

BÀN VỀ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC CỦA CHÍNH PHỦ ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG CỦA CƠ QUAN THỰC HIỆN QUYỀN TƯ PHÁP

TS. Đinh Thế Hưng

Trường Đại học Mở Hà Nội

Tác giả liên hệ: hungdt@isl.gov.vn

Ngày nhận: 19/9/2024

Ngày nhận bản sửa: 20/9/2024

Ngày duyệt đăng: 24/9/2024

Tóm tắt

Kiểm soát quyền lực nhà nước trong tổ chức, thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp là nhu cầu tất yếu của nhà nước pháp quyền, trong đó, có Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Trên cơ sở nhận thức lý luận về quyền hành pháp, quyền tư pháp và cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước, bài viết đưa ra đánh giá về cơ chế kiểm soát quyền lực của cơ quan hành pháp do Chính phủ thực hiện đối với cơ quan tư pháp do Tòa án thực hiện, đồng thời, đề xuất một số kiến nghị nhằm xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan này, đáp ứng yêu cầu kiểm soát quyền lực trong Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam trong thời gian tới.

Từ khóa: Quyền lực nhà nước, quyền hành pháp, quyền lập pháp, quyền tư pháp, kiểm soát quyền lực.

Discussing Government Oversight of Judicial Functions

Dr. Dinh The Hung

Ha Noi Open University

Corresponding Author: hungdt@isl.gov.vn

Abstract

Ensuring the regulation of state power across legislative, executive, and judicial domains is fundamental to the establishment of a rule-of-law state, a principle that extends to Vietnam's socialist legal framework. Grounded in theoretical perspectives on executive and judicial authority and control mechanisms, this article assesses the mechanisms through which the Government exercises oversight over the judiciary. It further presents recommendations aimed at developing a robust control framework between the executive and judicial branches that aligns with the evolving needs for power regulation within Vietnam's rule-of-law state framework in the foreseeable future.

Keywords: State power, executive power, legislative power, judicial power, control of power.

Phân chia quyền lực nhà nước đồng thời tạo ra cơ chế kiểm soát lẫn nhau giữa quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp chống lạm quyền là nguyên lý của tổ chức, thực hiện quyền lực nhà nước trong Nhà nước pháp quyền. Ở Việt Nam, cùng với việc thừa nhận Nhà nước Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã

hội chủ nghĩa (XHCN), thừa nhận sự tồn tại của quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp và cơ chế kiểm soát quyền lực trong Hiến pháp thì tổ chức, thực hiện quyền lực nhà nước không nằm ngoài nguyên lý đó. Nghị quyết 27-NQ/TW về tiếp tục xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam trong giai đoạn mới đã chỉ đạo: *“Hoàn thiện cơ chế phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp, bảo đảm quyền lực nhà nước là thống nhất, được kiểm soát hiệu quả”*.

Tuy nhiên, với những đặc thù của Nhà nước pháp quyền XHCN và cơ chế tổ chức quyền lực là: quyền lực nhà nước là thống nhất có sự phân công, phối hợp trong thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp; Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, cần tìm ra tính đặc thù trong cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung và kiểm soát quyền lực tư pháp nói riêng từ phía cơ quan thực hiện quyền hành pháp (Chính phủ).

1. Cơ sở lý luận cho việc thực hiện kiểm soát của Chính phủ đối với các cơ quan thực hiện quyền tư pháp ở Việt Nam

Cơ sở lý luận cho việc kiểm soát của Chính phủ đối với hoạt động của cơ quan thực hiện quyền tư pháp ở Việt Nam trước hết là những nhận thức chung về quyền lực nhà nước, trong đó, có quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp và kiểm soát quyền lực nhà nước. Hiến pháp Việt Nam đã khẳng định quyền hành pháp do Chính phủ thực hiện và quyền tư pháp do Tòa án thực hiện. Do đó, bản chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ trong kiểm soát hoạt động của các

cơ quan thực hiện quyền tư pháp ở Việt Nam không thể không đề cập tới hai quyền này và cơ chế kiểm soát của quyền hành pháp đối với tư pháp. Bởi lẽ, kiểm soát quyền lực bản chất của nó là “dùng quyền lực để kiểm soát quyền lực”. Không thể bàn đến kiểm soát quyền lực giữa quyền hành pháp đối với quyền tư pháp mà không nhận thức về bản chất, nội dung của từng quyền lực nhằm làm rõ “khả năng kiểm soát” và đối tượng; mục đích kiểm soát.

