

# TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA BỘ TƯ PHÁP MỸ VÀ AUSTRALIA VÀ KHẢ NĂNG ỨNG DỤNG VÀO TIẾN TRÌNH CẢI TỔ BỘ TƯ PHÁP VIỆT NAM

*Nguyễn Thị Ánh Vân\**

## 1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Trong vài thập kỷ gần đây, cải tổ ngành tư pháp đã trở thành vấn đề quan trọng trong hợp tác và phát triển giữa các quốc gia. Ngày nay trên thế giới, thuật ngữ “ngành tư pháp” (*Justice Sector*) không còn chỉ được hiểu giới hạn trong hệ thống toà án như trước, mà thường được hiểu theo nghĩa rộng, bao gồm cả một số cơ quan có liên quan của chính phủ (Bộ tư pháp, cơ quan công tố, ngành cảnh sát, ngành thanh tra); các cơ sở đào tạo luật và nghề luật; một số nghề luật như thẩm phán, luật sư, công tố viên, công chứng viên và chấp hành viên; và thậm chí cả các cơ chế giải quyết tranh chấp như cơ chế giải quyết tranh chấp của hệ thống toà án và cơ chế giải quyết tranh chấp lựa chọn<sup>1</sup>. Ở Việt Nam, nhận thức mới này cũng đã được Bộ Chính trị thể hiện trong *Nghị Quyết 49-NQ/TW* về Chiến lược Cải cách tư pháp đến năm 2020.

Bài viết này không có tham vọng giải quyết toàn bộ những vấn đề có liên quan tới cải cách tư pháp mà chỉ tập trung nghiên cứu so sánh mô hình tổ chức của một trong những thành tố của ngành tư pháp, đó là Bộ Tư pháp của Mỹ và Bộ Tổng chưởng lý của Australia (gọi chung là Bộ Tư pháp), từ đó tìm ra những gợi mở cho công cuộc cải tổ Bộ Tư pháp Việt Nam. Bài viết không chỉ dừng lại ở việc mô tả cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ của Bộ Tư pháp của Mỹ và Australia mà sẽ đi sâu làm rõ những điểm tương đồng và khác biệt cũng như những thế mạnh và những vấn đề tồn tại trong tổ chức

và hoạt động của Bộ Tư pháp ở hai quốc gia này; nghiên cứu mối quan hệ giữa Bộ Tư pháp với cơ quan lập pháp, cơ quan hành pháp, tư pháp và cơ quan công tố; và cuối cùng xem xét khả năng ứng dụng kinh nghiệm tổ chức Bộ Tư pháp của hai nước nói trên vào quá trình hoàn thiện tổ chức bộ máy và chức năng của Bộ Tư pháp Việt Nam, nhằm góp phần xây dựng chiến lược cải cách tư pháp ở Việt Nam trong giai đoạn tới.

## 2. VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA BỘ TƯ PHÁP MỸ VÀ AUSTRALIA

### 2.1. Bộ Tư pháp Mỹ<sup>2</sup>

Đạo luật Hệ thống Tòa án năm 1789 của Mỹ (*Judiciary Act of 1789*) đã thành lập Văn phòng Tổng Chưởng lý (*Office of Attorney General*). Ban đầu Văn phòng chỉ có một người, Tổng chưởng lý làm việc bán thời gian, có nghĩa vụ theo dõi và chỉ đạo tất cả các vụ kiện ở Tòa tối cao có liên quan tới nhà nước Mỹ, và tư vấn pháp lý cho Tổng thống Mỹ hoặc bất cứ bộ trưởng nào có yêu cầu về những vấn đề pháp lý có liên quan tới bộ. Công việc vì vậy, chẳng bao lâu trở nên quá tải cho một người, và các luật sư tư đã được thuê thêm để trợ giúp giải quyết từng vụ việc cụ thể.

Sau nội chiến, số lượng các vụ kiện tụng liên quan tới nhà nước Mỹ tăng lên, đòi hỏi phải thuê một số lượng lớn luật sư tư với giá cao để giải quyết công việc. Trước tình hình đó, năm 1870, Quốc hội Mỹ đã thông qua Đạo luật thành lập Bộ Tư pháp với tư cách một cơ quan thừa hành của Chính phủ Mỹ, đứng đầu là Bộ trưởng (*Attorney General*).

\* TS. Luật học, Trung tâm Luật so sánh, Đại học Luật Hà Nội.

<sup>1</sup> Xem “*Justice Reform*”, <http://www.web.worldbank.org>

<sup>2</sup> Những thông tin về Bộ Tư pháp Mỹ trong bài này, nếu không có chú thích riêng, đều được tham khảo từ “*US Department of Justice*”, <http://www.usdoj.gov/>

Đạo luật này cho phép Bộ kiểm soát tất cả các vụ khởi tố hình sự và vụ kiện dân sự có liên quan tới lợi ích của nhà nước Mỹ. Thêm vào đó, Đạo luật đã trao cho Bộ quyền kiểm soát việc cưỡng chế thi hành luật liên bang. Để giúp việc Bộ trưởng Tư pháp, Đạo luật đã cho phép thành lập Văn phòng Tổng luật sư trực thuộc Bộ.

