

MỐI QUAN HỆ GIỮA HÀNH PHÁP VÀ TƯ PHÁP TRONG THỰC HIỆN QUYỀN TƯ PHÁP Ở VIỆT NAM

NGUYỄN THỊ THÙY DUNG

Tòa án Nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh

Ho Chi Minh City People's Court

Email: thuydungtatphcm@gmail.com

NGUYỄN MAI ANH

Khoa Luật Hành Chính – Nhà Nước, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

Faculty of Administrative Law – State, Ho Chi Minh City University of Law

Email: nmanh@hcmulaw.edu.vn

KIỀU VIỆT HUNG

Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

Ho Chi Minh City University of Law

Email: 2053801014086@email.hcmulaw.edu.vn

Tóm tắt

Trên cơ sở nghiên cứu quy định của pháp luật và đối chiếu thực tiễn, bài viết tập trung làm sáng tỏ một số vấn đề lý luận, chỉ ra bất cập và gợi mở một số phương hướng hoàn thiện mối quan hệ giữa hành pháp và tư pháp trong thực hiện quyền tư pháp; góp phần hoàn thiện tổ chức quyền lực nhà nước ở Việt Nam.

Từ khóa: mối quan hệ, hành pháp, tư pháp, phân công, phối hợp, kiểm soát

Abstract

The article focuses on clarifying some theoretical issues, pointing out shortcomings, and suggesting several directions to improve the relationship between the executive and judicial branches in the exercise of judicial power, thereby contributing to the enhancement of the organization of state power in Vietnam.

Keywords: relationship, executive, judiciary, assignment, coordination, control

DOI: <https://doi.org/10.70236/tckhplvn.275>

Ngày nhận bài: 15/01/2025

Ngày duyệt đăng: 25/5/2025

1. Nội dung mối quan hệ giữa quyền hành pháp và quyền tư pháp trong thực hiện quyền tư pháp ở Việt Nam hiện nay

Với việc áp dụng học thuyết tập quyền, Việt Nam theo đuổi quan niệm quyền lực nhà nước là thống nhất.¹ Trong tổ chức quyền lực nhà nước, bản chất của sự thống nhất nói trên được Hiến pháp năm 2013 cụ thể hóa bằng mối quan hệ phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Khác với tính độc lập được tạo ra bởi sự phân chia quyền lực trong nhà nước tư sản,² phân công quyền lực ở nước ta mang bản chất của sự “phân công lao động quyền lực”³. Túc có nghĩa, mối quan hệ

1 Nguyễn Đăng Dung, Đặng Minh Tuấn, Vũ Công Giao (Đồng chủ biên), *Giáo trình Luật Hiến pháp Việt Nam (tái bản lần thứ nhất)*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, 2023, tr. 92.

2 Nguyễn Thị Huyền, “Hoạt động kiểm soát giữa quyền tư pháp và quyền hành pháp trong thực hiện quyền lực nhà nước”, *Tạp chí Quản lý nhà nước*, số 05, 2020, tr. 94.

3 Nguyễn Minh Đoan, “Thực hiện quyền lực nhà nước ở Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, No. 08, 2022, <https://scholar.dlu.edu.vn/thuvienso/handle/DLU123456789/173748>, truy cập ngày 23/11/2024.

phân công giữa quyền hành pháp và quyền tư pháp trong thực hiện quyền tư pháp là sự xác lập giới hạn tác động của các cơ quan hành pháp thông qua các quyền hạn mà khi thực hiện những thẩm quyền đó, cơ quan hành pháp có sự tác động đến hoạt động tư pháp. Bản chất sự phối hợp giữa quyền hành pháp và quyền tư pháp trong thực hiện quyền tư pháp vừa mang tính nguyên tắc, vừa là phương diện thể hiện chủ yếu trong hoạt động giữa quyền hành pháp và quyền tư pháp trong việc thực hiện nhịp nhàng, có hiệu quả các hoạt động tư pháp. Ngoài các mối quan hệ trên, ở Việt Nam, Hiến pháp năm 2013 còn quy định về mối quan hệ thứ ba giữa các cơ quan, đó là sự kiểm soát quyền lực nhà nước. Theo đó, sự kiểm soát của quyền hành pháp đối với quyền tư pháp trong thực hiện quyền tư pháp là việc thực hiện quy định của pháp luật cho phép cơ quan hành pháp ở một mức độ nhất định thực hiện các biện pháp nhằm đảm bảo hoạt động tư pháp được thực hiện đúng đắn, minh bạch và hạn chế tình trạng sai quyền, lạm quyền. Tuy nhiên, mức độ kiểm soát của quyền hành pháp đối với quyền tư pháp trong thực hiện quyền tư pháp có tính đặc thù, kiểm soát nhưng không được tạo ra sự can thiệp tới tính độc lập hiến định của Tòa án.

