

# Cải cách tư pháp trong tổ chức quyền lực nhà nước

Nguyễn Đăng Dung\*

*Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội,  
144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 20 tháng 7 năm 2009

**Tóm tắt.** Từ những đòi hỏi của Nhà nước pháp quyền và thực trạng về tổ chức và hoạt động Tòa án Việt Nam, tác giả chỉ ra những yêu cầu của công cuộc cải cách tư pháp hiện nay.

## 1. Trong một nhà nước pháp quyền cần phải có sự phân quyền giữa lập pháp, hành pháp và tư pháp, nhưng tư pháp vẫn là cành quyền lực đáng được phải phân quyền hơn cả

“Công lý không dựa vào quyền lực thì bất lực; quyền lực không đi đôi với công lý thì tàn bạo. Vì vậy cần phải kết hợp giữa công lý và quyền lực, và nhằm mục đích này, phải làm thế nào cho những điều hợp công lý phải có đủ quyền lực; hay những điều dựa vào quyền lực phải hợp với công lý” Pascal (1662).

Câu nói trên của Đại văn hào người Pháp Pascal cho chúng ta thấy mối quan hệ gắn bó giữa công lý và quyền lực. Lịch sử phát triển của nhà nước có khoảng hơn 3.000 năm, nhưng lịch sử của bộ máy nhà nước được phân quyền mới chỉ có khoảng gần 300 năm, kể từ khi có cách mạng tư sản. Trước tiên chúng ta phải khẳng định rằng trong những đóng góp cho sự phát triển của nhân loại của nền dân chủ tư sản việc hình thành ra một loại cơ quan xét xử đứng độc lập riêng ra khỏi các cơ quan nhà nước khác chiếm một vị trí rất quan trọng. Tư pháp được hiểu ở phương Tây là xét xử - đồng nghĩa

với hoạt động của Tòa án để tìm ra công lý, công bằng cho tất cả mọi người. Ở phương Tây tư pháp được xem xét như là một cành quyền lực, nghiêng ngửa với lập pháp và hành pháp. Điều cùng với các cành quyền lực khác tổ chức và hoạt động theo cơ chế phân quyền, nhưng xem ra trên thực tế, hành pháp và lập pháp có phần quan hệ mật thiết với nhau, tư pháp có phần độc lập hơn cả. Lịch sử tổ chức bộ máy nhà nước thời kỳ cận hiện đại và hiện đại của các nhà nước phát triển đã nói lên điều nhận định trên.

Thứ nhất, hiện nay trên thế giới chỉ có hai cách thức tổ chức nhà nước theo cách thức tổ chức của nhà nước đại nghị, lấy nước Anh là điển hình, Chính phủ - hành pháp và Quốc hội/ Hạ nghị viện - lập pháp đều cùng phản ánh ý chí của đảng cầm quyền. Đảng cầm quyền là đảng chiếm đa số ghế trong Quốc hội thông qua một cuộc bầu cử phổ thông, bầu ra Nghị sĩ Quốc hội, có quyền đứng ra thành lập Chính phủ. Thủ lĩnh của đảng cầm quyền sẽ là Thủ tướng Chính phủ. Các thành viên của Chính phủ về nguyên tắc đều là những người có chân trong ban lãnh đạo của đảng cầm quyền. Với nguyên tắc nghị sĩ của đảng nào chỉ được bỏ phiếu cho ý chí của đảng đó thôi, cộng với quyền trình dự án luật trước Quốc hội, nên gần như một nguyên tắc: mọi dự luật đều xuất phát từ Chính phủ - hành

\*ĐT: 84-4-37547787.

E-mail: dangdung52@yahoo.com



pháp. Mọi hoạt động của Quốc hội - lập pháp và Chính phủ - hành pháp đều do đảng cầm quyền quyết định. Quốc hội chỉ còn lại là kiểm soát Chính phủ và sẵn sàng thay đổi Chính phủ đang cầm quyền của đảng đối lập.

Ở đây rõ ràng là nhu cầu lập pháp nằm trong tay hành pháp chứ không phải hoàn toàn nằm trong tay lập pháp. Trên thực tế ở đây hầu như không có một chút nào gọi là phân quyền giữa lập pháp và hành pháp. Thuở ban đầu, khi nhà nước dân chủ tư sản Anh mới ra đời người ta cũng quan niệm rằng quyền lập pháp nằm trong tay Nghị viện. Nhưng sau đó, với sự vận động của tiến trình dân chủ, quyền trình dự án luật rơi dần về tay của Chính phủ - hành pháp. Thông qua việc trình dự án luật, chính phủ thể hiện rõ những quan điểm chủ trương chính sách của mình. Việc chấp nhận chính sách cũng đồng thời hình thành dần dần trên cùng một cấp độ và cùng một lúc với việc thành lập ra Chính phủ. Mãi đến những năm đầu của thế kỷ XX, mới thống nhất được quan điểm này.

