

CẢI CÁCH TƯ PHÁP Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

ThS. HÀ QUANG TRƯỜNG*

1. Cùng với cải cách hành chính, trong mười năm qua, cải cách tư pháp (CCTP) cũng đã được đẩy mạnh. Các hoạt động CCTP đã góp phần to lớn vào quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, đáp ứng yêu cầu phát triển nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế. Qua hoạt động CCTP, các cơ quan tư pháp (CQTP) đã tổ chức tốt hơn việc thực hiện quyền lực nhà nước, quyền lực của nhân dân giao phó để giải quyết các vụ việc liên quan đến quyền và lợi ích của các cá nhân, các tổ chức. Qua hoạt động hiệu quả của các CQTP, các bộ luật và các văn bản pháp quy được ban hành trong thời gian qua đã nhanh chóng đi vào cuộc sống và được thực thi nghiêm minh; thể hiện rõ định hướng xây dựng một nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, trong đó pháp luật là vì con người, cho con người, mang tính nhân đạo, đảm bảo trật tự xã hội trên cơ sở tất cả mọi người đều bình đẳng trước pháp luật, đều phải tuân thủ và được hưởng lợi từ luật pháp nhằm tạo ra những giá trị chung gắn kết quốc gia.

CCTP thúc đẩy việc xây dựng pháp luật, hoàn thiện hệ thống thể chế, đặc biệt là thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Hoạt động xây dựng luật và ban hành các luật trong thời gian qua đã xác định được bốn yếu tố, đó là: (1) xác định rõ được luật điều chỉnh vấn đề gì, (2) rà soát các quy định cũ có liên quan để tránh sự chồng chéo, thiếu thống nhất dẫn đến khó hoặc không thực thi được, (3) chủ động cân nhắc đến các tác động của luật đối với người dân và doanh nghiệp, mặt khác, lợi

ích của luật phải lớn hơn các chi phí, (4) chủ động xác định các vấn đề phát sinh trong thực thi luật và tìm cách khắc phục trong quá trình soạn thảo.

Tỷ lệ thuận với tính đồng bộ của hệ thống pháp luật, hoạt động của các CQTP ở tất cả các khâu từ điều tra, truy tố đến xét xử và phòng ngừa tội phạm cũng đã trở nên hiệu quả hơn; góp phần đảm bảo thực hiện các quan điểm, chủ trương của Đảng về phát triển mà trọng tâm là tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và phát huy dân chủ của nhân dân.

CCTP nâng cao năng lực xét xử và giải quyết tranh chấp thương mại, hành chính của toà án. Trên cơ sở phân định rõ thẩm quyền cho mỗi cấp toà án, hệ thống toà án ở Việt Nam đã nâng cao chất lượng giải quyết án, giảm số lượng án tồn đọng, quá hạn, giảm đến mức thấp nhất để xảy ra oan sai trong hoạt động xét xử. Trong Báo cáo về tình hình thực hiện Nghị quyết số 49-NQ/TW của Bộ Chính trị về “Chiến lược CCTP đến năm 2020”, năm 2009, toà án nhân dân (TAND) và toà án quân sự các cấp đã thụ lý 80.104 vụ án hình sự với khoảng 139.000 bị cáo. Trong đó đã giải quyết, xét xử được 78.343 vụ án với 134.717 bị cáo. TAND các cấp cũng đã thụ lý 214.174 vụ việc dân sự và giải quyết, xét xử được 194.358 vụ việc.

Ngoài ra, khi *Pháp lệnh hoà giải* cơ sở có hiệu lực vào năm 1998, việc giải quyết tranh chấp trên cơ sở hoà giải đã phát huy

* Bộ Nội vụ

hiệu quả, tỷ lệ hoà giải thành công theo báo cáo từ cơ sở hàng năm trung bình là trên 80% tổng số vụ việc. Trong năm 2009, TAND các cấp cũng đã hoà giải thành công gần 45% các vụ việc dân sự và vụ án hành chính. Các hoạt động tranh tụng tại toà được tăng cường, các thẩm phán là người đứng giữa phân xử chứ không phải là một bên tham gia vào vụ việc, từ đó tăng cường quyền con người và nguyên tắc suy đoán vô tội.