2. Quy định của pháp luật hiện hành và thực trạng mối quan hệ giữa quyền hành pháp và quyền tư pháp trong thực hiện quyền tư pháp ở Việt Nam hiện nay

2.1. Quy định của pháp luật Việt Nam về mối quan hệ giữa quyền hành pháp và quyền tư pháp trong thực hiện quyền tư pháp

Thứ nhất, về nội dung phân công giữa quyền hành pháp và quyền tư pháp trong thực hiện quyền tư pháp theo Hiến pháp năm 2013, Chính phủ “nắm giữ một trong ba loại quyền lực”⁴ là quyền hành pháp. Trên thực tế hoạt động tư pháp luôn có sự gắn bó mật thiết với chức năng quản lý của nhiều bộ ngành, do đó Chính phủ trong quá trình quản lý ở một mức độ nhất định vẫn có sự tác động đan xen đối với hoạt động tư pháp.⁷ Trước hết, với tư cách là cơ quan thực hiện quyền hành pháp, các văn bản quy phạm pháp luật do Chính phủ và các thành viên Chính phủ ban hành là một trong những căn cứ pháp lý để Tòa án áp dụng trong quá trình thực hiện hoạt động tư pháp. Sau khi đã có bản án của Tòa, thẩm quyền thi hành án được trao cho các cơ quan hành pháp. Đối với bản án dân sự, thẩm quyền thuộc về cơ quan thi hành án dân sự;⁸ đối với bản án hình sự, trừ hình thức phạt tiền thì những hình phạt còn lại sẽ do cơ quan công an thi hành án.⁹ Đối với việc giải quyết vụ án hình sự, cơ quan cảnh sát điều tra được phân công thẩm quyền khởi tố và tiến hành hoạt động điều tra, là cơ sở để Tòa án tiến hành xét xử vụ án hình sự. Bên cạnh quyền tư pháp của Tòa án, Chính phủ cũng được phân công thực hiện và quản lý các hoạt động hỗ trợ tư pháp.¹⁰ Tương tự, các

4 Nguyễn Thị Huyền, *tlđd*, tr. 94.

hoạt động hành chính – tư pháp cũng được phân công cho Chính phủ quản lý, chủ yếu là các hoạt động quản lý nhà nước về hộ tịch, quốc tịch, lý lịch tư pháp, hòa giải, góp phần làm đơn giản hóa hoạt động tư pháp.

Về phía Tòa án nhân dân (TAND), để đảm bảo tính khách quan của hoạt động tư pháp, nguyên tắc độc lập của Tòa án được Hiến pháp năm 2013 ghi nhận tại khoản 2 Điều 103. Về cơ cấu tổ chức, theo khoản 2 Điều 102 Hiến pháp năm 2013, hệ thống Tòa án Việt Nam được tổ chức theo đơn vị hành chính lãnh thổ. Điều này dẫn tới mặc dù được hiến định nguyên tắc độc lập, tuy nhiên Tòa án dù muốn hay không vẫn chịu những sự tác động nhất định của cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Hơn nữa, mặc dù là cơ quan tư pháp nhưng việc quản lý trong hệ thống Tòa án vẫn mang tính hành chính – nội bộ. Tức có nghĩa, Chánh án của các Tòa vẫn phải căn cứ những quy định của Chính phủ để thực hiện quản lý về tổ chức nhân sự, biên chế, kiểm tra, khen thưởng, hưu trí... Về mặt nhân sự, quy định tại khoản 5 Điều 96 Hiến pháp năm 2013 phân công Chính phủ với tư cách là cơ quan quản lý nhà nước về công chức, viên chức có sự tác động nhất định tới Tòa án trong quá trình quản lý nhân sự.

Thứ hai, đối với nội dung phối hợp giữa quyền hành pháp và quyền tư pháp trong thực hiện quyền tư pháp theo Hiến pháp năm 2013, về phối hợp trong công tác nhân sự, các cơ quan hành pháp có vai trò nhất định trong việc phối hợp với Tòa án để quy hoạch và đề nghị bổ nhiệm thẩm phán theo quy định tại Điều 70, Điều 73 Luật Tổ chức TAND năm 2014, số lượng Thẩm phán TAND cấp cao, Tòa án địa phương và tổng biên chế các Tòa này do Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định theo đề nghị của Chánh án TAND tối cao. Trong quy trình này, vai trò của Chính phủ là cơ quan đóng góp ý kiến về số lượng và biên chế thẩm phán. Về phối hợp trong công tác đào tạo cán bộ, Bộ Giáo dục và đào tạo phối hợp với TAND tối cao thống nhất xây dựng kế hoạch đào tạo cán bộ của ngành Tòa án hàng năm, sau đó trình Thủ tướng Chính phủ quyết định.

Về phối hợp trong hoạt động xét xử, căn cứ quy định tại khoản 1 Điều 6 Quy chế phối hợp công tác giữa Chính phủ với TAND tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao (Quy chế phối hợp công tác), Chính phủ có vai trò phối hợp chặt chẽ, tạo điều kiện thuận lợi để Tòa án giải quyết vụ án hình sự, vụ án hành chính, vụ việc dân sự và các việc khác. Căn cứ quy định tại khoản 3 Điều 6 Quy chế phối hợp công tác, tùy thuộc vào lĩnh vực của vụ án đang giải quyết là hình sự, hành chính hay dân sự mà trong trường hợp cần thiết, TAND tối cao có thể tham khảo ý kiến của Bộ, ngành có liên quan thuộc Chính phủ để làm căn cứ ra phán quyết. Cá biệt đối với vụ án hành chính, vì đối tượng khởi kiện là quyết định, hành vi của cơ quan hành chính nhà nước, sự phối hợp giữa Chính phủ và Tòa án với tư cách là cơ quan hành chính cao