Đạo luật năm 1870 vẫn tiếp tục là nền tảng pháp lý cho sự tồn tại và hoạt động của Bộ Tư pháp Mỹ ngày nay. Tuy nhiên cơ cấu tổ chức của Bộ Tư pháp đã thay đổi theo thời gian, với sự ra đời của Phó Tổng luật sư và việc thành lập các vụ mới trong bộ. Ngày nay, Bộ Tư pháp Mỹ là cơ quan trung ương cưỡng chế luật liên bang của Mỹ và là cơ quan pháp luật lớn nhất thế giới. Đứng đầu Bộ Tư pháp Mỹ là Bộ trưởng, giúp việc Bộ trưởng có: Thứ trưởng, Tổng luật sư và Phó tổng luật sư, cùng với 40 đơn vị trực thuộc (các văn phòng, vụ, cục, ban, ủy ban) thi hành những nhiệm vụ khác nhau. Các chức năng bảo vệ và thực thi pháp luật mà Bộ Tư pháp Mỹ đảm nhiệm rất rộng so với chức năng của Bộ Tư pháp ở nhiều nước trên thế giới và gồm: (1) Đại diện cho chính phủ Mỹ về các phương diện pháp lý và tòa án; (2) Tư vấn pháp lý và đưa ra ý kiến về các vấn đề pháp lý theo yêu cầu của Tổng thống Mỹ và của các bộ trưởng; (3) Cưỡng chế việc thực thi pháp luật; (4) Trợ giúp lực lượng cảnh sát địa phương; (5) Thực hiện chức năng công tố; (6) Chỉ đạo các luật sư và cảnh sát cấp quận trên toàn quốc; (7) Giám sát nhà tù liên bang và các trại cải tạo khác, cũng như điều tra và báo cáo Tổng thống về những đơn từ xin phóng thích, ân xá; (8) Quan hệ với Tổ chức cảnh sát hình sự Quốc tế (INTERPOL), chịu trách nhiệm tăng cường sự giúp đỡ lẫn nhau giữa các cơ quan cưỡng chế pháp luật ở 146 nước<sup>3</sup>, và thực thi một số trọng trách khác.

<sup>3</sup> Xem Richard C. Schroeder (ed.) "An Outline of American Government", United State Information Agency, 1990, at 66.

## **2.2. Bộ Tổng Chương lý của Australia (Attorney General Department)<sup>4</sup>**

Ở cấp liên bang, Australia không có Bộ Tư pháp riêng. Chức năng thường thấy của Bộ Tư pháp được đảm nhiệm bởi một số cơ quan trực thuộc Chính phủ Liên bang như: Bộ Tổng chương lý, Bộ Ngân khố (Treasury)<sup>5</sup>, Ủy ban tư vấn về thị trường và công ty (CAMAC), Ủy ban chung của Nghị viện về Chứng khoán và Công ty, và Ủy ban cải tổ pháp luật của Australia. Trong số những cơ quan này, Bộ Tổng chương lý thực thi hàng loạt chức năng quan trọng nhất, thường thấy của một bộ tư pháp; còn các bộ và ủy ban khác trực thuộc Chính phủ, hoặc Nghị viện, chỉ chịu trách nhiệm giám sát thực thi pháp luật và cải cách pháp luật trong từng lĩnh vực cụ thể, gắn với chức năng hoạt động của mình.

Đứng đầu Bộ là Tổng Chương lý, được trợ giúp bởi Bộ trưởng Tư pháp và Hải quan (Minister for Justice and Customs). Các đơn vị của Bộ được chia ra làm 5 khối, mỗi khối chịu sự chỉ đạo của một Thứ trưởng (Deputy Secretary) hoặc một Tổng Quản (General Manager) và gồm: Khối Tư pháp dân sự và Dịch vụ pháp lý; Khối An ninh Quốc gia và Tư pháp hình sự; Khối Dịch vụ thông tin và trí tuệ; Khối Dịch vụ công ty; và Khối Dịch vụ tài chính.

Sứ mệnh của Bộ Tổng chương lý là cung cấp chuyên gia hỗ trợ cho chính phủ duy trì và hoàn thiện hệ thống pháp luật và công lý, an ninh quốc gia và quản lý tình trạng khẩn cấp. Mục tiêu của Bộ là hướng tới một xã hội

<sup>4</sup> Những thông tin về Bộ Tổng chương lý của Úc trong bài này, nếu không có chú thích riêng, đều được tham khảo từ: "Australian Government Attorney General's Department", <http://www.ag.gov.au/>

<sup>5</sup> Ở Úc, trong chính phủ có hai cơ quan thực thi chức năng có liên quan tới tài chính công: Bộ Tài chính (Department of Finance) thực hiện chức năng kế toán của Chính phủ; Bộ Ngân khố (Department of the Treasury) thực hiện chức năng tư vấn tất cả những vấn đề có liên quan tới chính sách kinh tế, tài chính, thuế, quản lý tiền mặt, ngoại hối, đầu tư nước ngoài. Xem thêm: John Carter, "Parliamentary"

công bằng và an toàn. Để thực hiện mục tiêu đó, nhiệm vụ trọng tâm của Bộ hướng tới: (1) Đảm bảo một hệ thống tư pháp dân sự liên bang công bằng và dễ tiếp cận; và (2) Đảm bảo hệ thống tư pháp hình sự có sự phối hợp trong hoạt động quản lý an ninh và tình trạng khẩn cấp vì một nước Australia an toàn.