Thứ hai, sự can thiệp hay là sự chủ động đề xuất các hoạt động lập pháp của hành pháp không chỉ được thể hiện ở các nước mà bộ máy được tổ chức theo thể chế đại nghị, còn cũng được thể hiện trong nhà nước, mà bộ máy nhà nước được tổ chức theo chế độ tổng thống như Mỹ quốc. Điều cần phải chú ý ở đây là nếu như ở chế độ đại nghị, mà mô hình của nó được quy kết từ nước Anh, với Hiến pháp bất thành văn, sự can thiệp của hành pháp vào lập pháp, được Hiến pháp của họ lơ đi, chỉ được hình thành trong thực tế, thì ở các nước theo thể chế tổng thống sự can thiệp này ngay từ thuở ban đầu đã được ngăn cấm trong các quy định của Hiến pháp thành văn. Một trong những biểu hiện này là việc qui định hành pháp, Tổng thống không được quyền trình dự án luật trước Quốc hội - lập pháp. Quyền lập pháp của Hiến pháp được qui định dành riêng cho cơ quan lập pháp ngay từ khi có sáng quyền lập pháp. Chỉ các nghị sĩ thượng và hạ nghị viện mới có quyền này. Nhưng bằng các con đường không chính thức, tổng thống - người đứng đầu hành pháp can thiệp rất sâu vào quá trình lập pháp của Quốc hội. Hàng năm trước Quốc hội Mỹ (khoảng

tháng Giêng), Tổng thống gửi yêu cầu lập pháp của mình sang cho Quốc hội bằng cách đọc thông điệp trước Quốc hội. Hoặc bằng con đường yêu cầu trình dự án luật của các đảng viên cùng đảng của mình, mà Tổng thống hành pháp can thiệp đến chương trình lập pháp của Quốc hội. Hơn thế nữa bằng quyền phủ quyết Tổng thống Mỹ không cho phép thi hành hoặc chỉ ít là phải chính lí theo ý chí của mình các dự thảo luật đã được Nghị viện thông qua.

Như vậy, cho dù được tổ chức theo mô hình đại nghị, hay được tổ chức theo mô hình của chế độ tổng thống, thì lập pháp và hành pháp vẫn không có sự phân chia tuyệt đối với nhau, và hành pháp vẫn can thiệp sang lĩnh vực lập pháp, thậm chí các hoạt động lập pháp lại còn là nhu cầu của hành pháp. Bản thân Quốc hội không có nhu cầu của sự lập pháp. Sự hợp lí của nhu cầu lập pháp của hành pháp còn thể hiện ở chỗ, chính thông qua các đề xuất lập pháp mà hành pháp có khả năng triển khai các chủ trương chính sách của mình nằm trong chương trình tranh cử của họ đã được nhân dân đa số bỏ phiếu thông qua, và tạo nên tính hợp pháp các hoạt động của hành pháp.

Từ những điều trên có thể nhận xét rằng, cho dù nhà nước có thể được tổ chức theo kiểu này hay kiểu kia, theo chế độ đại nghị hay là theo chế độ tổng thống, thì chi phụ thuộc vào mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp, mà không phụ thuộc vào mối quan hệ với tư pháp. Điều này chỉ có thể nói lên rằng tư pháp thì kiểu gì cũng phải là độc lập. Ý nghĩa của vấn đề tòa án phải độc lập là cơ sở cho việc Tòa án phải xét xử một cách công bằng và bảo vệ quyền của các bên. Tòa án phải độc lập trở thành một nguyên tắc quan trọng được mọi hiến pháp của các nhà nước dân chủ quy định. Một nền dân chủ không thể có cơ sở tồn tại nếu không có hệ thống tòa án công bằng và có khả năng bảo vệ một cách đúng đắn quyền và lợi ích hợp pháp của các bên.

Cùng với sự phát triển của nhà nước và pháp luật, nhà nước ngày càng can thiệp sâu vào mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Việc vi phạm xét xử của tòa án ngày càng m

các lĩnh vực khác nhau. Không như t



toà án không chỉ có những Tòa hình sự, mà còn có những toà án khác trên mọi lĩnh vực khác như toà dân, toà điền địa, toà thương mại, toà hành chính, toà án nhà phố, toà án hiến pháp... Thể chế Tòa án là một thể chế rất đặc biệt trong hệ thống các cơ quan nhà nước. Không những nó được hưởng quy chế phân quyền như các cơ quan lập pháp và hành pháp, mà còn phải độc lập hoàn toàn trước hai cơ quan này. Thể chế Tòa án đã cung cấp cho xã hội một phương pháp xác định sự thật và sự công bằng trong các hành động của tư nhân và nhà nước bằng 3 lĩnh vực cơ bản như sau:

Thứ nhất, trách nhiệm chính của hệ thống thể chế này có tác dụng đảm bảo sự bình ổn cho xã hội, góp phần tránh các cuộc trả thù một cách dã man trong quan hệ giữa con người với con người [1].

Thứ hai, sự phát triển kinh tế với mục đích làm cho xã hội trở nên phồn thịnh cũng cần có những thể chế để giải quyết những tranh chấp giữa các doanh nghiệp, các công dân và các cơ quan của chính phủ, để làm sáng tỏ những điều còn mơ hồ của luật pháp và những quy định để buộc phải phục tùng, các xã hội khác nhau đã nghĩ ra cả một loạt những cơ chế chính thức và không chính thức. Nhưng cũng chẳng có cơ chế nào quan trọng hơn hệ thống tư pháp nêu trên.

Thứ ba, chỉ có riêng ngành này mới có quyền chính thức phán quyết sự hợp pháp của những hoạt động của các ngành hành pháp và lập pháp. Việc quyết định cho tư pháp có quyền xét xử lại các hành vi, quyết định của chính bộ phận, các cơ quan nhà nước là một bước tiến vượt bậc của dân chủ và văn minh nhân loại, làm cho nhà nước bước sang một giai đoạn hoàn toàn khác với trước đây, không chỉ người dân, mà còn cả các quan chức lẫn cả các cơ quan nhà nước cũng phải chịu sự xét xử của Tòa án.

