

TỔ CHỨC QUYỀN TƯ PHÁP – YẾU TỐ QUAN TRỌNG NHẤT ĐẢM BẢO CHO THÀNH CÔNG CỦA CHIẾN LƯỢC CẢI CÁCH TƯ PHÁP ĐẾN NĂM 2020

Lê Cẩm*

I. ĐẶT VẤN ĐỀ

1. Ngày 02/6/2005 Bộ chính trị BCHTW Đảng đã ban hành Nghị quyết số 49-NQ/TW "Về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020" với tư cách là một văn kiện chính trị quan trọng đặt cơ sở cho các hoạt động về 1) tổng kết thực tiễn, 2) nghiên cứu lý luận và 3) xây dựng các căn cứ pháp lý (soan thảo các văn bản pháp luật) đối với việc *tổ chức quyền tư pháp* ở nước ta. Do đó, trong giai đoạn xây dựng Nhà nước pháp quyền (NNPQ) Việt Nam hiện nay việc nghiên cứu để làm sáng tỏ về mặt lý luận *những vấn đề về tổ chức quyền tư pháp* rõ ràng là nội dung cơ bản và quan trọng nhất trong chiến lược cải cách tư pháp (CCTP) đến năm 2020 ở nước ta vì những lý do xác đáng và có căn cứ trên ba bình diện chủ yếu dưới đây.

Một là, về mặt *lập pháp*, việc tổ chức quyền tư pháp ở Việt Nam hiện nay mặc dù đã trải qua gần bốn (04) năm thực hiện Nghị quyết số 08-NQ/TW ngày 02/01/2002 của Bộ chính trị BCHTW "Về một số nhiệm vụ trọng tâm của công tác tư pháp trong thời gian tới" nhưng vẫn còn có những nhược điểm nhất định chưa phù hợp với một số nguyên tắc được thừa nhận chung của NNPQ như: 1) Việc tổ chức các cơ quan Điều tra chưa được thu gọn và tinh giản về một mối đúng như tinh thần Nghị quyết số 08-NQ/TW; 2) Quyền tư pháp chưa được tổ chức một cách thực sự độc lập và khoa học để thực hiện tốt hoạt động *tổ tụng tư pháp* (tài phán) nói chung và hoạt động *xét xử* nói riêng; 3) Còn thiếu các văn bản pháp luật tối quan trọng để xây dựng các cơ chế pháp lý cho việc thực hiện *chế định kiểm tra Hiến*

pháp, cũng như cho sự kiểm tra của nhánh quyền lực thứ ba đối với hai nhánh quyền lực lập pháp và hành pháp, cũng như cho việc bảo vệ một cách vững chắc và hữu hiệu các quyền và tự do của con người trực tiếp bằng hệ thống Tòa án; v.v.

Hai là, trong khi đó về mặt *thực tiễn*, thì thực tiễn sinh động của các NNPQ tại các nước văn minh và phát triển cao trên thế giới đã cho phép khẳng định một cách có căn cứ, khách quan và đảm bảo sức thuyết phục rằng: nếu như *quyền tư pháp* trong bất kỳ một quốc gia nào không được tổ chức một cách độc lập và khoa học để thực hiện tốt hoạt động *tổ tụng tư pháp* (tài phán), cũng như *sự kiểm tra của nhánh quyền lực thứ ba* này đối với hai nhánh quyền lực còn lại (*lập pháp* và *hành pháp*) nhằm *bảo vệ vững chắc các quyền và tự do của con người và của công dân*, cũng như sự vận hành có hiệu quả của cơ chế *kìm hãm và đối trọng* với nhau của ba nhánh quyền lực nhằm góp phần biến các nguyên tắc được thừa nhận chung của NNPQ vào đời sống hiện thực, thì không thể nói gì đến sự thành công của CCTP nói riêng, cũng như sự nghiệp xây dựng NNPQ nói chung.

Và cuối cùng, ba là, về mặt *lý luận*, thực trạng trên đang đặt ra trước các khoa học pháp lý (KHPL) Việt Nam một nhiệm vụ quan trọng và cấp bách là: từ các nguyên tắc được thừa nhận chung của NNPQ phải nghiên cứu để lý giải sao cho việc *tổ chức quyền tư pháp* phải đáp ứng được kịp thời các nhu cầu cấp bách của thực tiễn xã hội và phù hợp với những điều kiện cụ thể (về kinh tế-xã hội, chính trị, văn hóa-pháp lý, lịch sử-truyền thống, v.v) của đất nước hiện nay. Mặc dù vậy, cho đến nay trong sách báo pháp lý Việt Nam vẫn chưa có một công trình khoa học nào *đề cập riêng* đến việc nghiên cứu một cách tương đối có hệ thống

* TSKH. PGS. Chủ nhiệm Khoa Luật trực thuộc Đại học Quốc gia Hà Nội -

và tương đối toàn diện những vấn đề lý luận về *tổ chức quyền tư pháp* để xây dựng các luận cứ khoa học phục vụ cho *chiến lược CCTP* đến năm 2020 nói riêng và sự nghiệp *xây dựng NNQP* nói chung.