### 3. NHỮNG ĐIỂM TƯƠNG ĐỒNG VÀ KHÁC BIỆT ĐIỂN HÌNH TRONG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA BỘ TƯ PHÁP MỸ VÀ BỘ TỔNG CHƯỞNG LÝ CỦA AUSTRALIA

Mỹ và Australia là hai quốc gia có hệ thống pháp luật chịu ảnh hưởng trực tiếp của hệ thống pháp luật Anh nhưng ở những mức độ khác nhau. Ngay từ giai đoạn khởi đầu của quá trình thuộc địa hoá, hệ thống pháp luật của Anh đã tỏ ra không phù hợp với điều kiện và hoàn cảnh của các thuộc địa ở bắc Mỹ<sup>6</sup>. Ngày nay, hệ thống pháp luật Mỹ vẫn còn dựa trên những nguyên tắc pháp lý truyền thống của luật án lệ của Anh nhưng vốn là một quốc gia đa sắc tộc, đa tôn giáo với nền văn hoá đa dạng và lãnh thổ rộng lớn cùng với những thay đổi nhanh chóng về xã hội và kinh tế, Mỹ đã và đang xây dựng và phát triển một hệ thống pháp luật không hoàn toàn theo chiều hướng hệ thống pháp luật của Anh.

Khác với Mỹ, hệ thống pháp luật của Anh du nhập vào Australia một cách tự nhiên. So với các hệ thống pháp luật cùng chịu ảnh hưởng của pháp luật Anh, Australia là quốc gia có hệ thống pháp luật gần gũi nhất với hệ thống pháp luật Anh. Vì vậy so với ngành tư pháp Mỹ, ngành tư pháp Australia cũng được tổ chức gần gũi hơn với mô hình ngành tư pháp Anh.

#### 3.1. Về tổ chức của Bộ Tư pháp Mỹ và Bộ Tổng chưởng lý Australia

So với Bộ Tổng chưởng lý của Australia, Bộ Tư pháp Mỹ có cơ cấu tổ chức hoàn

chỉnh và chức năng toàn diện hơn vì ở Australia, những chức năng tương ứng với chức năng của Bộ Tư pháp Mỹ được phân chia cho nhiều cơ quan trực thuộc chính phủ đảm nhiệm. Cơ cấu tổ chức của Bộ Tư pháp Mỹ khá đồ sộ, với nhiều đơn vị trực thuộc, gánh vác những nhiệm vụ và quyền hạn trên cả ba lĩnh vực: lập pháp, hành pháp và tư pháp. Mặc dù, Hiến pháp Mỹ thừa nhận học thuyết tam quyền phân lập (*Separation of Powers Doctrine*), theo đó quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp được phân giao cho ba cơ quan tương ứng là Quốc hội, Tổng thống và Toà án tối cao của Mỹ nhưng ở một mức độ nhất định, Tổng thống vẫn có thể tham dự vào hoạt động lập pháp và tư pháp. Tổng thống Mỹ có quyền phủ quyết đối với dự luật đã được cả hai viện của Quốc hội thông qua; Tổng thống Mỹ cũng có quyền bổ nhiệm các chức vụ quan trọng, trong đó có chức vụ thẩm phán liên bang bao gồm cả thẩm phán của Toà án tối cao; Tổng thống cũng có quyền ân xá đối với những tội phạm hình sự liên bang<sup>7</sup>. Đó chính là biểu hiện của việc áp dụng lý thuyết về kiểm tra và đối trọng (*Check and Balance Theory*) ở Mỹ nhằm đảm bảo không cơ quan nhà nước nào có thể trở thành tối thượng và làm cho các cơ quan nhà nước tích cực hợp tác trong quá trình hoạt động. Nhiều quyền hạn nói trên của Tổng thống lại được thực hiện trên cơ sở đề xuất hoặc ý kiến tư vấn của Bộ Tư pháp. Như vậy, với tư cách một bộ phận của cơ quan hành pháp, Bộ Tư pháp có cả một số quyền năng trong các lĩnh vực lập pháp và tư pháp.

#### 3.2. Quan hệ với Nghị viện trong lĩnh vực lập pháp

Nhìn chung, ở cả hai nước, Bộ tư pháp (Mỹ) và Bộ Tổng chưởng lý (Australia) đều có đơn vị chuyên trách tham gia vào công tác lập pháp mặc dù ở những mức độ khác nhau.

<sup>6</sup> Xem Rene David & John E. C. Brierley, "Major Legal Systems in the World Today", London Steven & Sons, 1985, at 399.

<sup>7</sup> Xem "The United States Constitution", Article I (Section 7) & Article II.

