

MÔ HÌNH HỘI ĐỒNG TƯ PHÁP QUỐC GIA CỦA PHÁP VÀ Ý – MỘT SỐ ĐỀ XUẤT CHO VIỆT NAM

PHAN HOÀI NAM

Khoa Luật Quốc tế, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh
Faculty of International Law, Ho Chi Minh City University of Law

Email: phnam@hcmulaw.edu.vn

TRẦN THỊ NGỌC HÀ

Khoa Luật quốc tế, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh
Faculty of International Law, Ho Chi Minh City University of Law

Email: ttnha@hcmulaw.edu.vn

Tóm tắt

Nguyên tắc tư pháp độc lập là nền tảng của hầu hết các nhà nước pháp quyền văn minh, là nguyên tắc quan trọng trong tổ chức, hoạt động của hệ thống tư pháp hiện đại trên thế giới. Bài viết này sẽ tập trung vào phân tích mô hình hội đồng tư pháp của Pháp và Ý để từ đó rút kinh nghiệm trong việc xây dựng và hoàn thiện mô hình này ở Việt Nam, đặc biệt là trong bối cảnh thực hiện Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới.

Từ khóa: hội đồng tư pháp quốc gia, độc lập tư pháp, Pháp, Ý, mô hình

Abstract

Judicial independence is the fundamental principle of civilized rule-of-law States. This article studies the judicial council model of France and Italy in order to propose the adoption of this mechanism in Vietnam, especially in the context of the National Assembly Resolution No.27 dated November 9, 2022 on the continuance of reform and improvement of the socialist rule-of-law in Vietnam.

Keywords: national Judicial councils, judicial independence, France, Italia, model

DOI: <https://doi.org/10.70236/tckhplvn.253>

Ngày nhận bài: 17/06/2024

Ngày duyệt đăng: 15/08/2024

Nhiều quốc gia trên thế giới đã xây dựng hội đồng tư pháp trong những năm gần đây.¹ Các thể chế này được thiết lập với mục đích nâng cao tính độc lập tư pháp và trách nhiệm giải trình, và đồng thời vẫn đạt được sự cân bằng giữa hai nhiệm vụ trên. Có rất nhiều mô hình hội đồng tư pháp khác nhau, trong đó thành phần và thẩm quyền của mỗi hội đồng sẽ phản ánh mối quan tâm về ngành tư pháp trong chính xã hội đó. Chẳng hạn, trong cùng hệ thống dân luật, nhưng Đức, Áo, Hà Lan đã thiết lập một hội đồng tư pháp với ít quyền hạn hơn rất nhiều so với hình mẫu của Pháp – Ý. Ở một vài quốc gia, chẳng hạn Costa Rica, Hội đồng tư pháp là một bộ phận của Tòa án Tối cao – thực hiện chức năng sắp xếp tư pháp,² trong khi ở một số quốc gia khác, hội đồng tư pháp là một cơ quan độc lập và

1 Nuno Garoupa and Tom Ginsburg, *Judicial reputation: A comparative theory*, University of Chicago Press, 2015, ProQuest eBook Central, tr. 102.

2 Linn Hamnergren, “Do judicial councils further judicial reform? Lessons from Latin America”, *Camegie Endowment Rule of Law Series, Working Paper*, No. 28, 2002, tr. 25.

được hiến định. Tại một số quốc gia, cơ quan này sẽ phụ trách toàn bộ hệ thống tư pháp, hoặc chỉ dừng lại ở việc chịu trách nhiệm đối với các tòa án cấp dưới.³

Nhìn chung, dù có những khác biệt nhất định, nhưng hội đồng tư pháp ở đa số các nước đều được xem như một thiết chế quan trọng trong tổ chức và hoạt động của hệ thống tòa án hiện đại. Mỗi mô hình có những ưu điểm và hạn chế nhất định. Trong bài viết này, các tác giả sẽ cung cấp một cái nhìn tổng quát về mô hình Hội đồng tư pháp ở Pháp và ở Ý, xác định một số điểm khác biệt giữa hai mô hình và sự ảnh hưởng đối với chất lượng của hoạt động tư pháp để từ đó rút ra bài học kinh nghiệm cho Việt Nam trong việc xây dựng mô hình tương tự. Điều này là thật sự cần thiết khi nhu cầu thành lập một Hội đồng tư pháp quốc gia, thay thế cho chức năng của Hội đồng tuyển chọn, giám sát thẩm phán quốc gia được đặt ra trong bối cảnh cảnh thực hiện Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới.

