

ĐIỀU CHỈNH PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC TƯ PHÁP THEO HIẾN PHÁP NĂM 2013

LÊ THƯƠNG HUYỀN *

Kiểm soát quyền lực trong hoạt động tư pháp là yêu cầu đặc biệt quan trọng. Để kiểm soát tốt thì việc phân công chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp phải rõ ràng, minh bạch. Bài viết khái quát những điều chỉnh pháp luật về kiểm soát quyền lực tư pháp theo Hiến pháp năm 2013, từ đó, đề xuất một số kiến nghị nhằm góp phần hoàn thiện quy định của pháp luật về kiểm soát quyền lực tư pháp trong giai đoạn hiện nay.

Từ khóa: Điều chỉnh pháp luật; kiểm soát; quyền lực tư pháp; Hiến pháp năm 2013.

The control of judicial power is a particularly important requirement. In order to control this type of power well, the assignment of functions and responsibilities of the legislative, executive and judicial agencies must be transparent. The article outlines the legal adjustments on the control of judicial power under the 2013 Constitution, thereby proposing a number of recommendations to contribute to improving the provisions of the law on the judicial power control in the current period.

Keywords: Adjusting the law; control; judicial power; the 2013 Constitution.

NGÀY NHẬN: 07/8/2023

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 12/9/2023

NGÀY DUYỆT: 10/10/2023

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.333.2023.647>

1. Nhận diện về kiểm soát quyền lực tư pháp trong Hiến pháp năm 2013

Ở Việt Nam, quyền tư pháp chính thức được quy định trong Điều 2 Hiến pháp năm 1992. Theo quy định của Hiến pháp năm 2013, Quốc hội thực hiện quyền lập pháp, Chính phủ thực hiện quyền hành pháp, Tòa án thực hiện quyền tư pháp. Theo đó, quyền lực tư pháp được hiểu là một nhánh độc lập, hợp thành của quyền lực nhà nước được thực hiện thông qua hoạt động xét xử của Tòa án nhằm duy trì, bảo vệ công lý và trật tự pháp luật.

Hoạt động kiểm soát quyền lực tư pháp có thể được thực hiện theo hai cơ chế, đó là:

(1) Cơ chế kiểm soát bên trong hệ thống thực thi quyền lực nhà nước, gồm: kiểm soát trong nội bộ hệ thống tư pháp (tự kiểm soát quyền lực tư pháp); kiểm soát của lập pháp và hành pháp đối với tư pháp; kiểm soát của các thiết chế nhà nước khác (nguyên thủ quốc gia, các thiết chế hiến định độc lập, chính quyền địa phương...); (2) Cơ chế kiểm soát từ bên ngoài hệ thống thực thi quyền lực nhà nước, gồm: kiểm soát của các thiết chế thuộc xã hội dân sự (các nhóm, đoàn thể, tổ chức xã hội...); kiểm soát của các cá

* TS, Viện Nhà nước và Pháp luật - Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam

nhân và chủ thể khác; kiểm soát từ phía các đảng chính trị.

Có thể nói, nguyên tắc hiến định “quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp” là một bước tiến lớn trong nhận thức về quyền lực tư pháp, gần như là một nhánh quyền lực độc lập và cần thiết phải được kiểm soát. Trên quan điểm phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực, *Hiến pháp* năm 2013 có nhiều quy định làm cơ sở cho việc đẩy mạnh kiểm soát quyền lực tư pháp.

2. Những điều chỉnh pháp luật về kiểm soát quyền lực tư pháp trong *Hiến pháp* năm 2013

Hiến pháp năm 2013 đã thể hiện rõ sự phân công quyền lực giữa nhánh quyền tư pháp với quyền lập pháp và quyền hành pháp, thể hiện rõ tư duy tăng cường độc lập của tư pháp, trước hết là độc lập xét xử (Điều 103)¹; đồng thời, bổ sung thêm cụm từ “kiểm soát” vào nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước. Theo đó, quyền lực tư pháp do Tòa án thực hiện phải chịu sự kiểm soát ở các mức độ khác nhau từ phía cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp.

