BẢO ĐẢM MỐI QUAN HỆ GIỮA QUYỀN HÀNH PHÁP VÀ QUYỀN TƯ PHÁP TRONG THỰC HIỆN QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC

NGUYỄN THỊ HUYỀN*

Điều 2 Hiến pháp năm 2013: "Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp". Nguyên tắc này thể hiện mối quan hệ giữa các nhánh quyền lực trong thực hiện quyền lực nhà nước ở Việt Nam. Bài viết làm rõ một số nội dung cơ bản liên quan tới quyền hành pháp và quyền tư pháp, luận giải mối quan hệ giữa quyền hành pháp và quyền tư pháp, trên cơ sở đó đưa ra các quan điểm bảo đảm mối quan hệ giữa hai nhánh quyền này trong thực hiện quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay.

Từ khóa: Quyền hành pháp; quyền tư pháp; mối quan hệ giữa quyền hành pháp và quyền tư pháp; quan điểm.

Article 2 of the 2013 Constitution states "State power is unified with assignment and coordination among agencies in the exercise of legislative, executive and judicial powers". This principle reflects the relationship between branches of power in the exercise of the state power in Vietnam. The article clarifies fundamental issues related to executive and judicial powers, explaining the relationship between executive and judicial powers, providing viewpoints to ensure the relationship between these two branches of power in the exercise of the state power in Vietnam at present.

Key words: Executive power; judicial power; relationship between executive and judicial powers; viewpoints.

NGÀY NHẬN: 08/11/2019 NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 06/12/2019 NGÀY DUYỆT: 10/01/2020

Theo tinh thần của *Hiến pháp* năm 2013, mối quan hệ giữa quyền hành pháp (QHP) và quyền tư pháp (QTP) trong thực hiện quyền lực nhà nước ở Việt Nam là quan hệ phân công, phối hợp và kiểm soát việc thực thi QHP và QTP do cơ quan hành pháp và cơ quan tư pháp thực hiện, bảo đảm quyền lực nhà nước là thống nhất; thực hiện QHP, QTP đúng pháp luật, có hiệu lực, hiệu quả; xử lý nghiêm minh, kịp thời mọi vi phạm pháp luật; thực hiện và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của các cá nhân và tổ chức trong xã hội.

1. Thực trạng mối quan hệ giữa quyền hành pháp và quyền tư pháp trong thực hiện quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay

Hiện nay, việc xác lập mối quan hệ quyền lực giữa hành pháp (Chính phủ) và tư pháp

* *ThS, Trường Đại học Hồng Đức - Thanh Hóa*

(Tòa án nhân dân) dựa trên quy định của *Hiến pháp* năm 2013, *Luật Tổ chức Tòa án nhân dân* (TAND) năm 2014, *Luật Tổ chức Chính phủ* năm 2015, *Luật Tố tụng hành chính* năm 2015 và Quy chế phối hợp công tác được ban hành bởi Nghị quyết liên tịch số 15/NQLT/CP-TANDTC-VKSNDTC ngày 31/3/2010 giữa Chính phủ, TAND tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

- Về phương diện phân công giữa cơ quan hành pháp và cơ quan tư pháp trong việc tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước.

Điều 94 *Hiến pháp* năm 2013 quy định: "Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội". Quy định này đã khái quát tính chất, vị trí và chức năng của Chính phủ với một điểm mới là nhấn mạnh đến QHP của Chính phủ. Với chức năng thực hiện QHP, Chính phủ thực hiện việc hoạch định và điều hành chính sách quốc gia, tổ chức thực hiện *Hiến pháp* và pháp luật để duy trì và bảo vệ trật tự công cộng, bảo vệ lợi ích quốc gia, bảo vệ quyền con người, quyền công dân.

Bên cạnh đó, khoản 1 Điều 102 *Hiến pháp* năm 2013 quy định: "Tòa án nhân dân là cơ quan xét xử của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp". Quy định này đề cao trách nhiệm của TAND trong việc thực hiện QTP; công bằng và công lý của một quốc gia thể hiện tập trung nhất ở quyền xét xử của Tòa án. TAND có nhiệm vụ bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ XHCN, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân. Sự phân công này tiếp tục được cụ thể hóa ở chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan theo *Luật Tổ chức Chính phủ* năm 2015 và *Luật Tổ chức Tòa án* năm 2014.