1. Mô hình Hội đồng tư pháp ở Pháp và Ý

1.1. Hội đồng tư pháp tối cao tại Pháp

Cách tiếp cận của Pháp trong việc tổ chức Hội đồng tư pháp – hay Hội đồng tư pháp tối cao (*Conseil Supérieur de la Magistrature*, CSM) là hình mẫu của rất nhiều các quốc gia khác nhau trên thế giới.⁴ Cơ quan này được thiết lập sau Thế chiến thứ II vào năm 1946, thời điểm của chế độ Đệ tứ Cộng hòa, lúc bấy giờ đứng đầu bởi Chủ tịch là Tổng thống và Phó chủ tịch là Bộ trưởng Bộ tư pháp.⁵ Sau đó quyền lực của Tổng thống được củng cố hơn khi chế độ Cộng hòa thứ năm được thiết lập.⁶ Hiến pháp năm 1958 quy định cơ cấu hội đồng vẫn gồm Tổng thống và Bộ trưởng Bộ Tư pháp lần lượt là Chủ tịch và Phó chủ tịch Hội đồng, với chín thành viên do Tổng thống bổ nhiệm.⁷ Cho đến những năm 1990, quyền lực của Hội đồng chủ yếu là đề cử các thẩm phán cấp cao,

3 Linn Hamnergren, *tlđđ*, tr. 26.

4 Doris Marie Provine & Antoine Garapon, “9. The selection of judges in France: Searching for a new legitimacy”, in *Appointing judges in an age of judicial power: Critical Perspectives from around the world*, Kate Malleson and Peter H. Russell (Eds.), Toronto: University of Toronto Press, 2006, pp. 176–195, <https://doi.org/10.3138/9781442670921-012>.

5 Sáu thành viên được bầu chọn bởi Nghị viện, bốn thẩm phán được lựa chọn bởi những người ngang hàng của họ và hai thành viên được Tổng thống Cộng hòa bổ nhiệm từ cơ quan tư pháp.

6 Đây là hiến pháp cộng hòa hiện hành, thay thế chính phủ nghị viện bằng hệ thống bán tổng thống. Tại nền cộng hòa thứ năm, hầu hết các quyền lực truyền thống của Bộ trưởng Bộ Tư pháp đã được khôi phục.

7 Các thành viên này có thể được bổ nhiệm trực tiếp bởi Tổng thống nước Cộng hòa (hai nhân vật nổi bật có đủ tiêu chuẩn), hoặc bằng sự đề cử của các quan chức của Tòa án giám đốc thẩm, Tòa án tối cao Pháp về các vụ án dân sự và hình sự (sáu thành viên) và Đại hội đồng Tòa án tối cao Pháp. *Conseil d'Etat*, Tòa án tư pháp hành chính tối cao của Pháp (*Conseiller d'Etat*) bổ nhiệm).

bị chi phối nhiều bởi quyết định của Tổng thống và các thẩm phán cấp cao. Các thẩm phán cấp cao đóng vai trò rất quan trọng trong việc quyết định sự nghiệp của các thẩm phán cấp dưới. Do vậy, trong khoảng thời gian đầu những năm 1990, tính độc lập của Hội đồng tư pháp thường xuyên được bàn luận.⁸

Ngoài ra, sự tác động lẫn nhau giữa các nhánh quyền lực đã làm suy yếu phần nào cơ quan hành pháp, gia tăng quyền lực của Hội đồng tư pháp.⁹ Khi cuộc cạnh tranh chính trị trở nên quyết liệt hơn vào những năm 1990, áp lực càng tăng đối với các cải cách tư pháp, hướng đến việc đảm bảo tính độc lập cho cơ quan tư pháp.¹⁰ Tuy nhiên, cũng trong giai đoạn này, sự tham gia của các chính trị gia cao cấp vào các vụ bê bối và sự phát triển của các thẩm phán cùng với cơ quan giám sát tư pháp đã khơi mào cho một cuộc tranh luận về sự thiếu trách nhiệm giải trình bên ngoài của cơ quan tư pháp. Hơn nữa, thái độ chống đối việc hình thành một nhánh tư pháp độc lập và đầy quyền lực cũng góp phần ngăn cản nước Pháp chuyển sang tư pháp hoá hoàn toàn các chính sách công, và do đó dẫn đến việc thành lập một hội đồng có đầy đủ tư cách và chức năng với mục đích tăng cường kiểm soát hành vi tư pháp.¹¹

Cải cách Hiến pháp năm 1993 và sửa đổi Hiến pháp năm 1994 đã mang đến nhiều thay đổi đáng kể về số lượng thành viên, phương thức bổ nhiệm, quyền hạn và thủ tục hoạt động của Hội đồng. Một trong những thay đổi quan trọng là việc bầu cử các thành viên thẩm phán của hội đồng. Theo đó, quyết định thành lập hai cơ quan (hay còn gọi là hai tiểu ban), một có thẩm quyền đối với các thẩm phán xét xử (*siège*) và một đối với các thẩm phán công tố (*parquet*); trong đó, việc bổ nhiệm

8 Doris Marie Provine, "Courts in the political process in France", in *Courts, law and politics in comparative perspective*, Yale University Press, 1996, tr. 203. Hội đồng tư pháp đối mặt với nhiều sự chỉ trích vì hoạt động của họ bị chi phối bởi lợi ích của nhánh hành pháp, dẫn đến việc cách chức một số thẩm phán cấp dưới.