2. Như vậy, tất cả các bình diện được phân tích trên đây không chỉ cho phép khẳng định sự cần thiết cấp bách của việc nghiên cứu những vấn đề lý luận chung về *tổ chức quyền tư pháp* với tư cách là *yếu tố quan trọng nhất đảm bảo cho thành công của CCTP đến năm 2020*, mà còn là lý do luận chứng cho việc lựa chọn tên gọi của bài viết này. Tuy nhiên, do tính chất phức tạp, rộng lớn và nhiều khía cạnh của những vấn đề còn đang được tranh luận về *tổ chức quyền tư pháp* nên trong phạm vi một bài viết đăng trên tạp chí chúng tôi chỉ có thể đề cập những vấn đề nào theo quan điểm của chúng tôi là *quan trọng hơn cả* (trong đó tập trung phân tích khoa học các luận điểm chủ yếu về tổ chức Tòa án, Viện công tố, các cơ quan điều tra và các cơ quan thi hành án của Nghị quyết số 49-NQ/TW) theo hệ thống các nhóm vấn đề sau đây:

- 1) Lược khảo một số vấn đề lý luận chung về tổ chức quyền tư pháp;
- 2) Về tổ chức hệ thống các Tòa án chung;
- 3) Về tổ chức hệ thống các Viện công tố;
- 4) Về tổ chức hệ thống các cơ quan Điều tra;
- 5) Về tổ chức hệ thống các cơ quan Thi hành án và;
- 6) Về thực thi chế định kiểm tra hiến pháp

II. NỘI DUNG VẤN ĐỀ

1. Lược khảo một số vấn đề lý luận chung về *tổ chức quyền tư pháp* là nhóm vấn đề *đầu tiên và quan trọng nhất* mà chúng ta cần phải nghiên cứu trước khi tiếp cận để đưa ra sự phân tích khoa học *năm* nhóm vấn đề còn lại (đã nêu trên đây). Chính vì vậy, chúng ta cần phải làm rõ *nội hàm của một số khái niệm cơ bản* có liên quan đến lý luận về tổ chức quyền tư pháp.

Khái niệm quyền tư pháp về cơ bản được

hiểu trên hai bình diện (rộng và hẹp) và vì vậy, nếu hiểu trên bình diện (theo nghĩa) *rộng*, thì quyền tư pháp là *quyền xét xử của Tòa án nói riêng, cũng như các hoạt động bảo vệ pháp luật (của các cơ quan Điều tra, Viện công tố, Thanh tra, v.v) và hỗ trợ tư pháp nói chung (luật sư, công chứng, giám định, hộ tịch, v.v) để đảm bảo cho việc thực hiện quyền xét xử đạt được hiệu quả cao, góp phần đưa các nguyên tắc được thừa nhận chung của NNQP vào đời sống thực tế*. Còn nếu như hiểu trên bình diện (theo nghĩa) *hẹp*, thì *quyền tư pháp trong NNQP chính là quyền hoạt động tài phán (quyền xét xử) độc lập của Tòa án*. Trong bài này các khái niệm liên quan đến "tư pháp" đều được hiểu theo nghĩa *hẹp*.

Khái niệm cơ quan tư pháp trong NNQP có thể được hiểu là *một tổ chức quyền lực Nhà nước trong bộ máy công quyền tạo thành hệ thống các cơ quan độc lập có thẩm quyền riêng biệt do luật định chuyên thực hiện quyền xét xử bằng hoạt động tố tụng tư pháp (tài phán) tương ứng về 1) hiến pháp, 2) hành chính, 3) hình sự, 4) dân sự và 5) kinh tế (trọng tài) với mục đích bảo vệ chế độ hiến định, nhân thân, các quyền và tự do của con người và của công dân, cũng như hòa bình và an ninh của nhân loại, góp phần đưa các nguyên tắc được thừa nhận chung của NNQP vào đời sống thực tế*.

Khái niệm tổ chức quyền tư pháp. Từ hai khái niệm nêu trên (quyền tư pháp và cơ quan tư pháp), chúng ta có thể định nghĩa như sau: *Tổ chức quyền tư pháp trong NNQP là việc thành lập (xây dựng) hệ thống các cơ quan độc lập của bộ máy Nhà nước, bố trí và phân công cán bộ để các cơ quan đó thực hiện tốt các chức năng và thẩm quyền của mình trong hoạt động xét xử về hiến pháp, hành chính, hình sự, dân sự và kinh tế (trọng tài) nhằm bảo vệ chế độ hiến định, nhân thân, các quyền và tự do của con người và của công dân, cũng như hòa bình và an ninh của nhân loại, góp phần đưa các nguyên tắc được thừa nhận chung của NNQP vào đời sống thực tế*.