Ở Mỹ, Bộ Tư pháp có Văn phòng sự vụ lập pháp và Văn phòng chính sách pháp luật thực thi một số nhiệm vụ trong lĩnh vực lập pháp. Văn phòng sự vụ lập pháp đóng vai trò trung tâm điều phối tất cả các hoạt động của Bộ Tư pháp có liên quan tới hoạt động lập pháp và Quốc hội Mỹ; tiến hành quản lý và chỉ đạo thực hiện tất cả các hoạt động lập pháp giữa Quốc hội và Bộ; tư vấn cho Bộ trưởng và Thứ trưởng Tư pháp về các chính sách và sáng kiến lập pháp; ban hành các hướng dẫn, chỉ dẫn nhằm phối hợp hoạt động lập pháp; tổng hợp quan điểm của Bộ đối với tất cả các dự luật; là liên lạc viên giữa Bộ Tư pháp và Quốc hội Mỹ.

Văn phòng chính sách pháp luật của Bộ Tư pháp cũng có những hoạt động hỗ trợ hoạt động lập pháp như rà soát về phương diện chính sách đối với văn bản pháp luật, các dự luật và hỗ trợ, phối hợp các nỗ lực của Bộ để đề xuất biện pháp quản lý các chương trình nghị sự có liên quan đến chính sách lập pháp; phát triển chiến lược và chương trình để thi hành các sáng kiến và chính sách lập pháp.

Ở Australia, Bộ Tổng Chương lý không chịu trách nhiệm soạn thảo các dự luật của Liên bang mà việc làm này do Văn phòng Luật sư của Nghị viện đảm nhiệm. Tuy nhiên Bộ Tổng Chương lý có Vụ soạn thảo văn bản pháp luật và xuất bản để thực thi những nhiệm vụ có liên quan tới hoạt động lập pháp như: (1) Soạn thảo các văn bản pháp luật có giá trị pháp lý cao; (2) Trực tiếp tài trợ cho việc soạn thảo các Qui chế của Liên bang (*Commonwealth Regulations*), các Tuyên cáo và các Phán quyết của Tòa án; (3) Soạn thảo các văn bản pháp luật và các văn bản khác trên cơ sở thu phí dịch vụ; (4) Tiến hành hỗ trợ công tác soạn thảo luật cho các quốc gia khác như một trong những hoạt động trợ giúp của *AusAid*<sup>8</sup>; (5) Tư vấn về

soạn thảo và giải thích luật, đảm bảo rằng các văn bản pháp luật có hiệu lực pháp lý cao được soạn thảo bằng văn phong Anh ngữ đơn giản.

Bộ Tổng chương lý còn có Vụ dịch vụ cho các Bộ và Nghị viện chịu trách nhiệm cung cấp dịch vụ liên lạc và hỗ trợ cho các hoạt động của Nghị viện, chất vấn nghị viên, đệ trình các báo cáo và các văn bản pháp luật trước Nghị viện.

### **3.3. Quan hệ với Chính phủ**

Ở cả Mỹ và Australia, Bộ Tư pháp hay Bộ Tổng chương lý đều có trách nhiệm tư vấn về chính sách và pháp luật cho chính phủ và các cơ quan của chính phủ khi có yêu cầu. Bộ Tư pháp Mỹ mà đại diện là Văn phòng Bộ trưởng Tư pháp và Văn phòng cố vấn Pháp lý có nghĩa vụ tư vấn và đưa ra ý kiến chính thức và không chính thức về các vấn đề pháp lý cho Tổng thống và Nội các; các Vụ khác chịu trách nhiệm tư vấn về các lĩnh vực pháp luật có liên quan tới hoạt động chức năng của vụ. Bộ Tổng chương lý của Australia cũng có một số vụ nằm trong Khối Tư pháp dân sự và Dịch vụ Pháp lý chịu trách nhiệm tư vấn cho Chính phủ về chính sách và pháp luật có liên quan tới các lĩnh vực hành chính, gia đình, quyền con người, bảo mật thông tin cá nhân, bản quyền, và lĩnh vực luật quốc tế; một số vụ thuộc Khối An ninh quốc gia và Tư pháp Hình sự chịu trách nhiệm tư vấn về chính sách pháp luật có liên quan đến an ninh quốc gia và chống khủng bố.

Ở cả hai nước, Bộ Tư pháp/Bộ Tổng chương lý đều đóng vai trò là đại diện cho chính phủ trên một số lĩnh vực hoạt động nhất định. Bộ Tư pháp Mỹ mà trực tiếp là Văn phòng Bộ trưởng tư pháp, Văn phòng giải quyết tranh chấp, Vụ dân sự và Cục Trung ương quốc gia Mỹ là đại diện cho Chính phủ Mỹ về các phương diện pháp lý trước tòa án ở trong và ngoài nước, trong các quan hệ quốc tế và trong các quan hệ với khu vực kinh tế tư nhân. Tương tự như vậy, Bộ Tổng chương lý của Australia mà trực tiếp là

<sup>8</sup> Viết tắt của "Australian Agency for International Development" (Cơ quan hỗ trợ phát triển Quốc tế của Úc).