Độc lập với các ngành còn lại của Chính phủ là điều quan trọng nhất của một nhà nước dân chủ. Cho dù những mối quan hệ của ngành tư pháp như thế nào với lập pháp và hành pháp, thì tất cả các nước công nghiệp và các nước đang phát triển khác đều dựa vào tư pháp để buộc hai ngành kia phải chịu trách nhiệm trước

pháp luật và để giải thích và buộc chúng phải thi hành các điều khoản của hiến pháp. Tính chất độc lập của tư pháp thường bị tổn hại lặp, đi lặp lại trong một số nước. Các ngành lập pháp và hành pháp đã dùng nhiều biện pháp và hình thức khác nhau để kìm hãm ngành tư pháp. Ví dụ, như chỉ định các quan tòa lâm thời, mà nhiệm kỳ ngắn ngủi, không thể có khả năng cương quyết cho việc thi hành chức năng xét xử của họ.

Trong lịch sử phát triển của bộ máy nhà nước phải khẳng định rằng nhà nước Mỹ có một hệ thống tòa án được hưởng nhiều quyền độc lập hơn cả, và quyết định của tòa án Mỹ được thực thi một cách nghiêm chỉnh hơn. Ngay cả ở các nhà nước mẹ mẫu quốc của họ cũng không có một nền tư pháp mạnh mẽ như vậy, mãi cho đến những năm gần đây, những nhà nước ở Châu Âu mới nhận ra vấn đề này, và đang có những cải cách cho kịp Mỹ. Đã có cả một thời kỳ nước Mỹ được mệnh danh là Chính phủ của các quan tòa. Ở Mỹ mọi mâu thuẫn trong xã hội không thể giải quyết được ở đâu, thì cuối cùng phải đến tòa để giải quyết. Ví dụ như cuộc bầu cử Tổng thống lần thứ 43 của Mỹ quốc giữa Gore và Bush, phải chờ đến phán quyết của Tòa án tối cao. Chính vì lẽ đó người ta nói rằng lần này không phải người dân Mỹ bầu ra, mà chính là do Tòa án bầu ra tổng thống. Nước Mỹ tốn rất nhiều tiền của cho hoạt động xét xử so với nhiều nước trên thế giới. Nhiều người Mỹ cũng phải công nhận như vậy, nhưng họ nại ra rằng như vậy sẽ làm cho sản phẩm của họ ngày càng được hoàn thiện hơn.

## 2. Thực trạng nguyên tắc độc lập của tư pháp ở Việt Nam hiện nay

So với các nước phát triển, ở các nước chậm phát triển trong đó có cả các nước ở phương Đông, người dân ít được hưởng những thành quả của một nền tư pháp độc lập. Bởi vì sự độc lập của tư pháp chỉ có thể được thực thi khi có một nền dân chủ tư sản, mà ở đó có một sự phân quyền giữa lập pháp, hành pháp và tư pháp. Ở phương Đông mới bắt đầu phát triển của một nền dân chủ này từ m



phong kiến tập trung. Ở Việt Nam chúng ta cũng không khác hơn, chưa thực sự có một nền tư pháp độc lập. Ở những thời kỳ phong kiến, thời kỳ thực dân và của cả thời của việc xây dựng xã hội chủ nghĩa tập trung kế hoạch không có một nền tư pháp độc lập cũng là một điều dễ giải thích. Hình ảnh ngưỡng mộ và tôn thờ của chúng ta là Bao Công - mặt sắt đen xì tượng trưng cho nền công lý thuở xa xưa của Nhà nước phong kiến họ Tống Trung Quốc không thể tương hợp với những yêu cầu của công việc xét xử hiện nay. Vì ở đó không có sự phân quyền, không có luật sư bào chữa, mọi sự đều phải trong chờ ở sự công minh chính đại được mệnh danh là “quân tử” của một quan huyện thực thi cả quyền hành chính và quyền tư pháp xét xử. Hình ảnh người phạm nhân được dẫn công đường, chưa được xét xử, những đã mang sẵn cái gông trên cổ, và phải quỳ mọp gối trước công đường của ông quan huyện. Hình ảnh này không có khả năng lấn át được nhận thức của người dân qua câu ngạn ngữ cửa miệng của họ: “Vạn bất đắc dĩ mới đến cửa quan”. Chữ “cửa quan” ở đây được dùng chỉ cơ quan nhà nước, mà chủ yếu là cơ quan hành chính - quản lý nhà nước hiện nay, vì lúc bấy giờ không có sự phân quyền cho tư pháp. Ý nghĩa sâu xa của câu thành ngữ này còn nằm ở chỗ sự tin tưởng không thể có công lý ở chỗ cửa quan. Vì vậy, đa phần người ta tự xử với nhau là chính, bên này trả thù bên kia và ngược lại, một cuộc trả nợ máu xảy ra bất tận.

Nhìn lại thực trạng nền tư pháp của Việt Nam mặc dù có những thành công rất đáng kể góp phần không nhỏ trong công cuộc giải phóng và bảo vệ Tổ quốc, cũng như bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của người dân. Nhưng trong lĩnh vực này vẫn còn nhiều tồn tại gây không ít khó khăn nhất định cho công cuộc đổi mới và xây dựng nhà nước pháp quyền hiện nay. Điểm rất mừng nằm ở chỗ Đảng và Nhà nước đang tiến hành công cuộc cải cách tư pháp. Nhiệm vụ trước tiên của công cuộc cải cách này phải nhìn nhận lại vấn đề tư pháp kể cả về mặt lý luận và về mặt thực tiễn các hoạt động tư pháp hiện nay [2].