Vị trí (vai trò) của quyền tư pháp trong bộ máy quyền lực Nhà nước. Nghiên cứu kinh nghiệm tổ chức quyền tư pháp trong các NNQP trên thế giới chúng ta có thể nhận thấy vai trò của quyền tư pháp trong quan hệ với các nhánh quyền lực khác và trong xã hội công dân trên năm bình diện dưới đây:

1) Trước hết, bằng việc xét xử (nói chung) của một hệ thống cơ quan độc lập trong bộ máy quyền lực Nhà nước với thẩm quyền riêng biệt là chuyên thực hiện chức năng tài phán để giải quyết những xung đột giữa các quan hệ xã hội – hệ thống Tòa án, quyền tư pháp khẳng định trong thực tiễn một trong những nguyên tắc được thừa nhận chung quan trọng nhất của NNQP – nguyên tắc phân công quyền lực;

2) Bằng hoạt động tố tụng tư pháp (tài phán) về hiến pháp và hành chính trên cơ sở phối hợp, chế ước, kiểm tra lẫn nhau của ba nhánh quyền lực nhà nước trong NNQP, quyền tư pháp thực hiện sự kiểm tra đối với nhánh quyền lập pháp và quyền hành pháp, đồng thời thông qua đó, khẳng định trên thực tiễn một trong những nguyên tắc được thừa nhận chung quan trọng của NNQP – nguyên tắc về tính tối thượng của luật (mà trước hết là của hiến pháp) trong các lĩnh vực hoạt động của Nhà nước;

3) Bằng hoạt động tố tụng tư pháp (tài phán) về hình sự, dân sự và kinh tế (trọng tài), quyền tư pháp đảm bảo pháp chế và trật tự pháp luật trong nhà nước, đồng thời thông qua đó, khẳng định trong thực tiễn một trong những nguyên tắc được thừa nhận chung quan trọng của NNQP – nguyên tắc về sự ngự trị của pháp luật trong các lĩnh vực sinh hoạt của xã hội;

4) Bằng toàn bộ hoạt động tố tụng tư pháp (tài phán) nêu trên của mình, quyền tư pháp bảo vệ chế độ hiến định, nhân thân, các quyền và tự do của con người và của công dân trong NNQP, cũng như hòa bình và an ninh của nhân loại tránh khỏi bất kỳ sự xâm phạm nào, đồng thời thông qua đó, góp phần khẳng định các tư tưởng pháp lý cao cả và

tiến bộ của nền văn minh nhân loại – công bằng và nhân đạo, dân chủ và pháp chế;

5) Và cuối cùng, với tất cả bốn bình diện nêu trên, quyền tư pháp trong NNQP góp phần khẳng định thắng lợi huy hoàng của chính nghĩa đối với tàn bạo, của công lý – bất công, của cái thiện – cái ác và góp phần đưa các nguyên tắc được thừa nhận chung của NNQP vào đời sống thực tế.

2. Về tổ chức hệ thống các Tòa án chung. Những vấn đề về cải cách hệ thống Tòa án đã được Nghị quyết số 49-NQ/TW khẳng định là khâu trọng tâm của chiến lược CCTP đến năm 2020 vì khi đề cập vấn đề này, Nghị quyết số 49-NQ/TW đã ghi rõ: "Trọng tâm là xây dựng, hoàn thiện tổ chức và hoạt động của Tòa án nhân dân" (TAND). Như vậy, có thể nói quan điểm này của Đảng là hoàn toàn đúng đắn vì trong bất kỳ NNQP đích thực nào quyền tư pháp mà hiện diện là Tòa án cũng được coi và cần được coi là trung tâm và là hệ thống cấu thành quan trọng nhất của bộ máy quyền lực Nhà nước, là "linh hồn" và "thanh lá chắn thép" trong sự nghiệp cao cả của việc bảo vệ một cách vững chắc và hữu hiệu sự công bằng xã hội, các quyền và tự do của con người, cũng như các lợi ích của xã hội và của Nhà nước để góp phần khẳng định các nguyên tắc được thừa nhận chung của NNQP với tính chất là những giá trị xã hội cao quý nhất của nền văn minh nhân loại. Từ quan điểm này của Nghị quyết số 49-NQ/TW về cải cách hệ thống Tòa án chúng ta cần phải có sự nhận thức khoa học thống nhất rằng: 1) nếu như chỉ sửa đổi, bổ sung (dù là cơ bản) các quy định của Luật "Về tổ chức Tòa án nhân dân" năm 2002 hiện hành, thì sẽ tạo nên sự chấp vá, thiếu đồng bộ của văn bản và chính vì vậy; 2) để đảm bảo sự thống nhất và toàn diện – chúng ta cần phải ban hành văn bản mới với tên gọi là Luật "Về hệ thống Tòa án chung ở Việt Nam". Nếu theo Luật mới ban hành này thì hệ thống Tòa án chung của nước ta sẽ có các đặc điểm cơ bản sau.

Đặc điểm thứ nhất, về tính chất, hệ thống TAND ở Việt Nam theo Luật mới sẽ là

hệ thống Tòa án chung vì các Tòa án này sẽ được tổ chức và hoạt động theo thẩm quyền xét xử (chứ không phải theo thẩm quyền lãnh thổ, căn cứ vào địa giới hành chính như trước đây) nên sẽ xét xử cả các tội phạm trong các Lực lượng vũ trang nhân dân (LLVTND).

