

CẢI CÁCH TƯ PHÁP Ở ANH VÀ NHỮNG Ý KIẾN VỀ CẢI CÁCH TƯ PHÁP Ở VIỆT NAM TRONG THỜI GIAN TỚI

TS. NGUYỄN THỊ ANH VÂN *

Cải cách tư pháp ở Anh đã được khởi xướng từ năm 1918 khi vấn đề phân chia lại quyền lực giữa Đại pháp quan (Lord Chancellor: người đứng đầu Thượng nghị viện Anh) và bộ trưởng Bộ nội vụ được đưa ra bàn bạc trong Chính phủ.⁽¹⁾ Sau đó, nhiều đề xuất có liên quan tới việc thành lập một cơ quan công tố độc lập, rồi đến việc thành lập một bộ tư pháp độc lập trong Chính phủ đã lần lượt được đưa ra nhưng không thành. Tuy nhiên, năm 1986, Cục công tố Hoàng gia đã ra đời⁽²⁾ và vừa qua, tháng 5/2007, Bộ tư pháp mới của Anh cũng được thành lập.⁽³⁾ Trước đó, Nghị viện Anh đã thông qua Luật cải tổ Hiến pháp năm 2005 (Constitutional Reform Act 2005) để tạo cơ sở pháp lí cho việc thành lập Toà án tối cao của Anh. Gần đây, Chính phủ Anh đã tuyên bố dự định sẽ đưa Tòa án tối cao vào hoạt động từ tháng 10/2009 để đảm nhiệm toàn bộ chức năng xét xử của Ủy ban phúc thẩm của Thượng nghị viện.⁽⁴⁾ Như vậy, mặc dù gặp nhiều khó khăn và phải mất rất nhiều thời gian nhưng cuối cùng những kêu gọi cải tổ tư pháp ở Anh đã gặt hái được những thắng lợi nhất định.

Cải cách tư pháp là hoạt động được tiến hành rộng rãi, trên nhiều lĩnh vực, gồm: Cải cách hệ thống toà án, cải cách ngành công tố, ngành cảnh sát, Bộ tư pháp; cải cách công tác đào tạo luật, hành nghề luật, hoạt động hỗ trợ

tư pháp; cải cách các cơ chế giải quyết tranh chấp và cải tổ pháp luật. Bài viết này chỉ bàn về một số khía cạnh nổi cộm trong cải cách tư pháp ở Anh trong vài thập kỉ qua và rút ra một vài bài học cần thiết cho công cuộc cải cách tư pháp ở Việt Nam hiện nay. Những bài học này có liên quan tới việc thành lập cơ quan công tố độc lập; tới sự độc lập của hệ thống toà án; cuối cùng là tới việc thống nhất quản lí công tác thi hành án ở Việt Nam.

1. Một số cải cách tư pháp quan trọng của Anh trong vài thập kỉ gần đây

1.1. Ngành tư pháp Anh trước cải cách

Trước cải cách, chức năng thực thi và bảo vệ pháp luật ở Anh được phân chia cho rất nhiều cơ quan khác nhau trong Chính phủ. Một là, Bộ nội vụ thực hiện một số nhiệm vụ về duy trì pháp luật và trật tự, quản lí nhà tù và hệ thống chế tài, quản lí hoạt động của các toà án hình sự sơ thẩm và chịu trách nhiệm cải tổ luật hình sự. Hai là, Bộ về các vấn đề hiến pháp (Department for Constitutional Affairs) chịu trách nhiệm trước Chính phủ về ủng hộ công lí, nhân quyền và dân chủ như quản lí toà án, hoàn thiện hệ thống tư pháp, hoàn thiện luật về quyền con người và quyền về thông tin và

* Trung tâm luật so sánh
Trường Đại học Luật Hà Nội

chính sách về tổ chức bầu cử cũng như hiện đại hoá hiến pháp. Ba là, Văn phòng tổng chưởng lí (Attorney General's Office) đóng vai trò là cố vấn pháp lí chính của Chính phủ, quản lí tư pháp hình sự và chịu trách nhiệm đối với tất cả các tranh tụng của Hoàng gia nhằm bảo vệ lợi ích công; thực hiện một phần quyền công tố. Bốn là, Bộ tài chính, luật sư của Bộ tài chính (Treasury Solicitor) đứng đầu một vụ lớn trong Bộ chịu trách nhiệm về những vấn đề pháp lí của Bộ và của cả những bộ không có vụ pháp luật; chịu trách nhiệm chung về chi tiêu của Chính phủ và tổ chức dịch vụ dân sự. Năm là, ngành cảnh sát chịu trách nhiệm điều tra và khởi tố vụ án hình sự. Sáu là, hệ thống toà án chịu trách nhiệm xét xử.⁽⁵⁾

Trước cơ cấu phức tạp đó của ngành tư pháp Anh đã có nhiều đề xuất cải cách ngành tư pháp và vì thế đã dẫn đến một số thay đổi trong ngành tư pháp Anh vài thập kỉ vừa qua.

