

# CẢI CÁCH TƯ PHÁP CỦA TRUNG QUỐC, NHẬT BẢN, HÀN QUỐC VÀ BÀI HỌC KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

## I. CẢI CÁCH TRONG LĨNH VỰC TƯ PHÁP CỦA TRUNG QUỐC

Hệ thống tư pháp của Trung Quốc bao gồm cả tư pháp hình sự và tư pháp hành chính. Hệ thống tư pháp hình sự được quy định chủ yếu trong Luật HS và Bộ luật TTHS. Trong khi Luật HS đã chính thức được sửa đổi 7 lần trước khi phiên bản hiện hành của Luật này được công bố vào năm 1997 thì việc vận hành của Bộ luật TTHS đã được sửa đổi không phải bằng luật mà bằng các văn bản giải thích và các quy định do TANDTC, VKSNDTC và các cơ quan nhà nước khác ban hành. Hiện nay cả Trung Quốc và thế giới đều đang kêu gọi cải cách cả hệ thống tư pháp hình sự lẫn hành chính ở nước này.

### 1. Các chương trình cải cách tư pháp

Các chương trình cải cách tư pháp ở Trung Quốc vẫn đang tiếp tục diễn ra, đặc biệt kể từ năm 1997. Nhiều tuyên bố quan trọng về định hướng và thứ tự ưu tiên của cải cách đã được Bộ Chính trị của Đảng CSTQ ban hành hoặc thông qua những thông báo chính sách tại Đại hội Đảng CSTQ được tổ chức 5 năm một lần. Ví dụ, tháng 10 năm 2008, đợt cải cách tư pháp hiện tại đã được khởi xướng với việc ban hành Thông tri của Ủy ban chính trị Ban Chấp hành trung ương Đảng CSTQ về việc đẩy mạnh cải cách hệ thống tư pháp và cơ chế làm việc. Phần lớn nội dung của văn bản này được phản ánh trong các kế hoạch cải cách tư pháp do TANDTC và VKSNDTC ban hành (xin xem tóm tắt tại Qin Xudong, 2009).

Trong các thập niên 1980 và 1990, trọng tâm cơ bản của cuộc cải cách tư pháp là xét xử tại tòa và bản án. Với việc ban hành Luật Thẩm phán và Luật Kiểm sát viên năm 1995 và Luật Luật sư năm 1996, trọng tâm cải cách nhắm vào việc chuyên môn hóa đội ngũ thẩm phán, kiểm sát viên và luật sư hành nghề.

Động lực thúc đẩy việc tiến hành cải cách trên diện rộng là nghị quyết của Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ 15 của ĐCSQTQ diễn ra năm 1997 nhằm điều hành đất nước theo pháp luật (Xin Chunying, 2004). Nghị quyết này thúc đẩy chương trình cải cách tư pháp 5 năm lần thứ nhất do TANDTC khởi xướng trong đó đề ra 39 nhiệm vụ cải cách tòa án (Chen Jianfu, 2008, từ trang 155). Năm 2000, VKSNDTC loan báo

chương trình cải cách VKS 3 năm (xem trình bày tại Phần 3 trên).

Năm 2000, sau Đại hội Đảng CSTQ lần thứ 16, các chương trình cải cách tư pháp được mở rộng nhằm cải cách công việc của các cơ quan tư pháp. Đại hội lần thứ 16 của ĐCSQTQ yêu cầu phải xây dựng hệ thống tư pháp xã hội chủ nghĩa công bằng, không thiên vị. Để bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với các chương trình cải cách tư pháp này, Ban Chấp hành trung ương ĐCSQTQ đã thành lập một Tiểu ban lãnh đạo cải cách hệ thống tư pháp trung ương. Cuối năm 2004, Tiểu ban này đã có ý kiến sơ bộ về cải cách hệ thống tư pháp và cơ chế hoạt động của hệ thống tư pháp. Năm 2005, TANDTC ban hành chương trình cải cách tư pháp 5 năm lần thứ hai của mình và VKSNDTC đưa ra ý kiến về tích cực đẩy mạnh chương trình cải cách 3 năm ngành kiểm sát. Một khía cạnh của những cải cách này là tạo ra sự tách biệt rõ ràng hơn giữa chức năng hành chính và chức năng tư pháp. Các cải cách này có mục tiêu nâng cao chuẩn mực chuyên môn của đội ngũ thẩm phán và kiểm sát viên thông qua việc áp dụng kỳ thi tư pháp quốc gia thống nhất (đã trình bày tại Phần 3 và Phần 4), tách biệt các việc thụ lý hồ sơ án, xét xử, thi hành án và các chức năng giám sát của tòa án (đã trình bày tại Phần 5) và cải cách việc xem xét lại lần cuối hình phạt tử hình (sẽ trình bày dưới đây).

Đại hội Đảng CSTQ lần thứ 17 tổ chức năm 2007 nhấn mạnh thêm sự cần thiết phải tăng cường và tiếp tục cải cách hệ thống tư pháp nhằm thiết lập một “hệ thống tư pháp XHCN công bằng, hiệu quả và phù hợp với pháp luật”. Điều này được tiếp nối bằng Thông tri của Ủy ban chính trị Ban Chấp hành trung ương ĐCSQTQ về việc đẩy mạnh cải cách hệ thống tư pháp và cơ chế làm việc, với bốn ưu tiên chính sách chính là: tối ưu hóa việc xây dựng các chức năng tư pháp; thi hành chính sách kết hợp giữa xử lý khoan dung và xử lý nghiêm khắc; tăng cường đội ngũ chính trị pháp lý; và bảo đảm tài chính cho các cơ quan chính trị pháp lý. Các yếu tố chủ yếu của những chính sách này được trình bày dưới đây.

### ***Cải cách tòa án***

Cùng với sự gia tăng số lượng các vụ tranh chấp hành chính và dân sự, các bên tranh chấp càng ngày càng yêu cầu tòa án giải quyết tranh chấp một cách công bằng và kịp thời. Việc báo chí phát hiện một số vụ án hình sự bị xử sai nghiêm trọng với việc kết tội giết người oan do người “bị giết” hóa ra vẫn còn sống đã làm công chúng hết sức lo ngại (Wang Jinqiong, 2010). Sự bất bình ngày càng gia tăng với cách thức

mà tòa án tiến hành xét xử các vụ án dân sự và thương mại, không chỉ do chủ nghĩa cục bộ địa phương và tình trạng tham nhũng phổ biến trong hệ thống tư pháp, dẫn đến nhiều kết cục bất công cũng như đe dọa làm mất đi tính hợp pháp của mục tiêu thực thi công lý theo pháp luật. Vụ án tham nhũng của Hoàng Tùng Hữu, nguyên Phó Chánh án TANDTC, được công khai rộng rãi là một ví dụ minh chứng cho vấn đề này (bất kể những nỗ lực ca ngợi phiên tòa xét xử hay bản án lê thê dành cho phạm nhân này như là một thắng lợi của công cuộc vận động chống tham nhũng) (China.org.cn, 2010). Cải cách tòa án đã và đang diễn ra trong thời kỳ tiếp tục cải cách. Kể từ cuối những năm 1980, tòa án đã tiến hành các cải cách nhằm mục tiêu: đặt nghĩa vụ lớn về cung cấp bằng chứng cho các bên thay vì tòa án tự tiến hành điều tra; giảm bớt vai trò của Ủy ban thẩm phán trong việc quyết định các vụ án và giao lại quyền đó cho hội đồng xét xử; tăng số lượng các phiên tòa xét xử công khai; nỗ lực tăng cường hệ thống thi hành án và nâng cao tính chuyên môn của thẩm phán (Li Yuwen 70-74).