CCTP nâng cao năng lực thực hành quyền công tố của viện kiểm sát (VKS) trong thời gian qua đã thể hiện được rõ vai trò là đầu mối tiếp nhận, phân loại và quyết định việc xử lý tin báo tố giác tội phạm; đã tăng cường tính chủ động, độc lập trong các quyết định phát động công tố, chỉ đạo việc tìm kiếm bằng chứng buộc tội, truy tìm thủ phạm và quyết định việc kết thúc điều tra; đảm bảo sự linh hoạt của chính sách công tố trong việc trừng phạt tội phạm theo hướng kết hợp hài hoà giữa yêu cầu của luật pháp với lợi ích của công chúng. Trong hoạt động tố tụng dân sự, VKS nhân danh Nhà nước đã thực hiện đầy đủ các quyền về khởi tố vụ án, tham gia phiên toà, kháng nghị các quyết định và bản án dân sự trái pháp luật, bảo vệ lợi ích công cộng, phù hợp với truyền thống pháp luật của Việt Nam và tương đồng với quy định của pháp luật của nhiều nước trên thế giới. Việc phân định giữa thẩm quyền hành chính và thẩm quyền tư pháp trong tổ chức và hoạt động công tố ngày càng được làm rõ. Các cơ chế giám sát hoạt động của hệ thống công tố từ trung ương đến địa phương qua các hình thức tự giám sát và giám sát từ bên ngoài do Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng nhân dân, Uỷ ban Mặt trận tổ quốc và các đoàn thể nhân dân tiếp tục được hoàn thiện.

CCTP thúc đẩy hoàn thiện chính sách hình sự và các thủ tục tố tụng tư pháp tạo cơ sở quan trọng cho hoạt động tư pháp. Ngày 19/6/2009, Quốc hội ban hành *Luật*

số 37/2009/QH12 sửa đổi, bổ sung một số điều của *Bộ luật Hình sự* năm 1999. *Luật* sửa đổi lần này bãi bỏ 4 điều luật về một số hành vi trước đó được coi là tội phạm những hành vi này có thể áp dụng các biện pháp khác để xử lý thay cho các biện pháp hình sự khi các hành vi đó không còn nguy hiểm cho xã hội trong điều kiện phát triển mới của đất nước và hội nhập quốc tế; bổ sung 13 điều luật mới (tội phạm hoá); trong đó có những loại tội phạm mới như các tội về chứng khoán, về internet, về tài trợ khủng bố, về an ninh mạng, về rửa tiền...

Đối với các thủ tục tố tụng tư pháp; quyền hạn về tố tụng hình sự cho các điều tra viên, kiểm sát viên và thẩm phán tiếp tục được mở rộng theo quy định của pháp luật, tạo điều kiện cho cán bộ ngành tư pháp chủ động thực thi nhiệm vụ, nâng cao tính độc lập và chịu trách nhiệm trước pháp luật về các quyết định và hành vi trong điều tra, truy tố, xét xử; thẩm quyền xét xử của toà án đối với các khiếu kiện hành chính được tăng cường; các thủ tục tố tụng hành chính tiếp tục được đổi mới, tạo điều kiện cho người dân tham gia tố tụng, đảm bảo quyền bình đẳng giữa công dân và các cơ quan công quyền trước toà án; chất lượng, hiệu lực của các bản án về hành chính ngày càng được nâng cao; các thủ tục giám đốc thẩm và tái thẩm tiếp tục được hoàn thiện đảm bảo thực hiện nghiêm chỉnh nguyên tắc hai cấp xét xử theo hướng quy định chặt chẽ những căn cứ để kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm bản án; việc công khai hoá các bản án, trừ những bản án về xâm phạm an ninh quốc gia hoặc liên quan đến thuần phong mỹ tục từng bước được thực hiện để người dân có điều kiện tiếp cận với công lý; các cơ chế để đảm bảo cho mọi bản án, quyết định của toà án có hiệu lực pháp luật phải được thi hành; các cơ quan hành chính nhà nước vi phạm bị xử lý theo phán quyết của toà án phải nghiêm chỉnh chấp hành được xây dựng và tăng cường.