Vụ Hợp tác hình sự quốc tế, có quyền thay mặt Chính phủ, đàm phán về những điều ước Quốc tế trên cơ sở tương trợ lẫn nhau; đại diện cho Chính phủ Australia trong công tác hỗ trợ và phát triển quốc tế như tăng cường năng lực cho các nước Đông Nam Á và Thái Bình Dương về những vấn đề hợp tác Quốc tế về tội phạm. Bộ còn thông qua Vụ Pháp luật Quốc tế thay mặt chính phủ đàm phán các Điều ước Quốc tế và chuẩn bị trả lời chất vấn về vấn đề quyền con người.

### 3.4. Quan hệ với toà án

Bộ tư pháp Mỹ thông qua Văn phòng Tổng luật sư có quyền giám sát hoạt động xét xử của Tòa án tối cao; quyết định những tình huống chính phủ can thiệp vào hoạt động xét xử của một tòa án nào đó để bảo vệ tính hợp hiến của một đạo luật; và quyết định trường hợp Chính phủ kháng nghị một phán quyết nào đó của tòa án. Tuy nhiên, Hiến pháp Mỹ cũng đã tạo ra những cơ sở pháp lý cần thiết<sup>9</sup> để đảm bảo sự độc lập của các thẩm phán và các tòa án Liên bang Mỹ trong quá trình xét xử.

So với Mỹ, Australia là quốc gia mà ở đó sự độc lập của hệ thống toà án Liên bang được tuyệt đối tôn trọng và Bộ Tổng chương lý không có quyền can thiệp dưới bất cứ hình thức nào vào hoạt động của hệ thống toà án Liên bang trừ việc Tổng chương lý của Australia, cũng tương tự Bộ trưởng Tư pháp Mỹ, có quyền tư vấn cho chính phủ về việc bổ nhiệm thẩm phán<sup>10</sup>. Ở cấp liên bang, toà án không chịu sự quản lý của Bộ Tổng chương lý, trong khi đó, ở hầu hết các bang, trừ South Australia, các tòa án bang đều chịu sự quản lý của Chính phủ Bang mà đại diện là Bộ Tư pháp hoặc Bộ Tổng chương lý (tuỳ theo cách gọi của mỗi bang). Tuy nhiên, quyền quản lý của Bộ Tư pháp đối với hệ thống toà án ở cấp bang ở Australia đã và

đang bị phê phán là làm giảm tính độc lập của hệ thống toà án Bang. Tới nay đã có nhiều ý kiến khuyến nghị các bang của Australia đi theo mô hình của Liên bang Australia trong việc xây dựng hệ thống toà án độc lập với chính phủ và chỉ chịu trách nhiệm báo cáo trực tiếp với Nghị viện của Bang<sup>11</sup>.

### 3.5. Quan hệ với cơ quan công tố

Bộ Tư pháp Mỹ thực hiện cả chức năng công tố. Các Ủy viên Công tố ở cấp Liên bang làm việc tại Bộ Tư pháp đặt tại Washington DC, và làm việc tại các Văn phòng công tố liên bang trên khắp nước Mỹ. Hiện tại trên toàn nước Mỹ có hơn 90 Ủy viên công tố đảm nhiệm hầu hết nhiệm vụ công tố ở cấp liên bang. Các ủy viên công tố báo cáo trực tiếp với Bộ trưởng Tư pháp<sup>12</sup>. Nhiệm vụ chủ yếu của ủy viên công tố: (1) Tiến hành điều tra và căn cứ vào những phát hiện của mình để khởi kiện dân sự hoặc khởi tố hình sự những hành vi vi phạm luật liên bang, luật chống buôn lậu và rửa tiền, pháp luật về quản lý việc đánh, bắt hải sản; (2) Phối hợp điều tra và khởi tố hình sự những vụ việc trong đó cá nhân hoặc tổ chức vi phạm hoặc dự định vi phạm các đạo luật về khủng bố trong nước hoặc chống lại công dân hoặc lợi ích của Mỹ trong quan hệ đối ngoại; (3) Tư vấn và trợ giúp pháp lý, đào tạo các công tố viên cho liên bang, bang và địa phương và cho các cơ quan điều tra.

Tương tự như Mỹ, trước kia ở Australia, quyền khởi tố tối cao thuộc về Tổng chương lý (tương đương với Bộ trưởng Tư pháp ở Mỹ) nhưng vì lý do chính trị, người Australia muốn có một tổ chức phi chính trị đứng ra thực hiện chức năng này trong đại đa số các trường hợp. Vì vậy quyền khởi tố thường được Tổng chương lý uỷ nhiệm cho Giám đốc Công tố. Đây là chức vụ được sáng tạo ra từ năm 1984, khi Văn phòng Công tố liên

<sup>9</sup> Xem "The United States Constitution", Article III (Section 1).