Chương trình đầu tiên trong các chương trình 5 năm để thực hiện các cải cách trên diện rộng được TANDTC đưa ra năm 1999 trong bản Đề cương Kế hoạch cải cách 5 năm đối với hệ thống tòa án nhân dân. Bản Đề cương đề ra 39 biện pháp cải cách cụ thể, phân thành 7 nhóm lớn như sau:

- Tiếp tục cải cách quy trình xét xử, bao gồm tách biệt việc thụ lý với xét xử, giám sát với xét xử, và thi hành án với xét xử, cải thiện kỹ năng viết bản án;
- Tổ chức lại các cơ quan xét xử, kể cả việc bỏ nhiệm có tính cạnh tranh các chánh tòa và phó chánh tòa, những người cũng phải xét xử các vụ án ngoài công tác quản lý hành chính của mình và tiếp tục giảm bớt vai trò của Ủy ban thẩm phán trong việc quyết định các vụ án;
- Tiếp tục tổ chức lại cơ cấu nội bộ tòa án, kể cả việc tăng số lượng nhân sự ở bộ phận thi hành án;
- Cải cách công tác quản lý nhân sự, kể cả việc lựa chọn thẩm phán;
- Đẩy nhanh việc hiện đại hóa tòa án, bao gồm cả việc xây dựng thêm các phòng xử án và cải tiến trang thiết bị phòng xử án;
- Cải tiến hệ thống giám sát và nâng cao tính công bằng trong việc xét xử;
- Nghiên cứu cải cách sâu hơn nữa về tổ chức tòa án (xin xem Li Yuwen 74-

76).

Như một phần của bước chuyển nhằm nâng cao trình độ chuyên môn của đội ngũ thẩm phán và kiểm sát viên, việc cải cách Luật Thẩm phán, Luật Kiểm sát viên và Luật Luật sư triển khai vào năm 2001 đòi hỏi thẩm phán, kiểm sát viên và luật sư phải trải qua kỳ thi tư pháp quốc gia thống nhất.

Kế hoạch cải cách 5 năm lần thứ hai được đặt ra nhằm triển khai trong các năm 2004 - 2008. Kế hoạch này lập lại nhiều nội dung cải cách của chương trình cải cách 5 năm lần thứ nhất, đặc biệt là mục tiêu nâng cao tính công bằng và hiệu quả (Chen Jianfu, 2008, tr. 157). Chương trình cải cách 5 năm lần thứ hai cũng bao gồm:

- Cải cách hoạt động xét xử, đặc biệt là giao lại quyền phê chuẩn cuối cùng các vụ án có tuyên hình phạt tử hình cho TANDTC; cải tiến các quy định về chứng cứ;
- Chuẩn hóa công tác hướng dẫn tòa án cấp dưới bằng cách giải thích án trong việc áp dụng hình phạt và luật áp dụng;
- Cải cách và tăng cường hệ thống thi hành án và thực tiễn thi hành án;
- Tiếp tục đổi mới vai trò của Ủy ban thẩm phán, vai trò của hội thẩm viên và nâng cao năng lực xét xử độc lập của thẩm phán theo quy định của pháp luật;
- Cải tiến công tác quản lý tư pháp đối với các vụ án, bao gồm việc thụ lý, áp dụng thủ tục giản lược, phân bổ án cũng như thống kê;
- Tăng cường công tác quản lý đội ngũ nhân viên tư pháp và tính chuyên môn của thẩm phán, bao gồm cả công tác đào tạo;
- Tăng cường các cơ chế giám sát tòa án, cả nội bộ lẫn bên ngoài.

Để biết thêm về các chương trình cải cách tư pháp, xin xem Grimheden, 2008; Cabestan, 2005; Chen Jianfu, 2008.

Mặc dù chương trình cải cách tư pháp đã tiến hành từ năm 1999 dưới sự lãnh đạo của TANDTC nhưng tính hiệu quả của các cải cách bị hạn chế do TANDTC không có đủ thẩm quyền để triển khai cải cách ở cấp địa phương cũng như thiếu thẩm quyền yêu cầu sự hợp tác liên ngành cần thiết để thực hiện việc cải cách. Việc TANDTC không có đủ thẩm quyền để bảo đảm việc thực hiện cải cách tại địa phương đã dẫn đến tình trạng cải cách không đồng đều. Vấn đề này đã được khắc phục phần nào năm 2003, khi Ban chấp hành trung ương Đảng CSTQ thiết lập Tiểu ban lãnh

đạo cải cách hệ thống tư pháp trung ương do Luo Gan, Chủ nhiệm Ủy ban Chính pháp trung ương Đảng CSTQ vào thời điểm đó, đứng đầu (Zhu Jingwen, 2007, tr. 190).

Sau khi Chánh án TANDTC Xiao Yang, người có công trong việc cố gắng nâng cao tính chuyên môn của đội ngũ thẩm phán và thủ tục xét xử theo hai chương trình cải cách tư pháp 5 năm trước đó, nghỉ hưu, chương trình cải cách tư pháp 5 năm lần thứ ba (2009-2013) (TANDTC, 2009j) đã được khởi xướng bởi Chánh án TANDTC kế nhiệm năm 2008 là ông Wang Shengjun. Đã có nhiều ý kiến trên thế giới về việc bổ nhiệm ông Wang Shengjun bởi ông này không được đào tạo về luật mà xuất thân từ bộ máy chính trị - pháp lý của Đảng (Cohen, 2008). Bản thân ông Wang cũng nhắc lại sự cần thiết của việc phải trung thành với “Ba điều tối thượng” (đó là, sự nghiệp của Đảng, quyền lợi của nhân dân, và Hiến pháp và pháp luật) do Chủ tịch Hồ Cẩm Đào đề ra đầu tiên tại Hội nghị toàn quốc của Ủy ban Chính pháp trung ương ĐCSTQ về công tác chính pháp. Công thức này đã gây nên sự băn khoăn trong giới nghiên cứu học thuật có tư tưởng cải cách vì lo rằng việc chấp nhận các khái niệm này sẽ dẫn đến trong hoạt động tư pháp, sự trung thành với Hiến pháp và pháp luật đứng ở hàng thứ ba sau sự trung thành với sự nghiệp của Đảng và quyền lợi của nhân dân (Cohen, 2008). Chương trình cải cách tư pháp 5 năm lần thứ ba có một số dẫn chiếu tới các nội dung ưu tiên trước đó về chú trọng phát triển tổ chức nhưng đặt trọng tâm nhiều hơn vào việc tăng cường công tác đào tạo và kiểm soát kỷ luật của đội ngũ cán bộ tư pháp và cải tiến sự bảo đảm tài chính cho tòa án và thẩm phán. Chương trình này phản ánh 4 nội dung ưu tiên cải cách tư pháp đã được xác định trong Thông tri năm 2008 của Đảng CSTQ đề cập trên đây: tối ưu hóa việc phân phối chức năng và thẩm quyền tư pháp; bảo đảm hài hòa giữa việc thi hành nghiêm khắc pháp luật hình sự với sự khoan dung; nâng cao chất lượng công chức trong hệ thống tư pháp; bảo đảm ngân sách đầy đủ cho các tòa án của Trung Quốc; và bổ sung mục tiêu hoàn thiện hệ thống thực thi công lý cho nhân dân. Tuy nhiên, chương trình này xa rời chương trình cải cách tư pháp 5 năm trước đó ở chỗ nó đặt trọng tâm vào việc triển khai các chương trình mang tính chính trị về “kết hợp việc xử lý khoan dung với xử lý nghiêm khắc” và “thực thi công lý cho nhân dân”, so với điểm nhấn trước đây là nâng cao các chuẩn mực của hoạt động xét xử cả về kỹ thuật và chuyên môn (các chương trình cải cách công tác kiểm sát đã được trình bày chi tiết hơn tại Mục 3.2