1.1. Về quyền hành pháp

Nguồn gốc tồn tại của quyền này xuất phát từ nguyên lý pháp luật ban hành phải được tổ chức thực hiện trên thực tế. Để đảm bảo cho việc thực hiện quyền này chống lạm quyền thì việc thực hiện việc này phải độc lập so với hoạt động lập pháp và xét xử và phải được giao cho một cơ quan độc lập thực hiện đó là quyền hành pháp và cơ quan thực hiện quyền hành pháp. Từ điển Luật học *Black's Law Dictionary* định nghĩa “quyền hành pháp” (executive power) là *“quyền bảo đảm các đạo luật được thực thi một cách đầy đủ. Theo luật liên bang, quyền này được trao cho Tổng thống, còn ở các bang, quyền này được trao cho các Thống đốc. Các nội dung cụ thể của quyền hành pháp của Tổng thống được quy định trong mục 2 Điều 2 Hiến pháp Hoa Kỳ”* [1].

PGS.TS Tô Văn Hòa thì quan niệm rằng: “Quyền hành pháp là quyền của Nhà nước, trong đó các cơ quan nhà nước có thẩm quyền chủ động thi hành các chủ trương, chính sách đã được thông qua hoặc pháp luật đã được ban hành” [2].

PGS.TS Vũ Thư cho rằng cùng với sự phát triển kinh tế, khoa học công

nghệ và xu thế toàn cầu hóa thì quan niệm truyền thống về quyền hành pháp là “*quyền thi hành pháp luật*” chưa đủ và không còn phù hợp. Trong nhà nước hiện đại, quyền hành pháp được hiểu là “*quyền thi hành pháp luật, bao gồm các hoạt động làm chính sách và các hoạt động tổ chức thực hiện pháp luật khác, nói một cách khái quát là thực thi chính sách và pháp luật*” [3].

Cho dù còn nhiều quan điểm khác nhau nhưng các quan điểm thống nhất ở việc cho rằng quyền hành pháp trước hết là quyền thi hành pháp luật, bảo đảm thi hành pháp luật đồng thời xây dựng và thực hiện chính sách trên cơ sở Hiến pháp và pháp luật. Bên cạnh đó, nghiên cứu Hiến pháp một số quốc gia, chúng tôi thấy quyền hành pháp còn có nội dung thứ ba đó là thực hiện quản lý nhà nước trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội.

Quyền hành pháp được cụ thể hóa bằng việc giao nó cho cơ quan nhất định thực hiện với các nhiệm vụ cụ thể. Cơ quan thực hiện quyền hành pháp trên thế giới cũng như ở Việt Nam đều thuộc về Chính phủ. Điểm khác nhau đó chính là nhiệm vụ cụ thể thực hiện quyền hành pháp ở các Chính phủ là khác nhau. Ví dụ ở Nhật Bản, “Ngoài các chức năng hành chính thông thường khác, nội các có các chức năng như sau: Thi hành pháp luật một cách trung thực, quản lý Nhà nước; Quản lý các chính sách ngoại giao; Kí kết hiệp ước, nhưng phải có sự phê chuẩn của Quốc hội; Quản lý các dịch vụ công theo các tiêu chuẩn được pháp luật quy định; Dự toán ngân sách

để đệ trình Quốc hội; Ban hành sắc lệnh để thi hành hiến pháp và đạo luật, tuy nhiên không thể quy định những quy tắc hình sự nếu không được ủy quyền theo quy định của pháp luật; quyết định ân xá, giảm tội, miễn tội, khôi phục quyền công dân”¹.

Hiến pháp Việt Nam 2013 đã khẳng định Chính phủ là cơ quan hành chính cao nhất và thực hiện quyền hành pháp và Luật Tổ chức Chính phủ 2013 đã cụ thể hóa các nhiệm vụ của Chính phủ trong việc thực hiện quyền hành pháp.

1.2. Về quyền tư pháp

Về lý luận, quyền tư pháp tồn tại một cách tất yếu là một bộ phận cấu thành của quyền lực nhà nước. Trong xã hội, không thể tránh khỏi những tranh chấp giữa tư nhân với nhau và giữa tư nhân với nhà nước. Nếu không có quyền lực nhà nước và cơ chế để giải quyết các tranh chấp này thì “giải pháp duy nhất là sự trả thù và một vòng xoáy bất tận của bạo lực sẽ được hình thành” [4]. Với tư cách là chủ thể thực hiện quyền lực nhân dân bảo vệ quyền con người, duy trì trật tự xã hội, Nhà nước không thể đứng ngoài các tranh chấp đó. Do đó, tồn tại và tổ chức thực hiện một loại quyền lực nhằm đảm bảo giải quyết các tranh chấp đó trên cơ sở công lý, công bằng. Quyền lực nhà nước để thực hiện việc đó chính là quyền tư pháp và đảm bảo cho quyền lực đó thực hiện được nhiệm vụ đó, đòi hỏi quyền tư pháp độc lập và các chủ thể thực hiện quyền tư pháp là các tòa án, các thẩm phán phải được độc lập.

