

Số: 13 /HD-VKSTC

Hà Nội, ngày 11 tháng 6 năm 2024

HƯỚNG DẪN
Phân loại, xử lý đơn khiếu nại, tố cáo, kiến nghị phản ánh
trong Ngành Kiểm sát nhân dân

Thực hiện Kế hoạch số 111/KH-VKSTC ngày 07/5/2024 của VKSND tối cao về việc triển khai thực hiện Nghị quyết số 118-NQ/BCSĐ ngày 02/02/2024 của Ban cán sự đảng VKSND tối cao về tăng cường sự lãnh đạo đối với công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo trong ngành Kiểm sát nhân dân và kiểm sát giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp; qua thực tiễn theo dõi hoạt động phân loại, xử lý đơn, VKSND tối cao (Vụ 12) nhận thấy vẫn còn những trường hợp sai sót do nhận thức chưa đúng về Đơn khiếu nại, tố cáo, kiến nghị phản ánh trong các lĩnh vực của *hoạt động tư pháp* (sau đây viết tắt là **Đơn tư pháp**), *hoạt động hành chính nhà nước* (sau đây viết tắt là **Đơn hành chính**), *trong các cơ quan của Đảng...* dẫn đến việc không thụ lý hoặc chậm thụ lý hoặc thụ lý, kiểm sát và giải quyết khiếu nại, tố cáo không đúng quy định của pháp luật. Để hoạt động phân loại, xử lý đơn được chính xác; góp phần nâng cao vị thế, vai trò của Ngành và bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức; VKSND tối cao (Vụ 12) hướng dẫn VKS các cấp, cụ thể như sau:

I. VỀ PHÂN LOẠI, XỬ LÝ ĐƠN KHIẾU NẠI, TỐ CÁO, KIẾN NGHỊ PHẢN ÁNH

1. Nhận thức về khiếu nại, tố cáo, kiến nghị phản ánh

1.1. Khái niệm

1.1.1. Khiếu nại nói chung, là việc công dân, cơ quan, tổ chức hoặc cán bộ, công chức theo thủ tục do Luật quy định (tùy lĩnh vực), đề nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét lại quyết định, hành vi (tùy lĩnh vực) của cơ quan, người có thẩm quyền trong cơ quan khi có căn cứ cho rằng quyết định hoặc hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình¹.

Khiếu nại trong hoạt động tư pháp là việc cá nhân, cơ quan, tổ chức theo thủ tục do pháp luật quy định, đề nghị cơ quan, người có thẩm quyền xem xét lại quyết định, hành vi của cơ quan, người có thẩm quyền trong hoạt động tư pháp, khi có căn cứ cho rằng quyết định, hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình².

¹ Khoản 1 Điều 2 Luật Khiếu nại 2011

² Theo quy định tại khoản 2 Điều 3 Thông tư liên tịch số 01/2018/TTLT-VKSNDTC-TANDTC-BCA-BQP-BTP-BTC-BNN&PTNN ngày 5/4/2018 quy định phối hợp trong việc báo cáo, thông báo về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp;

1.1.2. Tố cáo nói chung, là việc cá nhân theo thủ tục quy định của Đảng, của pháp luật, báo cho cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền biết về hành vi vi phạm chủ trương, quy định của Đảng, vi pháp luật của bất kỳ cơ quan, tổ chức, cá nhân nào làm ảnh hưởng đến uy tín của bản thân, tổ chức đảng, cơ quan, đơn vị nơi đảng viên sinh hoạt; gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân³.

Tố cáo trong hoạt động tư pháp là việc cá nhân, theo thủ tục do pháp luật quy định, báo cho cơ quan, người có thẩm quyền biết về hành vi vi phạm pháp luật của cơ quan, người có thẩm quyền trong hoạt động tư pháp gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức⁴.

1.1.3. Kiến nghị phản ánh là việc công dân cung cấp thông tin, trình bày ý kiến, nguyện vọng, đề xuất giải pháp với cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền về những vấn đề liên quan đến việc thực hiện chủ trương, đường lối, chính sách, pháp luật, công tác quản lý trong các lĩnh vực đời sống xã hội thuộc trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân đó⁵. Pháp luật hiện hành chưa có quy định về trình tự, thủ tục giải quyết loại đơn này.

1.1.4. Khiếu nại, tố cáo, kiến nghị phản ánh trong Đảng⁶

Khiếu nại trong Đảng là khiếu nại về những vấn đề liên quan đến kỷ luật Đảng⁷, về quyền của đảng viên.

Tố cáo trong Đảng là việc công dân, đảng viên báo cho tổ chức đảng hoặc cán bộ, đảng viên có thẩm quyền biết về hành vi vi phạm Cương lĩnh chính trị, Điều lệ Đảng, chủ trương, nghị quyết, chỉ thị, quy định, quy chế, kết luận của Đảng và pháp luật của Nhà nước của tổ chức đảng hoặc đảng viên mà người tố cáo cho là gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại đến lợi ích của Đảng, Nhà nước, xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức hoặc cá nhân.⁸

Kiến nghị phản ánh liên quan đến công tác xây dựng Đảng, phẩm chất cán bộ đảng viên, về sinh hoạt trong nội bộ tổ chức Đảng, về chủ trương đường lối, chính sách của Đảng.