Các hoạt động trợ giúp pháp lý được tăng cường giúp người dân và doanh nghiệp đòi được những quyền hợp pháp của mình, đồng thời buộc các cơ quan nhà nước phải nâng cao trách nhiệm giải trình. Năm 2006, *Luật Trợ giúp pháp lý* đã được ban hành cho phép cơ quan trợ giúp pháp lý được đại diện và bảo vệ quyền lợi cho những người được trợ giúp pháp lý trong tố tụng. Các hình thức trợ giúp pháp lý lưu động ngày càng phổ biến đối với các vùng nông thôn, vùng sâu, vùng xa. Kinh phí cho hoạt động trợ giúp pháp lý được liên tục bổ sung từ trung ương và địa phương. Các tổ chức xã hội dân sự trong tư vấn pháp luật được Chính phủ khuyến khích, cho phép thành lập các trung tâm tư vấn pháp luật, thực hiện trợ giúp pháp lý và đại diện cho khách hàng trong quá trình tố tụng. Chế định công chứng được hoàn thiện với việc ban hành *Luật Công chứng* đã mở rộng mô hình tổ chức hành nghề công chứng, đổi mới cơ bản về chế định công chứng viên, đổi mới hình thức tổ chức và hoạt động công chứng theo hướng xã hội hoá và dịch vụ hoá. Hành lang pháp lý cho hoạt động luật sư được cải thiện với việc ban hành *Luật Luật sư* năm 2006, tạo điều kiện cho các luật sư được hành nghề với tư cách tổ chức, cá nhân. Chế định giám định tư pháp có tính chuyên môn cao tiếp tục được hoàn thiện. Các cải cách trong lĩnh vực thi hành án tiếp tục tạo điều kiện cho hoạt động thi hành án độc lập hơn so với chính quyền địa phương và hiệu quả hơn. Chế định Thừa phát lại được nghiên cứu để mở rộng xã hội hoá các hoạt động hỗ trợ các CQTP. *Luật Thi hành án dân sự* năm 2008 đã nâng cao trách nhiệm của hệ thống tổ chức thi hành án dân sự với việc tăng cường cơ chế giám sát, khiếu nại, tố cáo trong thi hành án, quy định bồi thường thiệt hại trong trường hợp thi hành án trái pháp luật.

2. Bên cạnh những kết quả đã đạt được, quá trình thực hiện CCTP ở Việt Nam còn tồn tại một số hạn chế sau:

Hệ thống toà án chậm được cải thiện; lòng tin vào hệ thống toà án của người dân và doanh nghiệp còn thấp dẫn đến việc sử dụng toà án trong giải quyết tranh chấp không cao. Tính minh bạch của nhiều bản án còn thấp, việc xét xử công khai để công chúng được tham dự chưa cao, các số liệu do toà án thu thập tổng hợp không được công bố gây khó khăn cho việc thực hiện vai trò giám sát của người dân. Hệ thống các thủ tục tố tụng phức tạp, công kênh gây khó khăn cho người dân trong việc tiếp cận công lý. Chưa khắc phục tình trạng “hình sự hoá” các tranh chấp kinh tế và “phi hình sự hoá” trong điều tra các vụ án kinh tế.

Toà án được tổ chức theo đơn vị hành chính thành 3 cấp, trải đều trên tất cả các tỉnh của đất nước dẫn đến tình trạng có nơi toà án quá tải, có nơi toà án không có việc làm.

Nguyên tắc tranh tụng được đưa vào hoạt động xét xử dân sự và hình sự nhưng vẫn nặng theo hướng xét hỏi; luật sư đóng vai trò thứ yếu. Phạm vi xét xử của toà án Việt Nam hiện chưa bao quát hết mọi hoạt động của xã hội, nhiều lĩnh vực hoạt động của Nhà nước vẫn chưa thuộc phạm vi xét xử của toà, ví dụ như hoạt động lập pháp, hành pháp của cán bộ lãnh đạo cấp cao... Trong xét xử các vụ việc dân sự, toà án chưa thực sự tôn trọng quyền định đoạt của các bên.

Việc thực hiện chức năng công tố so với chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp, pháp luật chưa được thể hiện rõ. Chế độ trách nhiệm của VKS khi thực hành quyền công tố còn nhiều bất cập dẫn đến VKS không có thực quyền trong hoạt động tố tụng, điều tra. Pháp luật quy định cơ quan điều tra có trách nhiệm thực hiện các yêu cầu và quyết định của VKS nhưng đó chỉ là sự ràng buộc hình thức thủ tục pháp lý, còn nội dung các hoạt động điều tra lại phụ thuộc vào điều tra viên dưới sự chỉ đạo trực tiếp của thủ trưởng, phó thủ trưởng cơ quan điều tra. Việc tranh tụng của các kiểm sát viên với người bào chữa tại các phiên toà

xét xử hình sự nhiều trường hợp vẫn còn mờ nhạt, thụ động do cơ chế pháp luật chưa tạo cho cơ quan công tố có thực quyền trong đấu tranh chống bỏ lọt tội phạm và chống làm oan người vô tội.