Theo định nghĩa của *Black's Law*

¹ Điều 73 Hiến pháp Nhật Bản

Dictionary thì quyền tư pháp (judicial power) là “thẩm quyền được trao cho Tòa án và các thẩm phán xem xét, quyết định các vụ việc và đưa ra phán quyết có giá trị bắt buộc thi hành đối với các vụ việc ấy; quyền giải thích và áp dụng pháp luật khi có tranh cãi phát sinh từ việc một điều gì đó có phù hợp hay không phù hợp với pháp luật điều chỉnh việc ấy [1].

Montesquieu đã giải thích quyền tư pháp là quyền “*trừng trị tội phạm, phân xử tranh chấp giữa các cá nhân*”. Hiện nay, vấn đề quyền tư pháp là gì và nội dung của nó đang được tranh luận về mặt lý thuyết ở Việt Nam. Có quan điểm cho rằng: quyền tư pháp được hiểu là khả năng và năng lực riêng có của Tòa án trong việc thực hiện thẩm quyền xét xử và các thẩm quyền khác theo phương thức nhất định để tác động đến hành vi của con người và các quá trình phát triển xã hội [5-6]. Quan điểm khác cho rằng: Quyền tư pháp là một nhánh quyền lực độc lập, hợp thành của quyền lực nhà nước thống nhất với nhiệm vụ duy trì, bảo vệ công lý và trật tự pháp luật, được thực hiện bởi Tòa án chủ yếu thông qua hoạt động xét xử.

Tuy nhiên, các quan điểm thống nhất ở chỗ quyền tư pháp là: (i) một bộ phận của quyền lực nhà nước, là sức mạnh được đảm bảo bằng cưỡng chế để thực hiện việc giải quyết các tranh chấp trong xã hội; (ii) quyền tư pháp do các Tòa án thực hiện; (iii) quyền tư pháp không mặc nhiên phát sinh mà chỉ được thực hiện khi có yêu cầu giải quyết tranh chấp của các chủ thể; (iv) kết quả của quyền tư pháp là các phán quyết trên cơ sở công lý, công bằng thể hiện trong

pháp luật; (v) mục đích của nó là bảo vệ công lý, quyền con người; trật tự Hiến pháp, duy trì trật tự xã hội và kiểm soát quyền lực khác.

Với tư cách là quyền lực nhà nước, quyền tư pháp có các nội dung sau: (i) xét xử các loại vụ việc (hình sự, dân sự, hành chính, kinh tế, lao động, hôn nhân và gia đình); (ii) phán quyết về các tranh chấp, xung đột trong xã hội; (iii) giải thích pháp luật; (iv) tổng kết thực tiễn xét xử và hướng dẫn áp dụng pháp luật; (v) xây dựng và phát triển án lệ; (vi) kiểm tra tính hợp pháp và tính có căn cứ của các quyết định và hoạt động của các cơ quan nhà nước và của những người có chức vụ, quyền hạn; bảo đảm việc thi hành và chấp hành các bản án, các quyết định khác. Ngoài ra, xu thế chung quyền tư pháp là mở rộng nội dung của nó bao gồm các quyền: xử lý vi phạm hành chính; xem xét đề nghị của cơ quan quản lý nhà nước và quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính liên quan đến quyền con người; quyền cơ bản của công dân theo quy định của pháp luật; quyền kiểm tra, hoặc hủy bỏ việc áp dụng các biện pháp cưỡng chế Nhà nước hạn chế quyền con người, quyền công dân; quyền giải thích hiến pháp và bảo vệ Hiến pháp; quyền kiểm soát các quyền còn lại. Bên cạnh đó, quyền tư pháp còn bao gồm quyền thực hiện việc kiểm tra tính hợp pháp và tính có căn cứ trong các hoạt động của các cơ quan bảo vệ pháp luật, có trách nhiệm phát hiện và điều tra tội phạm, mà trước hết là trong các trường hợp khi có sự hạn chế các công dân thực hiện các quyền và tự do của họ.

Hiến pháp 2013 của Việt Nam đã

khẳng định Tòa án thực hiện quyền tư pháp và nội dung của quyền này được cụ thể hóa tại Điều 2 Luật Tổ chức Tòa án Nhân dân năm 2024.

