị quyết số 6 Hội nghị toàn thể Tòa tối cao Cộng hòa Belarus ngày 26/9/2002 “về một số vấn đề áp dụng luật tố tụng hình sự tại tòa sơ thẩm”, trong đó quy định: “tư liệu do người bảo vệ lợi ích cho các đương sự thu thập sẽ được đưa vào hồ sơ vụ án theo đề nghị của người bảo vệ lợi ích cho các đương sự”. Như vậy, quy định này là bắt buộc không chỉ đối với tòa án, mà còn đối với bất kỳ cơ quan tiến hành tố tụng nào, và quy định này cần phải được đưa vào khoản 3 điều 103 BLTTHS.

Đề người bảo vệ lợi ích cho các đương sự có thể thực hiện được quyền này, ngày 29/10/2004 Hội nghị toàn thể Liên đoàn luật sư toàn quốc Belarus đã ra Nghị quyết về việc ban hành Hướng dẫn nghiệp vụ cho luật sư tham gia vào hoạt động thu thập chứng cứ như quy định tại khoản 3 điều 103 BLTTHS. Hướng dẫn này được xây dựng trên cơ sở kinh nghiệm của các luật sư Belarus cũng như các luật sư Nga về áp dụng những điểm mới của BLTTHS và với mục tiêu nâng cao hiệu quả áp dụng bộ luật.

Theo quy định tại Hướng dẫn nghiệp vụ nói trên, những giải thích mà luật sư nhận được trong quá trình thẩm vấn cá nhân theo quy định tại khoản 3 điều 103 BLTTHS sẽ được đưa vào kiến nghị của luật sư đối với cơ quan tiến hành tố tụng về việc thẩm vấn cá nhân này. Những tư liệu này sẽ được đưa vào hồ sơ vụ án, không phụ thuộc vào việc kiến nghị của luật sư có được đáp ứng hay không.

Trong trường hợp người được hỏi không thể đến để thẩm vấn vì những lý do chính đáng (ốm nặng, chết, đi công tác dài hạn...) thì những giải thích mà luật sư nhận được theo quy định tại khoản 3 điều 103 sẽ có ý nghĩa như một tài liệu bằng chứng, quy định tại điều 100 BLTTHS, và được thẩm tra, đánh giá cùng với các chứng cứ khác trong hồ sơ. Giải thích của các nhân mà luật sư thu thập được theo quy định tại khoản 3 điều 103 BLTTHS vẫn có ý nghĩa làm bằng chứng, cả trong trường hợp tại cuộc thẩm vấn, người được hỏi trả lời khác hoàn toàn với những gì đã được luật sư ghi lại trong lời giải thích họ trước đó (điểm 11 Hướng dẫn nghiệp vụ).

Ý kiến bằng văn bản của chuyên gia mà luật sư nhận được cũng có giá trị như một tài liệu chứng cứ, theo quy định của điều 100 BLTTHS và được đưa vào hồ sơ vụ án. Trong trường hợp cần làm rõ hoặc bổ sung ý kiến đó, chuyên gia có thể được hỏi thêm với tư cách của người làm chứng, còn cơ quan tiến hành tố tụng có quyền ủy quyền cho chuyên gia tiến hành giám định lại hoặc giám định bổ sung. (điểm 16 Hướng dẫn nghiệp vụ).

Như vậy, các thông tin mà luật sư thu thập được chỉ có thể trở thành chứng cứ sau khi được các cơ quan tiến hành tố tụng đưa vào hồ sơ vụ án. Tòa án, kiểm sát viên, điều tra viên, không được từ chối đưa các thông tin luật sư thu thập được vào hồ sơ vụ án, nếu:

- Luật sư được cho phép làm người bảo vệ cho nghi can, bị can trong vụ việc này;

- Các thông tin trên được thu thập theo các biện pháp liệt kê tại khoản 3 điều 103 BLTTHS;

Việc quy định chặt chẽ các quy định này và việc tuân thủ nghiêm túc trên thực tế sẽ tạo điều kiện cho luật sư hoạt động được tích cực và thực hiện được nguyên tắc cạnh tranh bình đẳng giữa các bên trong thực hiện tư pháp.

3. Các cơ chế giám sát hoạt động của cơ quan tư pháp (hình thức, chủ thể, khách thể, khối lượng và hậu quả pháp lý của giám sát)

Những đặc trưng cơ bản về cơ chế giám sát hoạt động tư pháp đã được đề cập ở phần “Quyền tư pháp”.

1. Quyền tư pháp và tư pháp – là những giá trị hiến định mà việc thực hiện trong chế độ phân chia quyền lực không có bất kỳ sự can thiệp nào. Nhà lập pháp và xã hội cần phải đạt đến đích, làm sao để tư pháp được thực hiện trên cơ sở pháp luật, theo quy trình luật định một cách công khai, bảo đảm ở mức tối đa việc ban hành các phán quyết công minh.

Trước hết, hệ thống tòa án, cơ cấu tổ chức của tòa án, trong đó có việc phân thẩm quyền theo chiều dọc (các cấp xét xử khác nhau) phải đảm bảo tối đa cho mỗi người dân quyền được bảo vệ bằng tòa án, được yêu cầu xét xử lại toàn bộ vụ việc theo đúng thực tế. Cần phải có một hệ thống tòa phúc thẩm hoàn chỉnh hơn.

Cần phải bổ sung thêm vào trình tự tố tụng hình sự quy định về việc khi giải quyết bất kỳ vấn đề nào, dù đó là việc áp dụng biện pháp tạm thời với hình thức tạm giam hay việc khiếu nại áp dụng hình thức này, hoặc là xét xử vụ án ở cấp phúc thẩm và giám đốc thẩm thì đều phải có sự tham gia của bị can, bị cáo.

Cần phải hạn chế (bằng pháp luật) khả năng các tòa cấp trên xét xử vụ việc cấp sơ thẩm.

Việc rà soát một cách toàn diện và hoàn thiện hệ thống pháp luật về tư pháp theo định hướng như vậy phải là nhiệm vụ trọng tâm của các nhà lập pháp.

2. Giám sát hiến pháp. Hình thức giám sát này đã quen thuộc, và không chỉ là giám sát tính hợp pháp của các phán quyết của toàn án, tính hợp hiến của các văn bản quy phạm pháp luật, mà các tòa lấy làm căn cứ để đưa ra phán quyết phù hợp. Ở đây cần đề xuất một loạt các hành vi pháp lý sau.

Nếu trong quá trình xét xử, tòa án thấy nghi ngờ về tính hợp hiến của một văn bản quy phạm nào đó, mà không thể dựa vào đó để đưa ra phán quyết, thì tòa án có quyền tạm dừng xét xử và đề nghị Tòa Hiến pháp đưa ra kết luận về vấn đề này.

Trong trường hợp Tòa Hiến pháp có kết luận văn bản quy phạm đó không hợp hiến, tòa có thể tiếp tục xét xử và đưa ra phán quyết dựa trên căn cứ pháp lý theo quan điểm của Tòa Hiến pháp và với nguyên tắc tối thượng pháp luật. Ở Cộng hòa Belarus hiện nay hệ thống giám sát của Tòa Hiến pháp vẫn chỉ được xem như một đề xuất mang tính khoa học chung.