Đặc điểm thứ hai, về phân cấp, nếu căn cứ vào thẩm quyền xét xử thì hệ thống Tòa án chung ở Việt Nam sẽ được tổ chức thành bốn cấp là: 1) Các Tòa án sơ thẩm khu vực thực hiện chức năng xét xử lần đầu các vụ án theo thẩm quyền; 2) Các Tòa án phúc thẩm thực hiện chức năng chủ yếu là xét xử lần thứ hai (phúc thẩm) các vụ án mà Tòa án sơ thẩm khu vực đã xét xử nhưng bản án hoặc quyết định bị kháng cáo hoặc bị kháng nghị, đồng thời các Tòa án phúc thẩm cũng có cả chức năng xét xử lần đầu một số vụ án theo thẩm quyền; 3) Các Tòa án thượng thẩm khu vực thực hiện chức năng xét xử lần thứ hai các vụ án mà Tòa án phúc thẩm đã xét xử lần đầu nhưng bản án hoặc quyết định bị kháng cáo hoặc bị kháng nghị và; 4) Tòa án nhân dân tối cao (TANDTC) thực hiện bốn chức năng – tổng kết thực tiễn xét xử, hướng dẫn áp dụng thống nhất pháp luật, phát triển án lệ, đồng thời xét xử giám đốc thẩm và tái thẩm tất cả các vụ án do các Tòa án ba cấp dưới xét xử nhưng bị kháng nghị.

Và cuối cùng, đặc điểm thứ ba, mặc dù trong Nghị quyết số 49-NQ/TW không chỉ rõ, nhưng với tính chất chung (như đã nêu trên) của hệ thống TAND theo Luật mới, thì các Tòa án quân sự từ nay sẽ trở thành các Tòa chuyên trách thuộc hệ thống Tòa án chung ở tất cả bốn cấp để chuyên xét xử các tội phạm trong các lực lượng vũ trang nhân dân (LLVTND) (ví dụ: Tòa án Quân sự TW thuộc TANDTC trước đây sẽ được gọi là Tòa chuyên trách để xét xử các tội phạm trong các LLVTND và theo sự phân công của Chánh án TANDTC có thể đảm nhiệm thêm cả việc xét xử các tội xâm phạm an ninh quốc gia nữa).

3. Về tổ chức hệ thống các Viện công tố. Những vấn đề về thành lập Viện công tố đã được Nghị quyết số 49-NQ/TW khẳng

định là: “Viện kiểm sát nhân dân được tổ chức phù hợp với hệ thống tổ chức của Tòa án. Nghiên cứu việc chuyển viện kiểm sát thành viên công tố, tăng cường sự trách nhiệm của công tố trong hoạt động điều tra”. Như vậy, từ quan điểm này về tổ chức lại hệ thống các cơ quan Viện công tố, chúng ta cần phải có sự nhận thức khoa học thống nhất rằng: nếu như chỉ sửa đổi, bổ sung (dù là cơ bản) các quy định của Luật “Về tổ chức Viện kiểm sát nhân dân” năm 2002 hiện hành, thì sẽ tạo nên sự chấp vá, thiếu đồng bộ của văn bản và chính vì vậy, để đảm bảo sự thống nhất và toàn diện – cần phải ban hành văn bản pháp luật mới điều chỉnh việc tổ chức và hoạt động của các Viện công tố thuộc nhánh quyền hành pháp để thay mặt cho công quyền (Nhà nước) truy tố người phạm tội ra trước Tòa án. Theo hướng này có nghĩa là, chúng ta cần phải ban hành Luật mới với tên gọi có thể là một trong hai phương án sau: 1) Luật “Về Viện Công tố của Chính phủ” hoặc là 2) Luật “Về Viện Công tố ở Việt Nam” – tương ứng với việc thực hiện chức năng cơ bản, quan trọng và riêng biệt liên quan đến hoạt động tư pháp hình sự – chức năng truy tố. Nếu theo Luật mới ban hành này thì hệ thống Viện công tố của nước ta sẽ có các đặc điểm cơ bản dưới đây:

Đặc điểm thứ nhất, về tính chất, hệ thống Viện công tố ở Việt Nam theo Luật mới sẽ là hệ thống Viện công tố chung vì các Viện công tố này sẽ được tổ chức và hoạt động theo thẩm quyền truy tố (buộc tội) song song với thẩm quyền xét xử của các Tòa án (chứ không phải theo thẩm quyền lãnh thổ – căn cứ vào địa giới hành chính như trước đây) nên sẽ thực hiện quyền công tố đối với cả các tội phạm trong các LLVTND. Và vì vậy, sẽ tránh được tình trạng thiếu thống nhất và thiếu đồng bộ như hiện nay là hệ thống VKSND thì được điều chỉnh bằng Luật, nhưng trong khi đó hệ thống VKSQS – lại được điều chỉnh bằng Pháp lệnh.

Đặc điểm thứ hai, về phân cấp, nếu căn cứ vào thẩm quyền công tố thì hệ thống các Viện công tố theo tinh thần của Nghị quyết số

49-NQ/TW phải phù hợp với hệ thống Tòa án nên từ cấp thấp nhất đến cấp TW song song với bốn cấp của hệ thống Tòa án sẽ bao gồm bốn cấp của Viện công tố tương ứng như sau: 1) Các Viện công tố sơ thẩm khu vực; 2) Các Viện công tố phúc thẩm; 3) Các Viện công tố thượng thẩm khu vực và; 4) Viện công tố TW (hoặc gọi là Viện công tố tối cao).