1.2. Phân biệt giữa khiếu nại và tố cáo; giữa tố cáo và tố giác về tội phạm

1.2.1. Phân biệt giữa khiếu nại và tố cáo

Về bản chất:

³ Khoản 1 Điều 2 Luật Tố cáo 2018

⁴ Theo quy định tại khoản 3 Điều 3 Thông tư liên tịch số 01/2018/TTLT-VKSNDTC-TANDTC-BCA-BQP-BTP-BTC-BNN&PTNN ngày 5/4/2018 quy định phối hợp trong việc báo cáo, thông báo về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp;

⁵ Theo khoản 2 Điều 2 Luật Tiếp Công dân 2018

⁶ Căn cứ vào Điều lệ đảng và điểm a, b, c Khoản 4 Điều 11 Luật Tiếp Công dân 2018

⁷ Khoản 9 Điều 3 Quy định số 22-QĐ/TW ngày 28/7/2021 quy định về công tác kiểm tra, giám sát và kỷ luật của Đảng (sau đây gọi tắt là **Quy định số 22**)

⁸ Khoản 7 Điều 3 Quy định số 22-QĐ/TW ngày 28/7/2021

Bản chất của khiếu nại là phản ứng của người khiếu nại đối với quyết định, hành vi (tùy lĩnh vực) của cơ quan, người có thẩm quyền để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Người khiếu nại đề nghị cơ quan, người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại xem xét lại quyết định, hành vi đó.

Bản chất của tố cáo trước hết thể hiện quyền và trách nhiệm của người tố cáo đối với xã hội trước hành vi vi phạm pháp luật. Người tố cáo báo cho cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền giải quyết tố cáo biết về hành vi vi phạm pháp luật đó.

Về chủ thể thực hiện:

Chủ thể có quyền tố cáo chỉ là cá nhân; cơ quan, tổ chức không có quyền tố cáo. Trong khi đó, chủ thể có quyền khiếu nại rộng hơn, có thể là cơ quan, tổ chức, cá nhân. Thực tiễn giải quyết tố cáo cho thấy một số tổ chức cũng thực hiện quyền tố cáo; tuy nhiên, Luật Tố cáo đã quy định chủ thể tố cáo là cá nhân, vì vậy, không xem xét, giải quyết các đơn tố cáo của cơ quan, tổ chức.

Về đối tượng:

Đối tượng của khiếu nại là quyết định hành chính, hành vi hành chính, quyết định tố tụng, hành vi tố tụng, quyết định kỷ luật cán bộ, công chức, quyết định kỷ luật đảng; kết luận đối với sai phạm của tổ chức đảng, đảng viên; về quyền đảng viên có **ảnh hưởng, tác động trực tiếp**, đến quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, người khiếu nại.

Đối tượng của tố cáo là hành vi vi phạm pháp luật của mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân. Đối tượng tố cáo rất rộng; mọi cá nhân có quyền tố cáo hành vi vi phạm pháp luật của bất cứ cơ quan, tổ chức, cá nhân nào; hành vi vi phạm Cương lĩnh chính trị, Điều lệ Đảng, chủ trương, nghị quyết, chỉ thị, quy định, quy chế, kết luận của Đảng và pháp luật của Nhà nước của tổ chức đảng hoặc đảng viên gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại đến lợi ích của nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, của mình và của người khác. Hành vi vi phạm pháp luật, vi phạm quy định của đảng bị tố cáo **có thể tác động trực tiếp**, gây ảnh hưởng đến quyền lợi của người tố cáo hoặc **có thể không ảnh hưởng** đến quyền lợi của người tố cáo nhưng người tố cáo vẫn có quyền tố cáo.

Về mục đích:

Khiếu nại và tố cáo đều hướng tới bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân (người khiếu nại) và bảo đảm pháp luật, quy định của đảng được thực thi nghiêm minh, bảo đảm pháp chế xã hội chủ nghĩa nhằm xây dựng nhà nước pháp quyền. Tuy nhiên, mục đích trực tiếp hướng tới của khiếu nại và tố cáo có sự khác biệt:

Mục đích của khiếu nại là trực tiếp nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân khiếu nại. *Mục đích của tố cáo* không chỉ nhằm bảo vệ quyền, lợi ích của người tố cáo mà còn nhằm bảo vệ lợi ích của Nhà nước, lợi ích của xã hội, lợi ích của tập thể, quyền và lợi ích của cá nhân khác.

Sự khác biệt về bản chất, chủ thể, đối tượng và mục đích giữa khiếu nại và tố cáo đòi hỏi phải có quy định khác biệt về quyền và nghĩa vụ của các chủ thể có liên quan, nguyên tắc, thẩm quyền, trình tự, thủ tục, thời hạn giải quyết trong giải quyết khiếu nại và giải quyết tố cáo⁹.