Như vậy, sự phân công giữa cơ quan hành pháp và cơ quan tư pháp trong việc tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước như trên vừa bảo đảm tính thống nhất, vừa bảo đảm tính phối hợp và kiểm soát lẫn nhau, trên cơ sở hướng tới sự cân bằng và bảo đảm sự thông suốt của quyền lực.

- Về phương diện phối hợp giữa cơ quan hành pháp và cơ quan tư pháp trong việc tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước.

Sự phối hợp giữa cơ quan thực hiện QHP và QTP được quy định tại Nghị quyết liên tịch số 15/NQLT/CP-TANDTC-VKSNDTC ngày 31/03/2010 của Chính phủ, TAND tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao ban hành Quy chế phối hợp công tác giữa Chính phủ với TAND tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Theo đó, các cơ quan này thực hiện phối hợp trong việc xây dựng Chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội; trong công tác phòng, chống tội phạm và vi phạm pháp luật; trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật; công tác trao đổi, cung cấp thông tin; công tác đào tạo cán bộ; hợp tác quốc tế; trong việc bảo đảm cơ sở vật chất, phương tiện làm việc, kinh phí hoạt động của TAND, Viện Kiểm sát nhân dân...

Sau 8 năm thực hiện Quy chế phối hợp công tác đã đạt một số kết quả cụ thể như: các dự án luật mà Chính phủ chủ trì xây dựng đều có tham khảo ý kiến của Tòa án và ngành Tòa án luôn tích cực tham gia, nhất là với một số luật nhằm tháo gỡ khó khăn trong phát triển kinh tế - xã hội có những nội dung thuộc phạm vi hướng dẫn của Tòa án như giải quyết nợ xấu, khắc phục nợ đọng bảo hiểm... Dựa trên thực tiễn xét xử, Tòa án cũng có nhiều kiến nghị, góp ý về việc xây dựng cơ chế, chính sách, phòng, chống tội phạm. Trong các phiên họp thường kỳ, Chính phủ mời Chánh án TAND tối cao tham dự, đồng thời tạo điều kiện, hỗ trợ ngành Tòa án trong đào tạo nguồn nhân lực, xây dựng Học viện Tòa án. Tòa án đã tham gia cùng Chính phủ xử lý giải quyết khiếu nại đông người kéo dài; tham gia hoàn thiện hệ thống pháp luật. Đánh giá về công tác phối hợp giữa Chính phủ và Tòa án, Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Xuân Phúc nêu rõ: "Có thể nói, công tác phối hợp giữa

Tòa án và Chính phủ được tiến hành thường xuyên, chặt chẽ, hiệu quả, nhất là trong thi hành án dân sự, xây dựng pháp luật, hướng dẫn pháp luật, công tác tương trợ tư pháp...[1].

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được vẫn còn tồn tại một số hạn chế, cụ thể: ngành Tòa án còn gặp khó khăn về cơ sở vật chất, nhiều trụ sở tòa án xuống cấp, vẫn còn 35 đơn vị TAND cấp huyện chưa có trụ sở, phải đi thuê địa điểm để làm việc[2]. Bên cạnh đó, đời sống, thu nhập của thẩm phán, cán bộ Tòa án còn hạn chế. Để khắc phục những bất cập này, trong thời gian tới, Chính phủ và TAND tối cao phải có sự phối hợp thường xuyên, chặt chẽ hơn, đặc biệt là trong giải quyết những vấn đề liên quan đến cơ sở vật chất và chế độ, chính sách cho cán bộ ngành Tòa án.

- Về phương diện kiểm soát giữa cơ quan hành pháp và cơ quan tư pháp trong việc tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước.