Thứ nhất, hoạt động tư pháp của Việt Nam không hoàn toàn giống như của các nhà nước tư bản không chỉ bao gồm có các cơ quan xét xử, mà còn có cả các cơ quan điều tra, công tố, và những cơ quan hoạt động bảo trợ tư pháp khác như công chứng, luật sư, pháp y... Khái niệm tư pháp của Việt Nam được sử dụng như khái niệm tư pháp của Trung Quốc, từ tiếng Hán cổ. Điều này chứng tỏ rằng sự phân quyền của nhà nước chúng ta không được chuẩn tắc theo các quy định của phương Tây, không có sự phân quyền rạch ròi giữa hành pháp và tư pháp. Quyền hành pháp của chúng ta không bao gồm quyền công tố buộc tội của Viện Kiểm sát. Chính phủ - hành pháp trước hết phải được hiểu ở tầm hẹp nhất là phải giữ gìn trị an cho người dân, phòng và chống tội phạm. Muốn thực hiện tốt quyền này mà không có quyền công tố buộc tội thì không thể nào đảm đương được. Chính phủ anh quản lý rất tốt mọi mặt, trong đó có phát triển kinh tế, mà tội phạm đầy rẫy thì cũng không thể nào đứng vững được.

Thứ hai, nguyên tắc độc lập của tòa án chưa được tuân thủ một cách triệt để, bởi vì tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước Việt Nam vẫn phải tuân thủ theo nguyên tắc tập quyền. Nguyên tắc này không thể là cơ sở cho sự độc lập của tòa án. Quyết định của Tòa án còn phụ thuộc vào sự chỉ dẫn, sự can thiệp của các cơ quan nhà nước và tổ chức đảng cấp trên. Tổ chức và hoạt động của Tòa án theo đơn vị hành chính. Tư pháp vẫn còn mang đặc điểm thời kỳ chiến tranh, bao cấp; chưa nghiêng hẳn về bảo vệ công lý. Tòa án không phải là cấp xét xử cuối cùng, vẫn chịu sự giám sát của các cơ quan nhà nước khác. Sự không có những điều kiện đảm bảo thực hiện, thì sự độc lập của Tòa án chỉ là một tuyên bố suông.

Thứ ba, khi xét xử hình sự và dân sự ở Việt Nam không theo nguyên tắc tranh tụng, mà vẫn nặng theo nguyên tắc xét hỏi; luật sư chỉ đóng vai trò thứ yếu; tố tụng hình sự có mục đích nhằm chủ động phòng ngừa, ngăn chặn tội phạm, theo nguyên tắc bắt nhảm còn hơn bỏ sót. Vì vậy, người có hành vi mặc dù chỉ ở mức độ phát hiện tội phạm đều có thể bị bắt tiền hành điều tra để buộc tội, mà rất





trên các quyết định có hiệu lực của tòa án. Nhiều vụ án không có đủ bằng chứng để kết tội phải hoãn phiên tòa để tiến hành điều tra bổ sung. Về các vụ việc dân sự, khi xét xử tòa án chưa thực sự tôn trọng quyền tự định đoạt của các bên, nhiều trường hợp có sự can thiệp của Viện Kiểm sát, nhiều trường hợp thẩm phán phải tự đi thu thập các chứng cứ.

Thứ tư, khác với nhiều nước, phạm vi xét xử của Tòa án Việt Nam hiện nay vẫn chưa phủ hết mọi hoạt động của xã hội, có những lĩnh vực hoạt động của nhà nước vẫn chưa thuộc phạm vi xét xử của Tòa án. Ví dụ như hoạt động lập pháp, và hành pháp của các quan chức cao cấp nhà nước...

Thứ năm, người Việt Nam chúng ta vẫn còn mang nặng tư tưởng cũ, mâu thuẫn thì vẫn xảy ra, thậm chí còn là nhiều hơn, nhưng vẫn ngại đến toà án, vẫn còn có không ít những trường hợp tự xử theo kiểu mông muội. Khắc phục nhận thức này phải có một cuộc giáo dục lâu dài cho nhân dân hiểu được vị trí vai trò của Tòa án tư pháp không chỉ là phán sự những hành vi gây nguy hiểm cho xã hội, vi phạm đạo đức nhân phẩm, mà còn cả những tranh chấp thường nhật không may có sự xâm hại nào đến đạo đức và nhân phẩm con người. Đến Tòa án là trước hết là tìm đến công lý, mà không phải là một sự sỉ nhục. Chúng ta phải nhanh chóng thay đổi nhận thức này trong nhân gian: « Một trăm cái lý không bằng một tí cái tình ». Nếu không như vậy, thì người ngay thẳng lẫn kẻ gian tà đều hòa làm một, vô hình trung chúng ta đã ủng hộ kẻ gian tà, mà giết chết đi một sự ngay thẳng chân chính.

### **3. Trọng tâm của công tác cải cách tư pháp hiện nay là đảm bảo cho nguyên tắc Tòa án độc lập có hiệu lực trên thực tế**

*3.1. Quyền tư pháp không những chỉ được phân công, phân nhiệm rõ ràng để không nhầm lẫn với các quyền khác, mà còn phải tiến tới chỗ mở rộng đối tượng xét xử của các hành vi của hành pháp và lập pháp*

Mọi công cuộc cải cách tư pháp từ ngàn xưa cho đến hiện nay có liên quan đến hoạt động tư pháp đều phải xoay quanh nguyên tắc độc lập của tòa án. Vì lẽ đó cuộc cải cách tư pháp của chúng ta cũng không thể nào nằm ngoài quy luật trên. Khi chuyển sang một nền kinh tế thị trường, cùng với sự dần dần càng đi đến chỗ đoạn tuyệt với cơ chế kinh tế tập trung, bao cấp, hoạt động của các cơ quan tư pháp càng ngày càng có ý nghĩa, thì việc cải cách tư pháp đang trở nên ngày một bức xúc.