Đặc điểm thứ ba, về cơ cấu chuyên môn nghiệp vụ, để đảm bảo việc thực hành quyền công tố theo luật định, thì trong hệ thống Viện công tố TW sẽ thành lập bốn Cục chuyên trách như sau: 1) Cục thực hành quyền công tố đối với các tội xâm phạm an ninh quốc gia; 2) Cục thực hành quyền công tố đối với các tội phạm trong các LLVTND; 3) Cục thực hành quyền công tố đối với các tội phạm hình sự thường và; 4) Cục thực hành quyền công tố đối với các tội phạm tham nhũng (để tăng cường hơn nữa cuộc đấu tranh với quốc nạn này).

Và cuối cùng, đặc điểm thứ tư, về chức năng phối hợp, việc thành lập các Viện công tố thành một hệ thống chặt chẽ từ TW xuống đến các cấp tương ứng với hệ thống Tòa án là nhằm: 1) Đảm bảo sao cho hệ thống các cơ quan Viện công tố phải là cơ quan chủ đạo, quan trọng nhất và đứng hàng đầu trong hệ thống của tất cả các cơ quan bảo vệ pháp luật trong cả nước, đồng thời phối hợp hoạt động của tất cả các cơ quan đó trong cuộc đấu tranh phòng và chống tội phạm; 2) Bảo vệ tính nghiêm minh của pháp luật và pháp chế, đồng thời hỗ trợ tích cực cho việc xét xử của Tòa án đạt hiệu quả cao.

4. Về tổ chức hệ thống các cơ quan Điều tra. Những vấn đề về tổ chức lại hệ thống các cơ quan điều tra đã được Nghị quyết số 49-NQ/TW khẳng định là: "nghiên cứu và chuẩn bị mọi điều kiện để tiến tới tổ chức lại các cơ quan điều tra theo hướng thu gọn đầu mối, kết hợp chặt chẽ giữa công tác trình sát và hoạt động điều tra tố tụng hình sự" (TTHS). Như vậy, từ quan điểm này về tổ chức lại hệ thống các cơ quan điều tra, chúng ta cần phải có sự nhận thức khoa học thống nhất một số vấn đề có tính nguyên tắc như sau:

*Nếu như chúng ta chỉ sửa đổi, bổ sung (dù là cơ bản) các quy định của Pháp lệnh "Về tổ chức điều tra hình sự" năm 2004 hiện hành, thì sẽ tạo nên sự chấp vá, thiếu đồng bộ của văn bản và do đó, để đảm bảo sự thống nhất và toàn diện, cần phải ban hành một văn bản pháp luật mới điều chỉnh việc tổ chức và hoạt động của hệ thống các cơ quan điều tra. Tuy nhiên, mô hình của việc tổ chức lại hệ thống các cơ quan điều tra mặc dù thuộc nhánh quyền hành pháp nhưng triển khai theo phương án nào để đảm bảo hiệu quả cao nhất của hoạt động điều tra hình sự là vấn đề mà chúng ta cần phải suy ngẫm và cân nhắc hết sức thận trọng trước khi quyết định.

*Thực tiễn lập pháp của nước ta trong thời gian qua cho thấy, nếu đối chiếu với yêu cầu của Nghị quyết 49-NQ/TW thì mô hình của hệ thống các cơ quan điều tra như đang được tổ chức trên cơ sở các quy định của Pháp lệnh năm 2004 hiện hành (các điều 9-25) thể hiện một loạt những nhược điểm như sau: 1) Các cơ quan điều tra không hề nằm trong một hệ thống chung, duy nhất và thống nhất từ trên xuống dưới, mà trái lại có nhiều hệ thống và nằm rải rác cùng một lúc trong nhiều cơ quan Nhà nước khác nhau (Bộ Công an, Bộ Quốc phòng, Viện KSNDTC và ở cả các cơ quan khác được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra như Bộ đội biên phòng, Kiểm lâm, Hải quan, Cảnh sát biển, v.v.); 2) Thậm chí ngay trong cùng một hệ thống các cơ quan điều tra thuộc một Bộ cũng còn tồn tại nhiều đầu mối khác nhau và; 3) Thực trạng manh mún và xé lẻ như vậy của mô hình hệ thống các cơ quan điều tra hiện nay ở nước ta rõ ràng là khó mà có thể chấp nhận được vì nó chưa đáp ứng đúng yêu cầu của Nghị quyết số 49-NQ/TW là "theo hướng thu gọn đầu mối". Do đó, để khắc phục thực trạng này và thực hiện đúng yêu cầu của Nghị quyết số 49-NQ/TW, theo quan điểm của chúng tôi mô hình của việc tổ chức lại hệ thống các cơ quan điều tra ở Việt Nam có thể được triển khai theo một trong hai phương án dưới đây:

Phương án thứ nhất (có thể coi là bước đệm để thực hiện Phương án thứ hai nếu như vì những lý do nào đó mà phương án thứ hai dưới đây chưa thể triển khai được ngay trong vài năm tới) – ban hành văn bản pháp luật mới với tên gọi là Luật “*Về Ủy ban điều tra của Chính phủ*” hoặc cũng có thể gọi là Luật “*Về Ủy ban điều tra ở Việt Nam*” (dù tên gọi thế nào thì cũng cần phải phù hợp với tên gọi của Luật về Viện công tố). Nếu theo phương án này, thì hệ thống cơ quan điều tra của nước ta sẽ có các đặc điểm cơ bản dưới đây.