3. Kiểm sát hoạt động tư pháp được thực hiện nghiêm chỉnh theo các quy định pháp luật tố tụng (BLTTHS). Đối tượng của hình thức giám sát này không phải là chính hoạt động tư pháp, mà là việc các tòa án tuân thủ các yêu cầu của quy định pháp luật tố tụng, đảm bảo cho việc đưa ra các phán quyết. Bởi vậy, kiểm sát thực hiện việc giám sát tính hợp pháp của các phán quyết của tòa và đảm bảo việc kháng nghị khi có những vi phạm quy định của pháp luật thực định và pháp luật tố tụng.

Vì vậy, ở Cộng hòa Belarus chúng tôi có những đề xuất sau:

1. Bản chứng nhận (ở Belarus điều tra viên lập bản chứng nhận mà không phải là bản cáo trạng) về kết quả điều tra ban đầu (theo điều 262 BLTTHS) phải được kiểm sát viên chấp thuận, được trao cho bị can và đưa vào hồ sơ vụ án.

2. Tại điều 293 BLTTHS cần phải quy định, trong trường hợp công tố viên rút lại một phần hoặc toàn bộ cáo trạng thì phải gửi văn bản về các căn cứ cho quan điểm của mình. Văn bản này phải được sự đồng ý và có chữ ký của kiểm sát viên, người truy tố vụ việc ra tòa và phải được đưa vào hồ sơ vụ án.

3. Bổ sung vào khoản 3 điều 103 BLTTHS quy định về việc, các thông tin do người bảo vệ quyền lợi đương sự thu thập được, phải được đưa vào hồ sơ vụ án theo đề nghị của người đó.

4. Bổ sung vào điều 290 BLTTHS nghĩa vụ của tòa án phải hỗ trợ các bên đưa ra chứng cứ theo yêu cầu của họ;

5. Bỏ điểm 2 khoản 1 điều 389 BLTTHS với quy định về khả năng hủy bản án trong khi việc điều tra chưa đầy đủ trong trường hợp, nếu tòa án theo chủ quan của mình đã không nghiên cứu những chứng cứ có ý nghĩa đối với việc xem xét vụ việc một cách đúng đắn.

6. Liệt kê vào điều 333 BLTTHS danh mục các trường hợp người bị hại và nhân chứng không thể tham dự tại phiên tòa và quy định, trong mọi trường hợp khi họ không có mặt tại tòa thì việc công bố các chứng cứ, số liệu điều tra trước phiên xử phải được sự đồng ý của các bên;

7. Quy định trong giai đoạn đưa vụ án ra xét xử và chuẩn bị xét xử chỉ có tòa án mới có quyền quyết định cho phép người nào vắng mặt tại phiên tòa trên cơ sở đề nghị của kiểm sát viên, người truy tố vụ án ra tòa. Quy định này cần được bổ sung vào các điều 65, 266 và 281 BLTTHS.

8. Bổ sung vào khoản 1 điều 66 BLTTHS quy định biện pháp tố tụng bảo đảm an toàn về việc thẩm vấn người được bảo vệ trong phiên xử kín không có sự tham gia của bị can, nhưng có sự hiện diện của người bảo vệ lợi ích cho bị cáo.;

9. Bổ sung vào điểm 2 khoản 1 điều 328 BLTTHS quy định về việc công bố lời khai của bị can, số liệu thu thập được trước phiên xử mà bị cáo từ chối cung cấp tại phiên xử phải được sự đồng ý của bị can và người bảo vệ lợi ích cho bị can.

10. Không chấp nhận các chứng cứ, lời khai của nghi can, bị can, số liệu thu thập được trước phiên xử nếu vắng mặt người bảo vệ quyền lợi của các đương sự, trong đó có cả trường hợp từ chối người bảo vệ và các chứng cứ này không được bị can xác nhận tại tòa. Quy định này cần được bổ sung vào điều 105 BLTTHS;

11. Xem xét quy định tại điều 308 BLTTHS nghĩa vụ của tòa án đưa vào hồ sơ vụ án băng ghi âm, ghi hình phiên xử do các bên thực hiện.

12. Sửa đổi điều 126 BLTTHS, xem xét việc áp dụng biện pháp ngăn chặn với hình thức tạm giam và kéo dài thời hạn phải bằng quyết định của tòa án trên cơ sở đề nghị của kiểm sát viên;

13. Trong thủ tục kiểm tra tính hợp pháp của việc tạm giữ, tạm giam và gia hạn thời hạn tạm giam (điều 144 BLTTHS) cần phải quy định quyền của người bị bắt giữ tham gia trực tiếp vào phiên tòa xem xét đơn khiếu nại của người đó;

14. Bổ sung vào phần XI BLTTHS “Thi hành bản án”, quy định riêng một điều về trình tự xem xét và giải quyết đơn khiếu nại của người bị phạt tù về việc quản lý trại giam áp dụng một số hình phạt nhất định đối với họ.

15. Xem xét bổ sung và chương 16 BLTTHS quyền khiếu nại ra tòa hành vi hay quyết định của các cơ quan điều tra hình sự cản trở quyền tiếp cận tư pháp hoặc vi phạm các quyền và tự do hiến định của công dân;

16. Tại giai đoạn đưa vụ án ra xét xử và chuẩn bị cho phiên tòa (chương 33 BLTTHS), xem xét việc thẩm phán có thể tiến hành nghe trước các bên trình bày để xử lý các vấn đề sau: về không chấp nhận chứng cứ; về việc trả vụ án cho kiểm sát viên để loại bỏ những cản trở việc xem xét tại tòa; về trả vụ án để điều tra bổ sung; xem xét đơn kiến nghị của các bên; xem xét vụ án với việc áp dụng thủ tục điều tra rút gọn;

17. Sửa đổi vào khoản 2 điều 382 BLTTHS quy định việc tham gia bắt buộc của bị can đang bị tạm giam tại phiên xử của tòa cấp phúc thẩm nếu bị can đề nghị với tòa về việc này;

18. Xem xét tại điều 410 BLTTHS việc gửi bản sao kháng nghị cho các bên trong thủ tục giám đốc thẩm và thông báo về thời gian và địa điểm diễn ra phiên xử giám đốc thẩm, về quyền được tham dự phiên tòa và đưa ra những kiến nghị và giải trình về kháng nghị kèm theo các tài liệu cần thiết. Những sửa đổi này cần được đưa vào điều 411 BLTTHS.

19. Cùng với việc giữ cấp xử phúc thẩm cần phải bổ sung thêm thủ tục xem xét phúc thẩm đơn và kháng nghị bản án chưa có hiệu lực pháp lý, bổ sung một chương vào phần X BLTTHS. Bên cạnh đó, việc xem xét lại bản án trong thủ tục giám đốc thẩm chỉ do Tòa Tối cao Cộng hòa Belarus thực hiện trong những trường hợp do pháp luật quy định chặt chẽ.

4. Thẩm quyền giám sát của Quốc hội Cộng hòa Belarus

Trong hệ thống phân quyền, Quốc hội, cơ quan đại diện tập thể của nhân dân, là gốc rễ quyền lực nhà nước của nhân dân. Vì vậy, quyết định và chức năng của Quốc hội có giá trị cao hơn quyết định của các cơ quan nhà nước khác. Tuy nhiên, điều này không có nghĩa là Quốc hội có quyền thông trị và giám sát đối với các nhánh quyền lực khác và các cơ quan nhà nước được thành lập theo quy định của Hiến pháp.