1.2. Sự ra đời của Cục công tố Hoàng gia, bước khởi đầu của quá trình cải cách tư pháp

Trước năm 1789, nước Anh không có cơ quan công tố, người Anh phải tìm đến luật sư riêng của mình hoặc tự mình đưa vụ việc hình sự ra toà. Năm 1789, Văn phòng giám đốc công tố đã được thành lập như một đơn vị trực thuộc Bộ nội vụ. Ngay từ đầu người ta cho rằng giám đốc công tố cần được một số trợ lí ở các địa phương trợ giúp nhưng điều đó chưa bao giờ được triển khai. Vì vậy, giám đốc và các nhân viên giúp việc luôn luôn ngụ tại Luân Đôn. Giám đốc công tố đầu tiên có quan điểm hạn hẹp về phạm vi chức năng của mình và chỉ giải quyết một số vụ đặc biệt quan trọng hoặc phức tạp. Vì

vậy, cảnh sát Anh vẫn tiếp tục khởi tố hầu hết các vụ án hình sự cho tới năm 1986.

Năm 1962, Ủy ban Hoàng gia về cảnh sát (Royal Commission on the Police) đã chỉ ra rằng không thể tiếp tục để cho cảnh sát sử dụng cùng đội ngũ nhân viên để vừa điều tra, vừa khởi tố các vụ việc. Ủy ban đã kiến nghị, tất cả các đơn vị trong lực lượng cảnh sát nên có bộ phận luật sư khởi tố riêng. Trên cơ sở đề xuất này, một vài cơ quan cảnh sát đã thành lập bộ phận khởi tố riêng của mình trong khi một số cơ quan khác vẫn tiếp tục sử dụng các văn phòng luật sư địa phương để tư vấn cho hoạt động khởi tố.

Năm 1978, Ủy ban Hoàng gia về thủ tục tố tụng hình sự được thành lập để nghiên cứu về hệ thống tư pháp hình sự ở England và xứ Wales. Ủy ban đã đi đến ba kết luận: 1) Cảnh sát không nên điều tra tội phạm rồi đồng thời ra quyết định khởi tố. Nhân viên điều tra vụ việc không thể đưa ra quyết định khởi tố một cách công bằng; 2) Các cơ quan cảnh sát khác nhau trên đất nước sử dụng những tiêu chí không thống nhất để quyết định liệu có nên khởi tố; 3) Cảnh sát đã và đang cho phép quá nhiều vụ việc không nghiêm trọng được đưa ra trước toà, tới mức toà án đã phải tuyên nhiều bản án trong đó bị cáo được trắng án. Vì vậy, năm 1981 Ủy ban đã kiến nghị Chính phủ thành lập cơ quan công tố độc lập trên cơ sở một đạo luật do Nghị viện ban hành. Kết quả là năm 1985, Luật khởi tố hình sự (Prosecution of Offences Act of 1985) đã được ban hành, theo đó Cục công tố Hoàng gia (đứng đầu là giám đốc công tố) đã được thành lập, trên cơ sở hợp nhất phòng giám đốc công tố của Bộ

nội vụ với các đơn vị công tố của các cơ quan cảnh sát.⁽⁶⁾ Đây là cơ quan của Chính phủ, chịu trách nhiệm khởi tố các vụ án hình sự đã được điều tra bởi cảnh sát ở cả England và xứ Wales.

Theo quan điểm của người Anh, tội phạm được coi là những người có hành vi chống lại Nhà nước, đúng hơn là chống lại các nạn nhân của hành vi phạm tội. Vì vậy, toàn bộ thủ tục tố tụng hình sự, về phương diện lý thuyết, được thực hiện dưới danh nghĩa Hoàng gia. Tuy nhiên, trên thực tế, các cá nhân công dân vẫn có quyền khởi tố vụ án hình sự.

Giám đốc công tố ngày nay vẫn hoạt động theo Luật khởi tố hình sự năm 1985. Giám đốc công tố do tổng chưởng lý (Attorney General: người đứng đầu Văn phòng tổng chưởng lý) bổ nhiệm và phải là luật sư tranh tụng hoặc luật sư bào chữa có ít nhất 10 năm kinh nghiệm. Giúp việc giám đốc có phó giám đốc và trợ lý giám đốc, có khoảng 60 nhân viên làm việc ở trụ sở chính. Trước khi thành lập Cục công tố Hoàng gia, chức năng chủ yếu của giám đốc là thực hiện khởi tố những vụ án nghiêm trọng và tư vấn cũng như giúp đỡ các trường cảnh sát đối với các hoạt động truy tố khác.