1) Đặc điểm thứ nhất, về tính chất, hệ thống cơ quan điều tra ở Việt Nam theo Luật mới ban hành sẽ là một hệ thống cơ quan điều tra chung và độc lập, duy nhất và thống nhất từ trên xuống dưới vì sẽ được tổ chức và hoạt động theo thẩm quyền điều tra tất cả các tội phạm ương ứng các tội phạm tương ứng các tội phạm mà bốn Cục chuyên trách của Viện công tố thực hiện chức năng công tố (chứ không phải theo thẩm quyền lãnh thổ – căn cứ vào địa giới hành chính như trước đây) nên sẽ điều tra cả các tội phạm trong các LLVTND. Đồng thời, ưu điểm của tính chất này còn là ở chỗ: sẽ không còn tình trạng manh mún và xé lẻ của hệ thống cơ quan điều tra như đang được tổ chức trên cơ sở các quy định của Pháp lệnh năm 2004 hiện hành (các điều 9-25) – khi các cơ quan điều tra không nằm trong một hệ thống chung, duy nhất và thống nhất từ trên xuống dưới, mà trái lại nằm rải rác cùng một lúc trong nhiều cơ quan Nhà nước khác nhau.

2) Đặc điểm thứ hai, về cơ cấu chuyên môn nghiệp vụ, để đảm bảo việc điều tra theo luật định, thì hệ thống CQĐT ở nước ta chỉ nên tổ chức ở hai cấp. Đối với cấp TW sẽ thành lập Ủy ban điều tra TW với cơ cấu là bốn Cục chuyên trách như sau: a) Cục điều tra các tội xâm phạm an ninh quốc gia; b) Cục điều tra các tội phạm trong các LLVTND; c) Cục điều tra các tội phạm hình sự thường và; d) Cục điều tra các tội phạm tham nhũng (để tăng cường hơn nữa cuộc đấu tranh với quốc nạn này). Đối với cấp tỉnh và thành phố trực thuộc TW, thì hoạt

động điều tra sẽ được tổ chức theo một trong hai hướng là: a) Hướng thứ nhất – thành lập các Ủy ban điều tra tỉnh, thành phố trực thuộc TW với bốn phòng điều tra tương ứng với bốn nhóm tội phạm mà bốn Cục điều tra của Ủy ban điều tra TW có nhiệm vụ điều tra; b) Hướng thứ hai – thành lập Cơ quan đại diện của Ủy ban điều tra TW tại các tỉnh và thành phố trực thuộc TW với bốn Phòng điều tra tương ứng với bốn nhóm tội phạm mà bốn Cục điều tra của Ủy ban điều tra TW có nhiệm vụ điều tra. Đối với cấp quận, huyện, thị xã và thành phố thuộc tỉnh sẽ không thành lập các Ủy ban điều tra mà các tội phạm trên địa bàn các cấp này sẽ do Ủy ban điều tra tỉnh và thành phố trực thuộc TW (nếu theo hướng thứ nhất) hoặc Cơ quan đại diện của Ủy ban điều tra TW (nếu theo hướng thứ hai) tại các tỉnh và thành phố trực thuộc TW trực tiếp điều tra.

3) Và cuối cùng, đặc điểm thứ ba, về sự khả thi, việc thành lập một hệ thống cơ quan điều tra chung, duy nhất và thống nhất từ trên xuống dưới sẽ đảm bảo được sự khả thi của hoạt động điều tra hình sự vì các lý do sau: a) Đảm bảo tính độc lập, vì với một hệ thống cơ quan điều tra như Phương án này thì các điều tra viên sẽ không còn bị phụ thuộc vào thủ trưởng cơ quan (mà trong đó có cơ quan điều tra ấy) do sự phục tùng về quan hệ hành chính, mà chỉ tuân theo pháp luật và hoạt động theo đúng các quy định của pháp luật; b) Đảm bảo tính chuyên sâu, vì với một hệ thống cơ quan điều tra như vậy thì trình độ chuyên môn nghiệp vụ của các điều tra viên sẽ ngày càng được nâng cao hơn và; d) Đảm bảo tính gọn nhẹ, vì với một hệ thống cơ quan điều tra như vậy thì sự chỉ đạo hoạt động điều tra hình sự trên toàn quốc sẽ đơn giản hơn, tránh được sự manh mún, chồng chéo và phức tạp như hệ thống cơ quan điều tra hiện hành với sự phụ thuộc vào nhiều loại cơ quan chủ quan.