Mọi cố gắng nhằm đẩy mạnh hoạt động của tư pháp đều phải tập trung vào việc tăng nguyên tắc độc lập của tòa án. Đấu tranh cho nguyên tắc độc lập của Tòa án cũng là cuộc chiến lâu dài của nhiều nhà nước trên thế giới. Nguyên tắc Tòa án độc lập là nguyên tắc quan trọng trong tổ chức hoạt động bộ máy nhà nước, được nhiều hiến pháp quy định thành nguyên tắc hiến định. Với chúng ta hiện nay, có lẽ trước hết cần phải chỉnh lại khái niệm tư pháp cho phù hợp với các nước trên thế giới; và sau đây phải tìm ra những biện pháp bảo đảm cho nguyên tắc độc lập được thực hiện trên thực tế.

Trọng tâm của công tác cải cách Viện Kiểm sát trả lại chức năng buộc tội cho hành pháp. Viện Kiểm sát không nên kiêm chức năng kiểm sát xét xử. Điều tra là hoạt động quan trọng bậc nhất của tố tụng và là khâu đầu tiên, đồng thời cũng là khâu có tính quyết định nhất trong toàn bộ quy trình hoạt động tư pháp. Tất cả các hoạt động công tố, xét xử dù thế nào chăng nữa cũng phải căn cứ vào kết quả xác thực của các hoạt động điều tra. Vì vậy, hoạt động điều tra phải gắn chặt hoặc ít nhất là dưới sự chỉ đạo trực tiếp của hoạt động buộc tội. Trong trường hợp những vụ án phức tạp mà người tiến hành điều tra cần đến chuyên môn nghiệp vụ thì hoạt động điều tra này phải được đặt dưới sự chỉ đạo chặt chẽ của Kiểm sát viên thực hiện quyền công tố của vụ án.

Hiện nay cơ quan tiến hành điều tra không phải là cơ quan buộc tội, tức là điều tra và buộc tội không cùng một chủ thể. Bởi vậy giữa các chủ thể thường xảy ra không ít những mâu thuẫn trong quá trình tố tụng, theo l



nói gà, bà nói vịt". Thực tế hiện nay các hoạt động điều tra của Việt Nam do các cơ quan trực thuộc Bộ Công an thực hiện, còn hoạt động công tố thì lại thuộc chức năng của Viện kiểm sát làm cho không ít trường hợp Công tố viên không biết được mọi chi tiết của tội phạm vì họ phải buộc tội thông qua các kết luận các cơ quan điều tra. Mặc dù pháp luật hiện hành vẫn có quy định hoạt động điều tra phải đặt dưới sự kiểm tra, giám sát của Viện Kiểm sát nhưng sự kiểm tra, giám sát này không dễ gì thực hiện chỉ bởi một lẽ, các cơ quan điều tra không trực thuộc Viện Kiểm sát. Viện Kiểm sát vừa là chủ thể buộc tội, một bên của tố tụng, lại vừa đứng ra kiểm sát việc xét xử, thật chẳng khác nào "vừa đá bóng vừa thổi còi". Trong công cuộc đổi mới, tình trạng lạc hậu đó đang bị bãi bỏ ở nhiều tổ chức, nhiều cơ quan, nhưng thật lạ là không thấy ai động đến vấn đề này của Viện Kiểm sát.

Thiết chế Viện Kiểm sát của nước ta hiện nay là mô phỏng theo thiết chế của Liên Xô (cũ), làm cho các chủ thể, nhất là địa phương và cấp dưới phải luôn luôn tuân theo mệnh lệnh, quyết định cũng như ý chí của cấp trên, là cấp Trung ương. Viện Kiểm sát như là một thiết chế đại diện cho cấp Trung ương và bao giờ cũng phải là đúng, buộc các cấp chính quyền địa phương và các ban, ngành trực thuộc cấp dưới, kể cả công dân, phải chấm dứt hoặc thay đổi ngay các hoạt động không phù hợp với các quyết định và luật lệ của các cơ quan Nhà nước cấp trên. Mặc dù quyết định của Viện Kiểm sát chỉ dừng ở dạng kiến nghị nhưng bao giờ cũng phải được các cơ quan khác thực thi. Trong các quy phạm Hiến pháp của Nga cũng như của Việt Nam trước đây, chức năng công tố không được ghi nhận. Mãi đến Hiến pháp năm 1980 và Hiến pháp năm 1992, chức năng công tố buộc tội mới được ghi nhận cho Viện Kiểm sát, nhưng vẫn được đặt sau chức năng kiểm sát chung. Hay nói một cách khác, buộc tội - công tố là chức năng đi kèm theo, phát sinh từ chức năng kiểm sát chung. Sau bao nhiêu năm trăm trở, nay theo quy định Hiến pháp sửa đổi, chức năng công tố lại trở thành chức năng chính của

Viện Kiểm sát và ngược lại chức năng kiểm sát tư pháp lại thành chức năng đi kèm.