1.3. Bộ tư pháp ra đời sau nhiều thập kỉ tranh cãi về sự cần thiết phải thành lập Bộ

Từ khoảng giữa thế kỉ XX, đã có một số đề xuất được đưa ra về việc thành lập Bộ tư pháp để thực thi tất cả các chức năng có liên quan tới tư pháp (justice) vốn dĩ vẫn đang được thực hiện bởi các bộ khác nhau trong Chính phủ. Mặc dù gặp phải rất nhiều ý kiến phản đối,⁽⁷⁾ Bộ tư pháp của Vương quốc Anh được thành lập ngày 09/5/2007. Nói một

cách chính xác hơn, “Bộ tư pháp” là tên mới của Bộ về những vấn đề hiến pháp, đã tiếp nhận cả nhân viên và trách nhiệm của Bộ này. Bộ tư pháp thực hiện toàn bộ trách nhiệm của Bộ về những vấn đề hiến pháp và tiếp nhận chức năng quản lí thi hành án từ Bộ nội vụ. Để thực hiện chức năng này, Bộ tư pháp chịu trách nhiệm về quản chế, trại giam và ngăn chặn tái phạm, thông qua hai đơn vị trực thuộc là Cục quản lí tội phạm quốc gia và Hội đồng phóng thích tù nhân.⁽⁸⁾

Như vậy, Bộ tư pháp mới sẽ chịu trách nhiệm giám sát toàn bộ hệ thống tư pháp hình sự, dân sự, gia đình và hành chính, bao gồm cả chính sách chế tài, quản lí thi hành án và dịch vụ pháp lí cũng như cải cách hiến pháp. Sự ra đời của Bộ sẽ quy về một môi trường toàn bộ việc quản lí hệ thống tư pháp hình sự. Một khi vụ việc hình sự đã được phát hiện, sẽ theo một lộ trình thông qua xét xử tại toà án và nếu cần thiết, bước tiếp theo sẽ là nhà tù, quản chế.⁽⁹⁾ Chính phủ Anh hi vọng sự ra đời của Bộ tư pháp sẽ củng cố hệ thống tư pháp hình sự và giảm thiểu các trường hợp tái phạm.⁽¹⁰⁾

1.4. Dự kiến cải tổ hệ thống tòa án

Hệ thống tòa án hiện hữu của Anh được tổ chức theo Luật tòa án tối cao năm 1981, theo đó, các tòa án trong hệ thống gồm Ủy ban phúc thẩm của Thượng nghị viện, Tòa án tối cao và các tòa án cấp cơ sở.

Ủy ban phúc thẩm của Thượng nghị viện là tòa án cao nhất trong hệ thống tòa án Anh, là cấp xét xử phúc thẩm cuối cùng đối với các vụ án dân sự và hình sự. Dưới Ủy ban phúc thẩm của Thượng nghị viện là Tòa án tối cao gồm: Tòa phúc thẩm, Tòa án cấp cao

(High Court) và Tòa án Hoàng gia (Crown Court). Toà phúc thẩm có chức năng xét xử phúc thẩm các vụ việc đã được xét xử bởi Tòa án cấp cao, Tòa án Hoàng gia, tòa án địa hạt và các cơ quan tài phán khác (various tribunals). Toà án cấp cao gồm có ba toà chuyên trách: Toà nữ hoàng, Toà gia đình và Toà đại pháp. Các toà chuyên trách này có thể giải quyết bất kì vụ việc dân sự nào nhưng để thuận tiện trong công tác xét xử, mỗi toà thường được phân công đảm nhiệm vài lĩnh vực nhất định. *Ví dụ:* Toà nữ hoàng giải quyết những vụ về bồi thường trách nhiệm dân sự ngoài hợp đồng, vụ vi phạm hợp đồng, đòi lại đất, các vụ thương mại và hàng hải (không có giới hạn về giá trị thiệt hại); Toà gia đình giải quyết những vụ việc li hôn, li thân, giám hộ, nhận con nuôi và di chúc không có chứng thực; Toà đại pháp thường giải quyết những vụ về quản lí di sản của người chết; cầm cố, uỷ thác; giải tán hoặc phá sản công ti; thuế; bán bất động sản... Toà hoàng gia xét xử các vụ án hình sự nghiêm trọng.

Dưới Tòa án tối cao là các tòa án cấp cơ sở gồm: Toà án địa hạt (County Courts) và toà pháp quan (Magistrate Courts). Toà địa hạt được thành lập để giảm bớt gánh nặng xét xử vụ việc dân sự cho Tòa án cấp cao và để giúp các nguyên đơn tiếp cận với công lí địa phương nhanh chóng với chi phí thấp. Phán quyết của toà địa hạt có thể kháng cáo trực tiếp lên Toà phúc thẩm. Toà pháp quan xét xử các vụ việc hình sự không nghiêm trọng và có thẩm quyền giới hạn trong việc ra quyết định thuận tình li hôn và li thân, tự nguyện giám hộ, các lệnh đối với trẻ em và vị thành niên cần được bảo vệ.