1.2.2. Phân biệt giữa tố cáo với tố giác về tội phạm

Về chủ thể thực hiện:

Chủ thể thực hiện tố cáo là những cá nhân biết về các hành vi vi phạm, đây là quyền của công dân.

Chủ thể thực hiện tố giác về tội phạm là cá nhân phát hiện hành vi có dấu hiệu phạm tội, đây vừa là quyền, vừa là nghĩa vụ của công dân.

Về đối tượng:

Hành vi vi phạm pháp luật trong tố cáo nằm trong mọi lĩnh vực, không phân biệt tính chất, mức độ vi phạm.

Hành vi vi phạm pháp luật trong tố giác có thể cấu thành tội phạm; phải "có dấu hiệu của tội phạm" tương ứng tội danh được quy định trong Bộ luật Hình sự.

2. Phân loại đơn

2.1. Căn cứ phân loại

Đối với Đơn về hành chính: thực hiện theo quy định tại Luật khiếu nại 2021, Luật tố cáo 2018; Luật cán bộ công chức 2008 và Luật viên chức 2010 (sửa đổi bổ sung 2019); các văn bản hướng dẫn thi hành Luật; các quy chế, quy định, quy tắc ứng xử của công chức, viên chức, người lao động trong ngành Kiểm sát nhân dân.

Đối với Đơn tư pháp: thực hiện theo quy định tại Bộ luật TTHS 2015; Bộ luật TTDS 2015; Luật TTHC 2015; Luật thi hành án dân sự 2014; Luật Thi hành án Hình sự 2019; Luật thi hành tạm giữ, tạm giam 2015 và các việc khác mà pháp luật quy định là hoạt động tư pháp¹⁰; các Thông tư liên tịch hướng dẫn một số điều về phối hợp giải quyết khiếu nại, tố cáo trong các lĩnh vực tư pháp; Điều 9 Quy chế số 222.

Đơn khiếu nại, tố cáo, kiến nghị phản ánh trong Đảng thì thực hiện theo Điều lệ Đảng; Quy định số 22-QĐ/TW ngày 28/7/2021 quy định về công tác kiểm

⁹ Ví dụ như: *Về nguyên tắc giải quyết:* đối với giải quyết khiếu nại là thực hiện theo quy định của pháp luật; bảo đảm khách quan, công khai, dân chủ và kịp thời; còn trong giải quyết tố cáo phải kịp thời, chính xác, khách quan, đúng thẩm quyền, trình tự, thủ tục và thời hạn theo quy định pháp luật; bảo đảm an toàn cho người tố cáo; bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người bị tố cáo trong quá trình giải quyết tố cáo; *Giải quyết khiếu nại* là việc thụ lý, xác minh, kết luận và ra quyết định giải quyết khiếu nại. *Giải quyết tố cáo* là việc tiếp nhận, xác minh, kết luận về nội dung tố cáo và việc xử lý tố cáo của người giải quyết tố cáo...

¹⁰ Khoản 5 Điều 2 Quy chế Tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp (Ban hành kèm theo Quyết định số 222/QĐ-VKSTC ngày 22/6/2023 của Viện trưởng VKSND tối cao - sau đây gọi tắt là **Quy chế số 222**): "*Hoạt động tư pháp bao gồm hoạt động trong các lĩnh vực tố tụng hình sự, tố tụng dân sự, tố tụng hành chính, thủ tục phá sản, thi hành án hình sự, thi hành án dân sự, thi hành án hành chính, thi hành tạm giữ, tạm giam, xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính tại Tòa án, xem xét quyết định việc đưa người nghiện ma túy từ đủ 12 tuổi đến dưới 18 tuổi vào cơ sở cai nghiện bắt buộc và việc khác mà pháp luật quy định là hoạt động tư pháp*"

tra, giám sát và kỷ luật Đảng; Điều 4, Điều 5 Quy định số 02-QĐ/ĐU ngày 15/6/2023 về Tiếp nhận, xử lý đơn thư, tiếp đảng viên và công dân của Đảng ủy VKSND tối cao (áp dụng tại Đảng bộ VKSND tối cao); Đảng bộ VKSND cấp tỉnh, Chi bộ VKSND cấp huyện thì thực hiện theo quy định của cấp ủy địa phương về tiếp nhận, xử lý đơn thư, tiếp đảng viên và công dân.

2.2. Tiêu chí phân loại

2.2.1. Đơn Hành chính¹¹:

- **Khiếu nại**: **Quyết định hành chính**; **Hành vi hành chính** của Viện trưởng Viện kiểm sát¹²; **Quyết định kỷ luật** cán bộ, công chức thuộc quyền quản lý của cấp mình¹³.

- **Tố cáo**: hành vi vi phạm pháp luật của **người có thẩm quyền** trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ¹⁴; hành vi vi phạm pháp luật về quản lý nhà nước trong các lĩnh vực¹⁵.

- **Kiến nghị phản ánh**: là việc công dân (nói chung) hoặc công chức, viên chức, người lao động trong ngành Kiểm sát nhân dân (nói riêng) cung cấp thông tin, trình bày ý kiến, nguyện vọng, đề xuất giải pháp với cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền về những vấn đề liên quan đến việc thực hiện chủ trương, đường lối, chính sách, pháp luật, công tác quản lý hành chính thuộc trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân đó¹⁶.