trên).

### ***Cải cách công tác thi hành án***

Việc cải cách năng lực của hệ thống tòa án nhân dân trong công tác thi hành án là một trong những nội dung chủ yếu của các chương trình cải cách tư pháp 5 năm với chương trình thứ nhất được phát động vào năm 1999. Các nỗ lực nhằm cải tiến công tác thi hành án của tòa án hiện vẫn đang được tiến hành. Vấn đề quan trọng nhất cản trở hoạt động thi hành án dân sự và thương mại là sự phản đối từ phía chính quyền địa phương trong việc thi hành các bản án có thể ảnh hưởng bất lợi đến doanh nghiệp địa phương hoặc khiến kinh phí và tài nguyên được chuyển cho các doanh nghiệp ở các địa phương khác. (Xin Chunying, 2004)

TANDTC đã ban hành một số văn bản hướng dẫn riêng công tác thi hành án mà gần đây nhất là các quy định sửa đổi bổ sung Luật TTDS năm 2007 và Văn bản giải thích của TANDTC về một số vấn đề liên quan đến việc áp dụng thủ tục thi hành án trong Luật Tố tụng dân sự của nước CHND Trung Hoa năm 2008.

### ***Chính sách tư pháp: bảo đảm hài hòa giữa xử lý khoan dung và xử lý nghiêm khắc***

Chính sách bảo đảm sự hài hòa giữa xử lý khoan dung và xử lý nghiêm khắc là điểm nổi bật trong chương trình cải cách tư pháp 5 năm lần thứ ba và là phiên bản mới nhất của chính sách cùng tên được đề ra từ trước đó rất lâu. Sau Chiến dịch trấn áp tội phạm lần thứ nhất năm 1983, việc trừng phạt nghiêm khắc được đề cao, nhưng tính hiệu quả của việc trồng cây thường xuyên vào sự trừng phạt nghiêm khắc ngày càng bị chất vấn (đã trình bày tại Phần 2 và Biddulph, 2007). Việc giải nghĩa lại đầu tiên về cách hài hòa “xử lý và xử lý nghiêm khắc” được nêu ra trong đường lối cải cách do Xiao Yang đề xướng nhằm giảm bớt việc áp dụng hình phạt tử hình. Kết quả là các lĩnh vực được áp dụng sự trừng phạt có tính chất khoan dung được nêu rõ. Giải thích gần đây nhất của tòa án về chính sách này được đưa ra vào tháng 2/2010 trong Một số ý kiến của TANDTC về thi hành chính sách hình sự bảo đảm sự hài hòa giữa xử lý khoan dung và xử lý nghiêm khắc. Văn bản đó yêu cầu trừng phạt nghiêm khắc tất cả các hành vi phạm tội nghiêm trọng và trừng phạt có tính chất khoan dung đối với các tội phạm không nghiêm trọng cũng như hướng dẫn cách phân biệt hai trường hợp nói trên. Có sự nhất quán trong cách tòa án và VKS xác định các tội phạm có thể áp dụng hình phạt có tính chất khoan dung như quy định trong văn bản nói trên, trừng

khớp với những tội phạm được VKS liệt kê (dưới đây) như tội phạm không nghiêm trọng đến mức phải truy tố.

### ***Các vi phạm tiểu hình***

Một phần của chính sách bảo đảm hài hòa giữa xử lý khoan dung và xử lý nghiêm khắc là phi hình sự hóa một số hành vi tiểu hình. Năm 2007, VKSNDTC đã ban hành những chuẩn mực mới cho việc truy tố, trong đó loại trừ những loại tội phạm dưới đây:

- Tội phạm do người chưa thành niên hoặc người trên 60 tuổi thực hiện không phải là tội phạm nghiêm trọng hoặc có lỗi cố ý;
- Tội phạm tiểu hình phát sinh từ các tranh chấp trong gia đình hoặc giữa các láng giềng khi người phạm tội đã xin lỗi hoặc bồi thường thiệt hại cho người bị hại;
- Hành vi phạm tội lần đầu không có ý định ác ý;
- Hành vi trộm cắp nhiều lần do hoàn cảnh kinh tế khó khăn và không làm tổn hại nạn nhân;
- Các hành vi phạm tội nhỏ được thực hiện trong thời gian diễn ra các cuộc tuần hành của quân chúng (được nêu trong Trevaskes, 2009 tr. 83-84)

Trong những trường hợp nêu trên, VKS có thể cân nhắc quyết định không truy tố về mặt hình sự.

### ***Cải cách hình phạt tử hình***

Như đã được dự báo trước trong chương trình cải cách tư pháp 5 năm lần thứ hai, tháng 12/2006 Chánh án TANDTC Xiao Yang công bố các cải cách nhằm xem xét lại hình phạt tử hình và đặt ra giới hạn áp dụng hình phạt tử hình thông qua chính sách “tử hình ít hơn và thận trọng hơn”. Các nội dung cải cách bao gồm quyết định rằng hình phạt tử hình chỉ có thể áp dụng đối với những tội phạm nghiêm trọng nhất nhằm hạn chế số lượng người bị tử hình (Trevaskes, 2008, trang 404). Những phạm nhân bị kết án tử hình được hoãn thi hành án trong hai năm có thể có cơ hội được chuyển thành hình phạt tù chung thân một cách tự động vào thời điểm kết thúc thời hạn 2 năm và thẩm quyền phê chuẩn cuối cùng hình phạt tử hình có thể được trao cho TANDTC. Cải cách này được xem như một phương thức thực hiện tốt hơn việc ra quyết định áp dụng hình phạt tử hình ở tòa án cấp tỉnh và tòa án cấp trung do các

thẩm phán ở những nơi đó biết rằng quyết định của họ trong các vụ án áp dụng hình phạt tử hình sẽ được xem xét lại (Trevaskes, 2008, trang 396).

Tháng 3/2007, TANDTC, VKSNDTC và BCA liên tịch ban hành văn bản hướng dẫn trong đó xác định những loại tội phạm nào cần được phân loại là “nguy hiểm nhất”.