Mâu thuẫn giữa việc phân quyền và trách nhiệm giải trình trong hệ thống tư pháp cản trở việc thiết lập cơ chế giải trình trách nhiệm đi liền với độc lập xét xử của toà án. Trong chiến lược CCTP đến năm 2020 đã thừa nhận sự cần thiết phải phân quyền giám sát đối với toà án nhưng cũng nhấn mạnh vai trò lãnh đạo tập trung của Đảng trong chỉ đạo đường lối đối với hoạt động của toà, tuy nhiên, việc duy trì được mối quan hệ giữa hệ thống toà án được tổ chức lại với vai trò lãnh đạo tập trung của Đảng là khó thực hiện (nếu gộp hai, ba toà ở cấp tỉnh thành một toà phúc thẩm thì các nguồn lực sẽ tập trung hơn, nhưng khó khăn là tổ chức Đảng của tỉnh nào sẽ lãnh đạo toà và Hội đồng nhân dân tỉnh nào giữ quyền giám sát).

Các quy định toà án chỉ thụ lý vụ án hành chính nếu trước đó khiếu nại đã được tiến hành một lần tại cơ quan hành chính; ngoài ra không phải mọi vụ việc hành chính đều có thể khởi kiện ra toà hạn chế khả năng tiếp cận toà án để giải quyết tranh chấp hành chính, làm cho cơ chế giải quyết tranh chấp hành chính trở nên thiếu vô tư, khách quan. Vai trò giải thích *Hiến pháp* và luật trong quyền tư pháp còn mờ nhạt.

3. Để nâng cao hiệu quả của hoạt động tư pháp trong thời gian tới, đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường, hội nhập quốc tế, cần đẩy mạnh CCTP theo các hướng sau:

Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với tổ chức và hoạt động của các CQTP theo hướng xác định rõ nội dung và đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với các CQTP; tăng cường chỉ đạo sự phối hợp hoạt động giữa các CQTP,

khắc phục tình trạng khép kín, cục bộ; tiếp tục đẩy mạnh sự phối hợp giữa các CQTP với các cơ quan nhà nước, các tổ chức chính trị xã hội và các cơ quan thông tin đại chúng trong việc đấu tranh phòng, chống tội phạm và giải quyết những xung đột trong xã hội; tăng cường hoạt động kiểm tra của Đảng, công tác cán bộ Đảng, kết hợp với hoạt động giám sát của nhân dân đối với hoạt động xét xử của toà án.

Tập trung thể chế hoá các chủ trương cải cách pháp luật của Đảng đã đề ra tại Nghị quyết số 48; xây dựng, hoàn thiện đồng bộ, khả thi, minh bạch hoá hệ thống pháp luật trong tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội; hạn chế ban hành các văn bản pháp luật khung; tăng cường hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của các thiết chế trong hệ thống chính trị phù hợp với yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa; hoàn thiện chính sách pháp luật hình sự và dân sự phù hợp với nền kinh tế thị trường, hội nhập quốc tế; bảo đảm quyền con người, quyền tự do dân chủ. Tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho hoạt động tư pháp.

Đảm bảo nguyên tắc quyền kiểm tra của CQTP đối với quyền lập pháp và quyền hành pháp, tạo điều kiện cho CQTP hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật, tiến tới mở rộng đối tượng xét xử các hành vi của hành pháp và lập pháp. Tăng cường vai trò giải thích *Hiến pháp* và luật của tư pháp; nghiên cứu khả năng trao cho Toà án quyền phán xét tính hợp pháp, hợp hiến của các văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước ban hành. Phân định lại thẩm quyền của các cơ quan điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án một cách khoa học, phù hợp với trình độ phát triển kinh tế, xã hội nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của các CQTP. Đẩy mạnh việc giải quyết các khiếu nại, tố cáo của nhân dân liên quan đến tổ chức và hoạt động của các CQTP.

(Xem tiếp trang 37).

song phương. Tiếp tục xây dựng, củng cố mối quan hệ và tăng cường trao đổi, hiệp đồng với lực lượng bảo vệ biên giới và chính quyền địa phương của nước bạn phối hợp quản lý, bảo vệ chặt chẽ biên giới quốc gia.