Hiện nay, về mặt pháp lý, Tòa án hầu như không có sự lệ thuộc vào Chính phủ, vì vậy, khả năng kiểm soát của Chính phủ đối với Tòa án không cao. Tuy nhiên, ở chừng mực nhất định, Chính phủ có thể kiểm soát cơ quan thực hiện QTP thông qua kiểm soát việc thu chi tài chính, ngân sách phục vụ cho hoạt động tư pháp. Vì nguồn ngân sách của ngành Tòa án chỉ dựa vào ngân sách nhà nước do Quốc hội phân bổ nên không loại trừ khả năng ngành Tòa án thiếu hụt ngân sách do những khoản chi không lường trước hoặc không được lập kế hoạch tốt, vì vậy, ngành Tòa án có thể sẽ lại phải đề nghị Chính phủ bổ sung ngân sách.

Đối với chiều kiểm soát ngược lại, có thể thấy, hoạt động kiểm soát quyền lực từ cơ quan tư pháp đối với cơ quan thực hiện QHP nói chung chủ yếu được nhận diện thông qua hoạt động xét xử các vụ án hành chính; đối với các khiếu kiện quyết định hành chính hay hành vi hành chính của các cơ quan hành chính nhà nước. Theo đó, thực tế cho thấy hoạt động của Tòa hành chính bước đầu đã tạo ra cơ chế kiểm soát có hiệu quả, nâng cao tính pháp chế trong hoạt động của bộ máy nhà nước, bảo đảm các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Trong quá trình xét xử, Tòa hành chính có thể xem xét tính hợp pháp của các văn bản mang tính pháp quy của các cơ quan nhà nước, nếu văn bản đó là nguyên nhân của những quyết định hành chính bất hợp pháp bị khiếu kiện thì kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoặc hủy bỏ...

2. Bảo đảm mối quan hệ giữa quyền hành pháp và quyền tư pháp trong thực hiện quyền lực nhà nước ở Việt Nam

Trên cơ sở thực trạng đã phân tích ở trên, để phát huy hiệu quả mối quan hệ giữa QHP và QTP nói riêng, quyền lực nhà nước nói chung, theo tác giả, trong quá trình xác lập cũng như thực thi mối quan hệ giữa hai nhánh quyền này, cần thực hiện nhất quán một số quan điểm sau:

Thứ nhất, trong quan hệ giữa QHP và QTP phải bảo đảm nguyên tắc "quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp" trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

Trong số các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, đây là nguyên tắc mang tính chính trị - pháp lý quan trọng, là cơ sở để vận hành quyền lực nhà nước, bảo đảm quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, nhân dân là chủ thể tối cao của quyền lực nhà nước. Tất cả các nhánh quyền từ lập pháp, hành pháp hay tư pháp đều do nhân dân ủy quyền, giao quyền. Mặc dù mỗi nhánh quyền lực có chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền pháp lý khác nhau, nhưng đều hướng đến một mục tiêu chung: phục vụ nhân dân, xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN, xây dựng chế độ XHCN. Phân công quyền lực nhà nước là cơ sở để xác định vị trí pháp lý, nội dung thẩm quyền, phạm vi hoạt động của các cơ quan

trong bộ máy nhà nước. Việc phân công quyền lực là nhu cầu khách quan, là cách thức để giới hạn quyền, làm cho việc nắm giữ và thực thi quyền rõ ràng, minh bạch, tránh lạm quyền. Bản chất của phối hợp quyền lực nhà nước là phương thức, cách thức, lề lối làm việc giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp[3]. Đây là nhân tố thúc đẩy việc thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn của mỗi nhánh quyền lực một cách kịp thời và đầy đủ. Có sự phân công, phối hợp thì phải có sự kiểm soát quyền lực nhà nước. Kiểm soát quyền lực nhà nước để tránh lạm quyền, lộng quyền, bảo đảm quyền lực nhà nước được thực thi một cách hiệu quả nhất.

Như vậy, muốn bảo đảm được mối quan hệ giữa QTP và QHP thì phải bảo đảm được nguyên tắc này để đưa quyền lực nhà nước trở về đúng nghĩa của nó là quyền lực của nhân dân.

Thứ hai, quan hệ giữa QHP và QTP phải bảo đảm nguyên tắc Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo Nhà nước và xã hội.