Các cải cách liên quan đến hình phạt tử hình phản ánh sự bất an ngày càng gia tăng trong các cấp lãnh đạo cao nhất của công an và tòa án về tác động của chính sách trấn áp tội phạm đối với số lượng các bản án tử hình được tuyên (Trevaskes, 2008, trang 396, 401). Mặc dù con số ước tính về số lượng hành vi phạm tội có thể bị tuyên án tử hình dao động từ 68 đến 76 (Chen Jianfu, 2008, trang 296) nhưng rõ ràng là có một lượng đáng kể các hành vi phạm tội có thể dẫn đến bản án tử hình, bao gồm cả các tội phạm kinh tế, chẳng hạn như gian lận hoặc tham nhũng và các tội phạm sử dụng vũ lực (Cha, 2007; Chen Jianfu, 2008).

### ***Tính công bằng trong thủ tục và việc cải cách các quy định về chứng cứ***

Tháng 9/2009, VKSNDTC sửa đổi thủ tục phê chuẩn lệnh bắt trong các vụ án do VKS trực tiếp khởi tố và điều tra. Nhiều người thừa nhận rằng trong số các tội hình sự do công chức thực hiện, vốn thuộc thẩm quyền điều tra và truy tố trực tiếp của VKS, có sự tập trung quyền hạn quá lớn vào tay các VKS cấp thấp trong việc quyết định khởi tố, phê chuẩn và thực hiện bắt và sau đó tiến hành điều tra. Do đó, yêu cầu đặt ra là lệnh bắt cần do VKS cấp trên trực tiếp phê chuẩn hơn là VKS chịu trách nhiệm về việc khởi tố và điều tra vụ án đó (VKSNDTC, 2009c).

### ***Sử dụng chứng cứ có được bằng phương thức không hợp pháp***

Việc Bộ luật TTHS không cấm sử dụng trong phiên tòa hình sự chứng cứ có được bằng cách bức cung và dùng nhục hình (so sánh với việc cấm sử dụng phương thức bức cung để thu thập chứng cứ - là hành vi bị coi là bất hợp pháp theo Bộ luật TTHS) đã được trình bày tại Phần 2. Việc không cấm sử dụng chứng cứ có được bằng cách bức cung này đã bị chỉ trích dữ dội trong nhiều năm qua. Tuy nhiên, các báo cáo gần đây cho thấy tại Hội nghị lần thứ 13 của Ủy ban Chính pháp trung ương ĐCSTQ hai dự thảo luật nhằm loại trừ việc sử dụng chứng cứ thu thập được bằng phương thức bất hợp pháp tại các phiên tòa hình sự và việc quy định các chứng cứ có thể được sử dụng để kết tội trong các vụ án có liên quan hình phạt tử hình đã được đưa ra thảo luận (Wang Heyan, 2010b). Bản tin của Reuters ngày 30/5/2010 loan báo rằng



TANDTC, VKSNDTC, BCA, BANQG và BTP vào ngày 31/5 đã liên tịch ban hành Quy định về đánh giá chứng cứ trong các vụ án có áp dụng hình phạt tử hình và Quy định về loại trừ chứng cứ được thu thập bằng phương thức bất hợp pháp trong vụ án hình sự (Reuters, 2010b). Ngoài các nội dung khác, các Quy định này cấm sử dụng chứng cứ thu thập được bằng phương thức bất hợp pháp để kết tội bị cáo trong các vụ án có áp dụng hình phạt tử hình và quy định thủ tục theo đó bị cáo có thể phản đối chứng cứ đó. Nội dung đầy đủ của các quy định này hiện vẫn chưa được công bố công khai.

### ***Chính sách xã hội hài hòa***

Các cải cách trong hệ thống tòa án nói trên đã được tiến hành trong bối cảnh các chính sách xúc tiến việc thực thi công lý và làm giảm bớt các mâu thuẫn xã hội đã dẫn đến tình trạng rối loạn và bất ổn xã hội ngày càng gia tăng tại Trung Quốc. Chính sách tổng thể cho việc cải cách này là cổ vũ việc xây dựng xã hội hài hòa. Chính sách xã hội hài hòa được Chủ tịch Hồ Cẩm Đào đề xướng và hình thành rõ nét trong nhiều năm trước khi được thông qua tại Đại hội lần thứ 16 của Đảng CSTQ. Nghị quyết của Ban Chấp hành trung ương Đảng CSTQ về một số vấn đề chủ yếu liên quan đến xây dựng xã hội XHCN hài hòa được thông qua tại Hội nghị toàn thể lần thứ sáu của Đại hội lần thứ 16 Đảng CSTQ ngày 11/10/2006, tập trung xử lý các vấn đề về gia tăng mâu thuẫn xã hội. Chính sách xã hội hài hòa phản ánh nhận thức của Nhà nước Trung Quốc về sự cần thiết phải giải quyết những trường hợp bất công và thiệt thòi quá đáng nhất. Một nội dung quan trọng của chương trình này là cải tiến giáo dục, các dịch vụ y tế và các dịch vụ xã hội khác. Một chiến lược liên quan là tăng cường việc thực thi công lý. Trong khi các nỗ lực đẩy mạnh thực thi công lý và chất lượng công tác thi hành pháp luật của cơ quan công an đi trước chính sách xã hội hài hòa, các nội dung của chính sách này đã được áp dụng cho các định chế gần đây về “quản lý theo pháp luật”. Đặc biệt, yêu cầu về đẩy mạnh dân chủ và pháp quyền, sự công bằng và công lý, sự ngay thật và tình hữu nghị, sự ổn định và trật tự, sự cân bằng giữa quyền hạn và trách nhiệm, những lời kêu gọi từ trung ương về xây dựng xã hội hài hòa được phản ánh trong văn kiện chính sách cơ bản về thực hiện “quản lý theo pháp luật” - Đề cương về tăng cường quản lý theo pháp luật trên mọi phương diện do Chính phủ ban hành tháng 6/2004 (Biddulph 2008).

### ***Cải cách lập pháp***

Việc cải cách đối với các văn kiện pháp lý chính yếu đang được triển khai. Năm 2007, Luật Tố tụng dân sự (sửa đổi) được thông qua nhằm tăng cường thẩm quyền của cơ quan thi hành án và những vấn đề khác.

### ***Cải cách về thủ tục tố tụng hình sự***

Năm 2003, cải cách Bộ luật TTHS đã được lồng ghép vào kế hoạch lập pháp 5 năm của Quốc hội Trung Quốc. Văn kiện cải cách Bộ luật TTHS đang được biên soạn và hiện vẫn chưa có dự thảo cuối cùng. Các nhà soạn thảo đã chỉ ra rất nhiều vấn đề đòi hỏi phải cải cách hệ thống quản trị tư pháp hiện hành. Vấn đề đầu tiên là việc áp dụng biện pháp giam giữ với thời gian quá dài, kể cả trước và trong giai đoạn điều tra. Vấn đề thứ hai là việc tiếp tục sử dụng biện pháp ép cung và dùng nhục hình để buộc người bị tình nghi nhận tội trong khi chưa có quy định rõ ràng nào về việc không chấp nhận các chứng cứ được thu thập bằng các thủ đoạn bất hợp pháp, đồng thời cảnh sát và kiểm sát viên quá phụ thuộc vào lời thú tội để buộc tội người bị tình nghi. Vấn đề thứ ba là hạn chế đối với luật sư trong việc tiếp cận và bào chữa cho bị can. Hồ sơ về việc các cơ quan sử dụng Điều 306 Luật HS để truy tố luật sư bào chữa vì lý do xuyên tạc công lý trong trường hợp thân chủ của họ thay đổi lời khai được lưu lại khá nhiều (Chương 6; Liu Sida, 2009).