Như vậy, nhìn vào hệ thống toà án của Anh, có thể thấy, cơ quan lập pháp (Thượng nghị viện) của Anh thực chất đóng vai trò của một toà án cao nhất trong hệ thống toà án của Anh. Rõ ràng, khác với người Mỹ, người Anh không quan tâm đến “học thuyết tam quyền phân lập”. Tuy nhiên, gần đây, xem ra quan điểm lịch sử này của người Anh đã đổi thay. Bằng chứng là vừa qua Nghị viện Anh đã thông qua Luật cải tổ hiến pháp năm 2005, theo đó hệ thống toà án Anh sẽ có hai sự đổi mới quan trọng.

Một là, Toà án tối cao của Anh sẽ được thành lập để đảm nhiệm toàn bộ chức năng xét xử của Ủy ban phúc thẩm của Thượng nghị viện (theo dự kiến, toà án sẽ bước vào hoạt động từ tháng 10/2009). Đây là bước đi dứt khoát của Chính phủ Anh nhằm lấy lại thẩm quyền xét xử từ cơ quan lập pháp (Thượng nghị viện) trả lại cho cơ quan tư pháp mà trực tiếp là Toà án tối cao trong tương lai.

Hai là, cơ chế bổ nhiệm thẩm phán cũng sẽ có những thay đổi. Trước đây, Đại pháp quan là người duy nhất có quyền và chịu trách nhiệm bổ nhiệm tất cả thẩm phán (judges), pháp quan (magistrates) và các thành viên của các cơ quan tài phán (tribunal members). Theo Luật cải tổ Hiến pháp năm 2005, Ủy ban bổ nhiệm thẩm phán đã được thành lập cho England và xứ Wales để lựa chọn và đề xuất những ứng cử viên thích hợp cho chức danh thẩm phán, gửi tới Đại pháp quan. Thành viên của Ủy ban bổ nhiệm thẩm phán gồm các thẩm phán, luật sư tranh tụng, luật sư bào chữa và đại diện của dân, trong đó chủ tịch Ủy ban không phải là luật sư. Việc lựa chọn đề cử người vào chức danh

thẩm phán là do Ủy ban tiến hành và Đại pháp quan không có quyền kiến nghị hoặc gợi ý ai sẽ được đưa vào danh sách ứng cử viên. Trong việc bổ nhiệm thẩm phán, Đại pháp quan chỉ có quyền từ chối đề xuất của Ủy ban bổ nhiệm thẩm phán nếu có lý do chính đáng. Sự giới hạn quyền của Đại pháp quan trong lĩnh vực này được thiết kế để đảm bảo rằng Đại pháp quan thực sự chịu trách nhiệm giải trình trước Nghị viện về việc bổ nhiệm thẩm phán. Như vậy, trách nhiệm bổ nhiệm thẩm phán theo Luật cải tổ hiến pháp năm 2005 được đặt vào tay tập thể chứ không còn nằm trong tay cá nhân Đại pháp quan như trước; hơn nữa thủ tục bổ nhiệm thẩm phán cũng minh bạch hơn, việc bổ nhiệm được tiến hành căn cứ vào phẩm chất và năng lực của từng ứng cử viên.

Có ý kiến cho rằng Luật cải tổ Hiến pháp năm 2005 đã dự định tái tạo ra một toà án tối cao kiểu Mỹ ở Vương quốc Anh.⁽¹¹⁾ Thực vậy, sự độc lập của Toà án tối cao Mỹ đã được ghi nhận trong hiến pháp Mỹ,⁽¹²⁾ theo đó: 1) Quyền tư pháp của Liên bang được trao toàn vẹn cho hệ thống toà án Liên bang; 2) Thẩm phán Liên bang do Tổng thống bổ nhiệm và được Thượng nghị viện phê chuẩn với nhiệm kỳ cả đời. Nói cách khác, trừ khi có hành vi vi phạm pháp luật, nhiệm kỳ của thẩm phán Mỹ sẽ chỉ chấm dứt khi thẩm phán chết, nghỉ hưu hoặc tự xin từ chức; 3) Mức lương của thẩm phán do Quốc hội quyết định.

Mô hình tổ chức toà án của Mỹ đã được nhiều nước học tập và vừa qua Anh cũng đã trở thành một trong những quốc gia tiếp nhận mô hình này.