<sup>10</sup> Xem "High Court of Australia Act 1979", Section 6; "Commonwealth of Australia Constitution Act 1900", Section 72 (i): <http://www.austlii.edu.au/>

<sup>11</sup> Xem "Push to end State Control of Courts", <http://www.theaustralian.news.com.au/>

<sup>12</sup> Xem "Public Defender and Prosecutor Jobs", <http://www.legalauthority.com/>

bang được thành lập và bước vào hoạt động theo Luật Giám đốc công tố năm 1983.

Văn phòng Giám đốc công tố là cơ quan công tố độc lập, thực hiện chức năng công tố tách biệt với chức năng điều tra. Giám đốc công tố thực hiện một số nhiệm vụ của Tổng chưởng lý trước đây nhưng Văn phòng Giám đốc công tố hoạt động độc lập với Tổng chưởng lý và độc lập với các đảng phái chính trị.

Theo Luật Giám đốc công tố năm 1983, Tổng chưởng lý có quyền đưa ra các hướng dẫn và chỉ thị đối với Giám đốc công tố tuy nhiên chỉ sau khi họ đã bàn bạc với nhau và cũng chỉ sau khi những hướng dẫn và chỉ thị đó được đăng trên công báo và đã đệ trình trước cả hai viện của Nghị viện.

Như vậy ngày nay Tổng chưởng lý không trực tiếp khởi tố các vụ án hình sự nhưng ở một mức độ nào đó vẫn có quyền thể hiện chính kiến của mình đối với việc thực hiện quyền công tố của Giám đốc công tố.

#### 4. THẤY GÌ TỪ KINH NGHIỆM TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA BỘ TƯ PHÁP MỸ VÀ BỘ TỔNG CHƯỞNG LÝ CỦA AUSTRALIA TRONG TIẾN TRÌNH CẢI TỐ BỘ TƯ PHÁP VIỆT NAM?

##### 4.1. Cơ cấu tổ chức hiện hữu của Bộ Tư pháp Việt Nam làm giảm tính chuyên nghiệp của Bộ khi tham gia vào hoạt động lập pháp

Hiện tại, Bộ Tư pháp Việt Nam được tổ chức thành 9 Vụ, 5 Cục và 2 đơn vị, giúp Bộ thực hiện chức năng quản lý nhà nước; và 6 đơn vị sự nghiệp giúp Bộ thực hiện chức năng tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật<sup>13</sup>.

Theo pháp luật hiện hành, Bộ Tư pháp Việt Nam tham gia vào lĩnh vực lập pháp thông qua một số hoạt động. Một là xây dựng pháp luật ở mức độ hoạch định chiến lược hoặc trực tiếp tham gia xây dựng pháp

luật như: (1) Dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh về những vấn đề thuộc thẩm quyền của Chính phủ; (2) Trực tiếp tham gia xây dựng dự án luật, pháp lệnh và thẩm định các dự án, dự thảo văn bản pháp luật, các điều ước quốc tế; (3) Trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ các dự án luật, pháp lệnh và dự thảo các văn bản qui phạm pháp luật. Hai là kiểm tra văn bản qui phạm pháp luật để phát hiện và xử lý kịp thời những văn bản pháp luật của các cơ quan quản lý nhà nước ở trung ương và địa phương và cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương trái pháp luật.

Nhìn vào cơ cấu tổ chức của Bộ Tư pháp Việt Nam có thể thấy Bộ không có một đơn vị trực thuộc, chuyên trách về hoạt động lập pháp như Bộ Tư pháp Mỹ và Bộ Tổng chưởng lý của Australia mà có nhiều đơn vị khác nhau trong Bộ cùng đảm nhiệm công việc này. Nói cách khác, với cơ cấu hiện hữu của Bộ, sự tham gia của Bộ vào hoạt động lập pháp thiếu tính chuyên nghiệp.

Ngược lại với Việt Nam, những phân tích ở trên cho thấy Bộ Tư pháp Mỹ và Bộ Tổng chưởng lý của Australia đều có cơ quan chuyên trách để đảm nhiệm công tác lập pháp, vì vậy sự tham gia của các Bộ này vào lĩnh vực lập pháp rất chuyên nghiệp. Mô hình này không chỉ được áp dụng ở Mỹ và Australia mà còn được tìm thấy ở những nước khác. Ví dụ nhiều nước châu Âu, đặc biệt các nước Trung Âu, Bộ Tư pháp có đội ngũ chuyên gia chuyên trách trong việc theo dõi nhu cầu sửa đổi pháp luật và đảm bảo cung cấp kịp thời cho cơ quan lập pháp các dự luật cần thiết<sup>14</sup>. Như vậy, để tăng tính chuyên nghiệp của Bộ Tư pháp Việt Nam trong quá trình tham gia vào công tác lập pháp, cần thành lập một đơn vị mới trong Bộ chuyên trách về lĩnh vực hoạt động này.

<sup>13</sup> Xem Điều 3, Nghị định 62/2003/NĐ-CP ngày 06/06/2003.

<sup>14</sup> Xem Max Rheinstein, "Common Law and Civil Law: An Elementary Comparison", 22 *Revista Juridica de la Universidad de Puerto Rico* (1952-3), at 99.