### ***Cải cách pháp luật hành chính***

Một nội dung khác trong các chương trình cải cách lập pháp lớn được dự kiến là mở rộng phạm vi quyết định hành chính có thể bị khởi kiện theo Luật Tố tụng hành chính, bao gồm cả đề xuất về việc cho phép khởi kiện yêu cầu xem xét tính hợp pháp của các quy định do các cơ quan nhà nước cấp dưới ban hành.

Nếu một hành vi trái pháp luật được xem là chưa đủ nghiêm trọng đến mức phải áp dụng chế tài hình sự thì người vi phạm có thể bị xử phạt theo chế tài hành chính (như đã trình bày tại Mục 2.4). Chế tài hành chính đối với các loại hành vi trái pháp luật nói trên chủ yếu do cơ quan công an áp dụng và bao gồm cảnh cáo, phạt tiền, giam hành chính đến 20 ngày, phạt giam từ sáu tháng đến hai năm đối với người hành nghề mại dâm và mua dâm, quyết định giám sát tại cộng đồng hoặc phạt giam hai năm đối với người nghiện ma túy và phạt giam theo chế độ cải tạo thông qua lao động đến ba năm.

Các cải cách gần đây đối với hệ thống hành chính được triển khai theo Luật cấm ma túy của CHND Trung Hoa năm 2007. Luật này áp dụng lệnh giám sát tại cộng

đồng đối với người nghiện ma túy và quy định lại việc giam giữ hành chính trước đây đối với người nghiện ma túy bằng cách kết hợp việc cưỡng bức cai nghiện ma túy (từ ba tháng đến sáu tháng) với cải tạo thông qua lao động đối với người nghiện ma túy (từ một đến ba năm) thành một biện pháp giam cách ly để cai nghiện ma túy bắt buộc (Điều 38). Hình thức phạt giam theo biện pháp mới này có thời hạn hai năm với khả năng trả tự do sau một năm nếu người nghiện ma túy cải tạo tốt và có thể gia hạn thêm một năm nếu người đó không chấp hành tốt (Điều 47).

Một lĩnh vực cải cách khó hơn là xem xét thẩm quyền hành chính của cơ quan công an áp dụng hình phạt đối với các vi phạm tiểu hình được xem là chưa đủ nghiêm trọng đến mức áp dụng chế tài hình sự (đã trình bày tại Mục 2.4). Để cải cách biện pháp cải tạo thông qua lao động vốn đang bị nhiều người phê phán là bất hợp pháp do không có sự chấp thuận hợp thức theo luật do Quốc hội hoặc Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành, Trung Quốc đã và đang soạn thảo từ năm 2003 một luật có tên là Luật về cải tạo các hành vi vi phạm tiểu hình. Việc hoàn thiện và thông qua luật này đã được đưa vào kế hoạch lập pháp của Ủy ban thường vụ Quốc hội trong năm 2010 nhưng vẫn chưa rõ có đạt được sự đồng thuận cần thiết để bảo đảm việc thông qua đạo luật này hay không.

## **2. Sáng kiến**

Có nhiều chủ thể trong hệ thống của Trung Quốc tham gia công cuộc cải cách tại nước này. Những sáng kiến mang tính chính sách chủ yếu do Đảng CSTQ quyết định hoặc thông qua, qua Ủy ban trung ương hoặc Ủy ban Chính pháp. Chủ thể chính trong công cuộc cải cách bao gồm ĐCSTQ, TANDTC, VKSNDTC, BCA và BTP. Bên cạnh đó, các học giả và các nhà chuyên môn pháp lý cùng cộng đồng tổ chức phi chính phủ nhỏ của Trung Quốc cũng tham gia tích cực vào việc đề xuất cải cách hệ thống pháp luật thông qua phương tiện internet và các phương tiện khác và được báo chí và công chúng ủng hộ. Các nhà nghiên cứu nói riêng luôn đóng vai trò tích cực trong việc cải cách các đạo luật hình sự và hành chính. Nhiều người trong số họ tham gia các ủy ban soạn thảo chương trình cải cách lập pháp. Ngoài ra, cộng đồng quốc tế (chủ yếu là các ủy ban tư pháp và pháp luật quốc tế) quan tâm nhiều đến vấn đề nhà nước pháp quyền (cũng như một số vấn đề khác của Trung Quốc). Các tổ chức phi chính phủ về quyền con người đặc biệt quan tâm đến việc đào tạo thẩm phán, luật sư, hỗ trợ phát triển đào tạo pháp luật ở Trung Quốc và đưa ra các khuyến nghị, đề

xuất đời với việc cải cách khu vực tư pháp.

Như đã lưu ý ở trên, có nhiều dạng văn bản pháp luật ở Trung Quốc. Luật do Quốc hội hoặc Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành. Do vậy, các nội dung sửa đổi Luật HS hoặc Bộ luật TTHS phải do Văn phòng các vấn đề pháp lý của Quốc hội tiến hành hoặc chỉ thị và phải được xem xét ít nhất là 3 lần tại Quốc hội (xin xem dưới đây). Văn bản pháp luật trước khi thông qua phải được đăng tải trước để nhân dân góp ý. Kể từ khi Luật Ban hành văn bản pháp luật được ban hành vào năm 2000, số lượng các dự thảo luật được công bố để lấy ý kiến nhân dân ngày càng tăng. Trong một số trường hợp, dự thảo luật thu hút sự quan tâm đặc biệt lớn của công chúng. Ví dụ, dự thảo Luật Hợp đồng lao động gây nhiều tranh cãi đã nhận được khoảng 200.000 ý kiến đóng góp (Karindi, 2008).

Như đã đề cập ở trên, mặc dù Luật HS đã được sửa đổi 7 lần từ khi được ban hành nhưng Bộ luật TTHS lại chưa được sửa đổi lần nào từ khi nó được ban hành. Thực tế cũng đã có những cuộc thảo luận rộng rãi về vấn đề sửa đổi việc áp dụng hình phạt tử hình và những điểm có thể thay đổi để Trung Quốc đáp ứng các quy định về tố tụng của Công ước về các quyền dân sự và chính trị. Tuy nhiên, từ năm 2005 đến nay không có sửa đổi đáng kể nào về các quy định pháp luật về hình sự. TANDTC và đôi khi cả VKSNDTC đều khá năng động trong việc ban hành các Ý kiến và Giải thích có ảnh hưởng đến hoạt động của hệ thống tư pháp. Đáng kể nhất là việc TANDTC tự quy định rằng việc xem xét lại các trường hợp tử hình thuộc thẩm quyền của tòa này. TANDTC cũng đóng vai trò quan trọng trong việc ban hành các văn bản giải thích những vấn đề như phiên tòa công khai và hòa giải. Tuy nhiên, tiến trình này với sự phối hợp ban hành văn bản giữa TANDTC và VKSNDTC còn lâu mới đáp ứng được yêu cầu. Bởi vì quá nhiều văn bản và không có cơ chế để bảo đảm cán bộ của các bộ hay cơ quan khác như BCA, Bộ ANQG và các cơ quan thi hành pháp luật khác tuân thủ. Do đó, để có thể thay đổi thực sự hệ thống hiện hành, việc sửa đổi toàn diện Bộ luật TTHS có thể sẽ là giải pháp hiệu quả hơn.