9 Nếu trước đây, nền Cộng hoà thứ năm duy trì các nguyên tắc truyền thống của nền tư pháp Pháp, đó là sự phụ thuộc của ngành tư pháp đối với nhánh hành pháp và lập pháp (ngành tư pháp lúc bấy giờ chưa được xem là một nhánh quyền lực mà chỉ là cơ quan được trao thẩm quyền) và sự giới hạn quyền lực tư pháp được thể hiện bằng cách tuân theo các học thuyết về quyền lực tối cao của nhà nước, thì những khủng hoảng năm 60 -70 của thế kỷ 20 đã làm tăng ảnh hưởng của ngành tư pháp Pháp. Biểu hiện là, nếu như trước đó vị trí Chủ tịch và Phó chủ tịch đương nhiên thuộc về Tổng thống và Bộ trưởng Tư pháp, thì từ sau khủng hoảng những năm 1900 và sửa đổi Hiến pháp năm 2008, Tổng thống và Bộ trưởng Tư pháp không còn là thành viên đương nhiên của Hội đồng tư pháp tối cao và thành phần của Hội đồng cũng được mở rộng hơn đến công chúng. Cụ thể, ngoài các thẩm phán công tố, thẩm phán xét xử, ủy viên tòa án hành chính thì thành phần Hội đồng còn bao gồm các luật sư đang hành nghề, một số công dân có phẩm chất, có uy tín; và vị trí Chủ tịch của Hội đồng được trao lại cho Chánh án Tòa pháp án.

10 Áp lực còn xuất phát từ việc các chính trị gia Pháp vẫn giữ được tầm ảnh hưởng đối với ngành tư pháp, đặc biệt là so với các quốc gia như Tây Ban Nha hay Ý.

11 Valéry Turcey, "Le conseil superieur de la magistrature Francais: Bilan et perspectives", *Revista Del Poder Judicial*, Vol. 539(75), 2004, tr. 541.

bốn thành viên chung phụ trách cả hai ủy ban được thực hiện bởi các cơ quan cấp cao có thẩm quyền và việc bầu chọn 12 thành viên còn lại (6 thành viên cho mỗi ủy ban) do cơ quan tư pháp đảm nhận. Đồng thời, phân bổ các thẩm quyền mới liên quan đến việc đề cử Chánh án Tòa án thẩm quyền rộng.

Mặc dù Hiến pháp Pháp có đề cập đến sự tồn tại của Hội đồng tư pháp và vị trí của nó, song cơ quan này chủ yếu được điều chỉnh bởi các đạo luật riêng.¹² Cụ thể, hoạt động của Hội đồng tư pháp tối cao được quy định trong mối quan hệ với Tổng thống tại Hiến pháp 1958 (sửa đổi năm 1995 và năm 2008), tại Pháp lệnh số 58-1270 ngày 22 tháng 12 năm 1958 về vị trí pháp lý của thẩm phán, tại Pháp lệnh số 94-100 ngày 05 tháng 02 năm 1994 về Hội đồng tư pháp tối cao và gần đây nhất là Luật Tổ chức tòa án của Pháp.¹³ Theo Hiến pháp, Tổng thống có vai trò hết sức quan trọng đối với hoạt động của cơ quan tư pháp. Điều 64 Hiến pháp Cộng hòa Pháp năm 1958 quy định: “Tổng thống là người đảm bảo cho sự độc lập của cơ quan tư pháp. Tổng thống có sự hỗ trợ của Hội đồng tư pháp tối cao”.¹⁴

Như vậy, một trong những đặc điểm nổi bật nhất của việc thiết lập nên Hội đồng tư pháp Pháp là vai trò quan trọng của Chính phủ đối với hoạt động của cơ quan này. Đồng thời quy định này của Hiến pháp năm 1958 cũng thể hiện rằng Hội đồng tư pháp tối cao của Pháp không có nhiệm vụ tự thân, mà vai trò của nó chủ yếu là trung gian giữa Tổng thống và Chính phủ (Bộ Tư pháp), để đảm bảo hoạt động của tòa án vừa được quản lý một cách hiệu quả, vừa có tính độc lập cần thiết.¹⁵

Với vai trò như vậy, nhiệm vụ và quyền hạn của Hội đồng tư pháp tối cao tập trung ở việc đưa ra các ý kiến tư vấn về việc bổ nhiệm thẩm phán và xem xét kỷ luật thẩm phán. Theo quy định của Hiến pháp, đối với thẩm phán xét xử, Hội đồng tư pháp tối cao có thẩm quyền đề cử để Bộ trưởng Bộ Tư pháp bổ nhiệm các thẩm phán Tòa phá án (*Cour de Cassation*), các Chánh án tòa án phúc thẩm (*Cour d'appel*) và Chánh án tòa án sơ thẩm thẩm quyền rộng (*Tribunaux de grande instance*). Đối với các thẩm phán của các tòa án khác, Hội đồng tư pháp tối cao chỉ có quyền được tham vấn mà không có quyền đề cử. Với vấn đề kỷ luật,

12 Valéry Turcey, *ltd*, tr. 541; Hiến pháp Pháp đã nêu rõ, cần phải có luật pháp thông thường điều chỉ về chức năng của Hội đồng tư pháp. Xem Pháp lệnh số 58-1270 ngày 22/12/1958 về vị trí pháp lý của thẩm phán, tại Pháp lệnh số 94-100 ngày 05/02/1994 về Hội đồng tư pháp tối cao.

13 Code de l'organisation judiciaire, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGIT-EXT000006071164/, truy cập ngày 5/12/2023.