1.3. Kiểm soát quyền lực và kiểm soát quyền lực của cơ quan hành pháp đối với cơ quan tư pháp

Một trong những đặc tính của quyền lực nhà nước chính là sự lạm quyền, từ đó, dẫn đến sự tha hóa của quyền lực làm biến dạng bản chất thuộc về nhân dân của quyền lực nhà nước và tất yếu xâm phạm đến quyền con người. Chính vì vậy, quyền lực cần phải được kiểm soát bằng các cơ chế khác nhau trong các nhà nước dân chủ. Vấn đề này được các triết gia tư sản đặt ra. Montesquieu quan niệm “kiểm soát quyền lực nhà nước” được thể hiện qua “chức năng ngăn cản” hay “chức năng xem xét”, đồng thời, ông giải thích “chức năng ngăn cản là quyền làm cho quyết định của người khác trở thành vô hiệu... và ai đã có quyền ngăn cản thì cũng có quyền chuẩn y, mà đã chuẩn y tức là không dùng tới quyền ngăn cản nữa” [7]. Điểm đáng chú ý trong luận điểm của Montesquieu là hậu quả của việc kiểm soát quyền lực chính là việc “ngăn chặn” và vô hiệu hoạt động của đối tượng (quyền lực) bị kiểm soát.

Ở Việt Nam, kiểm soát quyền lực “là một chính thể gồm các thể chế pháp lý và các thiết chế của nhà nước và xã hội, có liên quan đến việc kiểm soát quyền lực nhà nước của các cơ quan nhà nước, các tổ chức khác, các cá nhân trong xã hội gắn bó chặt chẽ với nhau, cùng vận hành nhằm ngăn ngừa, loại bỏ những nguy cơ, những việc làm sai trái của các cơ quan, nhân viên nhà

nước, bảo đảm cho quyền lực nhà nước được tổ chức và thực hiện theo đúng Hiến pháp, pháp luật, đúng mục đích mong muốn và hiệu quả” [8].

Như vậy, kiểm soát quyền lực được đặt ra trước nguy cơ lạm quyền của các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lực nhà nước, nó là một cơ chế bao gồm các hoạt động của các chủ thể, phát hiện, phòng ngừa, ngăn chặn, loại bỏ các hành vi trái Hiến pháp, pháp luật của các cơ quan nhà nước trong thực hiện quyền lực nhà nước nhằm đảm bảo cho cơ quan nhà nước thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ của mình mà hiến pháp, pháp luật quy định.

Biểu hiện của hoạt động kiểm soát là phát hiện, xem xét, theo dõi, đánh giá hoạt động của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền, nhiệm vụ trong cơ quan nhà nước trong thực hiện quyền lực nhà nước và thực hiện công vụ.

Để không một cá nhân, cơ quan nhà nước nào lạm dụng quyền lực khi được giao quyền là vấn đề tất yếu mà Nhà nước từ trước đến nay, dù ở đâu, bao giờ, cũng thiết kế cơ chế thực hiện yêu cầu này. Tuy nhiên, chống lạm quyền bằng cơ chế kiểm soát quyền lực chỉ xuất hiện về mặt lý luận trong tư tưởng của các triết gia tư sản như Hobbe, Loque, Montesquieu. Theo đó, để kiểm soát quyền lực thì phải phân quyền để các quyền này kiềm chế, đối trọng lẫn nhau. Người Mỹ đã hiện thực hóa tư tưởng này, đồng thời, phát triển thêm, không chỉ phân quyền, mà còn sáng tạo ra trạng thái “cân bằng” trong kiểm soát quyền lực. Trong cơ chế kiểm soát đó, đòi hỏi các quyền thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ của mình mà Hiến pháp

ấn định. Hiến pháp cũng trao cho mỗi quyền công cụ và cơ chế hữu hiệu nếu thấy các quyền kia lạm quyền. Và cuối cùng, kiểm soát luôn đặt trong trạng thái tuân thủ Hiến pháp. Nếu hiểu như vậy thì kiểm soát quyền lực chỉ có trong cơ chế phân quyền. Như vậy, cơ chế kiểm soát quyền lực đang được áp dụng ở nhiều nước tư sản từ trước tới nay là kiểm soát bằng cơ chế phân quyền, sự kiểm soát có chăng ở đây là kiểm soát lẫn nhau từ cả hai phía.