### **3. Trách nhiệm**

Như đã đề cập ở trên, trong thực tế, Đảng CSTQ kiểm soát chặt chẽ các vấn đề về hoạt động tư pháp và cải cách tư pháp. Các văn bản về mặt chính sách của Đảng CSTQ quy định những giới hạn hoạt động của hệ thống tư pháp. Tiếp theo đó là các văn bản chính sách về thực hiện chủ trương của Đảng của TANDTC và VKSNDTC.

Cụ thể là TANDTC đã đưa ra kế hoạch 3 năm về cải cách hệ thống tư pháp (đã trình bày ở trên). Như đã đề cập đến ở trên, liên quan đến kế hoạch cải cách tư pháp lần thứ ba, các cải cách của TANDTC phải tuân theo các hướng dẫn về chính sách do Đảng CSTQ đưa ra. Tuy nhiên, TANDTC không thể tự mình thực hiện việc cải cách tư pháp. Luật phải do Quốc hội hoặc Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành. Do đó phải được Quốc vụ viện xem xét theo quy định của Luật Ban hành văn bản pháp luật. Tháng 3/2010, Wu Bangguo, Chủ tịch Ủy ban thường vụ Quốc hội, công bố mục tiêu hoàn thành hệ thống pháp luật xã hội chủ nghĩa vào cuối năm nay (Xinhua, 2010b).

Năm 2008, Bộ Chính trị ban hành Thông tri của Ủy ban chính trị Ban chấp hành trung ương Đảng CSTQ về đẩy mạnh cải cách hệ thống tư pháp và cơ chế làm việc. Theo tạp chí Caijing (Qin Yudong, 2009), “các cải cách mới đã thực hiện bốn nhiệm vụ chính: tối ưu hóa việc phân chia quyền và chức năng tư pháp, cân bằng giữa việc thi hành Luật HS một cách nghiêm minh và việc khoan hồng trong một số trường hợp, tăng cường chất lượng cán bộ trong hệ thống tư pháp và bảo đảm kinh phí hoạt động cho toà án Trung Quốc. Trong khi đó, Toà án nhân dân tối cao và VKSNDTC cũng công bố lộ trình cải cách của mình bao gồm lần lượt 10 mục tiêu chính và 5 mục tiêu bổ sung.”

Đáp lại, TANDTC đưa ra kế hoạch 5 năm cải cách hệ thống tư pháp, một mặt tái khẳng định quan điểm tiến hành cải cách có vận dụng kinh nghiệm của các nước khác nhưng lấy điều kiện hiện tại của Trung Quốc làm xuất phát điểm cho cải cách, mặt khác tiến hành “cải cách kỹ thuật đối với các luật hình sự, dân sự và hành chính, hệ thống tư pháp người vị thành niên và các vấn đề về thi hành pháp luật.”

#### **4. Thiết kế**

Trong một diễn văn đọc vào năm 2007, Phó Chánh án TANDTC, Wan Exiang, đã mô tả đề cương của tiến trình cải cách như sau: “Trước hết, Trung Quốc đã ký kết một số điều ước quốc tế về những vấn đề như môi trường và nhân quyền như một phần của mục tiêu gia nhập cộng đồng quốc tế. Thứ hai, cùng với việc gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới, Trung Quốc đã áp dụng các nguyên tắc minh bạch và thống nhất trong việc áp dụng pháp luật. Ngoài ra, Trung Quốc cũng đã ký kết nhiều hiệp định song phương về các vấn đề pháp lý, như dẫn độ và tương trợ tư pháp. Thứ ba, các cải cách trong nước và cải tiến kinh tế đã dẫn đến nhu cầu phải bảo vệ tốt hơn nữa các quyền pháp lý, như được chứng minh qua “việc bùng phát” các vụ kiện từ

năm 2000. Tóm lại, cải cách tư pháp chính là kết quả của cải cách chính trị.”

Cải cách tư pháp được thực hiện thông qua việc ban hành pháp luật, chẳng hạn như Luật Thẩm phán, Luật Tố tụng hành chính, Luật Giám sát hành chính. TANDTC cũng đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện hệ thống tư pháp hình sự thông qua việc ban hành các văn bản giải thích, hướng dẫn toà án cấp dưới áp dụng pháp luật.

### **5. Lấy ý kiến tham gia**

Dự thảo luật được công bố để công chúng đóng góp ý kiến trước khi được chính thức thông qua thành luật. Như đã đề cập ở trên, dự thảo Luật Hợp đồng lao động đã nhận được khoảng 200.000 ý kiến tham gia của công chúng khi được công bố lần đầu. Cả Luật Phá sản doanh nghiệp và Luật về bất động sản đều là đối tượng bị công chúng sẫm soi, phê phán và góp ý rất kỹ trước khi được tiếp thu, hoàn chỉnh và ban hành thành luật. Tương tự, TANDTC cũng đã bắt đầu gửi một số dự thảo thông tư và văn bản giải thích hướng dẫn để lấy ý kiến trước khi hoàn chỉnh lần cuối. Trong một số trường hợp, trình tự này đã dẫn đến sự trì hoãn đáng kể trước khi dự thảo văn bản cuối cùng được thông nhất. Như đã nói trên, trong lĩnh vực pháp lý có thể trông đợi công chúng, các nhà nghiên cứu, luật sư và các tổ chức phi lợi nhuận quốc tế và trong nước sẽ trình bày quan điểm về hình thức của các kiến nghị cải cách. Ngược lại, mặc dù các kiến nghị cải cách trong phạm vi ĐCSTQ phải qua quá trình thảo luận và xem xét nội bộ nhưng văn bản, một khi được ban hành, sẽ tạo thành cơ sở chính sách cho các cải cách trong tương lai. Vì các văn bản của ĐCSTQ và TANDTC thường khá mơ hồ nên khó có thể đoán trước các văn bản sẽ được thi hành như thế nào. Tuy nhiên, tác động của các chính sách này như chính sách khuyến khích “xã hội hài hòa” thông qua hòa giải có thể được thấy qua việc TANDTC ban hành các thông tư khuyến khích các tòa án sử dụng các phương thức ngoài tòa án để giải quyết tranh chấp (Một số ý kiến về thiết lập cơ chế hợp lý giải quyết tranh chấp và xung đột giúp kết nối thủ tục xét xử của tòa án với thủ tục xét xử ngoài tòa án, 2009).