- Mở rộng đối tượng xét xử của tư pháp

Trong nhà nước pháp quyền với cơ chế phân quyền: Quốc hội có quyền lập pháp - làm luật, Chính phủ có quyền thi hành pháp luật - hành pháp. Quốc hội cũng như Chính phủ phải hoạt động trong phạm vi khuôn khổ của Hiến pháp. Vấn đề đặt ra cần phải có sự kiểm tra, giám sát việc tuân thủ hiến pháp của các cơ quan này. Trong việc kiểm soát tính hợp hiến của hành pháp ban đầu người ta giao cho lập pháp, "song chẳng bao lâu sau đó người ta đã phát hiện ra rằng ngành tư pháp có thể thực hiện nhiệm vụ này tốt hơn nhiều.... Ngày nay, nhà nước pháp quyền không còn được đặc trưng bởi chức năng lập pháp như trước, mà bởi sự phát triển các thủ tục pháp lý nhằm bảo vệ pháp luật, trước sự tùy tiện của lập pháp và hành pháp" [3].

Trong một nền chính trị dân chủ của một nhà nước pháp quyền, không chỉ tập trung bó hẹp vào những hành vi vi phạm pháp luật của các công dân như của các chế độ chính trị quân chủ chuyên chế, mà còn phải mở rộng ra cả các hành vi của quan chức cao cấp của nhà nước và kể các hoạt động của các tổ chức nhà nước, kể cả cơ quan quyền lực nhà nước trung ương, như nghị viện. Đó là hoạt động xét xử các văn bản được Nghị viện ban hành mà vi phạm những quy định của hiến pháp. Để thực hiện hoạt động xét xử này, nhiều Hiến pháp tư sản quy định thành lập các tòa án Hiến pháp, Hội đồng Hiến pháp...

- Giải quyết vấn đề "án đọng trần" vẫn phải đảm bảo nguyên tắc Hiến pháp - Tòa án là độc lập.

Cách đây không lâu, vấn đề "án đọng trần" được báo chí luận bàn rất sôi nổi. Có nhiều ý kiến rất khác nhau của các nhà khoa học và các nhà quản lý cao cấp. Tôi hoàn toàn không đồng tình với quan điểm cho rằng nếu Hội đồng Thẩm phán xét xử sai thì chuyển sang cho Ủy ban thường vụ Quốc hội xử và nếu Ủy ban thường vụ Quốc hội xử sai thì lại chuyển cho Quốc hội. Làm như vậy là vi phạm



tác xét xử độc lập của Tòa án, mặc dù Tòa án cũng như con người, không thể lúc nào cũng hoàn toàn đúng. Cái cách tư pháp là phải làm sao giữ cho nguyên tắc này không bị vi phạm chứ không phải là đặt vấn đề để rồi đến chỗ nghi ngờ nó. Đây là bài học xương máu cho cả nhân loại chứ không riêng cho bất kỳ một quốc gia nào. Nâng cao nhận thức của mọi người dân về vị trí vai trò của hoạt động tư pháp. Việc tòa án sai chỉ có thể được sửa bằng một quyết định của tòa án, theo một trình tự tố tụng, mà không thể bằng một quyết định của các cơ quan ngoài tòa án. Cũng như các hoạt động khác của nhà nước phải đặt dưới sự kiểm tra giám sát của công luận, và của các cơ quan nhà nước khác. Nhưng không phải vì thế mà có thể can thiệp vào nguyên tắc độc lập của Tòa án, làm ảnh hưởng đến các quyết định của tòa án. Công lý phải nhanh, công lý cũng phải có điểm dừng, và công lý đến chậm cũng bằng như là không có công lý. Nếu vin vào lập luận cho rằng quyết định của tòa án sai mà không thi hành, thì đó là sai lầm lớn tạo nên sự bất tin của nhân dân đối với nhà nước.

Xã hội càng phát triển, thì lại càng đòi hỏi cao hơn đối với hiệu quả xét xử của các cấp tư pháp. Trong tương lai không xa các hoạt động của các cơ quan lập pháp và cả hành pháp cũng phải đặt trong vòng xét xử của tòa án. Khác với thời kỳ của chiến tranh, cũng như bao cấp, tư pháp chỉ được xem xét như là một trong các ban ngành như các bộ của hành pháp, vì nó chỉ được hiểu là một trong những lĩnh vực quản lý của nhà nước như các lĩnh vực ban ngành khác mà thôi, mà phải là một ngành độc lập có khả năng xét xử cả các hành vi của lập pháp và hành pháp. Một xã hội thịnh vượng và bền vững cần phải có một nền tư pháp mạnh. Cái mà chúng ta chưa từng có trong lịch sử cũng như hiện tại, mà lại rất cần cho tương lai.

- Giải thích Hiến pháp và luật phải là một trong những biểu hiện của quyền tư pháp

Theo quy định của Hiến pháp, UBTVQH có thẩm quyền giải thích Hiến pháp và pháp luật. Nhưng cho đến nay, UBTVQH không thực hiện được chức năng này bởi lẽ về nguyên tắc đó là

cơ quan lập pháp chứ không phải là cơ quan áp dụng luật. Nguyên tắc "Người làm được việc lớn thì tất nhiên bao giờ cũng làm được việc nhỏ" của hệ thống luật La Mã cổ đại trong điều kiện hiện nay có lẽ không phù hợp và nếu còn đi chăng nữa thì đây là hoạt động lập pháp chứ không phải là giải thích luật. Lập pháp là chức năng của Quốc hội và thông qua pháp lệnh cũng thuộc chức năng của UBTVQH. Muốn giải thích được các điều luật một cách chính xác thì phải trần trụi với nó, vì vậy buộc phải đặt việc giải thích trong một vụ việc cụ thể, gắn với các sự kiện pháp lý cụ thể. Chỉ có Tòa án với nguyên tắc nghĩa vụ phải xét xử của Thẩm phán mới có điều kiện cũng như nghĩa vụ giải thích các điều luật. Điều này có nghĩa là giải thích điều luật phải gắn với một trường hợp cụ thể mà không thể là giải thích chung chung, rơi vào tình trạng của việc giải thích trừu tượng. Việc trao quyền này cho UBTVQH tức là không phân biệt rõ và thậm chí còn là nhầm lẫn giữa lập pháp và tư pháp.