Xuất phát từ nguy cơ lạm quyền trong thực hiện quyền lực nhà nước ở bất cứ nhà nước nào, cho dù tổ chức quyền lực nhà nước theo cơ chế phân quyền hay tập quyền thì vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước vẫn được đặt ra. Theo chúng tôi, kiểm soát quyền lực của chúng ta so với Nhà nước tư sản giống nhau là đều hướng tới mục đích chống lạm quyền và để đạt mục đích khác của Nhà nước pháp quyền. Tuy nhiên, với cơ chế tập quyền thì kiểm soát quyền lực ở nước ta hiểu theo nghĩa khác. Hiến pháp năm 2013 đã đề cập đến vấn đề kiểm soát quyền lực nhưng kiểm soát quyền lực được nói đến ở đây gần với giám sát, thanh tra, kiểm tra của cơ quan cấp trên với cơ quan cấp dưới hơn. Ví dụ Quốc hội vẫn là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, vẫn giám sát tối cao, Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội; cơ quan nhà nước cấp trên thực hiện thanh tra, kiểm tra hoạt động của cơ quan nhà nước cấp dưới, hoạt động thanh tra, kiểm tra nội bộ... Như vậy, ở nghĩa nào

đó, quan niệm về kiểm soát quyền lực trong Nhà nước ta hiện nay rộng hơn so với kiểm soát quyền lực ở các nước tư sản. Ở Việt Nam, xét về bản chất, quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Việc thiết lập cơ chế kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan quyền lực nhà nước là cần thiết nhằm ngăn chặn khả năng lạm quyền, bảo đảm quyền lực thì nên được sử dụng đúng mục đích. Trong Hiến pháp năm 2013, vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước đã được ghi nhận. Sự phân công và kiểm soát quyền lực được thể hiện ngay trong việc phân định phạm vi quyền lực đối với từng cơ quan nhà nước. Cụ thể, Quốc hội được trao quyền lập hiến, lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước, Chính phủ thực hiện quyền hành pháp và Tòa án nhân dân tối cao thực hiện quyền tư pháp.

Về kiểm soát quyền lực của cơ quan thực hiện quyền hành pháp với quyền tư pháp. Để làm rõ cơ chế này, cần chỉ ra được đối tượng của việc kiểm soát của cơ quan hành pháp với cơ quan tư pháp là gì? Các nguy cơ và các biểu hiện của việc lạm quyền trong thực hiện quyền này như thế nào? Trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ thực hiện các nội dung của quyền hành pháp, Chính phủ sẽ làm gì để kiểm soát quyền lực đối với các cơ quan thực hiện quyền tư pháp?

Đối tượng của hoạt động kiểm soát quyền lực của cơ quan hành pháp với tư pháp là các hoạt động tư pháp, tức là, các hoạt động xét xử của tòa án, bao gồm

kiểm soát việc thực hiện đúng chức năng xét xử mà Hiến pháp ấn định; kiểm soát các phán quyết của Tòa án đảm bảo đúng pháp luật và công lý, công bằng; kiểm soát các hành vi của thẩm phán trong việc tuân theo pháp luật, khách quan, vô tư trong quá trình xét xử và kiểm soát việc tổ chức của các Tòa án như đảm bảo tính độc lập trong tổ chức, sử dụng ngân sách, cơ sở vật chất, nhân sự...

Cũng giống như các quyền lực khác, quyền tư pháp cũng chứa đựng trong nó nguy cơ lạm quyền, vi phạm pháp luật, xâm phạm đến quyền con người và các biểu hiện tiêu cực khác trong khi thực hiện quyền tư pháp cho dù nguyên tắc tối thượng trong hoạt động của nó là độc lập xét xử. Hình thức của lạm quyền và vi phạm pháp luật trong hoạt động tư pháp được biểu hiện đa dạng. Có thể là sự lấn át của quyền tư pháp sang phạm vi của các quyền lực lập pháp và hành pháp² đảm bảo cho Tòa án là cơ quan xét xử chứ không phải cơ quan quản lý. Sự lạm quyền của tư pháp thể hiện bằng những biểu hiện vi phạm pháp luật trong quá trình xét xử như không đảm bảo tính khách quan, công bằng trong xét xử, làm oan người vô tội, bỏ lọt tội phạm... Ngoài ra, trong thực hiện quyền tư pháp, cũng có những biểu hiện tham nhũng như nhận hối lộ, lợi dụng chức vụ quyền hạn để vụ lợi cần được nhận diện để ngăn ngừa và xử lý.

Với những nguy cơ lạm quyền như vậy, quyền lực tư pháp được kiểm soát bằng nhiều cơ chế khác nhau như cơ chế

nhà nước, đó là sự kiểm soát của quyền lập pháp với tư pháp, đặc trưng nổi bật nhất là cơ chế kiểm soát bằng thủ tục tố tụng tư pháp; kiểm soát nội bộ của Tòa án cấp trên với Tòa án cấp dưới... Vấn đề kiểm soát quyền lực của cơ quan thực hiện quyền hành pháp với cơ quan thực hiện quyền tư pháp cũng tương đối mờ nhạt, chỉ dừng ở việc bổ nhiệm Thẩm phán ở Tòa án tối cao, vấn đề ngân sách, chấp hành quy định của thẩm phán với tư cách là công chức Nhà nước...