### **6. Thi hành**

Điều 8 Luật Ban hành văn bản pháp luật quy định rõ là chỉ “luật quốc gia” mới có thể được ban hành đối với các vấn đề liên quan đến chủ quyền quốc gia, thành lập và hoạt động của HĐND, UBND, tòa án và VKS, tội phạm và luật hình sự, việc tước các quyền chính trị hoặc tự do cá nhân của công dân, quốc hữu hóa tài sản không thuộc sở hữu nhà nước, các định chế dân sự cơ bản, hệ thống kinh tế, thuế, hải quan,

các hệ thống tài chính và ngoại thương và các hệ thống tổ tụng của tòa án và trọng tài. Quốc hội có một số ủy ban đặc biệt, bao gồm Ủy ban dân tộc, Ủy ban pháp luật, Ủy ban kinh tế và tài chính v.v. (Điều 70 Hiến pháp). Những Ủy ban này soạn thảo các dự thảo luật liên quan và các dự thảo nghị quyết để trình Quốc hội xem xét. Một loạt các cơ quan có thể trình dự thảo luật lên Quốc hội hoặc Ủy ban thường vụ Quốc hội bao gồm Đoàn chủ tịch, Ủy ban thường vụ Quốc hội và nhiều ủy ban đặc biệt của Quốc hội, Chính phủ, Ủy ban Quân sự trung ương, TANDTC, VKSNDTC và ít nhất 30 đại biểu Quốc hội. Dự thảo luật quan trọng đã được đưa vào chương trình nghị sự của Ủy ban thường vụ Quốc hội cũng có thể được đưa ra lấy ý kiến công chúng (Điều 35). Thủ tục này đã được thực hiện trong một số trường hợp.

Ngoài Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội, Quốc vụ viện - cơ quan hành chính nhà nước cao nhất (Điều 85 Hiến pháp) - không chỉ trình dự thảo luật lên Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội mà còn ban hành các biện pháp hành chính, quy chế, điều lệ và quy định hành chính cũng như ban hành quyết định và chỉ thị. Nếu một Bộ hoặc cơ quan trực thuộc Quốc vụ viện, chẳng hạn như Bộ Tư pháp, muốn soạn thảo một quy chế hành chính thì BTP phải được Quốc vụ viện cho phép làm việc đó và trình dự thảo văn bản cuối cùng lên Vụ Hoạt động lập pháp của Quốc vụ viện để thông qua (các Điều 57, 59 của Luật Ban hành văn bản pháp luật). Quy trình xây dựng luật và các văn bản pháp quy do vậy được kiểm soát rất chặt chẽ nhằm phòng ngừa sự mâu thuẫn, thiếu thống nhất.

Như đã nói trên, phần lớn việc triển khai thực tế chương trình cải cách liên quan đến hệ thống tư pháp là do TANDTC đảm trách, thông qua các thông báo ý kiến, quy định, văn bản hướng dẫn giải thích và thông qua các quy định do VKSNDTC và BTP ban hành.

## **7. Đánh giá**

Quy trình chính thức để đánh giá hoạt động cải cách ở Trung Quốc không rõ ràng mặc dù đã có nhiều cuộc thảo luận trên báo chí, internet và trong giới nghiên cứu, giới chuyên môn trong lĩnh vực pháp luật về các vấn đề cụ thể trong các dự án luật và chính sách. Việc TANDTC ban hành các kế hoạch 5 năm sau khi Đảng CSTQ thông qua chính sách tại Đại hội thường kỳ 5 năm của Đảng cho thấy những thay đổi về định hướng cần được thực hiện liên quan đến chương trình cải cách. Đôi khi, việc ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành sau khi đạo luật gốc được thông qua cho

thấy mọi việc vẫn đang đi đúng hướng hoặc có sự điều chỉnh (trong một số trường hợp khá đáng kể) chính sách cơ bản. Về việc tham gia của công chúng, mạng internet và sự lớn mạnh của giới luật gia có kiến thức (cả về nghiên cứu học thuật lẫn hành nghề) đã đóng góp quan trọng vào việc khuyến khích công chúng tham gia ý kiến và thảo luận về quá trình cải cách tư pháp và pháp luật.

## **8. Giải quyết các vấn đề đặt ra**

Luật HS cũng như Bộ luật TTHS được thông qua lần đầu tiên vào năm 1979. Cả hai luật này đã được sửa đổi và bổ sung cơ bản vào năm 1997 và 1996 để xác lập các nguyên tắc cơ bản nhằm bảo vệ tốt hơn các quyền công dân. Ví dụ, tội “hoạt động phản cách mạng” đã bị bãi bỏ. Luật HS cũng khẳng định nguyên tắc một người chỉ có thể bị kết án một tội đã được pháp luật quy định. Bộ luật TTHS có bước chuyển biến theo hướng hình thành một hệ thống tố tụng xét hỏi, trong đó bị cáo có quyền có luật sư bào chữa. Những thay đổi khác trong hệ thống pháp luật hình sự bao gồm việc chuyển thẩm quyền xem xét lại các vụ án có tuyên hình phạt tử hình cho TANDTC vào năm 2006 sau một thời gian trao việc xem xét lại các vụ án này cho các tòa án cấp dưới. Tất cả những thay đổi nói trên có thể được xem như các cải cách bổ sung hoặc những thay đổi nhằm khắc phục những thất bại của các cuộc cải cách trước đó. Do hệ thống tư pháp Trung Quốc thực tế được hình thành từ năm 1979 nên các cơ quan có thẩm quyền của Trung Quốc và các nhà bình luận khác có xu hướng xem đây như là một hệ thống đang trong quá trình cải cách và phát triển liên tục hơn là hệ thống mà trong đó các cải cách đã thất bại. Hệ thống này còn lâu mới được xem là một hệ thống tĩnh và quá trình xem xét lại liên tục đồng nghĩa với việc có những thay đổi thường xuyên. Tuy nhiên, nhiều điểm mới trong các thay đổi đó không phải là thay đổi về mặt chính sách. Ví dụ, việc lập lại liên tục và đề ra các nguyên tắc liên quan đến chống tham nhũng trong hệ thống tòa án có thể được xem như những bằng chứng cho thấy nỗ lực lập pháp và thực hành trước đây nhằm cải cách hệ thống tư pháp đã thất bại, nhưng cũng cho thấy chính sách kiên định nhằm ngăn chặn và trừng trị các hành vi tham nhũng.