Luật pháp sinh ra không phải để giải quyết từng vụ việc cụ thể nhưng đòi hỏi người Thẩm phán phải áp dụng các điều luật trong từng trường hợp. Vì vậy, người ta gọi hoạt động xét xử của Thẩm phán như là một hoạt động sáng tạo luật chứ không chỉ đơn thuần là đọc to lên các điều luật đã được ban hành. Khi xét xử, Thẩm phán phải có lương tâm của mình, người ta gọi là lương tâm, đạo đức nghề nghiệp chứ không thể ngụy biện hoặc giáo điều.

### 3.2. Đảm bảo cho Tòa án độc lập - chính là đảm bảo cho thẩm phán độc lập

- Sự độc lập của Tòa án không chỉ giản đơn chỉ có trong giai đoạn xét xử bằng một tuyên bố của Hiến pháp, mà còn cần cả những cơ chế chính sách khác kèm theo

Nguyên tắc độc lập của Tòa án khi xét xử không chỉ được tuyên bố trong bản văn Hiến pháp mà tự nhiên nó có thể thực hiện trên thực tế. Muốn có được sự thực hiện nguyên tắc trên phải cần một loạt những đảm bảo kèm về thể chế luật pháp lẫn chủ trương cũ





Theo Điều 130 của Hiến pháp hiện hành quy định: “Khi xét xử, Thẩm phán và Hội thẩm độc lập, và chỉ tuân theo pháp luật”.

Theo quy định này, thì nguyên tắc độc lập của tư pháp được tuyên bố ở một công đoạn cuối cùng của hoạt động tố tụng - khi xét xử. Sự độc lập của toà án không thể có được nếu chỉ dừng lại đơn thuần ở khâu xét xử. Không thể có sự độc lập khi xét xử, trong khi các công đoạn khác của cả một quy trình tố tụng không được tuyên bố là độc lập, nhất là trong cuộc sống của thẩm phán và hội thẩm vẫn còn phải phụ thuộc vào lập pháp, vào hành pháp, vào các chủ thể nắm quyền lực khác của nhà nước. Ví dụ như các cấp lãnh đạo của đảng ở địa phương cũng như ở trung ương.

Tòa án độc lập là một trong những nguyên tắc cơ bản nhất đồng thời cũng là một nguyên tắc khó thực hiện nhất của các chế độ chính trị dân chủ, kể cả của nền dân chủ xã hội chủ nghĩa lẫn của cả nền dân chủ tư bản chủ nghĩa.

Vì lẽ đó một trong những nhiệm vụ quan trọng trong công cuộc cải cách tư pháp hiện nay là nhanh chóng tổ chức hoạt động xét xử của tư pháp vượt ra khỏi vòng cương tỏa của các đơn vị hành chính. Các đơn vị hành chính được tổ chức ra nhằm mục đích quản lý, mà không phải dành cho hoạt động của tư pháp - xét xử.

#### - Tăng cường trách nhiệm của thẩm phán

Một xã hội tốt đòi hỏi phải có các thể chế pháp lý vô tư và công bằng. Điều này có nghĩa là phải đảm bảo sự độc lập trong quá trình ra quyết định của tư pháp không bị chi phối bởi sự can thiệp của bất kể chủ thể nào. Một hệ thống tư pháp độc lập đối với cả sự can thiệp của Chính phủ và ảnh hưởng của các bên có liên quan trong tranh chấp là sự hỗ trợ tốt nhất cho sự hiệu lực của pháp luật. Nếu luật pháp và hay toà án bị xem xét là thiên vị hay tùy tiện thì hiệu quả của hệ thống tư pháp trong việc tạo ra trật tự xã hội bị suy giảm. Để có sự công bằng, cần phải có các thể chế làm cho các thẩm phán phải chịu trách nhiệm về hành động của mình. Sự độc lập của hệ thống tư pháp cần phải đi cùng với hệ thống trách nhiệm trong hệ thống tư pháp. Các tổ chức xã hội và các phương tiện

truyền thông có thể đóng vai trò quan trọng trong việc giám sát hiệu quả của hoạt động tư pháp. Việc không có biện pháp kiểm soát đối với hệ thống tư pháp có thể dẫn đến sự tùy tiện trong hệ thống này.

Khi các thẩm phán phải chịu trách nhiệm về những hành động của mình, thì hệ thống tư pháp trở nên có hiệu quả hơn và các thẩm phán có thể giải quyết các vụ kiện một cách nhanh chóng và công bằng hơn. Khi các thẩm phán xét xử công khai, các luật sư, người thừa kiện, phương tiện thông tin đại chúng, công chúng có thể theo dõi công việc của thẩm phán, thì tính trách nhiệm của tư pháp cũng được nâng lên. Về những điểm đề phòng để làm cho các vị thẩm phán luôn luôn có một tinh thần trách nhiệm cũng giống như của các công chức khác.