1. Quốc hội đại diện (thể hiện) quyền lực nhân dân với nghĩa là chỉ có Quốc hội (cơ quan đại diện của nhân dân) có thẩm quyền ban hành các văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý cao nhất, cụ thể: Hiến pháp và các luật. Hoạt động của các cơ quan quyền lực khác (Chính phủ, tòa án, cơ quan điều tra, v.v...) phải được thực hiện trong khuôn khổ các luật do Quốc hội ban hành. Các văn bản quy phạm pháp luật và các quyết định do các cơ quan nhà nước khác ban hành không được mâu thuẫn với các luật.

Như vậy, Quốc hội:

Thứ nhất, đảm bảo giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước khác thông qua việc ban hành các luật có hiệu lực pháp lý cao nhất đối với xã hội, công dân và nhà nước;

Thứ hai, bằng việc thông qua luật (điều chỉnh bằng pháp luật) Quốc hội quy định thẩm quyền, đặc thù hoạt động của các nhánh quyền lực (cơ quan nhà nước)

khác, giới hạn phạm vi ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước (văn bản của Chính phủ, hướng dẫn của các bộ, ngành).

2. Với mục đích đảm bảo thực thi nguyên tắc phân chia quyền lực và đối trọng giữa quyền lập pháp và hành pháp, trong Hiến pháp có quy định là tất cả các luật đều phải được Tổng thống ký ban hành. Trong đó, Tổng thống có quyền trả lại Viện đại diện văn bản luật hoặc một số quy định của luật đó với ý kiến phản đối của mình. Có nghĩa là Tổng thống có quyền phủ quyết đối với luật đã được thông qua.

Trong trường hợp xem xét lại dự thảo luật do Tổng thống trả về và đã được Viện đại diện thông qua với nội dung của dự thảo đã được thông qua, Hội đồng Cộng hòa có quyền: không tiến hành thảo luận, chỉ tiến hành biểu quyết chấp thuận văn bản luật với nội dung của dự thảo đã được thông qua; hoặc tiến hành thảo luận về dự thảo.

Dự thảo được thông qua khi trên 2/3 tổng số đại biểu Hội đồng Cộng hòa bỏ phiếu chấp thuận dự thảo. Dự thảo sau khi có ý kiến của Viện đại diện và Hội đồng Cộng hòa về việc không chấp thuận phủ quyết của Tổng thống sẽ được Tổng thống ký ban hành trong thời hạn 5 ngày. Trong trường hợp Tổng thống không ký ban hành trong thời hạn nêu trên thì văn bản luật vẫn có hiệu lực thi hành.

3. Giám sát việc tuân thủ pháp luật của các cơ quan nhà nước ở địa phương và cơ quan tự quản địa phương.

Tổng thống trực tiếp hoặc thông qua các cơ quan do Tổng thống thành lập thực hiện giám sát việc tuân thủ pháp luật của các cơ quan nhà nước ở địa phương và cơ quan tự quản địa phương, cụ thể: có quyền đình chỉ các quyết định của Hội đồng đại biểu địa phương và bãi bỏ quyết định của các cơ quan hành pháp và hành chính địa phương nếu các văn bản đó không phù hợp với quy định của pháp luật.

Qua phân tích Hiến pháp có thể thấy, giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước địa phương và tự quản địa phương là hoạt động của các cơ quan có chức năng kiểm tra, giám sát như Ủy ban kiểm tra nhà nước, Viện kiểm sát CH Belarus và hệ thống các cơ quan đó ở địa phương.

Tổng thống không có quyền bãi bỏ các quyết định của Hội đồng địa phương (cơ quan đại diện cấp tỉnh, huyện). Tuy nhiên, trong trường hợp các văn bản này không phù hợp với quy định của pháp luật thì Tổng thống có quyền đình chỉ hiệu lực của các văn bản.

Quốc hội có quyền bãi bỏ các quyết định của cơ quan đại diện địa phương (Hội đồng đại biểu địa phương) trong trường hợp các văn bản này không phù hợp với quy định của pháp luật.

4. Việc thực hiện chức năng lập pháp không thể làm cho Quốc hội trở thành cơ quan vừa thông qua luật, vừa thực thi luật.

Hiện nay, bên cạnh những thẩm quyền được quy định tại Điều 97 và 98 Hiến pháp, Quốc hội chỉ có quyền quyết định những vấn đề được quy định trong các điều khác của Hiến pháp và thuộc thẩm quyền đặc thù của cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân. Việc xác định rõ đối tượng lập pháp như vậy nhằm loại bỏ những tranh cãi về phạm vi thẩm quyền của các cơ quan lập pháp và hành pháp.

5. Xem xét các dự thảo luật về giải thích Hiến pháp. Đây là một phương thức đặc biệt của thẩm quyền kiểm tra giám sát của Quốc hội gắn với việc khắc phục

tình trạng hiểu không thống nhất các quy định của Hiến pháp trong hoạt động của các cơ quan nhà nước và các tòa án. Viện đại diện Quốc hội chỉ có thể xem xét các dự án luật nêu trên theo đề nghị của Tổng thống hoặc theo sáng kiến của trên 150 nghìn công dân CH Belarus có quyền bầu cử. Việc giải thích Hiến pháp của Quốc hội được thực hiện trực tiếp bằng thông qua một văn bản luật.

Giải thích các văn bản luật khác cũng thuộc thẩm quyền của Quốc hội. Trong trường hợp cần thiết, theo yêu cầu của các cơ quan nhà nước và cá nhân công dân, Quốc hội có thể giải thích luật. Khác với giải thích Hiến pháp được thực hiện bằng việc thông qua một văn bản luật, việc giải thích luật được thực hiện bằng việc Viện đại diện thông qua nghị quyết.

Luật về giải thích Hiến pháp và các nghị quyết về giải thích luật có hiệu lực bắt buộc thi hành đối với tất cả các cơ quan nhà nước và các chủ thể khác.

6. Chấp thuận đề nghị của Tổng thống về việc bổ nhiệm Thủ tướng.

7. Nghe báo cáo của Thủ tướng về chương trình của Chính phủ. Một trong những hình thức của chức năng giám sát của Viện đại diện Quốc hội là nghe báo cáo của Thủ tướng về chương trình hoạt động của Chính phủ. Quyền của Quốc hội là chấp thuận hoặc phủ quyết chương trình. Trong trường hợp hai lần phủ quyết chương trình của Chính phủ thể hiện sự bất tín nhiệm đối với Chính phủ. Trong chương hợp này có khả năng giải tán Chính phủ hoặc Chính phủ từ nhiệm. Quyết định liên quan đến việc giải tán hoặc từ nhiệm của Chính phủ do Tổng thống quyết định.

8. Xem xét về tín nhiệm Chính phủ. Thủ tướng có quyền đề nghị Viện đại diện xem xét tín nhiệm Chính phủ. Trên thực tế, đề nghị này có thể được Viện đại diện xem xét cùng các nội dung quan trọng khác (ví dụ như một dự thảo luật).

9. Bỏ phiếu bất tín nhiệm Chính phủ. Đề xuất bỏ phiếu bất tín nhiệm Chính phủ phải được trên 1/3 tổng số đại biểu Viện đại diện (trên 37 đại biểu) đồng ý. Theo quy định của Quy chế hoạt động của Viện đại diện đề nghị của đại biểu về việc này phải được thể hiện bằng văn bản. Chủ tịch hoặc Phó Chủ tịch Viện đại diện gửi đề nghị này đến ủy ban thường trực để đưa vào chương trình nghị sự của phiên họp gần nhất của Viện đại diện (điều 223 Quy chế).