2.2.2. Đơn Tư pháp

- **Khiếu nại**: **Quyết định tố tụng** của người tiến hành tố tụng; **quyết định của người có thẩm quyền** trong hoạt động tư pháp¹⁷; **Hành vi tố tụng** của người tiến hành tố tụng; hành vi của người có thẩm quyền trong hoạt động tư pháp¹⁸;

- **Tố cáo**: Hành vi vi phạm pháp luật của **người có thẩm quyền tiến hành tố tụng**; hành vi vi phạm pháp luật của **người có thẩm quyền** trong hoạt động tư pháp¹⁹.

¹¹ Thẩm quyền giải quyết của Viện trưởng VKS các cấp; đơn vị Thanh tra chủ trì, phối hợp tham mưu.

¹² **Ví dụ**: Khiếu nại quyết định nâng lương trước hạn; khiếu nại việc không tổ chức hoặc tổ chức nhưng không đủ thành phần tham gia Hội nghị công chức, người lao động theo quy định hoặc Khiếu nại việc chậm trễ, bao che, không tổ chức kiểm tra, xử lý kỷ luật đối với công chức có dấu hiệu vi phạm quy chế nghiệp vụ của ngành, gây hậu quả nghiêm trọng (như đề xuất không xử lý đối tượng nhưng sau đó đã được làm rõ, khởi tố, truy tố, xét xử; bản án có hiệu lực pháp luật đã tuyên bị cáo đó phạm tội...).

¹³ **Ví dụ**: Khiếu nại quyết định kỷ luật của Viện trưởng VKSND cấp tỉnh đối với công chức...

¹⁴ **Ví dụ**: không thực hiện hoặc thực hiện không đúng quy định của các Quy định, Quy chế của Ngành trong các lĩnh vực nghiệp vụ;

¹⁵ **Ví dụ**: thực hiện không đúng quy định về đấu thầu trong xây dựng cơ bản; vi phạm các quy định về kế toán, tài chính dẫn đến bị xuất toán...

¹⁶ **Ví dụ**: Công dân phản ánh về tình trạng cầm đồ biến tướng "tín dụng đen" hoặc Công chức gửi đơn kiến nghị Cơ quan xem xét cho nghỉ hưu trước thời hạn theo quy định của pháp luật.

¹⁷ **Ví dụ**: khiếu nại Quyết định khởi tố bị can, Lệnh tạm giam, Quyết định không khởi tố vụ án, Quyết định Đình chỉ, Quyết định Tạm đình chỉ...

¹⁸ **Ví dụ**: Người tiến hành tố tụng hoặc người có thẩm quyền không thực hiện hoặc thực hiện không đúng các quy định của Luật, Thông tư liên tịch, Quy định, Quy chế nghiệp vụ của Ngành trong các lĩnh vực tố tụng, thi hành án...

¹⁹ **Ví dụ**: tố cáo hành vi vi phạm các quy định về khám nghiệm hiện trường trong BLTTHS của Điều tra viên, Kiểm sát viên trong quá trình tiến hành khám nghiệm hiện trường vụ án tai nạn giao thông...

- *Kiến nghị phản ánh*: là việc công dân trình bày ý kiến, nguyện vọng, đề xuất với cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền về những vấn đề liên quan đến các lĩnh vực hoạt động tư pháp²⁰.

2.2.3. Đơn Khiếu nại, tố cáo trong đảng

- *Khiếu nại*: Quyết định kỷ luật Đảng; về kết luận đối với sai phạm của **Tổ chức đảng, đảng viên**²¹; về quyền của đảng viên.

- *Tố cáo*: **Cán bộ, Đảng viên** có hành vi vi phạm điều lệ đảng, cương lĩnh chính trị, chủ trương, nghị quyết, chỉ thị, quy định, quy chế, kết luận của Đảng; phẩm chất cán bộ, đảng viên, về sinh hoạt trong nội bộ tổ chức Đảng; hành vi vi phạm về phòng, chống tham nhũng, tiêu cực²².

3. Xử lý đơn

3.1. Xử lý Đơn Hành chính

- *Đối với đơn thuộc thẩm quyền giải quyết của Viện kiểm sát* thì Viện kiểm sát đã nhận đơn xử lý theo quy định tại Khoản 2 Điều 3 Quy chế Tổ chức và hoạt động của Thanh tra VKSND tối cao (ban hành kèm theo Quyết định 185/QĐ-VKSTC ngày 10/6/2024 của Viện trưởng VKSND tối cao) và Điều 5 Quy định về tiếp nhận, xử lý, quản lý đơn ngoài lĩnh vực hoạt động tư pháp thuộc thẩm quyền giải quyết của Viện trưởng VKSND tối cao (Ban hành kèm theo Quyết định số 233/QĐ-VKSTC ngày 13/9/2022 của Viện trưởng VKSND tối cao - sau đây gọi tắt là **Quy định số 233**); Điều 59 Thông tư số 01/VBHN-VKSTC ngày 17/5/2021 của VKSND tối cao quy định về công tác thi đua, khen thưởng trong ngành Kiểm sát nhân dân; Quy chế phân cấp quản lý công chức, viên chức và người lao động trong ngành Kiểm sát nhân dân (Ban hành kèm theo Quyết định số 208/QĐ-VKSTC ngày 08 tháng 6 năm 2023 của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao);

- *Đối với đơn không thuộc thẩm quyền giải quyết của Viện kiểm sát* thì Viện kiểm sát đã nhận đơn xử lý đơn theo quy định của Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo và văn bản hướng dẫn thi hành²³.