Phương án thứ hai (chính là phương án tổ chức lại hệ thống các cơ quan điều tra theo đúng tinh thần của Nghị quyết số 49-

NQ/TW là: "tăng cường sự trách nhiệm của công tố trong hoạt động điều tra" – hệ thống các cơ quan điều tra sẽ không độc lập nhưng vẫn chung, duy nhất và thống nhất từ trên xuống dưới mà cấp ở TW sẽ chuyển bốn Cục điều tra bốn nhóm tội phạm (như đã nêu ở phương án thứ nhất) sang trực thuộc hệ thống Viện công tố TW (song song với bốn Cục thực hành quyền công tố); còn ở cấp tỉnh, thành phố trực thuộc TW – thành lập Cơ quan đại diện của Viện công tố TW tại các tỉnh và thành phố trực thuộc TW với bốn Phòng điều tra tương ứng với bốn nhóm tội phạm mà bốn Cục điều tra của Viện công tố TW có nhiệm vụ điều tra, đồng thời bốn Phòng điều tra này của Cơ quan đại diện Viện công tố TW sẽ đảm nhiệm cả việc điều tra tất cả các tội phạm trên địa bàn tỉnh, thành phố trực thuộc TW tương ứng, không thành lập các cơ quan điều tra cấp quận, huyện, thị xã và thành phố thuộc tỉnh. Cần lưu ý rằng, các ưu điểm của phương án thứ hai này là: 1) Thể hiện đúng theo tinh thần của Nghị quyết số 49-NQ/TW về "tăng cường trách nhiệm của công tố trong hoạt động điều tra" mà suy cho cùng là Viện công tố phải chỉ đạo cơ quan điều tra vì theo quy luật phát triển chung và thực tiễn của các NN PQ trên thế giới – vấn đề này chỉ có thể thực hiện được khi cơ quan điều tra trực thuộc và nằm trong hệ thống Viện công tố; 2) Về cơ bản, vẫn hội tụ đầy đủ các đặc điểm về tính chất, cơ cấu chuyên môn nghiệp vụ và sự khả thi (như ở phương án thứ nhất).

5. Về tổ chức hệ thống các cơ quan Thi hành án. Những vấn đề về tổ chức hệ thống các cơ quan thi hành án (CQTHA) đã được Nghị quyết số 49-NQ/TW khẳng định là: "Chuẩn bị điều kiện về cán bộ, cơ sở vật chất để giao cho Bộ Tư pháp giúp Chính phủ thống nhất quản lý công tác thi hành án". Như vậy, từ quan điểm này về tổ chức hệ thống các CQTHA, chúng ta cần phải có sự nhận thức khoa học thống nhất dưới đây.

Để đảm bảo cho việc thi hành nghiêm chỉnh và thống nhất tất cả sáu loại bản án về 1) hình sự, 2) dân sự, 3) hành chính, 4) kinh

tế, 5) lao động và 6) các bản án liên quan đến những người chưa thành niên, thì các CQTHA phải là một hệ thống thống nhất từ trên xuống dưới, nằm trong Bộ Tư pháp và thuộc nhánh quyền hành pháp, đồng thời Nhà nước cần phải ban hành Luật "Về Bộ Tư pháp" để điều chỉnh việc tổ chức và hoạt động của các cơ quan này.

Phương án thứ nhất. Nếu hệ thống các CQTHA thuộc Bộ Tư pháp (ở cấp TW) và các Sở Tư pháp (ở cấp tỉnh, thành phố trực thuộc TW) sẽ bao gồm: 1) Tổng cục THA thuộc Bộ Tư pháp với sáu Cục chuyên trách THA về hình sự, dân sự, hành chính, kinh tế, lao động và các bản án liên quan đến những người chưa thành niên; 2) Các Phòng THA thuộc các Sở Tư pháp tỉnh, thành phố trực thuộc TW với sáu Ban (Bộ phận) chuyên trách tương ứng với sáu Cục THA đã nêu của Tổng cục THA thuộc Bộ Tư pháp và các Phòng THA này sẽ đảm nhiệm việc thi hành tất cả các bản án trên toàn bộ lãnh thổ của tỉnh, thành phố trực thuộc TW tương ứng; không thành lập các CQTHA cấp quận, huyện, thị xã thuộc tỉnh. Như vậy, nếu theo phương án này thì việc quản lý công tác THA có khả thi không (?) khi mà toàn bộ hệ thống THAHS theo truyền thống hàng chục năm qua là thuộc Bộ Công an, còn từ nay sẽ được chuyển sang Bộ Tư pháp. Đây là vấn đề mà nên chăng các cấp có thẩm quyền của Nhà nước cần phải suy ngẫm chín chắn và kỹ càng trước khi đưa ra quyết định chính thức.

Phương án thứ hai. Trong trường hợp Tổng cục THA không nằm trong Bộ Tư pháp mà trực tiếp thuộc Chính phủ, thì do hoạt động THA vẫn thuộc nhánh quyền hành pháp nên cần phải ban hành Luật "Về hệ thống các cơ quan thi hành án ở Việt Nam" (hoặc có thể gọi là Luật "Về Tổng cục thi hành án của Chính phủ") để điều chỉnh việc tổ chức và hoạt động của các CQTHA.