10. Một trong những chức năng giám sát của Quốc hội đối với hoạt động của Chính phủ và các cơ quan thuộc chính phủ là việc hàng năm quốc hội xem xét và thông qua luật ngân sách của nước cộng hòa cho năm sau, cũng như xem xét và thông qua luật về thực hiện ngân sách cho năm qua.

11. Xem xét việc từ chức của Tổng thống.

12. Xem xét việc miễn nhiệm và bãi nhiệm trước thời hạn chức vụ Tổng thống CH Belarus.

13. Một trong những phương thức thực hiện chức năng giám sát của Quốc hội là hoạt động điều trần, được thực hiện tại phiên họp chung của cả hai Viện của Quốc hội với sự tham gia của thành viên Chính phủ, các cơ quan nhà nước khác có liên quan, đại diện xã hội dân sự, giới khoa học. Phiên điều trần tại Quốc hội được tổ chức theo quyết định của cả hai viện Quốc hội về những vấn đề lớn, gắn liền với đời sống xã hội và nhà nước, hoặc trong trường hợp khẩn cấp phải tiến hành giải trình để quyết định những vấn đề cấp thiết. Thông thường, đó là những vấn đề chưa đạt được sự đồng thuận trong xã hội. Kết thúc điều trần tại quốc hội sẽ thông

qua kiến nghị (chương trình hành động đối với các cơ quan nhà nước liên quan về giải quyết vấn đề được đưa ra điều trần). Khuyến nghị này được thông qua bằng hình thức Nghị quyết của Quốc hội.

Điều trần quốc hội có thể do các ủy ban thường trực hai viện của Quốc hội thực hiện. Tuy nhiên kết thúc những phiên điều trần này sẽ không ban hành khuyến nghị mà là kết luận theo từng vấn đề được thảo luận²⁸.

²⁸ Về các chức năng khác của Quốc hội CH Belarus mang đặc trưng của hoạt động giám sát xem tại mục 1.6 của Báo cáo này.

PHẦN THỨ NĂM

PHƯƠNG HƯỚNG, GIẢI PHÁP NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG, HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA ỦY BAN TƯ PHÁP

1. Phương hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp

UBTP Quốc hội được thành lập và đi vào hoạt động khóa thứ hai, với phạm vi hoạt động rộng trên nhiều lĩnh vực phức tạp nhưng Ủy ban đã tổ chức triển khai được hầu hết các nhiệm vụ do pháp luật quy định và hoàn thành với chất lượng tốt, khẳng định được vị trí, vai trò, có nhiều hoạt động nổi bật, góp phần vào việc hoàn thành nhiệm vụ chung của Quốc hội. Trong thời gian tới, để tiếp tục nâng cao chất lượng giám sát thì Ủy ban Tư pháp cần tiếp tục chủ động xây dựng chương trình, kế hoạch công tác nhiệm kỳ và hàng năm khoa học. Hoạt động của Ủy ban luôn dân chủ, sáng tạo, bảo đảm nguyên tắc làm việc tập thể và quyết định theo đa số, tạo sự đồng thuận cao khi đưa ra các quyết định, biểu quyết. Ủy ban Tư pháp là một tập thể đoàn kết thống nhất, khiêm tốn cầu thị, vai trò của từng thành viên luôn được tôn trọng và đề cao. Hoạt động giám sát của Ủy ban đã được tiến hành chủ động, tích cực, đúng pháp luật, có trọng tâm, trọng điểm, tập trung vào những lĩnh vực bức xúc như việc chấp hành pháp luật trong hoạt động của các cơ quan tư pháp, công tác đấu tranh phòng chống tham nhũng, việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Phương thức giám sát đã có nhiều cải tiến, hiệu quả từng bước được nâng lên. Ủy ban đã kịp thời kiến nghị với các cơ quan tiến hành tố tụng, các cơ quan hữu quan về những giải pháp cụ thể nhằm khắc phục những hạn chế, bất cập để nâng cao chất lượng hoạt động điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án và phòng, chống tham nhũng. Nhiều kiến nghị của Ủy ban được các cơ quan tiếp thu, sửa chữa, góp phần quan trọng vào việc xây dựng nền tư pháp trong sạch, vững mạnh.

Trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn, Ủy ban Tư pháp đã xây dựng được mối quan hệ phối hợp, hợp tác chặt chẽ với Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, các ban của UBTWQH, các Đoàn đại biểu Quốc hội, Thường trực Hội đồng nhân dân các địa phương và các cơ quan hữu quan khác của Nhà nước; thực hiện một cách đầy đủ, nghiêm túc sự chỉ đạo, lãnh đạo của Ủy ban thường vụ Quốc hội và lãnh đạo Quốc hội, do đó chất lượng, hiệu quả hoạt động ngày càng được nâng cao.

Trên cơ sở tổng kết hoạt động, đánh giá toàn diện, sâu sắc những kết quả, hạn chế và nguyên nhân trong tổ chức, hoạt động của nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII, Ủy ban Tư pháp cần tiếp tục:

1. Nắm vững, quán triệt đầy đủ, toàn diện các chủ trương, đường lối trong các Nghị quyết của Đảng, kết luận của Bộ Chính trị, Đảng đoàn Quốc hội, nhất là những định hướng đổi mới hoạt động của các cơ quan tư pháp đã được xác định trong Chiến lược cải cách tư pháp.

2. Chủ động tổ chức công việc có kế hoạch và khoa học.

3. Bảo đảm chế độ làm việc tập thể, phát huy dân chủ và đề cao trách nhiệm từng thành viên Ủy ban, Thường trực Ủy ban trong việc thực hiện nhiệm vụ. Động

viên và phát huy tinh thần cộng đồng trách nhiệm của cán bộ, công chức Vụ tư pháp - bộ phận giúp việc cho Ủy ban Tư pháp.

4. Bảo đảm sự phối hợp chặt chẽ giữa Ủy ban Tư pháp với các cơ quan của Quốc hội, các cơ quan hữu quan khác trong việc thực hiện nhiệm vụ.

2. Các khuyến nghị

2.1. Hoàn thiện hệ thống pháp luật về tổ chức và hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội và của Ủy ban Tư pháp

Hiện nay, mặc dù Hiến pháp, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003 và một số văn bản quy phạm pháp luật khác đã có quy định về hoạt động giám sát của Quốc hội theo hướng ngày một hoàn thiện, nhưng nhìn chung, các quy định mới chỉ dừng ở xác định những vấn đề có tính nguyên tắc chung, chưa đủ cụ thể để triển khai có hiệu quả. Từ thực tiễn hoạt động, các quy định về hoạt động giám sát đã bộc lộ nhiều hạn chế nhất định. Phạm vi trách nhiệm của cơ quan chịu sự giám sát, người chịu sự giám sát và hậu quả pháp lý của việc không thực hiện những kiến nghị trong các báo cáo thẩm tra của Quốc hội, Ủy ban Tư pháp chưa được Luật quy định cụ thể; chưa phân định rõ việc thẩm tra, xem xét báo cáo là phương thức thực hiện giám sát với việc xem xét báo cáo để bảo đảm về nội dung, thủ tục trình ra kỳ họp Quốc hội.