3.2. Xử lý Đơn Tư pháp

- *Đối với đơn thuộc thẩm quyền giải quyết của Viện kiểm sát* thì thực hiện theo quy định tại Điều 12, Điều 15 Quy chế số 222 và quy định tại Quy trình giải quyết khiếu nại, tố cáo; kiểm tra quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật và kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp (ban hành kèm

²⁰ *Vi dụ*: CQĐT đang điều tra VAHS, công dân gửi đơn kiến nghị mở rộng điều tra vụ án để xem xét trách nhiệm của những người có liên quan khác nhưng không có thông tin cụ thể về hành vi, đối tượng...

²¹ *Vi dụ*: đơn khiếu nại Quyết định kỷ luật của Chi bộ đối với đảng viên vi phạm điều lệ đảng bằng hình thức khiển trách...; đơn khiếu nại của đảng viên về việc chi bộ không bảo đảm quyền được phê bình chất vấn về hoạt động của chi bộ trong nhiệm kỳ...

²² *Vi dụ*: đơn tố cáo đảng viên có hành vi gây mất đoàn kết nội bộ, có biểu hiện cơ hội, cục bộ...

²³ *Vi dụ*: Đơn của công dân kiến nghị UBND tỉnh A hỗ trợ nâng mức bồi thường giải phóng mặt bằng, tái định cư khi thực hiện triển khai Dự án khu công nghiệp của tỉnh: chuyển đến UBND tỉnh A để xem xét xử lý theo thẩm quyền (quy định Điều 20 của Thông tư số 05/TT-TTCT ngày 01/10/2021 của Thanh tra Chính phủ quy định về quy trình xử lý đơn khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh).

theo Quyết định số 546/QĐ-VKSTC ngày 03/12/2018 của Viện trưởng VKSND tối cao).

- *Đối với đơn thuộc thẩm quyền kiểm sát của Viện kiểm sát* thì Viện kiểm sát đã nhận đơn chuyển đơn đến cơ quan tư pháp có thẩm quyền, đồng thời gửi phiếu chuyển đơn đến Viện kiểm sát cùng cấp để kiểm sát việc giải quyết (theo quy định tại Điều 16, 17 Quy chế số 222) và báo tin cho người gửi đơn biết.

3.3. Xử lý đơn khiếu nại, tố cáo, kiến nghị phản ánh trong Đảng

- *Đối với đơn thuộc thẩm quyền giải quyết của Đảng ủy VKSND tối cao* thì thực hiện việc xử lý theo Quy định số 02-QĐ/ĐU ngày 15/6/2023 của Đảng ủy VKSND tối cao về tiếp nhận, xử lý đơn thư, tiếp đảng viên và công dân.

- *Đối với đơn thuộc thẩm quyền của Đảng ủy, Chi bộ VKS các cấp* thì thực hiện việc xử lý theo quy định của cấp ủy địa phương và Ban cán sự đảng (đối với VKSND cấp tỉnh) hoặc Chi bộ.

- *Đối với đơn không thuộc thẩm quyền của Tổ chức Đảng ngành Kiểm sát* thì chuyển đến Tổ chức Đảng có thẩm quyền giải quyết theo quy định của Đảng.

II. MỘT SỐ NỘI DUNG CẦN LƯU Ý KHI PHÂN LOẠI, XỬ LÝ ĐƠN

1. Không phân loại theo tiêu đề đơn

Để phân loại đơn chính xác, yêu cầu phải đọc kỹ đơn, xác định nội dung, mục đích, yêu cầu của người viết đơn, tuyệt đối không tiến hành phân loại chỉ căn cứ vào tiêu đề của đơn²⁴; đặc biệt đối với những đơn có tiêu đề Tố cáo.

Ví dụ: Đơn có tiêu đề tố cáo nhưng nội dung người gửi đơn trình bày vi phạm về tố tụng, nội dung của bản án và đề nghị huỷ bản án (sơ thẩm hoặc phúc thẩm).

Trường hợp này cần phân biệt:

- *Nếu bản án sơ thẩm chưa có hiệu lực pháp luật* thì xác định là loại đơn kháng cáo (người gửi đơn là bị cáo hoặc đương sự trong vụ án);

- *Trường hợp bản án đã có hiệu lực pháp luật* (người gửi đơn là bị cáo hoặc đương sự trong vụ án) thì xác định là loại đơn đề nghị xem xét lại bản án theo thủ tục giám đốc thẩm hoặc tái thẩm; cần thông báo hướng dẫn người gửi làm lại đơn và bổ sung bản án, tài liệu cần thiết theo quy định của BLTTHS, BLTTDS, Luật TTHC.