Hiến pháp năm 2013 quy định cụ thể hoạt động giám sát của Quốc hội đối với Tòa án trên các phương diện: chủ thể giám sát, phạm vi giám sát, hình thức giám sát (Điều 70, 74); trao cho Quốc hội và các cơ cấu tổ chức của Quốc hội nhiều thẩm quyền về kiểm soát quyền lực tư pháp thông qua chức năng giám sát của Quốc hội... Các quy định thể hiện vai trò kiểm soát của Quốc hội đối với quyền lực tư pháp và được ghi nhận tại nhiều Điều của *Luật Tổ chức Quốc hội* năm 2014 (sửa đổi, bổ sung năm 2021).

Theo *Hiến pháp* năm 2013, Chủ tịch nước có các quyền được quy định ở khoản 3 Điều 88. Chủ tịch nước có nhiệm vụ phối

hợp cùng Quốc hội kiểm soát quyền lực tư pháp; duy trì một cơ chế nhất định cho phép Chính phủ có khả năng kiểm soát Tòa án, Viện Kiểm sát ở một số chức năng của Chính phủ (tại Điều 94, khoản 5 Điều 96). *Hiến pháp* quy định các hình thức pháp lý để Nhân dân trực tiếp hoặc thông qua đại diện để thực hiện quyền kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung: bầu cử và bãi nhiệm, trưng cầu dân ý, lấy ý kiến Nhân dân... Đồng thời, nhiều quyền mới của Nhân dân được bổ sung để tăng cường năng lực kiểm soát quyền lực tư pháp của cá nhân và các tổ chức chính trị - xã hội thông qua cơ chế tự do ngôn luận, tự do thông tin, bàn bạc tranh luận, khiếu nại, tố cáo, tham gia quản lý nhà nước, giám sát, phản biện xã hội, tham gia xây dựng Đảng và Nhà nước (Điều 9, 10). Cụ thể hóa tinh thần của *Hiến pháp*, nhiều đạo luật đã được ban hành nhằm tăng cường sự kiểm soát quyền lực tư pháp, như: *Luật Tổ chức Mặt Trận Tổ Quốc Việt Nam* năm 2015, *Luật Khiếu nại* năm 2011; *Luật Tố cáo* năm 2018; *Luật Báo chí* năm 2016.

Cơ chế tự kiểm soát quyền lực tư pháp trong nội bộ hệ thống Tòa án cũng được đề cao trong *Hiến pháp* năm 2013 (khoản 2 Điều 102, khoản 3 Điều 104). Ngoài ra, tại khoản 5 Điều 103 *Hiến pháp* năm 2013 đã bổ sung quy định “Nguyên tắc tranh tụng trong xét xử được bảo đảm” nhằm hạn chế tính tùy tiện, chủ quan của Thẩm phán trong hoạt động xét xử, bảo vệ quyền con người và theo thông lệ quốc tế. *Hiến pháp* năm 2013 tiếp tục duy trì cơ chế kiểm soát quyền lực tư pháp đặc thù - kiểm soát hoạt động tư pháp của Viện kiểm sát nhân dân (khoản 1 Điều 107).

Các quy định tại Chương IX *Hiến pháp* năm 2013 về chính quyền địa phương có nhiều sự đổi mới quan trọng theo hướng tăng cường khả năng phân quyền theo chiều dọc, tạo sự chủ động cho chính quyền địa phương.

Trong quan hệ với việc thực hiện quyền lực tư pháp, *Hiến pháp* và *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* năm 2019 xác lập cơ chế kiểm soát quyền lực tư pháp cho chính quyền địa phương thông qua việc ghi nhận quyền giám sát việc tuân theo *Hiến pháp* và pháp luật ở địa phương của HĐND các cấp (khoản 2 Điều 113 *Hiến pháp* năm 2013) và quyền chất vấn Chánh án Tòa án nhân dân, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân của đại biểu HĐND cũng như trách nhiệm của các chức danh này trong việc tiếp đại biểu, xem xét, giải quyết kiến nghị của đại biểu (khoản 2 Điều 115 *Hiến pháp* năm 2013).