14 Xem thêm Conseil Constitutionnel, <https://www.conseil-constitutionnel.fr>, truy cập ngày 5/12/2023.

15 Tô Văn Hòa, “Hội đồng tư pháp quốc gia ở Pháp, Canada, Tây Ban Nha và Italia”, *Tạp chí Luật học*, số 7, 2023, tr. 7.

đối với thẩm phán xét xử, Hội đồng tư pháp tối cao hoạt động như một tòa án và ra phán quyết cuối cùng về việc kỷ luật. Đối với các thẩm phán công tố, Hội đồng chỉ có quyền đưa ra ý kiến về việc bổ nhiệm mà không có quyền đề cử. Tương tự, Hội đồng cũng chỉ đưa ra ý kiến về việc kỷ luật mà không có quyền kỷ luật các thẩm phán công tố.¹⁶ Sự thay đổi này đã góp phần đảm bảo tính độc lập và chịu trách nhiệm của Hội đồng tư pháp. Một mặt, Hội đồng góp phần vào công tác quản lý hiệu quả hoạt động tư pháp, mặt khác, giữ một khoảng cách nhất định và tạo không gian cho tính độc lập tư pháp.

1.2. Hội đồng tư pháp tối cao tại Ý

Hội đồng tư pháp của Ý cũng được gọi là Hội đồng tư pháp tối cao (*Consiglio Superiore della Magistrature*, CSM) – giống như cách thức đặt tên trong hệ thống pháp luật Pháp. Và ở cả hai quốc gia, Hội đồng tư pháp đều được quy định ở cả Hiến pháp và pháp luật chuyên ngành. Tuy nhiên, lịch sử hình thành và vai trò, quyền hạn của cơ quan này ở hai quốc gia có sự khác biệt đáng kể.

Hội đồng tư pháp tối cao của Ý được thành lập theo Hiến pháp năm 1948 sau Chiến tranh Thế giới thứ II và được chính thức công nhận năm 1958 với đầy đủ chức năng vào năm 1959. Hiến pháp đã quy định về sự thành lập, thành phần và nhiệm vụ của Hội đồng tư pháp tối cao, nhưng các nguyên tắc vận hành và quyền hạn của thẩm phán được quy định bằng pháp luật thông thường. Hai phần ba số thành viên của Hội đồng là các thẩm phán được bầu cử bởi chính các thẩm phán ngang hàng, phần còn lại được bổ nhiệm bởi Nghị viện. Cũng theo Hiến pháp, Hội đồng chịu trách nhiệm về việc tuyển dụng, phân công, chuyển chuyển, đề bạt và kỷ luật các thẩm phán.¹⁷

Hiến pháp nhấn mạnh về quyền tự chủ và độc lập của ngành tư pháp trong bối cảnh của sự thống trị của nhánh quyền lực hành pháp thời kỳ phát xít. Hệ thống tư pháp Ý nổi tiếng được xem là mang tính độc lập gần như tuyệt đối, Hội đồng tư pháp do đó có thẩm quyền kiểm soát hầu như tất cả các khía cạnh của việc bổ nhiệm thẩm phán và quy định về các điều kiện của nghề tư pháp, độc lập hơn rất nhiều so với các hệ thống tòa án tương tự ở châu Âu¹⁸ – kể cả Pháp như đã phân tích ở trên. Cụ thể, Hiến pháp Ý quy định “pháp luật đảm bảo sự độc lập của các thẩm phán và tòa án, của công tố viên các tòa án đó và của những người khác tham gia vào quá trình thi hành công lý”.¹⁹ Như vậy, có thể nói Hội đồng tư pháp tối

16 Điều 65 Hiến pháp Cộng hòa Pháp năm 1958, được sửa đổi bổ sung năm 2008.

17 Điều 105 Hiến pháp Cộng hòa Ý năm 1948.

18 Tom Ginsburg & Nuno Garoupa, “The comparative law and economics of judicial council”, *University of Chicago Law School*, 2008, tr. 121 – 122.

19 Đoạn 2 Điều 108 Hiến pháp Cộng hòa Ý năm 1948.

cao của Ý có vai trò tự thân, thay vì vai trò hỗ trợ Tổng thống như cơ quan tương ứng ở Pháp. Điều này được giải thích là do hệ thống phân cấp trong nội bộ cơ quan tư pháp của Ý phần lớn đã bị phá bỏ bởi chính các thẩm phán. Từ những năm 1960, các thẩm phán đã thành lập các tổ chức công đoàn, đòi hỏi những điều kiện tốt hơn và phần nào tự giải phóng khỏi những ràng buộc của tòa án cấp cao hơn. Do đó, cấu trúc kiểm soát trong nội bộ dần dần bị phá vỡ. Về sau, hệ thống phân cấp đã được củng cố bởi một số cải cách diễn ra từ năm 1963 đến năm 1992, thông qua việc củng cố vai trò của Hội đồng tư pháp tối cao, đảm nhận các vai trò quan trọng trong việc kiểm soát các thẩm phán.²⁰ Mặc dù vậy, sự tự do phát triển của các thẩm phán, sự thăng chức bất kể chất lượng do cơ chế thăng chức tự động được thiết lập vào năm 1970, đã khiến các thẩm phán thay vì tập trung phát triển cho danh tiếng tập thể, họ lại dành công sức để vun đắp các mối quan hệ cá nhân với những người có khả năng tác động đến sự thăng tiến của mình và tìm cách trở thành thành viên của Hội đồng tư pháp – vì các vị trí này do chính các thẩm phán bầu ra. Điều này đã đặt ra câu hỏi về tính giải trình và chịu trách nhiệm của các quyền tư pháp, cũng như góp phần vào sự xuất hiện của các thẩm phán thực hiện chức năng phòng chống tham nhũng.