2. Xử lý đơn có nhiều nội dung

Đối với đơn có nhiều nội dung: tố cáo, khiếu nại, kiến nghị phản ánh... cần xử lý hướng dẫn người gửi đơn viết tách các nội dung thành các đơn riêng; sau đó thực hiện theo quy định xử lý đối với từng loại đơn²⁵;

Ví dụ: Nguyên đơn trong vụ án dân sự trình bày kêu cứu về vụ án tranh chấp đất đai; có nội dung tố cáo thẩm phán cấp sơ thẩm làm sai lệch hồ sơ vụ án,

²⁴ Điều 6 Thông tư 05/2021/TT-TTCT ngày 01/10/2021 của Thanh tra Chính phủ

²⁵ Điều 9 Quy chế số 222

thêm bút lục trái pháp luật; ngoài ra đương sự khiếu nại quyết định thi hành án của Cơ quan thi hành án dân sự.

Trường hợp này cần hướng dẫn người gửi đơn viết thành đơn riêng đối với từng nội dung và gửi đến cơ quan có thẩm quyền giải quyết, cụ thể:

- *Đối với nội dung kêu cứu về vụ án dân sự:*

+ Trường hợp có căn cứ tại Điều 326 BLTTDS và còn thời hạn theo quy định tại Điều 327 BLTTDS, thì đương sự làm đơn đề nghị xem xét lại bản án theo thủ tục giám đốc thẩm gửi đến người có thẩm quyền theo quy định tại Điều 331 BLTTDS để được xem xét giải quyết.

+ Trường hợp có căn cứ tại Điều 352 BLTTDS thì đương sự làm đơn đề nghị xem xét lại bản án theo thủ tục tái thẩm gửi đến người có thẩm quyền theo quy định tại Điều 354 BLTTDS để được xem xét giải quyết²⁶.

- *Đối với nội dung tố cáo thẩm phán làm sai lệch hồ sơ vụ án:*

Trường hợp phát hiện thẩm phán có hành vi xâm phạm hoạt động tư pháp, đề nghị đương sự làm đơn riêng gửi tới Cơ quan điều tra VKSND tối cao để được xem xét giải quyết theo thẩm quyền (theo quy định tại Điều 163 BLTTHS). Trường hợp này cần lưu ý công dân phải gửi kèm các tài liệu, chứng cứ chứng minh cho nội dung tố cáo.

- *Đối với nội dung khiếu nại quyết định thi hành án dân sự:* Đề nghị đương sự làm đơn khiếu nại gửi đến Cơ quan thi hành án dân sự có thẩm quyền để được xem xét giải quyết (theo quy định tại Điều 152 Luật thi hành án dân sự).

3. Phân biệt giữa Đơn tư pháp và Đơn hành chính

Tại khoản 1 Điều 2 Quy định số 233 quy định “*Đơn trong hoạt động tư pháp là đơn trong các lĩnh vực tố tụng hình sự, tố tụng dân sự, tố tụng hành chính, thủ tục phá sản, thi hành án hình sự, thi hành án dân sự, thi hành án hành chính, tạm giữ, tạm giam, xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính tại Tòa án và những việc khác mà pháp luật quy định là hoạt động tư pháp; đơn có nội dung xuất phát từ việc xử lý, giải quyết các đơn nêu trên*”. Thực tiễn phân loại cho thấy vẫn còn nhận thức chưa thống nhất về đơn có nội dung xuất phát từ việc xử lý, giải quyết các đơn nêu trên dẫn đến lúng túng trong việc xác định thẩm quyền, quy trình giải quyết. Từ thực tiễn giải quyết một số vụ việc, VKSND tối cao (Vụ 12) nhận thấy cần phân biệt loại đơn này như sau:

3.1. Đơn khiếu nại, tố cáo đối với kết quả xử lý, giải quyết đơn khiếu nại, tố cáo liên quan đến quyết định tố tụng, hành vi tố tụng của người có thẩm quyền đối với vụ việc cụ thể trong các lĩnh vực: hình sự, dân sự, hành chính, thi hành án dân sự, ...

Loại đơn này thuộc thẩm quyền tham mưu, giải quyết của đơn vị Kiểm sát và giải quyết đơn khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp hoặc đơn vị nghiệp vụ

²⁶ Lưu ý: đơn làm theo quy định tại Điều 328 BLTTDS, gửi kèm theo đơn là bản án có hiệu lực pháp luật và tài liệu, chứng cứ chứng minh.

khác (theo Quy chế số 222 của Ngành); theo đó nội dung tham mưu là đánh giá về thẩm quyền, trình tự, thủ tục, nội dung của hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp có đảm bảo đúng quy định của pháp luật và của Ngành hay không.

Ví dụ: Khiếu nại cho rằng việc giải quyết khiếu nại của VKSND cấp tỉnh đối với quyết định không khởi tố vụ án hình sự của Cơ quan điều tra là không khách quan, vi phạm luật tố tụng, bỏ lọt tội phạm; hoặc tố cáo VKSND cấp tỉnh giải quyết tố cáo không đúng, không đủ nội dung đơn tố cáo của bị hại, giải quyết tố cáo vi phạm thời hạn theo quy định của pháp luật.