6. Về thực thi chế định kiểm tra hiến pháp. Mặc dù chưa được đề cập trong Nghị quyết số 49-NQ/TW nhưng trên thực tiễn sinh hoạt của Nhà nước và xã hội Việt Nam vấn đề này đã được trao đổi, tranh luận sôi nổi trong

sách báo pháp lý, cũng như trên nhiều diễn đàn của các Hội thảo khoa học ở nước ta suốt nhiều năm qua (nhất là từ khi Hiến pháp năm 1992 sửa đổi năm 2002 *chính thức ghi nhận về mặt hiến định tư tưởng NNPQ ở Việt Nam*) và gần đây nhất là vào tháng 5/2005 tại Hội thảo khoa học với chủ đề "*Cơ chế bảo hiến ở Việt Nam*" do Ban Công tác lập pháp của Ủy ban Thường vụ Quốc hội tổ chức ở thành phố Vinh (tỉnh Nghệ An). Tổng thuật các ý kiến được đưa ra tại buổi Hội thảo khoa học này, tác giả *Hồng Chanh* đã viết: "Đa số các ý kiến nhận xét rằng, việc bảo vệ hiến pháp ở nước ta không được giao cho một cơ quan chuyên trách mà tất cả các cơ quan trong bộ máy Nhà nước đều có nghĩa vụ bảo vệ hiến pháp thì hiệu quả và hiệu lực không cao; không đề cao được trách nhiệm bảo vệ hiến pháp của Nhà nước và xã hội. Bảo vệ hiến pháp theo cơ chế hiện hành chủ yếu dựa vào quyền giám sát tối cao của Quốc hội thì có sự lẫn lộn giữa quyền lập pháp và quyền tài phán (tư pháp)"¹. Như vậy, ở đây chúng ta cần có sự nhận thức khoa học thống nhất và biện chứng về *chế định kiểm tra hiến pháp* như sau:

- Cả lý luận và thực tiễn về NNPQ hàng trăm năm qua, cũng như thực tiễn quốc tế hiện đại ở các nước văn minh và phát triển cao những năm cuối của thế kỷ XX-đầu thế kỷ XXI đã và đang khẳng định một chân lý khách quan, có căn cứ và đảm bảo sức thuyết phục rằng: *dù việc tổ chức quyền tư pháp có tốt đến đâu nhưng nếu không có sự hiện diện của chế định kiểm tra Hiến pháp (mà hạt nhân của nó là Tòa án hiến pháp), thì công cuộc CCTP và sự nghiệp xây dựng NNPQ cũng sẽ không bao giờ thành công.*

- Vai trò (ý nghĩa) quan trọng nhất của chế định kiểm tra hiến pháp trong giai đoạn xây dựng NNPQ và CCTP ở Việt Nam chính là ở chỗ, nó sẽ là cơ chế hữu hiệu nhất để đảm bảo cho: 1) Quyền lực Nhà nước là một thể thống nhất và thực sự *dựa trên chủ quyền của*

nhân dân, chứ không thể có nhánh quyền lực nào được phép tự cho mình là "*cao nhất*" hay "*tối cao*", đứng trên các nhánh quyền lực kia; 2) Việc xây dựng được các cơ chế pháp lý hữu hiệu để *thực hiện sự kiểm soát quyền lực Nhà nước bằng một hệ thống Tòa án công minh, thực sự độc lập và chỉ tuân theo pháp luật, cũng như sự chế ước, phối hợp với nhau giữa ba nhánh quyền lực trong NNPQ (lập pháp, hành pháp và tư pháp*; 3) Tính tối thượng của luật (mà trước hết là hiến pháp) trong các lĩnh vực sinh hoạt của Nhà nước, chống lại sự độc đoán và tùy tiện của các quan chức trong bộ máy công quyền vì sự bình đẳng và công lý, dân chủ và các quyền, tự do của công dân; 4) Cơ quan bảo hiến (có thể là Ủy ban giám sát của Quốc hội hoặc Tòa án Hiến pháp) có toàn quyền tuyên bố vô hiệu đối với tất cả các văn bản *vi hiến do bất kỳ cơ quan Nhà nước, tổ chức xã hội, đơn vị kinh tế, LLVTND hay người có chức vụ nào (kể cả chức vụ cao nhất) ban hành, cũng như những hành vi được thực hiện trên cơ sở các văn bản vi hiến.*

- Và cuối cùng, từ những suy ngẫm trên đây nếu như chiến lược CCTP đến năm 2020 ở nước ta được quan tâm và được tiến hành *một cách tổng thể và toàn diện*, thì nên chăng cần phải triển khai thêm cả hướng xây dựng chế định kiểm tra hiến pháp trong đất nước nữa. Và như vậy, chúng ta cần phải ban hành Luật "*Về Tòa án Hiến pháp ở Việt Nam*" (chỉ tổ chức ở một cấp TW song song bên cạnh TANDTC) mà trong đó cần ghi nhận đầy đủ những vấn đề về tổ chức và hoạt động của cơ quan tài phán chuyên trách hoạt động tố tụng tư pháp về hiến pháp để bảo đảm cho việc thực hiện có hiệu quả hoạt động sự kiểm tra của nhánh quyền tư pháp đối với hai nhánh quyền lực khác (lập pháp và hành pháp) trong Nhà nước ta².

¹ *Hồng Chanh*. Tìm cơ chế bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp – Trong Bản tin "Luật sư ngày nay" (Bản tin của Đoàn Luật sư Hà Nội), số 6/2005, tr.5.

² Thiết nghĩ, trong đạo luật nêu trên cần phải điều chỉnh ba nhóm vấn đề cơ bản như sau: I. Nhóm những vấn đề liên quan đến việc *tổ chức* của Tòa án Hiến pháp (TAHP) bao gồm: 1) Vị trí pháp lý của TAHP trong hệ thống các cơ quan của bộ máy quyền lực nhà