2. Một vài ý kiến về cải cách tư pháp ở Việt Nam trong giai đoạn tới

Có thể nói, Anh không phải là nước duy nhất đã tiến hành cải cách tư pháp theo xu hướng trên. Việc bóc tách chức năng công tố ra khỏi chức năng điều tra và trao cho cơ quan công tố độc lập không chỉ diễn ra ở Anh mà còn có thể thấy ở Úc. Trước năm 1984, ở Úc không có cơ quan công tố. Quyền công tố được trao cho Tổng chưởng lý (người đứng đầu Bộ tổng chưởng lý). Tuy nhiên, năm 1983, Nghị viện Úc đã thông qua Luật giám đốc công tố theo đó Văn phòng công tố liên bang được thành lập. Đây là cơ quan khởi tố độc lập thực thi chức năng khởi tố tách khỏi chức năng điều tra.⁽¹³⁾

Sự độc lập của toà án không chỉ được chú trọng ở Anh và Mỹ mà còn được tìm thấy ở nhiều nước, trong đó Úc là một ví dụ điển hình. Hiến pháp Úc thành lập nên Tòa án tối cao của Úc (High Court of Australia) và các đạo luật do Nghị viện Úc ban hành thành lập nên các toà án tương ứng của Liên bang. Quyền tư pháp của Liên bang được trao toàn vẹn cho hệ thống toà án Liên bang. Theo hiến pháp Úc, tất cả các thẩm phán và quan tòa (magistrates) Liên bang đều được bổ nhiệm tới tuổi 70 và chỉ bị miễn nhiệm khi có bằng chứng cho thấy họ có hạnh kiểm xấu hoặc không có năng lực và điều đó phải được đưa ra xem xét trước phiên họp của Nghị viện. Hiến pháp cũng quy định mức lương của các thẩm phán và quan tòa Liên bang và mức lương đó không thể bị cắt giảm khi đương nhiệm.⁽¹⁴⁾ Những quy định này nhằm đảm bảo sự độc lập của các thẩm phán trong quá trình xét xử.

Anh cũng không phải là quốc gia duy nhất cải tổ Bộ tư pháp và trao toàn bộ chức năng quản lí thi hành án cho Bộ nhằm củng cố tư pháp hình sự và giảm thiểu tái phạm mà điều đó còn thấy ở Mỹ. Bộ tư pháp Mỹ cũng có chức năng thi hành án và thực hiện chức năng này thông qua một số đơn vị trực thuộc. Một là, Văn phòng quản trị giam giữ Liên bang chịu trách nhiệm giám sát việc quản trị giam giữ; hoàn thiện và phối hợp các hoạt động giam giữ. Hai là, Cục nhà tù Liên bang với sứ mệnh bảo vệ xã hội bằng cách giới hạn những kẻ phạm tội trong môi trường nhà tù và cung cấp việc làm cũng như cơ hội tự hoàn thiện để giúp các phạm nhân trở thành những công dân biết tuân thủ pháp luật. Ba là Cục cảnh sát Mỹ chịu trách nhiệm thực thi lệnh của tòa án Liên bang, tịch thu tài sản bất hợp pháp để bảo quản, quản lí, chuyển nhượng các tài sản bị tước đoạt; đảm bảo sự an toàn cho các nhân chứng và gia đình họ; bắt tội phạm, giám hộ tù nhân Liên bang, đảm bảo an toàn cho tù nhân; cung cấp các phương tiện trừng phạt.⁽¹⁵⁾

Xu thế phổ biến này ở các nước phát triển và những cải cách tư pháp ở Anh trong vài thập kỉ qua đã hàm chứa nhiều ngụ ý cho cải cách tư pháp ở Việt Nam. Tuy nhiên, khuôn khổ hạn hẹp của bài viết không cho phép người viết bàn về tất cả những bài học có thể rút ra từ cải cách tư pháp ở Anh mà chỉ có thể tập trung làm rõ ba vấn đề nổi cộm nhất, có ý nghĩa trong cải cách tư pháp ở Việt Nam. Một là, nên xác định vị trí pháp lí của cơ quan công tố như thế nào và xử lí mối quan hệ giữa chức năng điều tra và chức năng công tố ra sao? Hai là, liệu có cần tăng

cường sự độc lập của hệ thống toà án và bằng cách nào để tăng cường sự độc lập đó? Ba là, nên chăng quy về một môi chức năng quản lí thi hành án và giao cho Bộ tư pháp? Phần dưới đây của bài viết sẽ cố gắng đưa ra câu trả lời cho ba câu hỏi trên.

2.1. Nên xác định vị trí pháp lí của cơ quan công tố như thế nào và xử lí mối quan hệ giữa chức năng điều tra và chức năng công tố ra sao?

Cải cách ngành kiểm sát ở Việt Nam trong giai đoạn tới cần quán triệt chủ trương đã đề ra trong Nghị quyết số 49-NQ/TW của Bộ chính trị về chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2010. Nghị quyết đã đề ra nhiệm vụ nghiên cứu để chuyển viện kiểm sát thành viện công tố và tăng cường trách nhiệm của viện công tố tương lai trong công tác điều tra. Tiếp đó, Báo cáo chính trị tại Đại hội Đảng lần thứ X tháng 04/2006 cũng xác định hoạt động công tố phải gắn với công tác điều tra. Đó chính là định hướng cải cách viện kiểm sát nhân dân mà Đảng đã đề ra trong tiến trình cải cách tư pháp ở nước ta.