2. Thực trạng kiểm soát của Chính phủ đối với hoạt động của cơ quan thực hiện quyền tư pháp ở Việt Nam hiện nay và kiến nghị

2.1. Thực trạng

Cũng giống như các nước, việc kiểm soát quyền lực của cơ quan thực hiện quyền hành pháp với cơ quan thực hiện quyền tư pháp thông qua chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ - cơ quan thực hiện quyền hành pháp còn mờ nhạt và mang tính đặc thù.

Đặc thù nổi bật nhất là quan niệm về quyền tư pháp và cơ quan tư pháp. Chúng tôi cho rằng quyền tư pháp là xét xử và quyền phát sinh từ quyền xét xử, do đó, Tòa án là cơ quan duy nhất thực hiện quyền tư pháp, ngoài Tòa án không có cơ quan nào thực hiện quyền tư pháp. Do đó, không tồn tại khái niệm các cơ quan thực hiện quyền tư pháp (trong các văn kiện của Đảng, cũng rất tinh tế không dùng cụm từ này, mà chỉ dùng là các cơ quan tư pháp, các cơ quan điều tra, truy tố, xét xử), có chăng là tồn tại

² Ở Việt Nam, cũng có thời kỳ cho phép Tòa án hủy quyết định cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của một bên và công nhận quyền sử dụng đất của bên kia trong các vụ án hành chính có liên quan đến đất đai.

các cơ quan tư pháp. Bởi lẽ, quyền tư pháp có phạm vi của nó, tức là, các hoạt động nhằm đảm bảo cho quyền tư pháp được thực hiện như điều tra, kiểm sát, thi hành án. Các cơ quan mà hoạt động của nó nằm trong phạm vi quyền tư pháp được gọi là các cơ quan tư pháp. Như vậy, kiểm soát của Chính phủ đối với các cơ quan tư pháp bao gồm kiểm soát hoạt động của Tòa án, cơ quan điều tra, viện kiểm sát và thi hành án.

Ở Việt Nam, về kiểm soát của Chính phủ với Tòa án hiện nay chưa có cơ chế kiểm soát trực tiếp. Giữa Chính phủ và hệ thống Tòa án không có mối quan hệ hiến định nào xét từ góc độ kiểm soát quyền lực. Đặc biệt, với việc chuyển giao chức năng quản lý hệ thống Tòa án địa phương về mặt tổ chức từ Bộ Tư pháp sang Tòa án nhân dân tối cao từ năm 2001.

Sự kiểm soát của Chính phủ đối với Tòa án thể hiện rõ nhất thông qua việc tư vấn cho Quốc hội quyết định ngân sách, tổ chức, biên chế của các Tòa án, cán bộ công chức Tòa án bị điều chỉnh bởi chế độ quản lý công chức của Chính phủ, tuy nhiên, các hình thức kiểm soát này chưa cho hiệu quả thực tế trong kiểm soát hoạt động của Tòa án.

Điểm rõ nhất, theo chúng tôi, trong việc kiểm soát quyền lực của Chính phủ với Tòa án chính là sự thừa nhận sự tồn tại độc lập của Tòa án với tư cách cơ quan thực hiện quyền tư pháp với Chính phủ, cơ quan thực hiện quyền hành pháp. Trong pháp luật về tố tụng dân sự, đã có sự phân biệt thẩm quyền giải quyết các tranh chấp dân sự, hành chính. Trong

các luật tố tụng dân sự, hành chính, đều ấn định thẩm quyền của Tòa án, trong đó, có xác định những tranh chấp nào thuộc thẩm quyền của Tòa án, tranh chấp nào thuộc thẩm quyền của cơ quan hành chính. Ở nghĩa nào đó, sự phân định thẩm quyền một cách rành mạch để Tòa án thực hiện đúng chức năng xét xử của mình không lẫn lộn sang những nhiệm vụ của quyền hành pháp chính sự kiểm soát quyền lực.

Xuất phát từ chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ trong thực hiện quyền hành pháp trong các lĩnh vực và xuất phát từ những vi phạm pháp luật trong hoạt động của Tòa án có thể thấy các quy định mà nếu được giải thích và vận dụng trong thực tế sẽ đảm bảo cho Chính phủ kiểm soát hoạt động của Tòa án. Ví dụ, Điều 24 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 quy định: Chính phủ thống nhất quản lý Nhà nước về công tác thanh tra, kiểm tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống quan liêu, tham nhũng, lãng phí trong bộ máy nhà nước; chỉ đạo việc thực hiện công tác phòng, chống quan liêu, tham nhũng, lãng phí trong hoạt động của bộ máy nhà nước và các hoạt động kinh tế - xã hội; kiểm tra việc thực hiện công tác phòng, chống quan liêu, tham nhũng, lãng phí.