nhất được thể hiện rõ nét hơn cả. Căn cứ quy định tại khoản 2 Điều 32 Nghị định số 71/2016/NĐ-CP,⁵ Chính phủ tiến hành phối hợp với TAND tối cao trong công tác quản lý thi hành án hành chính và xử lý trách nhiệm đối với người không chấp hành bản án, quyết định của Tòa. Bản chất của hoạt động này thể hiện nội dung phối hợp mà không phải phân công quyền lực là bởi: khác với thi hành án dân sự hoặc thi hành án hình sự, người phải thi hành án hành chính không thi hành dưới tư cách công dân mà dưới tư cách người có chức vụ, quyền hạn. Vì vậy, các công cụ cưỡng chế thi hành án thông thường không thể được áp dụng⁶ mà thay vào đó, việc buộc thi hành án phải sử dụng công cụ đặc biệt là tính chấp hành – điều hành của hoạt động hành chính. Nói cách khác, tính chấp hành – điều hành trong hoạt động của các cơ quan hành chính vừa là cơ sở, vừa là chế tài để các bản án hành chính của Tòa án được thực thi trên thực tế.

Về phối hợp trong hoạt động xây dựng pháp luật, theo quy định tại điểm b khoản 2 Điều 5 Quy chế phối hợp công tác, đối với những dự án luật, pháp lệnh do TAND tối cao chủ trì soạn thảo, đại diện các Bộ, ngành liên quan có thể được mời tham gia Ban soạn thảo và Tổ biên tập để đóng góp ý kiến chuyên môn. Quy định tại khoản 1 Điều 44, khoản 1 Điều 62 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 (sửa đổi, bổ sung 2020), trường hợp đối với đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh hoặc những dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết do TAND tối cao trình thi trước khi trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, TAND tối cao phải gửi đề Chính phủ cho ý kiến. Cũng theo khoản 6 Điều 105 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 (sửa đổi, bổ sung 2020) quy định đối với hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết của Hội đồng Thẩm phán TAND tối cao, nếu Bộ trưởng Bộ Tư pháp không nhất trí với nghị quyết thì có quyền báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội để xem xét. Thẩm quyền này thể hiện vai trò của Bộ Tư pháp với tư cách là cơ quan quản lý ngành trong việc đóng góp, xây dựng văn bản quy phạm pháp luật có tính chuyên môn là nghị quyết của Hội đồng Thẩm phán TAND tối cao.

Về phối hợp trong một số hoạt động tư pháp khác, trong công tác giáo dục pháp luật, quy định tại Điều 17 Luật Tổ chức TAND năm 2014, Tòa án có thể phối hợp với Chính phủ trong việc phát huy tác dụng giáo dục của phiên tòa, đồng thời nghiên cứu, đề xuất các chủ trương, chính sách, pháp luật để phòng chống tội phạm. Điều 7 Quy chế phối hợp công tác cũng quy định thêm, Chính phủ phối hợp với TAND tối cao để xây dựng kế hoạch và thực hiện tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật. Ngoài ra, về cơ sở

5 Nghị định số 71/2016/NĐ-CP ngày 01/7/2016 quy định về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 112/2020/NĐ-CP ngày 18/9/2020 về xử lý kỷ luật cán bộ, công chức, viên chức.

6 Bryan A. Garner (ed.), *Black's Law Dictionary*, 9th ed., St. Paul, MN: Thomson Reuters, 2009, tr. 924.

vật chất, Điều 11 Quy chế phối hợp công tác quy định Chính phủ có trách nhiệm đảm bảo cơ sở vật chất, phương tiện làm việc và kinh phí hoạt động của Tòa án thường niên cũng như đột xuất.

Thứ ba, về nội dung kiểm soát giữa quyền hành pháp và quyền tư pháp trong thực hiện quyền tư pháp theo Hiến pháp năm 2013, xuất phát từ nguyên tắc độc lập của Tòa án đã được hiến định, nội dung kiểm soát giữa quyền hành pháp và quyền tư pháp trong thực hiện quyền tư pháp theo Hiến pháp năm 2013 rất mờ nhạt. Nếu như với Chính phủ, Tòa án có thẩm quyền quan trọng để thực hiện kiểm soát quyền lực là xét xử vụ án hành chính, thông qua đó đưa ra phán xét về tính đúng sai của quyết định, hành vi hành chính thì ngược lại, Chính phủ không được trao cho một thẩm quyền cụ thể để kiểm soát hoạt động tư pháp. Hiện nay, vai trò kiểm soát hoạt động tư pháp của Chính phủ chủ yếu được thể hiện thông qua các quy định của pháp luật về quản lý công chức, viên chức và kiểm soát ngân sách hoạt động của ngành Tòa án.

Đối với hệ thống tổ chức Tòa án, Luật Tổ chức TAND năm 2014 quy định hệ thống Tòa án được tổ chức theo đơn vị hành chính lãnh thổ từ cấp huyện trở lên. Điều này dẫn tới Tòa án, đặc biệt là các Tòa án địa phương phải chịu sự chi phối nhất định từ cơ quan hành chính nhà nước cùng cấp. Đối với việc quản lý công chức, viên chức là Thẩm phán và nhân viên Tòa án, Chính phủ với tư cách là cơ quan thực hiện quản lý về cán bộ, công chức, viên chức và công vụ trong các cơ quan nhà nước⁷ có thẩm quyền quyết định đối với chính sách quản lý công chức, viên chức, có vai trò đóng góp ý kiến đối với biên chế nhân sự của Tòa án.