Về vị trí của viện công tố tương lai, có thể thấy, hiện nay có rất nhiều cách thức tổ chức viện công tố trên thế giới, trong đó kiểu tổ chức cơ quan công tố của Anh chỉ là một ví dụ. Ngoài ra, còn có thể thấy ở nhiều nước, cơ quan công tố nằm trong Bộ tư pháp (Mỹ và Canada)⁽¹⁶⁾ hay nằm trong Văn phòng tổng chưởng lí (Singapore),⁽¹⁷⁾ có nước đặt viện công tố trong cơ quan tư pháp (Macao),⁽¹⁸⁾ có nước, viện công tố có vị trí như cầu nối giữa cơ quan hành pháp và cơ quan tư pháp (Đức)⁽¹⁹⁾... Sự đa dạng trong cách sắp đặt viện công tố ở các nước trên thế

giới và thực tiễn hoạt động của các viện công tố đó cho thấy, khó có thể khẳng định ở vị trí nào viện công tố sẽ hoạt động tốt hơn. Tuy nhiên, do sự độc lập của viện công tố trong quá trình hoạt động được minh chứng là điều cần thiết, vì vậy, có lẽ vị trí của viện công tố là một đơn vị độc lập nằm ngoài cơ quan hành pháp và cơ quan tư pháp xem ra đáng được cân nhắc, lựa chọn cho viện công tố tương lai của Việt Nam.

Về tổ chức viện công tố, do hoạt động khởi tố gắn liền với hoạt động xét xử, viện công tố tương lai nên có cơ cấu phù hợp với cơ cấu của hệ thống tòa án. Mô hình tổ chức này cũng phù hợp với tinh thần của Nghị quyết số 49-NQ/TW.

Về chức năng của viện công tố, liệu có nên gắn kết chức năng công tố với chức năng điều tra và trao cả hai chức năng cho viện là vấn đề cần cân nhắc kỹ lưỡng. Để đảm bảo chức năng công tố được thực thi kịp thời với chức năng điều tra, không nhất thiết phải chuyển chức năng điều tra từ Bộ công an về viện công tố mà chỉ cần tạo ra cơ chế hoạt động trong đó hai cơ quan này biết phối hợp hành động một cách nhịp nhàng. Mỗi cơ quan chuyên trách trong một lĩnh vực, khi đó, hoạt động chức năng của từng cơ quan sẽ hiệu quả hơn. Điều quan trọng là phải tạo ra tinh thần làm việc dựa trên quan điểm hợp tác, hiệu quả và vì mục tiêu chung, lợi ích chung của toàn xã hội giữa hai cơ quan này. Vấn đề này đã được kiểm chứng bằng kinh nghiệm thực tiễn của Anh trước đây. Trong vài thế kỉ trước, người Anh đã từng trao quyền điều tra và khởi tố cho lực lượng cảnh sát nhưng cuối cùng, người Anh đã nhận ra

đó không phải là mô hình đáng lựa chọn, vì vậy Cục công tố Hoàng gia của Anh đã được thành lập từ giữa thập kỉ thứ tám của thế kỉ XX để đảm nhiệm chức năng công tố.

2.2. Nên chăng tăng cường sự độc lập của hệ thống tòa án Việt Nam và bằng cách nào có thể tăng cường sự độc lập đó?

Vận dụng kinh nghiệm của Anh vào trường hợp của Việt Nam, có thể thấy, xây dựng hệ thống tòa án độc lập với cả hai nhánh lập pháp và hành pháp là đúng đắn và cần thiết. Tuy nhiên, có lẽ sự độc lập của toà án với hai cơ quan này mới chỉ là điều kiện cần; trong hoàn cảnh của Việt Nam, để tòa án thực sự độc lập cần phải có thêm điều kiện đủ, đó là sự độc lập của toà án đối với mọi sức ép từ bên ngoài, cả những sức ép không phải từ phía khối lập pháp và hành pháp. Để có cái nhìn thấu đáo hơn về điều kiện đủ cho sự độc lập của toà án, cần phải hiểu rõ sự độc lập này. Độc lập trong công tác xét xử là độc lập về cả hai phương diện. Một là, độc lập với các thiết chế bên ngoài tòa án sao cho không một thế lực nào bên ngoài tòa án có thể gây ảnh hưởng bằng bất cứ sức ép vật chất hoặc phi vật chất nào tới quyền tự quyết của tòa án nói chung và của thẩm phán nói riêng. Hai là, độc lập bên trong tòa án là sự độc lập của bản thân người thẩm phán trong chính quá trình xét xử, trước quan điểm của cấp trên, trước ý kiến của đồng nghiệp và còn là sự vững vàng của người thẩm phán trong quá trình xét xử trước mọi cám dỗ về vật chất từ phía các đồng nghiệp và trước mọi sự hứa hẹn về danh vọng từ cấp trên.