Ngoài ra, sự kiểm soát của Chính phủ đối với Tòa án được thực hiện gián tiếp thông qua hoạt động của các thành viên Chính phủ với tư cách là đại biểu Quốc hội trong việc giám sát hoạt động tư pháp của Tòa án như xem xét báo cáo, chất vấn Chánh án Tòa án nhân dân tối cao...

Đặc biệt vừa qua, Bộ Chính trị ban hành Quy định số 132-QĐ/TW ngày 27/10/2023 về kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong hoạt động điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án, trong đó, chỉ ra các biểu hiện của vi phạm pháp luật trong hoạt động điều tra, truy tố, xét xử và thi hành án với tư cách cần được phòng ngừa, phát hiện và xử lý. Nghiên cứu quy định này cho thấy có nhiều nhiệm vụ thuộc thẩm quyền của Chính phủ như: tham mưu xây dựng, ban hành, tổ chức thực hiện chủ trương, quy định của Đảng, pháp luật của Nhà nước, quy chế làm việc, quy định, quy trình nghiệp vụ, chuẩn mực đạo đức, quy tắc ứng xử để kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong hoạt động tố tụng, thi hành án và các hoạt động khác có liên quan; yêu cầu, kiến nghị, kháng nghị cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền xem xét lại các hành vi, quyết định, kết luận không có căn cứ, trái pháp luật.

Kiểm soát hoạt động của Viện Kiểm sát nhân dân ở Việt Nam mang tính đặc thù, bởi lẽ, quyền công tố ở Việt Nam hiện nay không thuộc chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ mà do cơ quan độc lập thực hiện là Viện Kiểm sát. Do đó, vấn đề kiểm soát quyền lực của cơ quan này của Chính phủ trong tình trạng tương tự với Tòa án.

Kiểm soát quyền lực của Chính phủ đối với hoạt động điều tra và thi hành án thể hiện rõ nhất, bởi lẽ ở Việt Nam hiện nay, hoạt động điều tra và thi hành án thuộc thẩm quyền và nhiệm vụ của Bộ

Công an và Bộ Tư pháp. Kiểm soát hoạt động của các cơ quan này nằm trong cơ chế kiểm soát nội bộ của Chính phủ với các cơ quan của mình thể hiện trong Luật Công an nhân dân, Luật Thi hành án hình sự và dân sự.

2.2. Kiến nghị

Kiểm soát quyền lực tư pháp thông qua việc kiểm soát hoạt động của các cơ quan tư pháp là vấn đề tất yếu ở Việt Nam hiện nay trong bối cảnh tiếp tục xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam. Tuy nhiên, kiểm soát quyền lực tư pháp mang tính đặc thù, trong đó, nổi bật là không ảnh hưởng đến độc lập tư pháp, độc lập của tòa án, thẩm phán, hội thẩm trong xét xử. Trên cơ sở nghiên cứu về hành pháp, tư pháp, kiểm soát quyền tư pháp từ phương diện lý luận và thực tiễn, chúng tôi có một số đề xuất sau:

- Việc kiểm soát hoạt động của các cơ quan tư pháp, đặc biệt với Tòa án, Chính phủ cần bám sát vào nội dung của quyền hành pháp, chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ trong thực hiện quyền hành pháp, quyền tư pháp và việc thực hiện quyền tư pháp của Tòa án với cách là đối tượng kiểm soát của Chính phủ. Đồng thời, chỉ ra được các hành vi lạm quyền, vi phạm pháp luật xâm phạm quyền con người trong hoạt động của Tòa án. Để thực hiện quyền này thì cơ chế hiệu quả và đúng hiến pháp và pháp luật nhất hiện nay của Chính phủ chính là thực hiện quyền kiến nghị đối với Tòa án Tối cao:

Thứ nhất, kiến nghị xem xét lại các bản án theo trình tự giám đốc thẩm, tái

thẩm đối với trước hết các bản án, quyết định của Tòa án trong các trường hợp giải quyết các vụ án hành chính mà đối tượng của nó liên quan đến hoạt động thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ và thuộc chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ theo Hiến pháp và Luật Tổ chức Chính phủ.

Thứ hai, kiến nghị của Chính phủ đối với Tòa án tối cao với các bản án bị cho rằng không đảm bảo khách quan, công lý công bằng xâm phạm đến quyền con người của Tòa án.