Do đó, để giải quyết được những vướng mắc về cơ sở pháp lý cho hoạt động giám sát của Quốc hội, Ủy ban Tư pháp trong tình hình hiện nay cần có những giải pháp sau đây:

(1) Sửa đổi Hiến pháp và các luật tổ chức bộ máy nhà nước

- Cần rà soát lại các quy định liên quan tới hoạt động giám sát tại Hiến pháp năm 1992 để đề xuất việc sửa đổi, bổ sung một cách phù hợp. Sửa đổi một số nội dung của Hiến pháp liên quan đến tổ chức, bộ máy của cơ quan tư pháp theo tinh thần Nghị quyết số 08-NQ/TW ngày 02/01/2002 và Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị. Theo đó, một số nội dung cần được làm rõ và ghi nhận trong Hiến pháp là:

Tổ chức hệ thống Tòa án theo các cấp gồm: Tòa án cấp sơ thẩm, Tòa án cấp tỉnh, Tòa án cấp cao và Tòa án tối cao. Lấy hoạt động xét xử là trọng tâm, Tòa án làm trung tâm. Các cơ quan Điều tra, Viện kiểm sát, thi hành án được tổ chức tương ứng phù hợp với việc tổ chức lại Tòa án.

Xem xét lại quy trình bổ nhiệm Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Chánh án Tòa án, Viện trưởng Viện kiểm sát chịu trách nhiệm báo cáo trước cơ quan dân cử.

- Theo kinh nghiệm của Cộng hòa Belarus thì Tổng thống là sự bảo đảm bằng Hiến pháp và thực hiện quyền công dân. Tuy nhiên, ở Việt Nam thì việc thực hiện quyền lực là thống nhất, không có sự phân chia. Quốc hội là cơ quan quyền lực cao nhất của Nhà nước, ngoài chức năng lập pháp, Quốc hội làm luật và bảo đảm các quy định Hiến pháp được thể chế thành luật pháp. Riêng chế định Chủ tịch nước ở Việt Nam không có nhiều nét tương đồng với chế định Tổng thống của Belarus. Vì vậy, đối với quyền tư pháp của Quốc hội Việt Nam có thể tham khảo thêm kinh nghiệm của chế định Tổng thống và Thượng nghị viện, Hạ nghị viện của Belarus, đó là:

- + Hình thành chính sách tư pháp.
- + Các biện pháp hoàn thiện hoạt động tư pháp.
- + Khẳng định vai trò trong công tác tổ chức, xây dựng đối với đội ngũ thẩm phán.

- Sửa đổi Luật tổ chức Quốc hội, Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và các đạo luật có liên quan đến những nội dung của Hiến pháp đã được sửa đổi nêu trên.

Việc sửa đổi một số chế định như trên sẽ liên quan đến hoạt động của các cơ quan, để các cơ quan tăng hiệu lực, hiệu quả hoạt động. Từ đó triển khai công tác giám sát của Ủy ban Tư pháp được thuận lợi, đạt hiệu quả cao hơn.

(2) Sửa đổi Luật hoạt động giám sát của Quốc hội

Luật hoạt động giám sát của Quốc hội là công cụ pháp lý quy định về phương thức, phạm vi, đối tượng, nội dung, trình tự thủ tục, thẩm quyền, trách nhiệm pháp lý trong hoạt động giám sát của Quốc hội, UBTVQH, các cơ quan của Quốc hội nên việc sửa đổi Luật hoạt động giám sát của Quốc hội để phúc đáp yêu cầu thực tiễn hoạt động giám sát là cần cấp bách và có ý nghĩa tác động chi phối đến chất lượng, hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội nói chung, UBTP nói riêng. Do đó, để đảm bảo hoạt động giám sát có thiết thực, hiệu quả và không chông chéo với hoạt động thanh tra, kiểm tra thì cần sửa đổi Luật này theo hướng:

- Hoàn thiện hơn các chế định pháp lý về: phạm vi, đối tượng, nội dung, phương thức tiến hành giám sát, hậu quả pháp lý sau giám sát đối với hoạt động giám sát của Quốc hội, UBTVQH, Ủy ban Tư pháp; trách nhiệm của các cơ quan trong việc không thực hiện đầy đủ quy định của Luật; điều kiện thành lập Đoàn giám sát của UBTVQH, của Ủy ban tư pháp, của Đoàn đại biểu Quốc hội; trình tự, thủ tục trình bày các báo cáo tại kỳ họp Quốc hội, phiên họp Ủy ban thường vụ Quốc hội, phiên họp thẩm tra của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của QH. Trừ báo cáo của Quốc hội, tất cả các báo cáo trình Quốc hội xem xét, thảo luận đều phải qua thủ tục thẩm tra; về công tác báo cáo, điều phối, phối hợp hoạt động giám sát của Quốc hội, các cơ quan của QH;

- Bổ sung quy định về: Đối tượng, trình tự, thủ tục tiến hành lấy phiếu tín nhiệm tại kỳ họp Quốc hội, đảm bảo tính khả thi; trình tự, thủ tục Quốc hội xử lý đối với những chức danh không đủ tín nhiệm; hoạt động giám sát chuyên đề là một phương thức giám sát của Quốc hội, UBTVQH, các cơ quan của Quốc hội; về thủ tục và cách thức tiến hành phiên giải trình tại Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội và hậu quả pháp lý của hoạt động này; trình tự, thủ tục và thời gian, phương thức tiến hành giám sát văn bản quy phạm pháp luật; trách nhiệm của các cơ quan đã ban hành văn bản quy phạm pháp luật khi có yêu cầu giám sát và hậu quả pháp lý đối với các kiến nghị giám sát văn bản; cá nhân chịu sự giám sát có quyền yêu cầu bảo vệ thông tin thuộc bí mật nhà nước theo quy định của pháp luật.

- Bỏ quy định cá nhân chịu sự giám sát có quyền từ chối trả lời, cung cấp thông tin thuộc bí mật nhà nước.

Tham khảo kinh nghiệm của Cộng hòa Belarus thấy vì mô hình tổ chức nhà nước và phân chia quyền lực của Belarus và Việt Nam có khác nhau, vì thế hoạt động giám sát của hai quốc gia này cũng khác nhau. Tuy nhiên vẫn có những nội dung có thể tham khảo đó là Quyền kiểm tra giám sát trong hệ thống tư pháp của Belarus. Trước tiên là kiểm tra (giám sát) việc tuân thủ các quy định của pháp luật

về tổ tụng, bảo đảm quyền và lợi ích của công dân. Bảo đảm cho mỗi người dân phải được bảo vệ bằng Tòa án. Cần phải hạn chế việc Tòa án cấp trên xét xử vụ việc cấp sơ thẩm. Trong trường hợp Tòa án thấy rằng một vụ việc khó áp dụng văn bản, do tính không phù hợp của văn bản với Hiến pháp thì Tòa án đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc Hội đồng bảo Hiến (nếu sau khi sửa Hiến pháp có quy định) giải thích Hiến pháp và giải thích pháp luật để áp dụng.