Mục đích của nguyên tắc tăng cường trách nhiệm của thẩm phán là để có những bản án công lý, tránh sự oan sai. Nhưng việc thực hiện nguyên tắc nhiều khi rất trừu tượng thể hiện ở chỗ. Khi thụ lý các vụ án thẩm phán không phải chịu trách nhiệm về lời phán quyết của mình. Bảo đảm này có vẻ như là nghịch lý của dân chủ, nhưng nó lại là đảm bảo tốt nhất có một ý nghĩa lớn lao đến tột cùng của công lý giúp cho thẩm phán có một phán quyết đúng đắn, theo nhận thức và lương tâm của mình mà không phải phụ thuộc vào ai khác, phán quyết có tính chất vô nhân tính. Trong trường hợp phán quyết oan sai thì nhà nước phải bồi thường mà không phải trách nhiệm của thẩm phán. Nếu không như vậy thì có thể có những phán quyết công bằng của các phẩm phán. Nhiều oan sai tạo thành trách nhiệm chính trị phải từ chức của thẩm phán. Muốn như vậy người thẩm phán phải là những người rất tài năng. Phải có chủ trương thu hút những người tài năng vào hoạt động của bộ máy tư pháp.

#### - Nhiệm kỳ vững chắc và lâu dài

Các thẩm phán không thể có một thái độ trung thành với hiến pháp và các quyền tự do của người dân, nếu nhiệm kỳ của họ chỉ có tính cách tạm thời theo một thời hạn nhất định. Một khi chỉ được bổ nhiệm trong một nhiệm kỳ ngắn ngủi dù theo bất cứ một thể thức





do bất cứ một ngành quyền nào cũng vậy, các thẩm phán sẽ không thể có được một tinh thần độc lập và cương quyết. Nếu quyền bổ nhiệm được giao phó cho ngành hành pháp hoặc cho ngành lập pháp, thì lẽ đương nhiên phải tùy thuộc vào một trong hai ngành này, vì họ phải lấy lòng những người bổ nhiệm. Nếu quyền bổ nhiệm lại được giao cho dân chúng, tức là chức vụ chánh án phải do dân chúng bầu cử, thì cũng sẽ là lẽ đương nhiên thẩm phán muốn đắc cử lấy lòng người dân, mà không cần đếm xỉa gì đến hiến pháp và luật pháp [4].

Ngoài những lý do kể trên còn một lý do khác rất quan trọng để cho các thẩm phán có một nhiệm kỳ dài. Đó là lý do liên quan đến những điều kiện chuyên môn mà thẩm phán. Một xã hội càng tự do bao nhiêu, thì luật lệ của nó càng rắc rối, tỉ mỉ và phức tạp bấy nhiêu. Càng ngày các vụ việc xét xử càng nhiều thêm, các vụ tranh luận càng ngày càng phức tạp hơn, có nhiên kiến thức về luật pháp để xét xử càng ngày càng đòi hỏi cao hơn. Các thẩm phán xét xử càng ngày càng đòi hỏi chuyên môn nghiệp vụ cao hơn. Với nhiệm kỳ dài sẽ có tác dụng tăng cường chuyên môn nghiệp vụ lẫn sự độc lập của các thẩm phán.

- Chế độ lương bổng cho thẩm phán phải được bảo đảm

Ngoài nhiệm kỳ có tính chất bền vững lâu dài của các thẩm phán, có lẽ không có một yếu tố nào lại có thể thuận tiện hơn để duy trì tính cách độc lập của họ bằng điều khoản quy định những phương tiện sinh sống của họ. Những bản tính của thẩm phán và chánh án của họ có thể cũng gần giống như của người trong bộ máy hành pháp. Vì họ đều là những người cần phải thực thi pháp luật nên giống như hành pháp, thẩm phán cũng đòi hỏi phải có tính quyết đoán và cũng phải dám chịu trách nhiệm.

### Kết luận

Để cải cách được hoạt động của các cơ quan thực hiện quyền tư pháp, đòi hỏi trước hết phải hiểu được đúng nguyên nghĩa quyền tư pháp. Quyền tư pháp là một quyền độc lập chỉ được dùng để chỉ cho hoạt động xét xử của tòa án, không nên được dùng cho cả các cơ quan điều tra và nhất là cho cả cơ quan công tố buộc tội của Viện kiểm sát như hiện nay, những quyền này đều là một phần của quyền hành pháp. Quyền tư pháp phải được mở rộng đối tượng xét xử kể các hành vi lập pháp và hành pháp. Trong tương lai không xa các hoạt động của các cơ quan lập pháp và cả hành pháp cũng phải đặt trong vòng xét xử của tòa án. Khác với thời kỳ của chiến tranh, cũng như bao cấp, tư pháp chỉ được xem xét như là một trong các ban ngành như các bộ của hành pháp, vì nó chỉ được hiểu là một trong những lĩnh vực quản lý của nhà nước như các lĩnh vực ban ngành khác mà thôi, mà phải là một ngành độc lập có khả năng xét xử cả các hành vi của lập pháp và hành pháp. Và trong quá trình xét xử tòa án phải được quyền giải thích hiến pháp và pháp luật.

Một xã hội thịnh vượng và bền vững cần phải có một nền tư pháp mạnh - cái mà chúng ta chưa từng có trong lịch sử cũng như hiện tại, mà lại rất cần cho tương lai.

### Tài liệu tham khảo

- [1] Ngân hàng thế giới, *Xây dựng Thẻ chế hỗ trợ thị trường*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2002.
- [2] Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02 tháng 6 năm 2009 của Bộ Chính Trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020.
- [3] Josef Thesing, *Nhà nước pháp quyền*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2002.
- [4] Luận về Hiến pháp Hoa kỳ (The federalist papers), *Việt Nam Khảo dịch xã*, Sài Gòn, 1959.



# Judicial reform in the organization of power state

Nguyen Dang Dzung

*School of Law, Vietnam National University, Hanoi,  
144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam*

From the demands of the state law and the reality on the organization and operation of the Court of Vietnam, the author points out the requirements of judicial reform today.