Kết quả là vào năm 2002, thành phần Hội đồng tư pháp đã thay đổi. Tổng số thành viên giảm từ 33 xuống còn 24. Ngoại trừ 16 thẩm phán thông thường được lựa chọn từ hệ thống tòa án, còn có 08 giáo sư của các trường đại học, các luật sư có kinh nghiệm (tối thiểu 15 năm) đã được Nghị viện bổ nhiệm. Luật số 111/2007 quy định tất cả các thẩm phán phải trải qua thủ tục đánh giá bốn năm một lần cho đến khi họ đạt đến năm phục vụ thứ 28 với tối đa bảy lần đánh giá. Do đó, các vị trí trong Hội đồng tư pháp trước đó là cố định nay trở thành tạm thời và chịu sự giám sát định kỳ.²¹ Các thành viên do Nghị viện bổ nhiệm được kỳ vọng đảm bảo tính chịu trách nhiệm của các thẩm phán trước công chúng.

Như vậy, mặc dù có sự bắt đầu khá khác biệt so với hệ thống pháp luật Pháp về cơ cấu và thẩm quyền của Hội đồng tư pháp tối cao, do những tác động của hệ thống chính trị, cả hai quốc gia đều đối mặt với vấn đề về tham nhũng, sự cạnh tranh quyền lực chính trị, những tai tiếng dính líu tới giới kinh doanh, chính trị gia và cơ quan hành chính. Do đó, cả hai quốc gia Pháp và Ý đều có nhu cầu đảm bảo sự cân bằng giữa tính độc lập và tính chịu trách nhiệm của cơ quan tư pháp.

20 Cheryl Thomas, “Judicial appointments in continental Europe”, *Lord Chancellor’s Department*, Research Series 6/97, 1997, tr. 116 – 117.

21 Theo *The Consiglio di Presidenza della Magistratura Amministrativa*. Một hội đồng dành cho các thẩm phán hành chính được hình thành kể từ khi tòa hành chính được tách biệt khỏi hệ thống tòa án thông thường.

2. Một số đề xuất cho Việt Nam

Từ kinh nghiệm của các quốc gia, có thể thấy cần phải tập trung xây dựng một mô hình hội đồng tư pháp thật sự linh hoạt và có hiệu quả. Điều này xuất phát từ mối quan hệ phức tạp giữa cơ cấu hội đồng và động cơ chính trị của rất nhiều cơ quan hoạt động vào từng thời điểm. Một hội đồng tư pháp nhiều thành viên có thể được xem như một “cơ quan bảo an” – khi mà sự tồn tại của hội đồng này đảm bảo quyền tư pháp được thực hiện một cách đầy đủ và đúng đắn. Trước khi có hội đồng thẩm phán, việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, xem xét các khiếu nại liên quan đến bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, khen thưởng, kỷ luật thẩm phán, bảo vệ thẩm phán... đều do hội đồng tuyển chọn, giám sát thẩm phán quốc gia thực hiện. Việc thành lập một cơ quan riêng biệt như hội đồng tư pháp để kế thừa tổ chức và hoạt động của hội đồng tuyển chọn và giám sát thẩm phán quốc gia được xem là một hoạt động mang tính chuyên môn hoá – để một cơ quan thực hiện đúng và đầy đủ chức năng của mình, đúng với mục đích cho việc thành lập của mình. Để có một cơ quan đúng đắn và đầy đủ trách nhiệm như thế, cần phải tìm giải pháp cho một vấn đề rất thiết thực: Cơ quan nào sẽ thực hiện việc giám sát một cơ quan giám sát? Cơ quan tư pháp sẽ chịu trách nhiệm giám sát cơ quan tư pháp hay một cơ quan bên ngoài khác? Đây có lẽ là vấn đề lớn nhất trong việc tổ chức và hoạt động của hệ thống tòa án nhân dân hiện nay ở Việt Nam khi mà quyền tư pháp phải được thực hiện một cách độc lập. Trong bối cảnh của Nghị quyết số 27/NQ-TW, xác định yêu cầu “hoàn thiện cơ chế để khắc phục tình trạng quan hệ giữa các cấp tòa án làm quan hệ hành chính, bảo đảm tính độc lập giữa các cấp xét xử và độc lập của thẩm phán hội thẩm nhân dân khi xét xử”, Dự thảo Luật Tổ chức Tòa án nhân dân sửa đổi năm 2024 mặc dù đã đề ra việc thành lập Hội đồng tư pháp quốc gia như là một cách thức để bảo vệ thẩm phán, thay thế cho chức năng của Hội đồng tuyển chọn, giám sát thẩm phán quốc gia, nhưng chưa đi kèm với những quy định thật sự minh bạch và rõ ràng để khắc phục tình trạng hành chính hoá quan hệ giữa chánh án với thẩm phán, giữa các cấp tòa án, đảm bảo tính độc lập của các cấp tòa án trong xét xử.