Về sự kiểm soát của Chính phủ đối với ngân sách của Tòa án, Điều 96 Luật Tổ chức TAND năm 2014 quy định kinh phí hoạt động của Tòa án các cấp do Chính phủ trình Quốc hội quyết định sau khi thống nhất với TAND tối cao. Còn theo khoản 3 Điều 11 Quy chế phối hợp công tác, trường hợp đột xuất vì lý do đảm bảo yêu cầu thực hiện chức năng nhiệm vụ thì việc bổ sung kinh phí, đảm bảo cơ sở vật chất của Tòa án thực hiện theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Sở dĩ không xem xét thẩm quyền này thuộc nội dung phối hợp giữa Chính phủ và Tòa án là bởi về cơ bản, dự toán kinh phí hoạt động của Tòa án phải có sự thống nhất với TAND tối cao. Tuy nhiên, vai trò này hầu như không đáng kể bởi quyền quyết định sau cùng vẫn thuộc về Chính phủ. Trường hợp không thống nhất thì TAND tối cao cũng không có cơ chế phối hợp với Chính phủ để điều chỉnh dự toán mà phải trình cho Quốc hội xem xét, quyết định. Vì vậy, thẩm quyền này không thể hiện khía cạnh phối hợp giữa Tòa án với Chính phủ mà chủ yếu là thẩm quyền riêng biệt của Chính phủ để kiểm soát ngân sách hoạt động của ngành Tòa án.

7 Khoản 5 Điều 96 Hiến pháp năm 2013.

2.2. Thực trạng mối quan hệ giữa quyền hành pháp và quyền tư pháp trong thực hiện quyền tư pháp ở Việt Nam hiện nay

2.2.1. Về thực trạng sự phân công giữa cơ quan hành pháp và cơ quan tư pháp trong thực hiện quyền tư pháp

Thứ nhất, số lượng vụ việc đủ điều kiện thi hành án nhưng chưa được thi hành còn tương đối cao, duy trì trên mức 15% những năm gần đây;⁸ đồng thời công tác hướng dẫn về chuyên môn, nghiệp vụ đa phần còn mang tính sự vụ, chưa giải quyết được vướng mắc của chấp hành viên khi tác nghiệp, dẫn tới ảnh hưởng hiệu quả thi hành bản án của Tòa án trên thực tế.

Thứ hai, hiệu quả giải quyết vụ án hành chính tồn tại một khó khăn nội tại ở chỗ quá phụ thuộc vào ý thức tham gia giải quyết vụ án hành chính của người bị kiện. Thực tế cho thấy, người bị kiện với tư cách lãnh đạo địa phương thường xuyên vắng mặt tại các phiên đối thoại và phiên tòa xét xử⁹, dẫn tới quá trình xét xử tại Tòa bị trì hoãn. Mặt khác, với tư cách là cơ quan, chủ thể trực tiếp ban hành quyết định hành chính, thực hiện hành vi hành chính, người bị kiện hơn hết nắm rõ bản chất chuyên môn cũng như giấy tờ, tài liệu phục vụ cho việc ra quyết định. Những tài liệu này có giá trị chứng cứ quan trọng chứng minh cho yêu cầu của người khởi kiện, song hầu như rất khó được người bị kiện cung cấp hoặc cung cấp đầy đủ nếu đó là chứng cứ bất lợi. Đây cũng là một trong những nguyên nhân dẫn tới tỉ lệ giải quyết vụ án hành chính thường thấp và đặc biệt thấp trong những năm trở lại đây.¹⁰

Thứ ba, việc áp dụng quy định của Luật Tố tụng hành chính 2015 đối với yêu cầu giao nộp tài liệu, chứng cứ của Tòa án còn chưa hiệu quả. Pháp luật về tố tụng của Việt Nam luôn quy định về thẩm quyền của Tòa án yêu cầu cơ quan, tổ chức giao nộp tài liệu chứng cứ để phục vụ công tác giải quyết vụ án. Tuy nhiên trong nhiều vụ án, đặc biệt là vụ án hành chính, có tình trạng nhiều Tòa án do không muốn “đụng chạm”¹¹ đến cơ quan nhà nước khác nên không ra quyết định yêu cầu cung cấp tài liệu, chứng cứ mà để cho

8 Về vụ việc, theo Báo cáo số 387/BC-CP ngày 9/10/2021 của Chính phủ về công tác thi hành án năm 2021, tổng số việc có điều kiện thi hành là 652.177 việc, đã thi hành xong là 494.505 việc, đạt 75,82%. Theo Báo cáo số 403/BC-CP ngày 11/10/2022 của Chính phủ về công tác thi hành án năm 2022, tổng số việc có điều kiện thi hành là 653.719 việc, đã thi hành xong là 539.290 việc, đạt 82,5%. Theo Báo cáo số 544/BC-CP ngày 12/10/2023 của Chính phủ về công tác thi hành án năm 2023, tổng số việc có điều kiện thi hành là 691.593 việc, đã thi hành xong là 575.667 việc, đạt 83,24%.

9 Theo Báo cáo số 54/BC-BTP ngày 29/01/2024 của Bộ Tư pháp về tình hình chấp hành pháp luật tố tụng hành chính và kết quả thi hành án hành chính; trong năm 2023, trên tổng số 5758 quyết định hành chính, hành vi hành chính bị kiện có tới 1.532 vụ việc không có người đại diện hoặc người được ủy quyền của người bị kiện tham gia phiên Tòa.