3.2. Đơn có nội dung kiến nghị xem xét trách nhiệm của người có thẩm quyền tiến hành tố tụng có hành vi vi phạm trong quá trình thực thi công vụ

Trong thực tiễn, loại đơn này thường là loại đơn có nhiều nội dung; cán bộ phân loại, xử lý cần lưu ý:

- Nếu có nội dung tiếp tục khiếu nại, tố cáo đối với kết quả xử lý, giải quyết đơn tư pháp trước đó thì thẩm quyền tham mưu thuộc về đơn vị Kiểm sát và giải quyết đơn khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp;

- Nếu có nội dung kiến nghị xem xét trách nhiệm của người có thẩm quyền tiến hành tố tụng đã có hành vi vi phạm trong quá trình thực hiện các nhiệm vụ thuộc phạm vi công vụ trong hoạt động tư pháp (hành vi công vụ là các yêu cầu tác nghiệp, được quy định tại các Bộ luật, Luật về tư pháp và Quy định, Quy chế, Quy trình nghiệp vụ của Ngành kiểm sát).

Quá trình xem xét giải quyết đơn khiếu nại, tố cáo nêu trên, có cơ sở xác định người có thẩm quyền tiến hành tố tụng của ngành Kiểm sát có dấu hiệu vi phạm pháp luật, vi phạm quy chế nghiệp vụ, quy định của Ngành thì đơn vị Kiểm sát và giải quyết đơn trong hoạt động tư pháp phải báo cáo Viện trưởng VKS cấp mình phân công cho một đơn vị khác, có thẩm quyền tiến hành tiếp nhận hồ sơ, nghiên cứu, giải quyết, đề xuất xử lý theo quy định của pháp luật và của ngành Kiểm sát.

Ví dụ: Trong quá trình giải quyết vụ án hình sự, đại diện bị hại tố cáo nhiều nội dung: (1) Tố cáo Kiểm sát viên có vi phạm nghiêm trọng trong quá trình thực hành quyền công tố, kiểm sát điều tra, kiểm sát xét xử vụ án dẫn đến bỏ lọt tội phạm. Hậu quả là vụ án bị huỷ, trả hồ sơ và yêu cầu điều tra, xét xử lại nhiều lần; bản án có hiệu lực pháp luật đã xác định và kết án với đối tượng bị bỏ lọt; (2) Tố cáo Lãnh đạo VKSND cấp tỉnh có hành vi bao che sai phạm của Kiểm sát viên; cho rằng việc giải quyết tố cáo của Viện trưởng cấp tỉnh chung chung, chưa xác định rõ trách nhiệm của từng KSV trong giải quyết vụ án, vi phạm thời hạn trong giải quyết tố cáo; không xử lý kỷ luật hành chính đối với kiểm sát viên có vi phạm; (3) Đề nghị xem xét trách nhiệm của Viện trưởng VKSND tỉnh và Lãnh đạo VKS tỉnh trong việc kỷ luật cán bộ công chức có vi phạm.

Trong ví dụ nêu trên, nội dung (1) và (2) cần xác định là đơn tố cáo trong hoạt động tư pháp. Việc nghiên cứu, xem xét lại việc giải quyết tố cáo (về trình tự, thủ tục, nội dung) của VKS cấp tỉnh trong giải quyết tố cáo của công dân thuộc

trách nhiệm của đơn vị Kiểm sát và giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp.

Đối với nội dung (3) cần xác định là kiến nghị xem xét trách nhiệm của Lãnh đạo Viện và Viện trưởng VKS tỉnh trong việc kỷ luật cán bộ công chức có vi phạm trong thực hiện nhiệm vụ công vụ. Trường hợp này đơn vị Kiểm sát và giải quyết đơn khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp xây dựng văn bản báo cáo Viện trưởng VKSND tối cao giao đơn vị Thanh tra tham mưu đề xuất xử lý theo quy định của pháp luật và của ngành Kiểm sát nhân dân.

4. Xử lý Đơn Tố cáo

4.1. Chỉ thụ lý Đơn tố cáo khi Đơn đáp ứng đủ 4 điều kiện quy định tại Khoản 1 Điều 29 Luật Tố cáo năm 2018²⁷.

4.2. Đơn tố cáo đối với người ký ban hành các Quyết định giải quyết khiếu nại (đã được giải quyết đúng thẩm quyền, trình tự, thủ tục theo quy định của pháp luật); Bản án, quyết định có hiệu lực pháp luật của Tòa án ...; cần xem xét động cơ của người gửi đơn là do không đạt được mục đích nên tố cáo người giải quyết, thì không thụ lý, giải quyết; trường hợp này sẽ tiến hành lưu đơn và thông báo cho công dân biết việc sẽ tiến hành lưu đơn (trương tự) loại này của các lần tiếp theo, nếu không có nội dung nào khác hoặc có tài liệu chứng minh cho nội dung tố cáo²⁸.