#### 4.2. Trong quan hệ với Chính phủ, vai trò của Bộ Tư pháp Việt Nam được pháp luật qui định chưa tương xứng với tiềm năng của Bộ

Như trên đã phân tích, với tư cách là một cơ quan trực thuộc Chính phủ, một thành tố của cơ quan hành pháp, Bộ Tư pháp Mỹ hay Bộ Tổng chưởng lý của Australia đều có chức năng đại diện cho Chính phủ và đặc biệt là chức năng tư vấn pháp lý cho Chính phủ và các cơ quan của Chính phủ về các vấn đề pháp lý.

Ở Việt Nam, Bộ Tư pháp mới chỉ được thừa nhận là một cơ quan của Chính phủ, giúp Chính phủ quản lý nhà nước về một số lĩnh vực nhất định; Bộ Tư pháp không thực hiện chức năng của một cố vấn pháp lý cho Chính phủ. Điều 1 Nghị định 62/2003/NĐ-CP ngày 06 tháng 06 năm 2003 (qui định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Tư pháp) không giao chức năng tư vấn pháp lý cho Bộ mà chỉ giao chức năng quản lý nhà nước cho Bộ. Các quyết định của Bộ trưởng Tư pháp về chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các vụ, các cục chuyên môn thuộc Bộ cũng không qui định chức năng tư vấn pháp lý cho các đơn vị này trong quan hệ với Bộ trưởng, và với các bộ khác cũng như với Chính phủ<sup>15</sup>. Với chức năng hiện hữu của Bộ Tư pháp, nhà nước không khai thác được thế mạnh của Bộ, nơi qui tụ nguồn nhân lực dồi dào, với kiến thức chuyên sâu trên mọi lĩnh vực của khoa học pháp lý; đặc biệt đối với một số lĩnh vực mà ý kiến của Bộ Tư pháp rất hữu ích cho Chính phủ: ví dụ tư vấn về những vấn đề có liên quan đến pháp luật quốc tế và pháp luật chuyên ngành, tư vấn về trường hợp nào

phạm nhân sẽ được đại xá, được giảm án hoặc những tư vấn có liên quan tới việc bổ nhiệm chức danh trong hệ thống tòa án, chức danh luật sư... Đành rằng trong quá trình Bộ Tư pháp thực hiện sự quản lý nhà nước về xây dựng văn bản pháp luật nói chung và thực hiện quyền kiểm tra văn bản pháp luật nói riêng, Bộ cũng có quyền đưa ra ý kiến, quan điểm của mình. Tuy nhiên, nếu vai trò cố vấn pháp lý cho Chính phủ của Bộ được pháp luật qui định cụ thể, Bộ sẽ có cơ sở pháp lý vững chắc để thể hiện quan điểm của mình một cách thường xuyên hơn, chuyên nghiệp hơn và bao quát nhiều lĩnh vực hoạt động của nhà nước có liên quan tới pháp luật chứ không chỉ giới hạn trong lĩnh vực lập pháp.

#### 4.3. Mối quan hệ giữa Bộ Tư pháp Việt Nam và hệ thống tòa án cần được xác định lại

Kinh nghiệm của cả Mỹ và Australia cho thấy, sự độc lập của tòa án với các cơ quan nhà nước khác trong quá trình thực hiện chức năng xét xử là cần thiết, vì vậy có lẽ không cần bàn cãi về vấn đề liệu có nên để Bộ Tư pháp quản lý ngành tòa án. Tuy nhiên, việc thừa nhận quyền tư vấn của Bộ Tư pháp đối với Chính phủ về việc bổ nhiệm thẩm phán ở Mỹ và Australia lại là vấn đề cần tham khảo, học hỏi vì việc làm này không làm giảm tính độc lập của tòa án mà chỉ giúp nhà nước có được quyết định sáng suốt, khoa học trong công tác củng cố nhân sự của ngành tòa án. Với tư cách là cơ quan đầu não của Chính phủ, đảm nhiệm hầu hết các vấn đề pháp lý của quốc gia, Bộ Tư pháp là nơi qui tụ nhiều chuyên gia pháp lý giỏi, có đầy đủ kiến thức, năng lực và kinh nghiệm để xem xét, đánh giá, thẩm định và đưa ra lời khuyên có căn cứ xác đáng, giúp nhà nước lựa chọn chuẩn xác đội ngũ thẩm phán với những phẩm chất cần thiết cho công tác xét xử.

Hiện nay ở Việt Nam, thẩm phán Tòa án tối cao do Hội đồng tuyển chọn Thẩm phán tuyển chọn theo đề nghị của Chánh án Tòa án tối cao và trình Chủ tịch nước quyết định;

<sup>15</sup> Xem QĐ 347/ QĐ-BTP ngày 16/06/2004 (về qui chế tổ chức và hoạt động của Vụ pháp luật Dân sự Kinh tế); QĐ 1435 /QĐ-BTP ngày 22/07/2005 (về qui chế tổ chức và hoạt động của Vụ pháp luật hình sự Hành chính); QĐ 335/2003 /QĐ-BTP ngày 05/08/2003 (v/v thành lập Vụ pháp luật quốc tế trực thuộc Bộ Tư pháp); QĐ 336/2003/QĐ-BTP ngày 05/08/2003 (v/v thành lập Cục kiểm tra Văn bản qui phạm pháp luật trực thuộc Bộ Tư pháp).