10 Năm 2021, tỉ lệ vụ án hành chính đã giải quyết đạt tỉ lệ 53,1%; năm 2022 là 72,6% và năm 2023 là 75,07%.

11 Chương trình Phát triển Liên hiệp quốc (UNDP), “Báo cáo khảo sát Thực trạng Quản lý hành chính Tòa án nhân dân địa phương ở Việt Nam”, <https://moj.gov.vn/tctcl/tintuc/Lists/MotSoKetQuaSanPhamCuaDuAn/Attachments/29/Bao%20cao%20Quan%20li%20Toa%20an.pdf>, truy cập ngày 22/6/2025.

đương sự tự mình thu thập. Mặt khác, một số trường hợp mặc dù đã có quyết định yêu cầu cung cấp tài liệu, chứng cứ của Tòa án nhưng các cơ quan nhà nước vẫn không cung cấp hoặc chấp hành không đúng thời hạn,¹² gây ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động xét xử của Tòa án.

2.2.2. Về thực trạng sự phối hợp giữa cơ quan hành pháp và cơ quan tư pháp trong thực hiện quyền tư pháp

Thứ nhất, hiệu quả trong hoạt động thi hành án hành chính còn chưa cao. So sánh với hoạt động thi hành án dân sự trong năm 2023, tỷ lệ việc đã thi hành xong lên tới 83,24%, cao hơn rất nhiều so với con số chỉ 41,93% trong hoạt động thi hành án hành chính.¹⁵ Một trong những nguyên nhân chính của thực trạng kể trên xuất phát từ ý thức chấp hành bản án, quyết định trong vụ án hành chính của người đứng đầu và các cán bộ, công chức cơ quan hành chính nhà nước còn hạn chế.¹³ Trong trường hợp người phải thi hành án không tự nguyện thi hành, Tòa án cấp sơ thẩm có quyền ra quyết định buộc thi hành án hành chính. Tuy nhiên, vì không có thẩm quyền cưỡng chế thi hành cho nên nếu người có thẩm quyền cố tình trì hoãn thì việc thi hành án của cơ quan thi hành án hành chính trở nên khó khăn, kéo dài.

Thứ hai, vai trò của Tòa án trong phối hợp với cơ quan thi hành án dân sự cũng không thực sự rõ nét khi không được trao một quyền năng cụ thể để thúc đẩy quá trình thi hành án hành chính diễn ra nhanh hơn mà chủ yếu là theo dõi, tiếp nhận các văn bản giải quyết. Thực trạng này đã ảnh hưởng nghiêm trọng đến giá trị và hiệu lực điều chỉnh của bản án, quyết định trong vụ án hành chính mà Tòa đã tuyên. Để khắc phục, Chính phủ ban hành Nghị định số 71/2016/NĐ-CP để xử lý trách nhiệm đối với người không thi hành bản án, quyết định của Tòa án. Mặc dù đã đạt được một số hiệu quả trong áp dụng thực tế, tuy nhiên trong Báo cáo số 97/BC-BTP ngày 10 tháng 5 năm 2022 tổng kết 05 năm thi hành Nghị định số 71/2016/NĐ-CP, nhìn chung hoạt động thi hành án hành chính vẫn tồn tại nhiều khó khăn, vướng mắc.¹⁴

12 Theo Báo cáo số 54/BC-BTP ngày 29/01/2024 của Bộ Tư pháp về tình hình chấp hành pháp luật tố tụng hành chính và kết quả thi hành án hành chính; trong năm 2023, trên tổng số 3.915 vụ việc có yêu cầu cung cấp tài liệu, chứng cứ của Tòa án, có tới 941 vụ việc (24,06%) cung cấp không đúng thời hạn và có 53 vụ việc (1,35%) mà các cơ quan được yêu cầu không cung cấp tài liệu, chứng cứ.

13 Lê Việt Sơn, *Thi hành án hành chính ở Việt Nam – Lý luận và thực tiễn*, Luận án tiến sĩ Luật học, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh, 2021, tr. 148.

14 Một trong những hạn chế của Nghị định số 71/2016/NĐ-CP gây khó khăn trong thực tiễn áp dụng là quy định chưa rõ ràng về trách nhiệm theo dõi của cơ quan THADS và xử lý hành vi không thi hành án. Bên cạnh đó, phạm vi bản án, quyết định thuộc trách nhiệm theo dõi cũng chưa thống nhất giữa Nghị định số 71/2016/NĐ-CP và Luật Tố tụng hành chính, trong khi thời hạn thực hiện một số thủ tục lại thiếu tính khả thi. Đồng thời, khái niệm “cố ý” trong hành vi chậm hoặc không thi hành án chưa được làm rõ, dẫn đến lúng túng trong xử lý. Ngoài ra, việc thiếu chế tài xử phạt hành chính và bất cập trong quy định xử lý kỷ luật cũng làm giảm hiệu quả áp dụng Nghị định số 71/2016/NĐ-CP trên thực tế.