Thứ sáu, xây dựng lực lượng BDBP vững mạnh, làm nòng cốt, chuyên trách trong quản lý, bảo vệ chủ quyền an ninh biên giới quốc gia.

Đây là nội dung quan trọng, là vấn đề cơ bản, cấp bách nhằm bảo đảm cho BDBP thực sự là lực lượng trung thành tin cậy của Đảng, Nhà nước và là lực lượng nòng cốt, chuyên trách trong quản lý, bảo vệ chủ quyền, an ninh biên giới quốc gia, có ý nghĩa quyết định đến chất lượng, hiệu quả công tác và sự phát triển của BDBP. Thường xuyên giáo dục bồi dưỡng cho cán bộ, chiến sỹ nắm vững các quan điểm,

đường lối của Đảng, các văn bản pháp luật có liên quan đến quản lý, bảo vệ chủ quyền, an ninh biên giới quốc gia; các điều ước quốc tế về biên giới mà Chính phủ Việt Nam và Trung Quốc đã ký kết, các thông lệ quốc tế có liên quan về biên giới. Nâng cao trình độ toàn diện cho cán bộ, chiến sỹ tinh thông về nghiệp vụ, giỏi về chiến thuật. Bên cạnh đó, cần tăng cường đầu tư xây dựng cơ bản các đồn, trạm, đội công tác biên phòng, ưu tiên cho các đồn biên phòng mới thành lập. Tập trung đầu tư vũ khí, trang bị phương tiện hiện đại tiên tiến, đồng bộ phục vụ cho công tác lãnh đạo, chỉ huy quản lý, bảo vệ biên giới, trong đó ưu tiên đổi mới và hiện đại hoá đồng bộ hệ thống thông tin liên lạc, bảo đảm thông suốt, kịp thời, bí mật, phục vụ tốt nhất QLNN, bảo vệ chủ quyền, an ninh biên giới quốc gia của Tổ quốc □

CẢI CÁCH TƯ PHÁP Ở VIỆT NAM...

(Tiếp theo trang 28)

Tiếp tục sửa đổi, bổ sung Luật Tổ chức TAND để cơ cấu tổ chức và chức năng, nhiệm vụ của TAND đảm bảo sự độc lập thực sự của toà án. Tăng thẩm quyền xét xử cho toà án địa phương, tiến tới thực hiện tổ chức toà án theo hai cấp xét xử; nghiên cứu thành lập toà án khu vực, áp dụng thủ tục rút gọn trong xét xử; tiếp tục nghiên cứu tổ chức hệ thống toà án theo thẩm quyền xét xử không phụ thuộc vào đơn vị hành chính.

Nghiên cứu việc chuyển VKS thành Viện Công tố, tăng cường trách nhiệm của công tố trong hoạt động điều tra. Chuẩn bị điều kiện để chuyển giao tổ chức và công tác thi hành án cho Bộ Tư pháp. Xây dựng lực lượng cảnh sát tư pháp chính quy để hỗ trợ cho hoạt động xét xử, thi hành án; khắc phục thực trạng xé lẻ, manh mún của hệ thống các cơ quan điều tra; thực hiện xã hội hoá hoạt động hỗ trợ tư pháp.

Đổi mới phương thức tổ chức phiên toà

xét xử theo hướng xác định cụ thể quyền hạn, trách nhiệm pháp lý của các bên tham gia tố tụng; bảo đảm nguyên tắc tranh tụng công khai, dân chủ và nghiêm minh trong xét xử. Tiếp tục tăng cường trách nhiệm, nghiên cứu kéo dài nhiệm kỳ, đảm bảo chế độ lương bổng của thẩm phán để có những bản án công lý, tránh oan sai.

Chuẩn bị các nguồn lực cần thiết như: tài chính, kỹ thuật để thực hiện cải cách. Những nguồn tài chính để đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ của các cán bộ làm công tác pháp luật, đội ngũ thẩm phán để hiện đại hoá toà án, đảm bảo cho việc tăng thẩm quyền xét xử của toà để động viên các cán bộ làm công tác pháp luật, các thẩm phán hăng hái tham gia cải cách hệ thống pháp luật và tư pháp □

Tài liệu tham khảo:

1. Báo cáo tại Hội nghị triển khai công tác năm 2010 của ngành Toà án.