còn thẩm phán của các tòa án địa phương do Hội đồng tuyển chọn Thẩm phán lựa chọn theo đề nghị của Chánh án tòa án Tỉnh và trình Chánh án Tòa án tối cao quyết định. Thành phần của hội đồng tuyển chọn Thẩm phán Tòa án tối cao gồm: chánh án Tòa án tối cao (chủ tịch), đại diện lãnh đạo Bộ Quốc phòng, Bộ Nội vụ, Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Ban chấp hành trung ương Hội Luật gia Việt Nam (ủy viên)<sup>16</sup>. Thành phần của Hội đồng tuyển chọn thẩm phán của các tòa án địa phương gồm Chủ tịch hoặc phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân cấp tỉnh (chủ tịch), chánh án Tòa án nhân dân tỉnh, đại diện lãnh đạo Ban tổ chức chính quyền, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Ban chấp hành Hội Luật gia cấp tỉnh (ủy viên)<sup>17</sup>. Với thành phần Hội đồng như trên, có thể thấy nhiều ủy viên Hội đồng ít hiểu biết về pháp luật, về tòa án và về bản thân nghề thẩm phán. Vì vậy, liệu Hội đồng có đủ khả năng tư vấn về việc lựa chọn thẩm phán; liệu ý kiến của Hội đồng có chuẩn xác? Đây là những vấn đề cần nghiên cứu, cân nhắc kỹ lưỡng khi hoàn thiện pháp luật về thẩm phán trong tương lai.

**4.4. Bộ Tư pháp Việt Nam và quyền công tố trong tương lai**

Ngày nay, Mỹ là một trong số rất ít các quốc gia trên thế giới cho phép Bộ Tư pháp thực hiện cả chức năng công tố và các ủy viên công tố ở cấp liên bang cũng đồng thời là công chức của Bộ Tư pháp. Sự ôm đồm chức năng của Bộ Tư pháp Mỹ hiện hữu đang bị phê phán là đã chính trị hoá công lý, và có ý kiến cho rằng đã đến lúc nước Mỹ phải sửa đổi Hiến pháp để thành lập cơ quan công tố độc lập để thực hiện chức năng công tố vốn đã và đang được Bộ Tư pháp đảm nhiệm<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Xem *Pháp lệnh Thẩm phán và Hội thẩm tòa án nhân dân*, Điều 26.

<sup>17</sup> Xem *Pháp lệnh Thẩm phán và Hội thẩm tòa án nhân dân*, Điều 27.

<sup>18</sup> Xem Alan Deshowitz, "Break up the Justice Department", 16 Mar. 2007, <http://www.huffingtonpost.com>

Ngược lại với Mỹ, hầu hết các nước phương tây đều giao chức năng công tố cho Viện Công tố độc lập đảm nhiệm. Australia, Anh và Canada là những ví dụ điển hình về những quốc gia áp dụng mô hình này. Về giữa thập kỷ thứ tám của thế kỷ XX, Australia đã phải chuyển giao chức năng công tố của Bộ Tổng chưởng lý cho Văn phòng Công tố liên bang; tình hình tương tự cũng diễn ra ở Anh, sau nhiều thế kỷ chức năng công tố được giao cho những cơ quan nhà nước khác nhau, đến giữa những năm 1980, Anh cũng đã phải thành lập cơ quan công tố riêng (Cục Công tố Hoàng gia) để đảm nhiệm chức năng công tố<sup>19</sup>. Ở Canada sự chuyển giao này diễn ra muộn hơn Australia và Anh. Mãi tới tháng 12 năm 2006, Cục Công tố Canada mới được thành lập để đảm nhiệm chức năng công tố về trước đây thuộc về Vụ Công tố Liên bang, một bộ phận cấu thành của Bộ Tư pháp<sup>20</sup>.

Xu hướng cải tổ và thực tiễn hoạt động của cơ quan công tố ở các quốc gia nói trên trong thời gian vừa qua cho thấy các quốc gia này đã đi đúng hướng trong cải cách tư pháp. Xu thế này đã khẳng định mức độ quan trọng của việc tạo ra và duy trì cơ quan công tố độc lập để thực hiện chức năng công tố. Có lẽ Việt Nam cũng nên đi theo xu thế chung này, không nên trao quyền công tố cho Bộ Tư pháp mà nên thành lập Cơ quan công tố riêng, thay thế Viện kiểm sát hiện hữu, trực thuộc Chính phủ hoặc Quốc hội, để đảm nhiệm chức năng công tố.

Trên đây là một vài suy nghĩ mà người viết mạnh dạn đưa ra nhằm góp thêm tiếng nói vào quá trình xây dựng chiến lược cải cách tư pháp ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

<sup>19</sup> Xem "Crown Prosecution Service" <http://www.cps.gov.uk/>

<sup>20</sup> Xem "Public Prosecution Service of Canada" <http://www.ppsc-sppc.gc.ca/>