4.3. Không thụ lý, giải quyết Đơn khiếu nại đối với Quyết định giải quyết tố cáo trong hoạt động tư pháp; do Quyết định giải quyết tố cáo không phải là đối tượng được khiếu nại theo quy định của pháp luật tố tụng hình sự, tố tụng dân sự, tố tụng hành chính...²⁹.

4.4. Đối với các trường hợp tố cáo tiếp trong hoạt động tư pháp, do các bộ luật, luật về tư pháp không quy định việc giải quyết lại tố cáo nên không xem xét giải quyết tố cáo đã được cơ quan có thẩm quyền giải quyết. Để tránh nhầm lẫn, cần phân biệt rõ giữa thẩm quyền giải quyết và thẩm quyền kiểm tra (đã được hướng dẫn tại Mục 9 phần II Công văn số 1066/VKSTC-V12 ngày 22/3/2021 của VKSND tối cao v/v giải đáp một số khó khăn, vướng mắc trong công tác tiếp công dân, giải quyết và kiểm sát việc giải quyết đơn khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp).

²⁷ Đó là: 1) Tố cáo được thực hiện theo quy định tại Điều 23 của Luật Tố cáo 2018; 2) Người tố cáo có đủ năng lực hành vi dân sự; trường hợp không có đủ năng lực hành vi dân sự thì phải có người đại diện theo quy định của pháp luật; 3) Vụ việc thuộc thẩm quyền giải quyết tố cáo của cơ quan, tổ chức, cá nhân tiếp nhận tố cáo; 4) Nội dung tố cáo có cơ sở để xác định người vi phạm, hành vi vi phạm pháp luật.

Trường hợp tố cáo xuất phát từ vụ việc khiếu nại đã được giải quyết đúng thẩm quyền, trình tự, thủ tục theo quy định của pháp luật nhưng người khiếu nại không đồng ý mà chuyển sang tố cáo người đã giải quyết khiếu nại thì chỉ thụ lý tố cáo khi người tố cáo cung cấp được thông tin, tài liệu, chứng cứ để xác định người giải quyết khiếu nại có hành vi vi phạm pháp luật.

²⁸ Điều 29 Luật tố cáo 2018

²⁹ Điều 470, 475 BLTTHS; Điều 499, 504 BLTTDS; Điều 327, 332 LTTHC...

5. Xử lý đối với đơn kiến nghị, phản ánh

Hiện nay pháp luật chưa có quy định cụ thể về quy trình xử lý đối với loại đơn này. Tuy nhiên, quá trình xử lý cần vận dụng tinh thần quy định tại Điều 20 Thông tư số 05/TT-TTCP ngày 01/10/2021 của Thanh tra Chính phủ quy định về quy trình xử lý đơn khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh; theo đó hướng xử lý cụ thể như sau:

- Trường hợp nội dung thuộc trách nhiệm quản lý của ngành Kiểm sát: đề xuất chuyển tới đơn vị kiểm sát có thẩm quyền giải quyết;

- Trường hợp nội dung thuộc trách nhiệm quản lý của các cơ quan khác: đề xuất chuyển tới cơ quan, đơn vị có thẩm quyền giải quyết và thông báo cho người gửi đơn. Tuy nhiên cần lưu ý, nếu cơ quan, đơn vị có thẩm quyền giải quyết là cơ quan tư pháp thì cần thông báo cho VKS cùng cấp để biết, phối hợp.

Trên đây là Hướng dẫn phân loại, xử lý đơn khiếu nại, tố cáo, kiến nghị phản ánh trong ngành Kiểm sát nhân dân. Đề nghị Thủ trưởng các đơn vị thuộc VKSND tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát các cấp chỉ đạo nghiên cứu, triển khai thống nhất trong toàn ngành; Viện kiểm sát cấp trên cần tăng cường thanh tra, kiểm tra Viện kiểm sát cấp dưới về công tác tiếp nhận, phân loại, xử lý đơn để kịp thời chấn chỉnh công tác này đi vào nề nếp. Trong quá trình thực hiện, nếu phát sinh các vướng mắc, khó khăn; đề nghị các đồng chí kịp thời phản ánh về VKSND tối cao (Vụ 12) để tổng hợp, nghiên cứu, giải đáp./.

Nơi nhận:

- Đ/c Viện trưởng VKSTC (để báo cáo);
- Đ/c Nguyễn Quang Dũng, PVT VKSTC (để b/cáo);
- Lãnh đạo VKSND tối cao (để báo cáo);
- VKSQS TW; Các đơn vị thuộc VKSND tối cao; VKSND cấp cao 1,2,3; VKSND các tỉnh, thành phố trực thuộc TW; VKSQS cấp quân khu (để nghiên cứu, thực hiện);
- Lưu: VT, V12.

TL. VIỆN TRƯỞNG
VỤ TRƯỞNG VỤ KIỂM SÁT VÀ
GIẢI QUYẾT ĐƠN KHIẾU NẠI, TỐ CÁO
TRONG HOẠT ĐỘNG TƯ PHÁP



KIỂM SÁT VIÊN VKSND TỐI CAO
Trần Hưng Bình

YÊN TỐ