Để có được sự độc lập của toà án theo cả hai phương diện đã đề cập, cần có những

bước đi cần thiết. Thứ nhất, để đảm bảo sự độc lập của bản thân hệ thống tòa án khỏi các sức ép vật chất và phi vật chất từ mọi thiết chế xã hội, từ mọi cá nhân có quyền lợi liên quan tới vụ việc đang xét xử, cần tạo cơ sở pháp lí vững chắc cho sự độc lập của hệ thống tòa án. Muốn vậy, sự độc lập của tòa án trong bộ máy nhà nước cần phải là sự độc lập hiến định. Thứ hai, để đảm bảo bản thân người thẩm phán thực sự độc lập trong xét xử, cần nghiên cứu kĩ lưỡng nhiệm kì của thẩm phán, các tình huống cụ thể trong đó thẩm phán sẽ bị miễn nhiệm, cũng như mức lương mà họ được hưởng. Đây cũng là những vấn đề cần được ghi nhận trong hiến pháp nhằm đảm bảo tạo ra thể độc lập cần thiết cho người thẩm phán, giúp họ vững vàng, kiên định trước các mối lợi về vật chất và danh vọng, từ đó đưa ra những phán quyết thực sự công bằng và vô tư. Chỉ khi đảm bảo được cả hai sự độc lập này, người thẩm phán mới có thể thực sự độc lập trong xét xử và chỉ tuân theo pháp luật. Hiện nay, Điều 127 và 128 Hiến pháp Việt Nam mới chỉ quy định một cách chung chung về những vấn đề này.

2.3. Nên chăng giao toàn bộ công tác quản lí thi hành án cho Bộ tư pháp?

Phạm vi hoạt động trong lĩnh vực quản lí thi hành án của Bộ tư pháp Việt Nam còn hạn quá hẹp. Hiện nay, Nghị định số 62/2003 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ tư pháp mới chỉ giao cho Bộ tư pháp thực hiện chức năng quản lí nhà nước về thi hành án dân sự. Thi hành các loại án khác do nhiều cơ quan khác nhau đảm nhiệm: Bộ công an quản lí việc thi hành án hình sự; Bộ quốc phòng quản lí thi hành án

hình sự trong quân đội; ủy ban nhân dân địa phương quản lí thi hành các hình phạt cải tạo không giam giữ, quản chế, án treo...

Việc giới hạn chức năng quản lí thi hành án của Bộ tư pháp trong phạm vi án dân sự đã chia cắt hệ thống cơ quan thi hành án, làm giảm tính đồng bộ và hiệu quả hoạt động của cơ quan này. Theo kinh nghiệm của các nước phát triển, để đảm bảo chất lượng công tác thi hành án, các cơ quan thi hành án cần được tổ chức thống nhất từ trên xuống và trực thuộc Bộ tư pháp. Những phân tích ở phần 1 của bài viết đã cho thấy Bộ tư pháp Anh và Mỹ đều có các đơn vị trực thuộc quản lí toàn bộ công tác thi hành án, kể cả quản lí hệ thống nhà tù trên toàn quốc.

Như vậy, mở rộng thẩm quyền quản lí công tác thi hành án cho Bộ tư pháp là hoàn toàn phù hợp với kinh nghiệm thực tiễn của các nước phát triển và cũng phù hợp với các nghị quyết của Đảng và của Bộ chính trị. Nghị quyết hội nghị lần thứ VIII Ban chấp hành trung ương Đảng khoá VII chỉ rõ: *"Sớm xây dựng và hoàn thiện pháp luật về thi hành án tiến tới tập trung nhiệm vụ quản lí nhà nước về công tác thi hành án vào Bộ tư pháp"*. Nghị quyết số 49-NQ/TW về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020 cũng đã đề ra một số nhiệm vụ cải cách tư pháp trong đó có nhiệm vụ: *"Chuẩn bị điều kiện về cán bộ, cơ sở vật chất để giao cho Bộ tư pháp giúp Chính phủ thống nhất quản lí công tác thi hành án"*.