Việc hiến định vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội trong *Hiến pháp* năm 2013 là tất yếu lịch sử, thể hiện ý chí, nguyện vọng của nhân dân. Bởi nó xuất phát từ bản chất, vai trò, uy tín của Đảng, được nhân dân tin tưởng, lựa chọn và ủy thác. Với vị trí, vai trò chính trị - pháp lý của mình, Đảng thực hiện chức năng lãnh đạo Nhà nước và xã hội, lãnh đạo công tác tổ chức quyền lực nhà nước, trong đó có QHP và QTP. Việc bảo đảm mối quan hệ giữa QHP và QTP nhằm hướng đến thực hiện quyền lực nhà nước một cách hiệu quả nhất, bảo đảm quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Trong quan hệ lãnh đạo cơ quan thực hiện QHP, để bảo đảm cho Chính phủ thực hiện được các chức năng quản lý và thực hiện tốt các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại của Nhà nước, bảo vệ quyền tự do dân chủ của công dân đã được *Hiến pháp* quy định, đồng thời bảo đảm sự phát triển bền vững của quốc gia, phòng, chống tệ nạn quan liêu, tham nhũng, sự thoái hóa biến chất của một bộ phận cán bộ, đảng viên trong bộ máy Chính phủ, Đảng tập trung lãnh đạo xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN. Đảng lãnh đạo công tác kiểm tra, thanh tra, giám sát hoạt động của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, cán bộ, công chức, viên chức, đảng viên hoạt động trong cơ quan Chính phủ. Bên cạnh đó, Đảng chú trọng lãnh đạo công tác tổ chức và hoạt động kiểm soát quyền lực hành pháp trên các phương diện: lãnh đạo chính trị (quyết định các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của cơ chế kiểm soát quyền lực hành pháp, quyết định các phương hướng chính trị trong hoạt động của các thiết thể tham gia kiểm soát quyền lực hành pháp); lãnh đạo công tác tổ chức (tổ chức cán bộ, công tác đào tạo, bồi dưỡng, quyết định chế độ làm việc...); lãnh đạo tư tưởng (thông qua giáo dục, tuyên truyền đường lối, chính sách của Đảng cho cán bộ và nhân dân, nâng cao nhận thức về trách nhiệm, thẩm quyền, quán triệt quan điểm của Đảng về kiểm soát quyền lực hành pháp).

Tương tự, đối với cơ quan thực hiện QTP, Đảng lãnh đạo cơ quan thực hiện QTP là nội dung rất quan trọng nhằm mục đích: *Một là*, bảo đảm hoạt động của các cơ quan tư pháp theo đúng đường lối chính trị, kiên định đi theo định hướng XHCN, giữ vững bản chất tốt đẹp của Nhà nước ta là Nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. *Hai là*, bảo đảm phát huy đầy đủ vị trí, vai trò của các cơ quan tư pháp để hoàn thành chức năng, nhiệm vụ theo luật định, duy trì và bảo vệ nền pháp chế XHCN, vì sự công bằng, dân chủ và nghiêm minh trong tổ chức thi hành pháp luật. Đảng lãnh đạo các cơ quan thực hiện QTP có nội dung toàn diện: lãnh đạo về chính trị, tư tưởng; về tổ chức, cán bộ; về định hướng công tác. Đảng

lãnh đạo các cơ quan thực hiện QTP thông qua việc định ra các nguyên tắc, quan điểm lớn làm cơ sở xây dựng tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp; vạch ra đường lối, định hướng trong các lĩnh vực hoạt động của các cơ quan thực hiện QTP.