Cơ sở pháp lý cho việc hình thành và triển khai hoạt động kiểm soát quyền lực tư pháp ở Việt Nam còn được thể hiện trong các điều lệ và quy chế hoạt động của Đảng, các cơ quan Nhà nước, các tổ chức chính trị - xã hội cũng như các quy chế phối hợp hoạt động giữa các cơ quan, tổ chức này.

3. Một số hạn chế, bất cập

Một là, pháp luật chưa phân định rõ phạm vi, thẩm quyền giám sát của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Ủy ban Tư pháp, đoàn đại biểu Quốc hội, đại biểu Quốc hội, dẫn đến chồng chéo chức năng, thậm chí chồng chéo với các cơ quan dân cử ở địa phương. Chưa có cơ chế cụ thể đối với hoạt động giải trình; thiếu cơ chế trong việc bảo đảm thực hiện các kết luận, kiến nghị giám sát,... là những nguyên nhân làm hạn chế hiệu quả của hoạt động kiểm soát quyền lực tư pháp. Giới hạn phạm vi giám sát của Quốc hội đối với tư pháp chưa rõ ràng.

Việc xem xét báo cáo công tác của Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân được thực hiện chủ yếu thông qua phiên thảo luận ở tổ đại biểu và ở hội trường tại các kỳ họp của Quốc hội, tuy nhiên, hiệu quả giám sát theo hình thức này chưa cao như mong đợi... Do đó, việc làm rõ phạm vi hoạt động giám sát của Quốc hội, các cơ quan của

Quốc hội, đại biểu Quốc hội và đoàn đại biểu Quốc hội đối với hoạt động tư pháp có ý nghĩa quan trọng về cả lý luận và thực tiễn trong việc triển khai tổ chức thực hiện các quy định của *Hiến pháp* và pháp luật về giám sát đối với hoạt động tư pháp².

Hai là, việc phân định ranh giới giữa thẩm quyền tư pháp và thẩm quyền quản lý hành chính trong mối quan hệ giữa các cấp tòa án, giữa chánh án, phó chánh án và thẩm phán chưa rõ ràng. Điều 5 *Luật Tổ chức Tòa án nhân dân* quy định: “Các tòa án nhân dân được tổ chức độc lập theo thẩm quyền xét xử” nhưng cách tổ chức tòa án vẫn nghiêng về hướng duy trì “tòa cấp trên” và “tòa cấp dưới” như hiện nay. Đây là nguyên nhân dẫn đến thực tế là “Thẩm phán xét xử độc lập...” thường bị vi phạm bởi chính lãnh đạo của tòa án.

Ba là, kiểm soát quyền lực tư pháp từ phía HĐND các cấp, Mặt trận Tổ quốc các cấp, cá nhân công dân, các phương tiện truyền thông... đều đang thiếu một số quy định cụ thể để hiện thực hóa khả năng kiểm soát và hiệu quả kiểm soát. Việc thiếu các quy định về công khai, minh bạch, nhất là công khai bản án cũng như thiếu các tiêu chí đánh giá đạo đức nghề nghiệp của thẩm phán... đang là những rào cản đối với hiệu quả kiểm soát. Pháp luật hiện hành cũng chưa có quy định về việc công khai bản án, do đó hoạt động giám sát xét xử của chủ thể giám sát thiếu điều kiện để bảo đảm tính chính xác, thực chất và hiệu quả.

Bốn là, trên thực tế, hoạt động lãnh đạo công tác xét xử của Đảng đang là cơ chế kiểm soát quyền lực tư pháp có tác động mạnh nhất hiện nay. Ngoài vai trò lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động xét xử thông qua việc đề ra đường lối, chính sách về tổ chức và hoạt động, đổi mới công tác xét xử của tòa án, về đường lối xây dựng, sửa đổi, bổ sung các đạo luật liên quan đến hoạt động xét xử và tổ chức tòa án, hoạt động lãnh đạo của

Đảng mang tính kiểm soát quyền lực tư pháp của Đảng chưa được pháp luật hóa.