Để đảm bảo tính thống nhất trong công tác thi hành án (kể cả án dân sự, hình sự, hành chính và lao động) cần phải có hệ thống cơ quan thi hành án được tổ chức thống nhất trực

thuộc Bộ tư pháp thay vì có nhiều cơ quan thi hành án đặt rải rác tại Bộ công an, Bộ quốc phòng và các uỷ ban nhân dân như hiện nay. Về vấn đề này, có một số ý kiến băn khoăn, lo ngại rằng liệu có nên chuyển về Bộ tư pháp công tác thi hành án hình sự vốn vẫn được Bộ công an quản lý từ hàng chục năm nay;⁽²⁰⁾ và liệu Bộ tư pháp có làm nổi công tác quản lý trại giam, vốn là công tác phức tạp, nhạy cảm và nguy hiểm...⁽²¹⁾

Tuy nhiên, có thể thấy, nếu cứ khư khư giữ nguyên nếp cũ và ngần ngại trước những đổi mới, cách tân, khó có thể thống nhất việc quản lý thi hành án và nâng cao chất lượng của hoạt động này. Hơn nữa, nếu chỉ đơn thuần sợ rằng Bộ tư pháp chưa được chuẩn bị về con người, về cơ sở vật chất để có thể quản lý thành công trại giam thì sự lo ngại này cũng không phải là vấn đề lớn. Hoàn toàn khả thi nếu chuyển bộ phận trại giam, gồm cả nhân sự và cơ sở vật chất từ Bộ công an về dưới sự quản lý của Bộ tư pháp. Quy mô của sự chuyển giao này có lẽ vẫn còn quá nhỏ bé so với quy mô chuyển giao đã được tiến hành ở Vương quốc Anh trong tháng 5/2007 vừa qua, khi Chính phủ Anh quyết định chuyển toàn bộ nhân sự và cơ sở vật chất của Bộ về các vấn đề Hiến pháp sang cho Bộ tư pháp non trẻ, mới thành lập. Vì vậy, có lẽ Bộ tư pháp Việt Nam sẽ không gặp phải khó khăn lớn trong việc tiếp nhận thêm nhiệm vụ mới và nhân sự mới. Những băn khoăn nói trên, vì thế, không thực sự là những vấn đề quá nan giải tới mức không thể có giải pháp.

Trên đây là một vài suy nghĩ về hướng cải cách tư pháp ở Việt Nam mà người viết mạo muội đưa ra nhằm góp thêm tiếng nói

vào việc xây dựng chiến lược phát triển ngành tư pháp trong giai đoạn tới./.

- (1).Xem: "S.H. Bailey on the Modern English Legal System", 1991, London Sweet & Maxell, tr.27.
- (2).Xem: "Crown Prosecution Service - History", <http://www.cps.gov.uk/>
- (3).Xem: "Home Office to be split in two", BBC News Online (29 March 2007); "Prime Minister's Written Ministerial Statement", <http://www.cabinet-office.gov.uk/>
- (4).Xem: "The Supreme Court", <http://www.judiciary.gov.uk/>
- (5).Xem: S.H. Bailey (Sđd), tr. 15-20.
- (6).Xem: "Crown Prosecution Service", <http://www.cps.gov.uk/>
- (7).Xem: Smith & Bailey, (Sđd) tr. 27.
- (8).Xem: "New Ministry of Justice 'focused on public', say Falconer" (09 May 2007), <http://www.justice.gov.uk/>
- (9).Xem thêm: "Ministry of Justice", <http://www.justice.gov.uk/>
- (10).Xem: "Blair Unveils new Justice Ministry", <http://news.independent.co.uk/>
- (11).Xem: "Constitutional Reform: Maturity and Modernization", <http://www.dca.gov.uk/>
- (12).Xem: "Constitution of the United States", Articles: 3.
- (13).Xem: <http://www.cdpp.gov.au/>
- (14).Xem: *The Australian Constitution*, Chapter III (Sections 71 -80).
- (15).Xem: "US Department of Justice", <http://www.usdoj.gov/>
- (16).Xem: "US Department of Justice", <http://www.usdoj.gov/>; "Department of Justice" (Canada), <http://www.justice.gc.ca/>
- (17).Xem: "Ministry of Law" (Singapore), <http://notesapp.internet.gov.sg/>
- (18).Xem: *The Statute of Magistrates* (Law No. 10/1999, 20/1999), Article 2.
- (19).Xem: Eberhard Siegismund, "The Public Prosecution Office in Germany: Legal Status, Functions and Organization", <http://www.unafei.or.jp/>
- (20).Xem: TSKH.PGS. Lê Cẩm, "Những vấn đề chủ yếu của công cuộc cải cách tư pháp trong giai đoạn xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam", Tạp chí tòa án nhân dân, số 3 (02/2006), tr.9.
- (21).Xem: Văn Tiến, "Bộ tư pháp muốn thi hành án - Liệu có 'mạo hiểm'?", <http://vietnamnet.vn>: theo bài báo này, Thứ trưởng Bộ công an - Lê Thế Tiệm và Bộ trưởng Bộ quốc phòng - Phùng Quang Thanh đã lo ngại Bộ tư pháp không đảm đương nổi việc quản lý trại giam.