2.2. Về tổ chức của Ủy ban Tư pháp và bộ máy giúp việc

Hiện nay, Ủy ban Tư pháp khóa XIII có 30 thành viên, trong đó đại biểu chuyên trách hoạt động ở Trung ương là 9 người (Thường trực Ủy ban Tư pháp), còn lại ở địa phương, đa số hoạt động kiêm nhiệm. Để tiến hành một phiên họp toàn thể Ủy ban để thẩm tra các báo cáo của các cơ quan hữu quan, theo quy định của pháp luật và Quy chế hoạt động của Ủy ban Tư pháp, phải có ít nhất 1/2 số đại biểu của Ủy ban tham dự phiên họp. Tuy nhiên, một số phiên họp toàn thể không bảo đảm về số lượng nêu trên; các đại biểu kiêm nhiệm của Ủy ban giữ các chức vụ lãnh đạo của các cơ quan tư pháp tại địa phương còn nể nang trong việc đặt câu hỏi và đưa ra kiến nghị đối với các cơ quan chịu sự giám sát. Do đó, cần nghiên cứu để có quy chế, chế tài đối với các đại biểu kiêm nhiệm tại địa phương phải bảo đảm dành đủ thời gian thích hợp cho cho hoạt động quốc hội (Luật tổ chức Quốc hội đã quy định một Đại biểu phải dành ít nhất 1/3 thời gian làm việc để thực hiện nhiệm vụ đại biểu quốc hội) và nêu cao vai trò của Đại biểu Quốc hội là người đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân, không chỉ đại diện cho nhân dân ở đơn vị bầu cử ra mình mà còn đại diện cho nhân dân cả nước.

Ngoài ra, cần kiện toàn bộ máy giúp việc của Vụ tư pháp nhằm nghiên cứu chuyên sâu hơn nữa các mảng hoạt động tư pháp, nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ cho đội ngũ giúp việc. Đồng thời, lấy ý kiến của các chuyên gia, các nhà nghiên cứu độc lập trong quá trình giám sát hoặc thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết mà Ủy ban Tư pháp được giao phụ trách.

Có thể nghiên cứu việc học tập mô hình của Quốc hội một số nước trên thế giới, mỗi đại biểu Quốc hội chuyên trách có khoảng từ 1-2 chuyên viên giúp việc có năng lực, có nhiều kinh nghiệm trong lĩnh vực giám sát.

2.3. Đổi mới phương thức thực hiện nhiệm vụ giám sát

Để bảo đảm và nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp chúng tôi đề nghị cần tiếp tục đổi mới các phương thức thực hiện sau đây:

2.3.1 Phải vận dụng đồng bộ 5 phương thức này để phương thức này bổ sung phương thức kia. Đối với từng phương thức giám sát cần có cách thức, biện pháp cụ thể để nâng cao chất lượng giám sát. Cụ thể là:

-Đối với việc giám sát chuyên đề

* *Về nội dung:* Cần tập trung lựa chọn những vấn đề bức xúc, nhiều cử tri quan tâm, đi sâu vào chọn những chuyên đề nhỏ, cụ thể để đánh giá lỗi khách quan, chủ quan của cơ quan tổ tụng. Có thể lựa chọn những vụ việc cụ thể để giám sát. Ví dụ: giám sát việc áp dụng thay đổi biện pháp tạm giam đối với một số loại tội mà việc tạm giam không cần thiết như các tội ít nghiêm trọng, nhân thân rõ ràng.... Việc xây dựng kế hoạch giám sát cần chi tiết hơn, giành nhiều thời gian cho công tác chuẩn bị.

* *Về thành phần Đoàn giám sát:* Việc thành lập Đoàn giám sát cần chú trọng vào chất lượng của các thành viên tham gia Đoàn, nên mời thêm các chuyên gia, nhà khoa học tham gia từ đầu, tập trung nghiên cứu sớm tài liệu và các báo cáo. Tổ chức họp Đoàn giám sát sau khi thống nhất nội dung làm việc với địa phương.

* *Về hình thức giám sát:* Một trong những điểm yếu về giám sát của Ủy ban Tư pháp trong thời gian qua là việc giám sát còn nặng về việc nghe báo cáo, trong khi chất lượng, tính minh bạch của báo cáo chưa được kiểm chứng chính xác. Do vậy, cần tăng cường hơn nữa việc giám sát thực tiễn. Khi đi làm việc với địa phương chỉ nghe báo cáo tóm tắt và đi sâu vào nghiên cứu những hồ sơ đã được lựa chọn, không giới hạn thời gian làm việc tại địa phương. Sau khi làm việc xong tại địa phương thì họp Đoàn giám sát để có ngay kết luận về cuộc giám sát tại địa phương đó. Để chuẩn bị cho buổi làm việc với các cơ quan trung ương cần thống nhất các nội dung đã làm việc tại các địa phương, nghiên cứu kỹ tài liệu do các cơ quan trung ương chuyên đến. Các đại biểu, chuyên gia hỏi để làm rõ những nội dung còn mâu thuẫn chưa đủ thông tin trong các báo cáo.

* *Về kết luận của Đoàn giám sát:* Sau khi làm việc với các cơ quan trung ương thì dự thảo kết luận giám sát, gửi các thành viên Đoàn giám sát để xin ý kiến nếu không tiếp tục tổ chức họp nội bộ được sau đó ban hành chính thức kết luận giám sát. Sau khi ban hành kết luận giám sát cần phân công cụ thể nhiệm vụ cho từng bộ phận để theo dõi, đôn đốc việc thực hiện kết luận giám sát. Bộ phận được giao nhiệm vụ cần xây dựng kế hoạch cụ thể và báo cáo Ủy ban Tư pháp kết quả theo dõi trong những năm tiếp theo. Tùy vào nội dung, tính chất của cuộc giám sát xác định thời gian cụ thể về việc theo dõi sau giám sát. Trong trường hợp cần thiết có thể tổ chức giám sát bổ sung, giám sát lại. Trình tự giám sát bổ sung, giám sát lại được thực hiện cơ bản như giám sát lần đầu.

- Đối với việc giám sát ban hành văn bản quy phạm pháp luật có thể xây dựng thành chuyên đề để thực hiện giám sát theo trình tự trên hoặc có kế hoạch định kỳ yêu cầu cơ quan chịu giám sát xây dựng báo cáo gửi về Ủy ban Tư pháp. Yêu cầu cơ quan chịu sự giám sát khi ban hành văn bản mới phải gửi đến Ủy ban Tư pháp để thực hiện giám sát. Ủy ban Tư pháp phân công nghiên cứu nội dung văn bản mới và ấn định thời gian để có kết luận chính thức về tính hợp hiến, hợp pháp về một văn bản mới. Cần giành nhiều thời gian và công sức để thực hiện có hiệu quả hơn hoạt động giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan có thẩm quyền.

- Đối với việc thẩm tra các báo cáo của Chính phủ và các ngành tư pháp đề nghị các ngành sớm gửi báo cáo đến Ủy ban Tư pháp để các thành viên có thời gian nghiên cứu. Trong trường hợp cần thiết, Ủy ban Tư pháp cử thành viên đến các cơ quan để xác minh các vấn đề có liên quan. Có thể mở rộng phạm vi và thời điểm xét báo cáo (xét cả báo cáo 6 tháng với 1 tính chất khác).