Như vậy, hiệu quả công tác lãnh đạo của Đảng sẽ là cơ sở hoàn thiện tổ chức, hoạt động của Chính phủ, Tòa án cũng như việc hoàn thiện mối quan hệ giữa hai cơ quan này. Mặt khác, khi Chính phủ, Tòa án thực hiện tốt chức năng của mình và phối hợp nhịp nhàng với nhau để đem lại hiệu quả trong thực thi quyền lực nhà nước sẽ là cơ sở quan trọng để tiếp tục khẳng định, bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng cầm quyền đối với Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

Thứ ba, quan hệ giữa QHP và QTP phải bảo đảm sự độc lập của Tòa án. Sự bảo đảm tính thượng tôn pháp luật trong xã hội có thực hiện được hay không phụ thuộc vào việc thực hiện QTP. Như đã đề cập, bản chất của QTP là thi hành công lý, đem lại công lý cho người dân. Để đem lại công lý cho người dân, tiêu chuẩn cao nhất để chứng tỏ cho người dân thấy công lý đã được thi hành là việc thực hiện QTP phải bảo đảm tính khách quan. Điều này có nghĩa là khi QTP được thực hiện, Nhà nước sẽ không thiên vị bất kỳ ai, tất cả mọi người đều bình đẳng trước pháp luật. Sự khách quan là điều kiện tất yếu của việc thi hành công lý, nếu QTP không được thực hiện một cách khách quan, công bằng thì người dân sẽ không tin vào cam kết bảo vệ công lý của QTP của Nhà nước. Bên cạnh đó, nếu tính khách quan là yêu cầu tất yếu thể hiện công lý thì tính độc lập lại là điều kiện tiên quyết để QTP có thể vận hành một cách khách quan. Quá trình thi hành công lý, đặc biệt là quá trình xét xử, luôn đụng chạm tới quyền lợi của các bên tham gia tranh chấp cũng như những chủ thể khác có lợi ích và mối quan tâm liên quan. Tất cả các chủ thể này đều tìm cách tác động tới việc thực hiện QTP để bảo vệ quyền và lợi ích của mình. Vì vậy, tính độc lập của QTP có nghĩa là QTP phải được thực hiện chỉ dựa trên cơ sở các chứng cứ khách quan và theo quy định của pháp luật. Nói cách khác, tính độc lập của QTP loại trừ sự can thiệp không chính đáng của bất kỳ cá nhân nào vào hoạt động thực hiện QTP của các cơ quan tư pháp.

Để bảo đảm tính độc lập của QTP thì các cơ quan trong hệ thống tư pháp đều phải độc lập. Bất kỳ cơ quan nào trong hệ thống tư pháp không độc lập cũng đều ảnh hưởng tới tính độc lập của việc thực hiện QTP nói chung. Tuy nhiên, tính chất và mức độ độc lập của từng cơ quan lại phụ thuộc vào đặc điểm vai trò của cơ quan đó trong hệ thống tư pháp. Như trên đã phân tích, Tòa án là cơ quan có vai trò quyết định tới việc thực hiện QTP, là nơi thể hiện tập trung nhất quá trình thực hiện QTP. Chính vì vậy, Tòa án luôn có tính độc lập cao nhất trong hệ thống tư pháp. Tính độc lập của Tòa án được thể hiện gần như tuyệt đối với mục đích cuối cùng là bảo đảm cho từng thẩm phán không thể bị ảnh hưởng bởi bất kỳ yếu tố bên ngoài nào tác động tới hoạt động xét xử của mình. Tính độc lập của Tòa án, vì vậy, luôn được xem xét từ cả góc độ thiết chế và góc độ thể chế. Trong Nhà nước pháp quyền hiện đại, sự độc lập của Tòa án luôn là biểu tượng cho tính độc lập của QTP.

Như vậy, việc thực hiện nhất quán các quan điểm trên sẽ bảo đảm xác lập và thực hiện mối quan hệ giữa QHP và QTP một cách đúng đắn và hiệu quả nhất.❐

Chú thích:

1. *Thủ tướng Chính phủ làm việc với Viện kiểm sát nhân dân tối cao và Tòa án nhân dân tối cao.* https://vkscapcaohcm.gov.vn, ngày 19/04/2018.

2. *Cần sớm hoàn thiện trụ sở các Tòa án theo tinh thần cải cách tư pháp.* http://quochoi.vn, ngày 01/11/2017.

3. Trần Ngọc Đường. *Một số vấn đề về phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực trong xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.* H. NXB Chính trị quốc gia - Sự thật, 2011.