Thứ ba, việc áp dụng quy định của Luật Tổ tụng hành chính 2015 đối với yêu cầu giao nộp tài liệu, chứng cứ của Tòa án còn chưa hiệu quả. Pháp luật về tố tụng của Việt Nam luôn quy định về thẩm quyền của Tòa án yêu cầu cơ quan, tổ chức giao nộp tài liệu chứng cứ để phục vụ công tác giải quyết vụ án. Tuy nhiên trong nhiều vụ án, đặc biệt là vụ án hành chính, có tình trạng nhiều Tòa án do không muốn “đụng chạm”¹⁵ đến cơ quan nhà nước khác nên không ra quyết định yêu cầu cung cấp tài liệu, chứng cứ mà để cho đương sự tự mình thu thập. Mặt khác, một số trường hợp mặc dù đã có quyết định yêu cầu cung cấp tài liệu, chứng cứ của Tòa án nhưng các cơ quan nhà nước vẫn không cung cấp hoặc chấp hành không đúng thời hạn,¹⁶ gây ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động xét xử của Tòa án.

2.2.3. Về thực trạng sự kiểm soát giữa cơ quan hành pháp và cơ quan tư pháp trong thực hiện quyền tư pháp

Thứ nhất, sự chi phối của cơ quan hành chính nhà nước về mặt Đảng cùng với việc thẩm phán ở Việt Nam được bổ nhiệm và hoạt động theo nhiệm kỳ dẫn tới vị thế của thẩm phán hầu như rất “mong manh”. Để hạn chế tình trạng phụ thuộc vào cơ quan nhà nước ở địa phương, năm 2023, TAND tối cao trong dự thảo Luật Tổ chức TAND sửa đổi đã đề xuất đổi tên TAND cấp tỉnh, huyện thành TAND phúc thẩm và TAND sơ thẩm. Đề xuất này theo lãnh đạo TAND tối cao là phù hợp với Nghị quyết số 27-NQ/TW, góp phần thực hiện nguyên tắc độc lập xét xử và nâng cao địa vị pháp lý của Tòa án. Mặc dù đề xuất trên đã không được tán thành, tuy nhiên những sự đóng góp như trên là cần thiết cho sự phát triển và đổi mới triệt để hệ thống Tòa án trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay.

Thứ hai, mặc dù có thẩm quyền thống nhất quản lý biên chế, tuy nhiên, nhằm đảm bảo tính độc lập của Tòa án, xu hướng hiện nay là hạn chế sự tác động của Chính phủ đối với vai trò này. Cụ thể, mặc dù có quy định nhưng Luật Tổ chức TAND năm 2014 chỉ đề cập rất chung chung rằng Chính phủ có quyền cho ý kiến về biên chế của ngành Tòa án. Tuy nhiên, chủ yếu việc nghiên cứu, xây dựng và đề nghị chỉ tiêu biên chế hoàn toàn thuộc về Chánh án TAND tối cao. Trong trường hợp đề nghị của Chánh án TAND tối cao về biên chế có sự khác biệt về ý kiến với Chính phủ thì cũng không có cơ chế để Chính phủ can thiệp; do đó có thể nói ý kiến của Chính phủ đối với vấn đề này chỉ chủ yếu mang tính tham khảo. Về việc quy định chức danh, ngạch, bậc công chức Tòa án cũng thuộc về thẩm quyền của Quốc hội, việc

15 Chương trình Phát triển Liên hiệp quốc (UNDP), *tdđ*.

16 Theo Báo cáo số 54/BC-BTP ngày 29/01/2024 của Bộ Tư pháp về tình hình chấp hành pháp luật tố tụng hành chính và kết quả thi hành án hành chính; trong năm 2023, trên tổng số 3.915 vụ việc có yêu cầu cung cấp tài liệu, chứng cứ của Tòa án, có tới 941 vụ việc (24,06%) cung cấp không đúng thời hạn và có 53 vụ việc (1,35%) mà các cơ quan được yêu cầu không cung cấp tài liệu, chứng cứ.

quản lý, tuyển chọn, nâng ngạch thẩm phán được giao về cho TAND tối cao; Chính phủ chỉ đóng vai trò là cơ quan ban hành chính sách quản lý đối với đội ngũ cán bộ, công chức nói chung, trong đó có ngành Tòa án. Điều này cho thấy, mặc dù được giao nhiệm vụ thống nhất quản lý nhà nước về công chức nhưng thẩm quyền của Chính phủ trên thực tế đã bị thu hẹp đi rất nhiều.

3. Một số kiến nghị hoàn thiện

Để những giải pháp đưa ra là thiết thực, có hiệu quả, việc hoàn thiện mối quan hệ giữa quyền hành pháp và quyền tư pháp trong thực hiện quyền tư pháp có hiệu quả trong thực tế, nhất thiết phải tuân thủ những quan điểm định hướng có tính nguyên tắc, bao gồm: (i) phải được đặt dưới sự lãnh đạo toàn diện của Đảng Cộng sản Việt Nam; (ii) gắn với mục tiêu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa; (iii) gắn với đổi mới nhận thức về quyền tư pháp ở Việt Nam hiện nay và (iv) gắn với đảm bảo tính độc lập của quyền tư pháp. Trên cơ sở những quan điểm định hướng đã có, nhóm tác giả đề xuất một số giải pháp hoàn thiện quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa quyền hành pháp và quyền tư pháp trong thực hiện quyền tư pháp ở Việt Nam hiện nay:

Thứ nhất, trong hoạt động phân công giữa quyền hành pháp và quyền tư pháp trong thực hiện quyền tư pháp: hiện nay, pháp luật đã trao cho Tòa án chế tài để xử lý những trường hợp cơ quan, tổ chức, cá nhân cản trở hoạt động xác minh, thu thập chứng cứ.¹⁷ Tuy nhiên, nhóm tác giả cho rằng mức xử phạt như hiện nay vẫn còn rất thấp, chưa đủ sức răn đe. Do đó, cần thiết phải quy định chế tài ở mức phạt tiền cao hơn, kết hợp với hình thức xử phạt bổ sung buộc cơ quan, tổ chức, cá nhân cung cấp tài liệu, chứng cứ phục vụ xét xử (với điều kiện không thuộc lĩnh vực bí mật nhà nước). Đối với nhóm đối tượng là cơ quan nhà nước có thẩm quyền, nhóm tác giả đề xuất có thể quy định cho Tòa án trong vụ việc có quyền kiến nghị với cơ quan quản lý cấp trên trực tiếp xử lý kỷ luật đối với người đứng đầu cơ quan nhà nước có hành vi cản trở hoạt động thu thập chứng cứ của Tòa án. Đối với hạn chế trong vai trò quản lý các hoạt động hỗ trợ tư pháp của Chính phủ, giải pháp đặt ra trong Nghị quyết 49-NQ/TW là thực hiện xã hội hóa hoạt động hỗ trợ tư pháp, huy động các nguồn lực trong xã hội, khắc phục những thiếu hụt về điều kiện thực hiện hỗ trợ tư pháp. Do đó, nhóm tác giả kiến nghị các cơ quan chức năng cần sớm xây dựng và hoàn thiện một văn bản quy phạm pháp luật đóng vai trò là đầu mối thống nhất quy định về xã hội hóa hoạt động hỗ trợ tư pháp. Song song với đó, cần nâng cao hơn nữa vai trò và hiệu quả quản lý của Chính phủ, Bộ Tư pháp đối với các hoạt động hỗ trợ tư pháp.

17 Điều 18 Pháp lệnh số 02/2022/UBTVQH15 ngày 18/8/2022 do Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành về Xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi cản trở hoạt động tố tụng.

Thứ hai, trong hoạt động phối hợp giữa quyền hành pháp và quyền tư pháp trong thực hiện quyền tư pháp, quan trọng nhất là cần tăng cường hiệu quả hoạt động thi hành án hành chính để nâng cao giá trị bản án, quyết định của Tòa trong vụ án hành chính. Hiện nay, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 71/2016/NĐ-CP ngày 01 tháng 7 năm 2016 quy định thời hạn, trình tự, thủ tục thi hành án hành chính và xử lý trách nhiệm đối với người không thi hành bản án, quyết định của Tòa án. Tổng kết 05 năm áp dụng, ngoài những kết quả đạt được thì quá trình triển khai thực hiện Nghị định còn nhiều khó khăn, vướng mắc cần khắc phục. *Một là*, hiện nay, rất nhiều trường hợp khi thi hành quyết định của Tòa án vì chưa có quy định của pháp luật chuyên ngành về quản lý hành chính đối tượng là cán bộ, công chức trong việc thi hành án hành chính dẫn tới sự lúng túng trong tổ chức thi hành bản án, quyết định của Tòa án. Do đó, cần bổ sung nhóm quy định về quản lý hành chính đối với việc thi hành bản án, quyết định của Tòa án trong vụ án hành chính hoặc ít nhất trong thời gian ngắn các cơ quan cần có văn bản quy chế nội bộ làm cơ sở cho hoạt động thi hành án hành chính. *Hai là*, nhằm áp dụng thống nhất pháp luật, cần có văn bản hướng dẫn hoặc quy định rõ như thế nào hành vi cố ý không chấp hành án của người phải thi hành án. Trong thực tế, người phải thi hành án là người có chức vụ, quyền hạn, vì vậy không khó để người đó có thể tự linh hoạt lịch trình công tác như một lý do chính đáng để “né tránh” việc thi hành án. Do đó, xét đến hành vi cố ý hay không của người phải thi hành án có thể cần nhắc xem xét đến tính thiện chí của họ trong việc thi hành bản án, quyết định của Tòa án. *Ba là*, do đã ban hành từ năm 2016 cho nên hiện nay, một số hình thức xử lý kỷ luật trong Nghị định số 71/2016/NĐ-CP không còn tương thích với Nghị định số 112/2020/NĐ-CP¹⁸ và Nghị định số 71/2023/NĐ-CP. Vì vậy, cần sửa đổi, bổ sung để “đảm bảo áp dụng thống nhất pháp luật”.¹⁹ Như đã nói, giá trị của bản án, quyết định của Tòa án phụ thuộc vào hiệu quả của việc thi hành án, trong đó đặc biệt là thi hành án hành chính. Việc sửa đổi, bổ sung một số quy định còn vướng mắc về thi hành án hành chính của người phải thi hành án không chỉ khắc phục những hạn chế trong hoạt động quản lý của Chính phủ mà còn giúp nâng cao hiệu quả hoạt động xét xử, đặc biệt là xét xử vụ án hành chính của Tòa án.