Thứ ba, kiến nghị Tòa án Tối cao xem xét lại việc giải thích pháp luật liên quan đến các văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ. Kiến nghị Tòa án trong việc giải quyết các vi phạm hành chính.

Thứ tư, một trong những cơ chế kiểm soát quyền tư pháp trên thế giới là trách nhiệm giải trình chính trị (*political accountability*) của quyền tư pháp trước nhánh quyền lực khác là lập pháp và hành pháp. Vì vậy, cần cho Chính phủ thẩm quyền yêu cầu Tòa án nhân dân tối cao giải trình chính trị trong một số trường hợp.

- Kiểm soát quyền tư pháp thông qua thực hiện quyền công tố. Đây là phương thức kiểm soát quyền tư pháp của Tòa án một cách trực tiếp và hiệu quả nhất. Ở Việt Nam, kiểm soát quyền lực nhà nước của cơ quan hành pháp đối với cơ quan tư pháp thông qua hoạt động kháng nghị của công tố cũng chưa được xác lập do quyền hành pháp không bao gồm quyền công tố. Vấn đề quyền công tố thuộc Chính phủ đã được đặt ra trong

Nghị quyết 08 và Nghị quyết 49 của Bộ Chính trị về cải cách tư pháp trước đây, tuy nhiên, không được thực hiện vì nhiều lý do khác nhau. Trong bối cảnh hiện nay, các chủ trương này cần được tiếp tục nghiên cứu và đề xuất thực hiện trong cải cách tư pháp nói chung và kiểm soát quyền lực tư pháp trong thời gian tới.

- Một trong những yếu tố dẫn đến lạm quyền của tư pháp đó chính là hiện tượng “hành chính hóa” quan hệ Tòa án cấp trên và Tòa án cấp dưới. Tòa án từ trung ương đến địa phương được tổ chức như một hệ thống khép kín với mối quan hệ Tòa án cấp dưới trực thuộc Tòa án cấp trên cả về phương diện tổ tụng lẫn phương diện tổ chức - hành chính, dẫn đến việc ảnh hưởng đến sự độc lập của các tòa án. Do đó, tiếp tục đổi mới quản trị tòa án để đảm bảo sự độc lập của tòa án là điều tiếp tục cần được nghiên cứu và thực hiện.

Như vậy, lý luận và thực tiễn về kiểm soát quyền lực nói chung và kiểm soát của quyền hành pháp đối với quyền tư pháp đã được xác lập rõ ở các nước theo cơ chế phân quyền. Tuy nhiên, với đặc thù Nhà nước pháp quyền XHCN vẫn cần tiếp tục tìm ra cơ chế kiểm soát giữa hai quyền này, nhất là chiều kiểm soát từ hành pháp đối với tư pháp, trên cơ sở đó, cụ thể hóa bằng các quy định pháp luật đảm bảo quyền hành pháp biểu hiện chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ có thể kiểm soát được quyền tư pháp và được thực hiện bởi Tòa án theo Hiến pháp 2013.

Tài liệu tham khảo

[1] Bryan A. Garner (ed.), *Black's Law Dictionary, 9th ed.* (St. Paul, MN: Thomson Reuters, 2009) at 657.

[2] Tô Văn Hòa, “Mối quan hệ giữa các cơ quan thực hiện quyền hành pháp và quyền tư pháp theo tinh thần Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam năm 2013”, *Tạp chí Luật học*, số Đặc san 9/2014.

[3] Vũ Thư, “*Quyền hành pháp và kiểm soát quyền hành pháp của các cơ quan nhà nước ở Việt Nam*”, Hội thảo khoa học Kiểm soát của hành pháp đối với lập pháp, tư pháp ở Việt Nam, Học viện Hành chính Quốc gia, Hà Nội, 2015.

[4] Nguyễn Đăng Dung, Nguyễn Đăng Duy, “Sự giới hạn của quyền tư pháp trong Nhà nước pháp quyền”, *Tạp chí Pháp luật và thực tiễn*, Số 36, 2018.

[5] La Thị Quế, “*Bảo đảm thực hiện quyền tư pháp ở Việt Nam hiện nay*”, Luận án tiến sỹ Luật học, Học viện Khoa học Xã hội, 2021.

[6] Võ Khánh Vinh, “*Về quyền tư pháp và chế độ tư pháp ở Việt Nam*”, 2019. <https://tapchitoaan.vn/ve-quyen-tu-phap-va-che-do-tu-phap-o-nuoc-ta>.

[7] Monstesquieu, *Tinh thần pháp luật*, NXB. Giáo dục, Hà Nội, tr. 106, 1996.

[8] Nguyễn Minh Đoan, *Cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước*, NXB. Chính trị Quốc gia Sự thật, 2018, tr. 55.