Từ thực tiễn hoạt động của Hội đồng tư pháp ở Pháp và Ý, nhóm tác giả đưa ra một số gợi ý mở cho việc xây dựng Hội đồng tư pháp ở Việt Nam như sau:

Thứ nhất, việc thành lập một Hội đồng tư pháp quốc gia, thay thế cho chức năng của Hội đồng tuyển chọn, giám sát thẩm phán quốc gia là cần thiết trong bối cảnh Việt Nam hiện nay. Điều 70 Luật Tổ chức Tòa án Nhân dân (viết tắt là Luật Tổ chức TAND) quy định Hội đồng tuyển chọn, giám sát thẩm phán quốc gia gồm Chánh án Tòa án Nhân

dân tối cao (viết tắt là TANDTC), 01 Phó Chánh án TANDTC, Chánh án Tòa án quân sự trung ương, các Chánh án TAND cấp cao, 01 đại diện lãnh đạo Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Văn phòng Chủ tịch nước, Bộ Tư pháp, Bộ Quốc phòng, Ban chấp hành Trung ương Hội luật gia Việt Nam. Chánh án TANDTC là Chủ tịch Hội đồng tuyển chọn, giám sát Thẩm phán quốc gia. Danh sách Ủy viên Hội đồng tuyển chọn, giám sát Thẩm phán quốc gia do Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định theo đề nghị của Chánh án TANDTC. Quy chế hoạt động của Hội đồng tuyển chọn, giám sát thẩm phán quốc gia do Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định theo đề nghị của Chánh án TANDTC. Quy định cho thấy sự thiếu khách quan và toàn diện trong việc quy định về thành phần của Hội đồng tuyển chọn, giám sát thẩm phán quốc gia.

Ngoài ra, theo quy định của Điều 71 của Luật này, nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng giới hạn trong việc “(i) Xem xét tuyển chọn người đủ tiêu chuẩn, điều kiện làm Thẩm phán theo quy định của Luật này để đề nghị Chánh án Tòa án nhân dân tối cao: Trình Quốc hội phê chuẩn đề nghị bổ nhiệm Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao; Trình Chủ tịch nước quyết định bổ nhiệm Thẩm phán các Tòa án khác; (ii) Xem xét việc miễn nhiệm, cách chức Thẩm phán theo quy định của Luật này để đề nghị Chánh án Tòa án nhân dân tối cao: Trình Quốc hội phê chuẩn đề nghị miễn nhiệm, cách chức Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao; Trình Chủ tịch nước quyết định miễn nhiệm, cách chức Thẩm phán; (iii) Giám sát việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn, đạo đức nghề nghiệp, quy tắc ứng xử, lối sống của Thẩm phán”. Hơn nữa, trong một thời gian dài, Luật Tổ chức TAND giao cho Bộ Tư pháp quản lý các TAND địa phương về mặt tổ chức (nhân sự, tài chính, cơ sở vật chất, trụ sở làm việc, chế độ, chính sách khen thưởng, kỷ luật...) và tất cả các thẩm phán của TAND các cấp đều do Chủ tịch nước ra quyết định bổ nhiệm. Sau đó, Luật tổ chức TAND được sửa đổi lại giao chức năng quản lý các TAND địa phương lại cho TAND tối cao thực hiện như hiện nay. Với cơ chế quản lý khép kín như vậy, nguyên tắc độc lập trong hoạt động xét xử của các thẩm phán khó được đảm bảo.²² Do vậy, việc thành lập nên một Hội đồng tư pháp quốc gia với thành phần minh bạch, trao cho chính cơ quan tư pháp thẩm quyền nhất định trong việc lựa chọn thành viên của hội đồng (như trường hợp của Pháp), hay phân chia thẩm quyền này cho cơ quan tư pháp và Nghị viện (như ở Ý) cũng rất cần được cân nhắc áp dụng (xem thêm về vấn đề này ở đề xuất thứ hai). Quan trọng hơn, Hội đồng tư pháp quốc gia cần được trao cho

22 Nguyễn Đình Quyền, “Góc nhìn chuyên gia: Một số vấn đề lớn về Dự án Luật tổ chức Tòa án nhân dân (sửa đổi)”, *Cổng thông tin điện tử Quốc hội Việt Nam*, 2023, <https://quochoi.vn/tintuc/Pages/tin-hoat-dong-cua-quoc-hoi.aspx?ItemID=82383>, truy cập ngày 20/4/2024.

quyền lực nhất định để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của mình; có như vậy mới đảm bảo được tính độc lập cũng như chịu trách nhiệm của họ khi thực hiện chức năng của mình. Chẳng hạn, như trường hợp của Ý, Hội đồng hoàn toàn có quyền và chịu trách nhiệm về việc tuyển dụng, phân công, chuyển chuyển, đề bạt và kỷ luật các thẩm phán. Như vậy, Hội đồng tư pháp quốc gia ở Việt Nam phải là cơ quan có đầy đủ quyền lực để thực hiện việc quản lý tổ chức hành chính tòa án; có thẩm quyền tuyển chọn thẩm phán; quản lý về cơ sở vật chất, kinh phí hoạt động; quản lý về chế độ, chính sách, khen thưởng, kỷ luật, điều động... thẩm phán và các chức danh tư pháp khác trong tòa án. Nhưng cũng cần lưu ý, các quyền được trao cho Hội đồng tư pháp cũng chỉ nên hướng đến việc đảm bảo các điều kiện cần thiết cho hoạt động của tòa án, không can thiệp trực tiếp vào hoạt động xét xử.