4. Đề xuất, kiến nghị

Thứ nhất, cần hiện thực hóa nhiệm vụ kiểm soát quyền lực tư pháp từ phía HĐND các cấp, Mặt trận Tổ quốc các cấp, công dân, truyền thông. Khác với Quốc hội, HĐND các cấp nên tập trung vào việc giám sát các vụ án cụ thể thông qua hoạt động chất vấn của đại biểu HĐND... Cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung *Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam* theo hướng tăng cường năng lực giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc đối với các hoạt động tố tụng, các hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo trong quá trình giải quyết vụ án, vụ việc; hoàn thiện cơ chế phối hợp đồng bộ giữa Mặt trận Tổ quốc với các tổ chức thành viên trong hoạt động giám sát các chức danh tư pháp, góp phần bảo đảm liêm chính trong hoạt động tư pháp.

Thứ hai, cần hoàn thiện cơ chế giám sát của Quốc hội đối với Tòa án. Trong đó, tại các phiên chất vấn, cần mở rộng yêu cầu chất vấn đối với người đứng đầu cơ quan tư pháp. Nội dung chất vấn chỉ nên liên quan đến việc thực hiện các thẩm quyền tố tụng và quản lý của chính người có nghĩa vụ giải trình việc chất vấn theo *Hiến pháp* năm 2013 và *Luật Tổ chức tòa án nhân dân* năm 2014. Cần quy định rõ trong Quy chế hoạt động của Quốc hội về trách nhiệm sử dụng quyền chất vấn của đại biểu trong một nhiệm kỳ Quốc hội thông qua cả hình thức chất vấn tại kỳ họp và hình thức gửi chất vấn đến Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong thời gian giữa hai kỳ họp.

Thứ ba, hoàn thiện pháp luật về cơ chế quản lý nhân sự, cơ sở vật chất của cơ quan thực hiện quyền tư pháp. Xác định rõ đặc thù về nghề nghiệp, chế độ pháp lý đối với thẩm phán, các chức danh tư pháp cần quy định riêng biệt so với chế độ pháp lý đối với công chức thử việc tuyển dụng, bổ nhiệm,

kỷ luật, lương và phụ cấp... đến cả trách nhiệm pháp lý khi thi hành công vụ. Bên cạnh đó, ngành Tòa án cần đề cập vấn đề xem xét không phân án cho các thẩm phán khi “thường xuyên có án hủy hay vi phạm”, không tái bổ nhiệm khi “tỷ lệ vi phạm của thẩm phán quá ngưỡng”³.

Thứ tư, ban hành luật về sự lãnh đạo của Đảng đối với cơ quan thực hiện quyền tư pháp, cơ quan tham gia thực hiện quyền tư pháp. Trong bối cảnh hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, nhu cầu ban hành *Luật về sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam* để thể chế hóa Điều 4 *Hiến pháp* năm 2013 nhằm cụ thể hóa trách nhiệm của Đảng trong lãnh đạo “Nhà nước và xã hội” và trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quan điểm, chủ trương, đường lối, nghị quyết của Đảng đang trở thành hiện hữu và cấp bách □

Chú thích:

1. Nguyễn Quốc Hùng. *Kiểm soát quyền lực tư pháp trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*. Luận án tiến sỹ, 2015, tr. 85.
2. Nguyễn Đình Quyền. *Giám sát hoạt động của các cơ quan tư pháp - Những vấn đề lý luận và thực tiễn*. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 21, 2017.
3. Ý kiến của ông Nguyễn Hòa Bình - Chánh án Tòa án nhân dân tối cao trả lời phỏng vấn của Báo Pháp luật TP. Hồ Chí Minh ngày 05/8/2016.

Tài liệu tham khảo:

1. Vũ Công Giao. *Tiếp cận công lý và các nguyên lý của nhà nước pháp quyền*. Tạp chí Luật học, số 25, 2009.
2. *Hiến pháp* năm 2013.
3. Đinh Thế Hùng. *Thực hiện quyền tư pháp nhằm bảo đảm quyền tiếp cận công lý trong nhà nước pháp quyền*. Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 5, 2010.
4. *Nghị quyết số 126/NQ-CP ngày 14/8/2023 của Chính phủ về giải pháp nâng cao chất lượng công tác xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật nhằm ngăn ngừa tình trạng tham nhũng, lợi ích nhóm, lợi ích cục bộ*.