- Đối với việc xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo cần nâng cấp phần mềm theo dõi, quản lý đơn thư khiếu nại, tố cáo. Có thể áp dụng mô hình của Tòa án nhân quyền Châu Âu, theo đó giám sát 1 vụ việc, lĩnh vực cụ thể để từ đó có giám sát ở tầm vĩ mô hoặc việc giải quyết các vụ việc cụ thể để xây dựng chuyên đề giám sát hoặc yêu cầu cơ quan có liên quan đến giải trình, trao đổi về những nội dung mà Ủy ban Tư pháp quan tâm. Để từ đó, Ủy ban Tư pháp có căn cứ đánh giá việc áp dụng pháp luật, qua đó phát hiện những thiếu sót, bất cập của pháp luật, của các cơ quan tiến hành tố tụng để kiến nghị có biện pháp khắc phục kịp thời Phương thức

thực hiện giám sát các vụ án cũng cần được đổi mới, theo đó cần tăng cường việc đối thoại giữa Thường trực Ủy ban Tư pháp và lãnh đạo các cơ quan tư pháp, trường hợp không thống nhất phương án xử lý cần xin ý kiến chỉ đạo của cấp có thẩm quyền để việc xử lý không bị oan, sai, không bỏ lọt tội phạm. Đồng thời, cần theo dõi, đôn đốc việc thực hiện các kiến nghị của UBTP đối với việc giải quyết vụ án đã được giám sát.

2.3.2. Tăng cường sử dụng phương thức yêu cầu các cơ quan ở địa phương báo cáo và cung cấp thông tin về việc chấp hành pháp luật, nhất là luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH; theo dõi và xem xét, tổng hợp về tình hình chấp hành Hiến pháp, luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội trên địa bàn; kịp thời đề xuất kiến nghị những vấn đề có liên quan đến việc thực hiện chính sách, pháp luật và sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện hệ thống pháp luật.

2.3.3. Tổ chức đề đại biểu thuộc Đoàn thực hiện nhiệm vụ của đại biểu Quốc hội trong hoạt động giám sát, ưu tiên giám sát những vấn đề có liên quan đến giám sát tối cao tại kỳ họp Quốc hội, những chuyên đề thuộc chương trình giám sát của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội.

2.3.4. Tăng cường tổ chức các phiên giải trình của Ủy ban Tư pháp đối với hoạt động của các cơ quan tư pháp, mời các cơ quan tư pháp ở địa phương lên để báo cáo tình hình nhằm giảm tải việc các Đoàn giám sát của Ủy ban Tư pháp về địa phương cũng chỉ nghe báo cáo. Một mặt, Ủy ban Tư pháp cần lựa chọn chủ đề thích hợp cho phiên giải trình (nên lựa chọn các vấn đề bức xúc trong nhân dân hoặc các vấn đề mà Ủy ban Tư pháp được giao thẩm tra hoặc giám sát, giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật) để các cơ quan tư pháp trung ương và địa phương báo cáo. Mặt khác, công tác tổ chức giải trình cần được chuẩn bị chu đáo (nội dung, dự kiến các câu hỏi, cơ sở vật chất, chuyên gia, nhân chứng, đối tượng bị tác động...)

2.3.5. Nâng cao chất lượng kiến nghị sau giám sát, khảo sát và tăng cường theo dõi việc thi hành các kiến nghị sau giám sát. Trong trường hợp cơ quan chịu sự giám sát vẫn không thực hiện nghiêm chỉnh các kết luận giám sát, Ủy ban Tư pháp cần báo cáo Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc Quốc hội để chất vấn hoặc yêu cầu báo cáo giải trình về vấn đề đó.

2.4. Bảo đảm điều kiện cho hoạt động giám sát

Để nâng cao năng lực hoạt động giám sát của Quốc hội nói chung, hoạt động giám sát của UBTP nói riêng thì yêu cầu đặt ra là cần tiếp tục tăng cường hơn nữa công tác giám sát hoạt động xét xử, trên cơ sở hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp. Do đó, việc đảm bảo đồng bộ các điều kiện về tổ chức, bộ máy giúp việc, điều kiện tài chính, cơ sở vật chất kỹ thuật và cung cấp đầy đủ, kịp thời, chính xác các thông tin liên quan tới nội dung, đối tượng giám sát là hết sức cần thiết, cụ thể như sau.

2.4.1 Đảm bảo điều kiện về thông tin

Ban hành quy định thống nhất về công tác thống kê trong lĩnh vực tư pháp trong đó điều chỉnh toàn diện về tiêu chí nội dung, mốc thời gian của các loại báo cáo, các biểu mẫu thống kê tư pháp, phạm vi các loại tài liệu quy định mật hay không mật, quy định trách nhiệm của các cơ quan tư pháp gửi đầy đủ tài liệu (báo cáo và các bản thuyết trình báo cáo) cho các đại biểu nghiên cứu đúng thời hạn

theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật như vậy mới bảo đảm việc đại biểu được tiếp cận đầy đủ các thông tin mà mình yêu cầu. Có thể nghiên hệ thống tiêu chí để đánh giá (ISO) chất lượng hoạt động điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án... phục vụ cho hoạt động giám sát.

Đảm bảo quyền được cung cấp thông tin của các đại biểu Quốc hội, đồng thời, quy định trách nhiệm cung cấp thông tin phục vụ đại biểu Quốc hội của các cơ quan hữu quan khi có yêu cầu. Thành viên UBTP có thể thu nhận thông tin từ nhiều nguồn: từ cử tri, từ các cơ quan tham mưu giúp việc của Quốc hội là các vụ trong Văn phòng Quốc hội và Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội; từ phía Chính phủ cung cấp theo yêu cầu; từ nguồn chuyên gia, các nhà nghiên cứu, các trường đại học; các hiệp hội; doanh nghiệp; báo chí... Mỗi nguồn thông tin có điểm mạnh và điểm yếu riêng. Một cơ chế hỗ trợ thông tin hiệu quả là cơ chế bao gồm toàn bộ những nguồn nói trên, kể cả ý kiến của chuyên gia độc lập. Bảo đảm các nguồn thông tin đã được xử lý và bảo đảm độ tin cậy. Cần đẩy mạnh việc trao đổi thông tin giữa Ủy ban Tư pháp và các cơ quan tư pháp nhằm khắc phục tình trạng báo cáo hàng năm gửi chậm không kịp thời thông tin đến các đại biểu Quốc hội để phục vụ cho việc thẩm tra các báo cáo công tác hàng năm hoặc tình trạng gây khó khăn trong việc mượn hồ sơ, tài liệu khi Ủy ban Tư pháp tiến hành giám sát các vụ việc cụ thể.

2.4.2 Đảm bảo điều kiện về bộ máy tham mưu, giúp việc

Trong điều kiện đa số thành viên UBTP hoạt động kiêm nhiệm như hiện nay, bộ máy giúp việc và các chuyên gia không chỉ san sẻ gánh nặng chuyên môn, mà còn tiết kiệm rất nhiều thời gian cho đại biểu. Bởi vậy, cần đầu tư, tăng cường đội ngũ chuyên gia, bộ máy giúp việc, trước mắt, cần bố trí cho mỗi đại biểu Quốc hội chuyên trách một chuyên viên giúp việc về chuyên môn; chú trọng nâng cao trình độ của đội ngũ chuyên viên trong Văn phòng Quốc hội, của các Đoàn đại biểu Quốc hội; sử dụng, ý kiến chuyên gia ở các cơ quan, tổ chức nghiên cứu độc lập. Cần tổ chức những bộ phận chuyên trách phục vụ hoạt động giám sát ở các Vụ phục vụ Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Văn phòng các Đoàn đại biểu Quốc hội. Đặc biệt là, trong Văn phòng Quốc hội, cần tổ chức bộ phận đủ mạnh để phục vụ các hoạt động giám sát chung của Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội, nhất là phục vụ công tác chỉ đạo, điều hòa, phối hợp hoạt động giám sát của các cơ quan của Quốc hội và những hoạt động có liên quan khác.