Thứ hai, thành phần của Hội đồng tư pháp nên được tuyển chọn từ các thẩm phán giàu kinh nghiệm, đồng thời cũng nên được lựa chọn từ các chuyên gia pháp lý hoặc các giáo sư có chuyên môn. Nhiều quan điểm cho rằng Hội đồng tư pháp chiếm đa số là các thẩm phán nhằm bảo vệ cơ quan tư pháp khỏi các ảnh hưởng chủ yếu xuất phát từ bên ngoài cơ quan tư pháp, đặc biệt là từ ngành hành pháp. Tuy nhiên, trường hợp của Pháp và Ý vẫn cho thấy lợi ích cá nhân của một hoặc một vài thẩm phán sẽ làm hại đến chính tổ chức của họ. Do đó, trong một số trường hợp, một Hội đồng tư pháp do Bộ Tư pháp đứng đầu có thể thiết lập một cơ chế kiểm tra và cân bằng tốt hơn một hội đồng do chánh án đứng đầu, tránh trường hợp người đứng đầu đó sử dụng quyền lực của mình nhằm kiểm soát và chi phối các thẩm phán cấp dưới.²³ Hay nói cách khác, một thể chế đề cao sự cộng tác và kết hợp giữa các cơ quan, tư pháp, lập pháp, hành pháp, các tổ chức xã hội nghề nghiệp như Hội luật gia, Liên đoàn luật sư Việt Nam... sẽ đảm bảo không một tổ chức nào có thể dễ dàng chi phối ngành tư pháp, tăng cường được sự độc lập của ngành tư pháp trong vai trò là chốt chặn để bảo vệ công lý không bị xói mòn do tòa án không duy trì được sự độc lập và bị ảnh hưởng bởi chính quyền cấp dưới hoặc trung ương, trong đó có vấn đề liên quan đến tổ chức hoạt động và con người.²⁴ Một thể chế như vậy hoàn toàn có thể phối hợp tốt với cơ chế phân công, phân nhiệm và phối hợp hiện đang được sử dụng trong việc tổ chức bộ máy nhà nước ở Việt Nam hiện nay. Một tổ chức được ra đời trên cơ sở có sự đối trọng nhưng vẫn có tính phối hợp đó sẽ tạo nên tính độc lập và trách nhiệm giải trình cho chính mỗi thành viên trong hội đồng đó.

²³ Tom Ginburg & Nuno Garoupa, *tlđđ*, tr. 139.

²⁴ Thái Vinh Thắng, “Nhà nước pháp quyền dưới góc nhìn so sánh các quan điểm khoa học pháp lý đương đại”, *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, số 11(171), 2023, tr. 7.

Thứ ba, sự cải cách định kỳ là điều cần thiết để điều chỉnh những sai lệch, mất cân bằng khi mà hoặc là hoạt động của Hội đồng tư pháp bị can thiệp quá nhiều bởi các cơ quan khác hoặc ngược lại, khi họ trở nên quá độc lập. Hội đồng tư pháp cần có sự linh hoạt, điều chỉnh khi các vấn đề mới xuất hiện, sự thay đổi trong cơ cấu là điều cần thiết và nên được dự báo trước ngay từ đầu để cơ quan này sẵn sàng đối diện với áp lực và nỗ lực để khắc phục vấn đề. Cấu trúc của Hội đồng tư pháp bị ảnh hưởng bởi sự tương tác giữa các nhánh quyền lực và thực tiễn nhà nước trong từng giai đoạn. Khi các thẩm phán phải chịu bất kỳ hình thức giám sát hành chính nào, thì việc có mối liên hệ giữa các thẩm phán và các cơ quan hành chính (và các chính trị gia) là không thể tránh khỏi. Do đó, cần có cách thức giám sát và một cơ chế thật sự rõ ràng, để đảm bảo tính khách quan và minh bạch trong việc cấp, phân bổ kinh phí, biên chế cho các tòa án, đảm bảo tính độc lập trong hoạt động của các thẩm phán, phòng ngừa khả năng người lãnh đạo hoặc cơ quan quản lý sử dụng công tác bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, khen thưởng, kỷ luật, các biện pháp hành chính khác như một công cụ để tác động, làm ảnh hưởng đến tính độc lập của thẩm phán khi xét xử. Hay nói cách khác, đảm bảo cho mối quan hệ giữa các tòa án, giữa tòa án và các cơ quan hành chính khác không phải là quan hệ hành chính. Hội đồng tư pháp do đó đóng vai trò lớn trong việc ngăn chặn tính “hành chính hoá” thông qua việc kiểm soát việc thăng tiến, quản lý, đảm bảo sự cân đối giữa tính phải chịu trách nhiệm và tính độc lập trong xét xử.