Thứ ba, trong hoạt động kiểm soát giữa quyền hành pháp và quyền tư pháp trong thực hiện quyền tư pháp, để nâng cao mối quan hệ kiểm soát

18 Nghị định số 112/2020/NĐ-CP ngày 18/9/2020 quy định về xử lý kỷ luật cán bộ công chức, viên chức.

19 Nguyễn Thanh Nam, “Bộ Tư pháp báo cáo Chính phủ kết quả sơ kết 05 năm triển khai thi hành Nghị định số 71/2016/NĐ-CP ngày 01/7/2016 quy định thời hạn, trình tự, thủ tục thi hành án hành chính và xử lý trách nhiệm đối với người không thi hành bản án, quyết định của Tòa án”, *Cổng thông tin điện tử Tổng cục Thi hành án dân sự - Bộ Tư pháp*, ngày 06/06/2022, https://thads.moj.gov.vn/noidung/tintuc/lists/thongtinchung/view_detail.aspx?itemid=1306, truy cập ngày 4/12/2024.

nhưng vẫn đảm bảo tính độc lập của quyền tư pháp, giải pháp khả dĩ nhất là hoàn thiện quy định của pháp luật về thẩm quyền của Chính phủ trong việc thống nhất quản lý về biên chế trong hệ thống cơ quan nhà nước. Hiện nay, cần hoàn thiện quy định của pháp luật theo hướng tăng cường vai trò của Chính phủ đối với tổ chức biên chế của hệ thống Tòa án; cân nhắc việc giao thẩm quyền xây dựng tổ chức biên chế cho Chính phủ để trình Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định sau khi thống nhất với Chánh án TAND tối cao.²⁰ Với hướng quy định này, Chính phủ mới thực sự đóng vai trò là cơ quan thống nhất quản lý nhà nước về biên chế, công chức, có cơ chế kiểm soát hữu hiệu hoạt động của Tòa án. Ngược lại, vai trò của Chánh án TAND tối cao trong quản lý ngành cũng không mờ nhạt như Chính phủ ở thời điểm hiện tại mà vẫn có sự tác động quan trọng thông qua sự thống nhất ý chí đối với đề nghị của Chính phủ. Có như vậy, Chính phủ mới thực sự có một cơ chế hiệu quả để kiểm soát Tòa án nhưng vẫn đảm bảo đến tính độc lập trong hoạt động của hệ thống Tòa án. ●

Tài liệu tham khảo

- [1] Nguyễn Đăng Dung, Đặng Minh Tuấn, Vũ Công Giao (Đồng chủ biên), *Giáo trình Luật Hiến pháp Việt Nam (tái bản lần thứ nhất)*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, 2023 [trans: Nguyen Dang Dung, Dang Minh Tuan, Vu Cong Giao (2023), *Textbook on the Constitution of Vietnam (First Edition)*, Hanoi National University Publishing House, 2012]
- [2] Nguyễn Minh Đoan, “Thực hiện quyền lực nhà nước ở Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, No. 08, 2022 [trans: Nguyen Minh Doan, “The Exercise of State Power in Vietnam”, *Journal of Legislative Studies*, No. 08, 2022]
- [3] Bryan A. Garner (ed.), *Black’s Law Dictionary*, 9th ed., St. Paul, MN: Thomson Reuters, 2009
- [4] Nguyễn Thị Huyền, “Hoạt động kiểm soát giữa quyền tư pháp và quyền hành pháp trong thực hiện quyền lực nhà nước”, *Tạp chí Quản lý nhà nước*, số 05, 2020 [trans: Nguyen Thi Huyen, “The Control Activities Between the Judicial and Executive Powers in the Exercise of State Power”, *Journal of State Management*, No. 5, 2020]
- [5] Nguyễn Thanh Nam, “Bộ Tư pháp báo cáo Chính phủ kết quả sơ kết 05 năm triển khai thi hành Nghị định số 71/2016/NĐ-CP ngày 01/7/2016 quy định thời hạn, trình tự, thủ tục thi hành án hành chính và xử lý trách nhiệm đối với người không thi hành bản án, quyết định của Tòa án”, *Cổng thông tin điện tử Tổng cục Thi hành án dân sự - Bộ Tư pháp*, ngày 06/06/2022 [trans: Nguyen Thanh Nam, “The Ministry of Justice reports to the Government on the results of the five-year review of the Implementation of Decree No. 71/2016/ND-CP dated July 1, 2016, regulating the time limit, order, and procedure for the enforcement of administrative Judgments and Handling responsibilities for individuals who fail to execute Court Judgments and decisions”, *Electronic portal of the General Department of Civil Judgment Enforcement - Ministry of Justice*, June 6, 2022]
- [6] Lê Việt Sơn, *Thi hành án hành chính ở Việt Nam – Lý luận và thực tiễn*, Luận án tiến sĩ Luật học, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh, 2021 [trans: Le Viet Son, *Administrative Judgment Enforcement in Vietnam – Theory and Practice*, PhD Thesis in Law, Ho Chi Minh City University of Law, 2021]

20 Thực tế cơ sở đề xuất của nhóm tác giả dựa trên quy định tương tự đã từng có trong Hiến pháp 1980 và Luật Tổ chức Tòa án nhân 1981. Tuy nhiên đề xuất trên đã phát triển thêm một bước khi không trao trọn vẹn thẩm quyền quyết định biên chế cho Chính phủ, Bộ Tư pháp như Hiến pháp 1980 mà đề nghị phải có sự thông qua của Ủy ban thường vụ Quốc hội và sự thống nhất với Chánh án TANDTC.