Để bảo đảm cho hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp đạt hiệu quả thì vai trò và vị trí của Vụ tư pháp với tư cách là cơ quan tham mưu, giúp việc cần được tăng cường hơn nữa. Trước mắt, Vụ tư pháp cần được kiện toàn về nhân sự và tổ chức theo hướng thành lập các phòng chuyên môn trong Vụ để tham mưu, giúp việc cho Ủy ban đồng thời bổ sung các chức danh cấp phòng cho các chuyên viên giúp việc để họ có một chức danh nhất định khi tới làm việc tại địa phương và các cơ quan hữu quan.

2.4.3 Đảm bảo điều kiện về tài chính

Cần tiếp tục nghiên cứu xây dựng chế độ định mức phục vụ cho hoạt động giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội, trong đó có định mức kinh phí để đại biểu Quốc hội được sử dụng thuê chuyên gia phục vụ cho hoạt động lập pháp và hoạt động giám sát, phù hợp với chế độ định mức chung trong hoạt động của Quốc hội.

Ủy ban Tư pháp cũng cần được chủ động hơn nữa trong việc chi tiêu tài chính đối với các hoạt động của mình trên cơ sở cân đối các hoạt động chi thường xuyên và chi đột suất, đồng thời bảo đảm ngân sách hoạt động hàng năm đã được Ủy ban thường vụ Quốc hội giao.

2.4.4 Đảm bảo việc sử dụng có hiệu quả các công cụ phục vụ hoạt động giám sát

Để hoạt động giám sát ngày càng đạt hiệu quả cao thì yêu cầu sử dụng các công cụ giám sát như kiểm toán độc lập, các nghiên cứu đánh giá độc lập, các kênh thông tin độc lập, báo chí là hết sức cần thiết. Vì vậy để nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động giám sát trong lĩnh vực Tư pháp thì yêu cầu bảo đảm công cụ phục vụ giám sát là yêu cầu khách quan hiện nay. Đồng thời cần tăng cường mối quan hệ phối hợp với các cơ quan Tư pháp trong hoạt động giám sát. Năm 2011, Ủy ban Tư pháp đã họp với các cơ quan Bộ Công an, VKSNDTC, TANDTC, Thanh tra Chính phủ, Kiểm toán nhà nước để bàn về mối quan hệ phối hợp hoạt động, trao đổi thông tin giữa Ủy ban Tư pháp với các cơ quan nêu trên. Do đó, Ủy ban Tư pháp cần xây dựng và ban hành Quy chế phối hợp giữa Ủy ban Tư pháp với các cơ quan chịu sự giám sát như: Bộ công an, VKSNDTC, TANDTC, Thanh tra Chính phủ, Kiểm toán Nhà nước và một số cơ quan, tổ chức hữu quan khác nhằm tăng cường trách nhiệm của các cơ quan này đối với hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp tránh tình trạng có một số công việc Ủy ban Tư pháp đang làm thay công việc các cơ quan tư pháp chứ chưa phải thực sự thực hiện chức năng giám sát. Tăng cường trách nhiệm của các cơ quan báo chí, của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và cử tri để tham gia thường xuyên hơn vào hoạt động giám sát của Quốc hội.

Cần phối hợp chặt chẽ hơn nữa giữa Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ủy ban tư pháp, Hội đồng dân tộc và các ủy ban khác của Quốc hội trong hoạt động giám sát. Khi tiến hành giám sát các chuyên đề nhỏ, cụ thể, khi có nội dung liên quan, có thể mời thành viên Hội đồng dân tộc và các Ủy ban khác của Quốc hội tham gia Đoàn giám sát.

2.5. Các giải pháp kiến nghị khác

Nghiên cứu, biên soạn các sách, tài liệu tập huấn về kỹ năng giám sát dành cho các đại biểu Quốc hội để việc tập huấn kỹ năng cũng như việc tự học, tự đào tạo kỹ năng của đại biểu Quốc hội được thuận lợi và hiệu quả. Cần xây dựng quy chế thuê, tuyển dụng hợp tác chuyên gia để tiếp thu, học hỏi kinh nghiệm trong lĩnh vực giám sát; xây dựng quy chế cung cấp, bảo đảm thông tin phục vụ yêu cầu giám sát cho thành viên UBTP.

2.6. Hợp tác quốc tế

Tăng cường công tác đối ngoại, hợp tác quốc tế giữa Ủy ban Tư pháp với các cơ quan tương ứng của Nghị viện, Quốc hội nước ngoài để nghiên cứu, tham khảo kinh nghiệm phù hợp trong điều kiện hội nhập quốc tế./.

KẾT LUẬN

Hoạt động giám sát của Quốc hội nói chung, của Ủy ban Tư pháp nói riêng là một trong ba chức năng, nhiệm vụ cơ bản, quan trọng của Quốc hội. Trong thời gian qua công tác giám sát của Ủy ban Tư pháp đã đạt được nhiều kết quả, góp phần quan trọng bảo đảm Hiến pháp và pháp luật được thực hiện nghiêm túc trong lĩnh vực tư pháp và phòng, chống tham nhũng. Qua công tác giám sát, Ủy ban Tư pháp cũng thu đã thập được nhiều thông tin làm cơ sở để thực hiện chức năng, nhiệm vụ khác của mình, đặc biệt là tham gia việc hoạch định các chính sách vĩ mô về công tác tư pháp và phòng, chống tham nhũng. Từ đó góp phần đưa công tác tư pháp và phòng, chống tham nhũng được triển khai sát với thực tiễn, có hiệu quả hơn.

Báo cáo nghiên cứu này đã đánh giá được cơ bản, toàn diện thực trạng hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp trong thời gian qua trên từng mặt công tác cụ thể về hoạt động điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án, hỗ trợ tư pháp và phòng, chống tham nhũng. Nghiên cứu những vấn đề lý luận về hoạt động tổ chức bộ máy nhà nước, Quốc hội và công tác giám sát của cơ quan dân cử. Tổng kết thực tiễn công tác giám sát của Ủy ban Tư pháp. Tiếp thu ý kiến của các đồng chí thành viên Ủy ban Tư pháp, đặc biệt là thường trực Ủy ban Tư pháp, các ý kiến của đại biểu và các chuyên gia trong và ngoài nước tham dự Hội thảo đóng góp ý kiến vào Báo cáo nghiên cứu do Ủy ban Tư pháp tổ chức từ ngày 10 đến ngày 11/12/2012 tại thành phố Hải Phòng.

Trên cơ sở kết quả nghiên cứu và tiếp thu ý kiến như trên, tham khảo kinh nghiệm của Cộng hòa Belarus (được trình bày trực tiếp tại Hội thảo) và bình luận của các chuyên gia của Chương trình phát triển liên hợp quốc (UNDP). Đồng thời tham khảo chuyên đề của nghiên cứu viên UNDP về Quản lý toà án ở Việt Nam, thông tin và khuyến nghị từ khảo sát về thẩm phán trên toàn quốc. Nhóm nghiên cứu đã hoàn thiện báo cáo và có những đề xuất, kiến nghị khoa học, sát với tình hình thực tiễn, nhằm khuyến nghị Ủy ban Tư pháp và các cơ quan có liên quan thực hiện để công tác giám sát của Ủy ban Tư pháp thực hiện có hiệu quả hơn. Góp phần bảo đảm pháp chế xã hội chủ nghĩa, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân./.