Thứ tư, việc hiến định Hội đồng tư pháp là điều cần thiết. Theo thống kê từ 121 quốc gia, Hội đồng tư pháp đã được đề cập và mô tả trong 93 Hiến pháp quốc gia khác nhau; ở 28 quốc gia còn lại, Hiến pháp không quy định về thành phần và quyền hạn của hội đồng mà chúng được quy định trong pháp luật thông thường.²⁵ Việc hiến định thành phần và quyền hạn của Hội đồng tư pháp sẽ góp phần đảm bảo tính độc lập của hội đồng và sẽ khó bị chính phủ và cơ quan lập pháp thao túng hơn. Theo quan sát và trích dẫn từ một số thống kê, các quốc gia có có hội đồng được hiến định sẽ có tính độc lập cao hơn so với các quốc gia có hội đồng không được hiến định.²⁶ Bởi vì một khi đã được đưa vào quy định của Hiến pháp, sự độc lập của Hội đồng khó bị tác động bởi các hoạt động chính trị thông thường.

Kết luận

Như vậy, Hội đồng tư pháp là một cơ chế mới quan trọng và đã lan rộng khắp thế giới, trở thành một thể chế tốt để nâng cao tính độc lập tư

25 Tom Ginburg & Nuno Garoupa, *ltd*, tr. 129-131.

26 Tom Ginburg & Nuno Garoupa, *ltd*, tr. 133.

pháp hiện nay. Hội đồng cũng được thành lập như cơ quan trung gian giữa công chúng và các thẩm phán, do đó ở khía cạnh này, hội đồng tư pháp cũng được xem như một cơ quan giám sát chuyên môn được thiết kế để đảm bảo trách nhiệm giải trình của cơ quan tư pháp. Thông qua các phân tích về Hội đồng tối cao ở Pháp và ở Ý – đại diện cho hình mẫu của hội đồng tư pháp ở các quốc gia dân luật, các tác giả cho rằng việc thiết kế một hội đồng nhằm đạt đến sự cân bằng giữa tính độc lập và chịu trách nhiệm giải trình khi đối mặt với hai vấn đề thường xuyên tái diễn – chính trị hoá ngành tư pháp và tư pháp hoá chính trị – là điều quan trọng nhất và sẽ được phản ánh ở các mức độ khác nhau đối với văn hoá pháp lý và chính sách thực tiễn ở mỗi quốc gia. Ngoài ra, đối với trường hợp cụ thể của Việt Nam, ngay từ đầu cần làm rõ địa vị pháp lý, chức năng, nhiệm vụ của Hội đồng tư pháp. Nhấn mạnh ở hai nhiệm vụ trọng tâm: hoàn thiện cơ chế pháp lý để khắc phục tình trạng quan hệ giữa các cấp tòa án, đảm bảo được tính độc lập giữa các cấp xét xử và độc lập của thẩm phán, hội thẩm khi xét xử, đảm bảo sự công tâm, khách quan khi lựa chọn bổ nhiệm thẩm phán và các thành viên của hội đồng; và đảm bảo được tính chịu trách nhiệm trước nhân dân, hoàn thành trọng trách bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân của cơ quan tư pháp. ●

Tài liệu tham khảo

- [1] Nuno Garoupa & Tom Ginsburg, *Judicial reputation: A comparative theory*, University of Chicago Press, 2015, ProQuest eBook Central
- [2] Tom Ginsburg & Nuno Garoupa, “The comparative law and economics of judicial council”, *University of Chicago Law School*, 2008
- [3] Linn Hammergren, “Do judicial councils further judicial reform? Lessons from Latin America”, *Carnegie Endowment Rule of Law Series, Working Paper*, No. 28, 2002
- [4] Tô Văn Hòa, “Hội đồng tư pháp quốc gia ở Pháp, Canada, Tây Ban Nha và Italia”, *Tạp chí Luật học*, số 7, 2023 [trans: Tô Văn Hòa, “National judicial councils in France, Canada, Spain and Italy”, *The Jurisprudence Journal*, No.07, 2023]
- [5] Doris Marie Provine, “Courts in the political process in France”, in *Courts, law and politics in comparative perspective*, Yale University Press, 1996
- [6] Doris Marie Provine & Antoine Garapon, “9. The selection of judges in France: Searching for a new legitimacy”, in *Appointing judges in an age of judicial power: Critical Perspectives from around the world*, Kate Malleson and Peter H. Russell (Eds.), Toronto: University of Toronto Press, 2006, <https://doi.org/10.3138/9781442670921-012>
- [7] Thái Vĩnh Thắng, “Nhà nước pháp quyền dưới góc nhìn so sánh các quan điểm khoa học pháp lý đương đại”, *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, số 11(171), 2023 [trans: Thái Vĩnh Thắng, “The Rule of law from a comparative perspective of contemporary legal science perspectives”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, Vol. 171(11), 2023]
- [8] Cheryl Thomas, “Judicial appointments in continental Europe”, *Lord Chancellor's Department*, Research Series 6/97, 1997
- [9] Valéry Turcey, “Le conseil superieur de la magistrature Francais: Bilan et perspectives”, *Revista Del Poder Judicial*, Vol. 539(75), 2004 [trans: Valéry Turcey, “The superior council of the French judiciary: Assessment and perspectives”, *Revista del Poder Judicial*, Vol. 539(75), 2004]