## **9. Giám sát**

### ***Đảng Cộng sản***

Đảng Cộng sản Trung Quốc, thông qua Bộ Chính trị và Ủy ban Chính pháp của mình, đóng vai trò xác định chỉ đạo trong việc đề ra chính sách liên quan đến cải cách



lập pháp, tư pháp và các nội dung cải cách khác tại Trung Quốc. Điều này có thể được thực hiện bằng cách ban hành các văn bản chính sách cụ thể như Thông tri về việc đẩy mạnh cải cách hệ thống tư pháp và cơ chế làm việc năm 2007 của Bộ Chính trị hoặc thông qua việc công bố chính sách tại Đại hội của Đảng được tổ chức định kỳ 5 năm một lần. Ngoài ra, Đảng CSTQ có thể đóng vai trò trực tiếp trong việc ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành hoặc trong việc ban hành các quy chế, chỉ thị, văn bản thông báo ý kiến, giải thích, hướng dẫn và vai trò gián tiếp thông qua đội ngũ đảng viên của Đảng có mặt ở khắp các cơ quan thuộc hệ thống tư pháp và hành pháp. Ủy ban Chính pháp được thành lập ở từng cấp hành chính và chịu trách nhiệm về việc xây dựng và hướng dẫn thi hành chính sách tư pháp. Trong thực tế, ở cấp địa phương vai trò lãnh đạo này được thực hiện thông qua sự phối hợp công tác giữa cơ quan công an, VKS và tòa án trong quá trình triển khai các chiến dịch tấn công mạnh tội phạm và đôi khi can thiệp vào việc xử lý các vụ án cụ thể, đặc biệt là những vụ án có ý nghĩa quan trọng hoặc gây ra nhiều ý kiến phản đối trong công chúng. Sự tham gia của ĐCSTQ trong hệ thống tư pháp cả ở mức độ lập chính sách và thực hiện chính sách đặt ra các vấn đề hiển nhiên liên quan đến vai trò của chính hệ thống tư pháp và đặc biệt liên quan đến vấn đề bảo đảm sự độc lập của thẩm phán trong quá trình xét xử các vụ án mà ĐCSTQ quan tâm đến.

### ***Quốc hội***

Đại hội đại biểu nhân dân Trung Quốc họp mỗi năm một lần nhằm thông qua dự thảo luật (đã được đề cập chi tiết hơn trong phần Giới thiệu). Ủy ban thường vụ Quốc hội cũng thông qua dự thảo luật và thông thường các dự thảo luật này đã được xem xét kỹ lưỡng trước khi được thông qua.

### ***Các Ủy ban của Quốc hội***

Như đã đề cập trên đây, các ủy ban chuyên môn của Quốc hội và Quốc vụ viện có thể đóng một vai trò trong việc xây dựng và sửa đổi luật. Trong mọi trường hợp, điều có thể nhận thấy là các luật này sẽ phù hợp với chính sách của Đảng CSTQ. Các ủy ban của Quốc hội, đặc biệt là Ủy ban công tác tư pháp và nội vụ, định kỳ tiến hành điều tra các phương diện khác nhau của công tác thi hành pháp luật. Ví dụ, trong cả hai năm 2000 và 2003, Ủy ban này đã thực hiện một cuộc điều tra trên toàn quốc về vấn đề thi hành Bộ luật TTHS (sửa đổi). Tiếp theo cuộc điều tra này, VKSNDTC đã mở một chiến dịch về công tác chuyên môn trong các cơ quan tư pháp nhằm khắc

phục vấn đề giam giữ người bị tình nghi phạm tội quá thời hạn quy định (Biddulph, 2008).

Theo Luật về hoạt động giám sát của Thường trực HĐND các cấp năm 2006, Thường trực HĐND các cấp thực hiện việc giám sát đối với hoạt động của cơ quan hành pháp, tòa án và VKS cùng cấp thông qua việc yêu cầu chuẩn bị và xem xét các báo cáo công tác đặc biệt về các vấn đề được công chúng quan tâm, bao gồm cả công tác thi hành pháp luật (các điều 8, 9 và 22), thông qua việc tổ chức điều tra, xem xét các vấn đề đó (các điều 10 và 24), sau đó chuẩn bị báo cáo đánh giá, trong đó đề xuất các giải pháp cải cách và hoàn thiện (Điều 26). Thường trực HĐND cũng có thể quyết định điều tra các vấn đề và vụ việc cụ thể khi Thường trực HĐND thấy cần thiết (Điều 39).

### ***Cơ quan kiểm tra/thanh tra của Quốc hội***

Trung Quốc không có cơ quan thanh tra của Quốc hội.

### ***Chính quyền địa phương***

Chính quyền địa phương và tòa án địa phương có thể ban hành các văn bản dưới luật để hướng dẫn thi hành, với điều kiện là những văn bản đó không được trái với văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên. Các cơ quan này cũng có quyền kiến nghị hoặc nêu ý kiến về các vấn đề pháp luật cụ thể.

### ***Chính quyền tỉnh***

Chính quyền và tòa án cấp tỉnh có thể ban hành các văn bản dưới luật để hướng dẫn thi hành, với điều kiện là những văn bản đó không được trái với văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên. Các cơ quan này cũng có quyền kiến nghị hoặc nêu ý kiến về các vấn đề pháp luật cụ thể.

### ***Chính quyền trung ương***

Xin xem phần Giới thiệu về tóm tắt quy trình lập pháp và các phần trên đây về mô tả vai trò của các cơ quan khác nhau trực thuộc chính quyền trung ương liên quan đến quá trình cải cách.

### ***Các bên tham gia nước ngoài***

Như đã đề cập trên đây, yếu tố nước ngoài cũng đóng vai trò nhất định trong hệ thống cải cách Trung Quốc. Việc Trung Quốc gia nhập các điều ước quốc tế, đặc biệt là Tổ chức Thương mại thế giới, có tác động tới nội dung của các đạo luật. Các nhà

đầu tư, doanh nhân và các nhóm ngành nghề nước ngoài đều quan tâm đến cuộc cải cách tư pháp và pháp luật, và sẵn sàng bày tỏ và vận động hành lang cho quan điểm của mình. Luật sư và học giả nước ngoài nghiên cứu về Trung Quốc và hệ thống tư pháp và pháp luật của nước này cũng như thực hiện việc bày tỏ quan điểm của mình. Báo chí nước ngoài quan tâm tích cực đến các vấn đề pháp lý và các vấn đề khác, không chỉ các phiên tòa liên quan đến công dân nước ngoài mà còn ở tất cả các phương diện của hệ thống tư pháp. Các cơ quan chính phủ, tổ chức quốc tế và nước ngoài thực hiện các loại chương trình đào tạo giúp đào tạo đội ngũ thẩm phán, luật sư, kiểm sát viên, sinh viên và những người khác để hỗ trợ xây dựng chế độ pháp quyền ở Trung Quốc. Các nhà lập pháp và quản lý hành chính của Trung Quốc tham khảo kinh nghiệm thực tiễn quốc tế và các hệ thống pháp luật và luật pháp nước ngoài để tìm kiếm ý tưởng theo cách hoàn toàn thực dụng (Chen Jianfu, 2008).

Tóm lại, quá trình cải cách ở Trung Quốc được dẫn dắt bởi Đảng CSTQ và chính quyền dù các bên quan tâm, bao gồm các nhà nghiên cứu, giới hành nghề luật, tòa án, các luật sư quốc tế, các nhà bình luận quốc tế và công chúng đều có cơ hội trình bày ý kiến để góp phần định hình cải cách. Quá trình cải cách được đặt dưới sự kiểm soát chặt chẽ của các cơ quan có thẩm quyền trung ương và các cơ quan này cố gắng định hình quan điểm và quá trình cải cách thông qua công tác giáo dục, đào tạo và qua kênh báo chí. Tuy nhiên, sự phát triển của internet và sự lớn mạnh của các nhóm học giả, các nhà chuyên môn và hiệp hội ngành nghề có nghĩa là hiện nay công chúng nhìn chung có nhiều cơ hội hơn để đóng góp và tham gia định hướng cho các cuộc cải cách đã được khởi xướng. Tuy nhiên, các yếu tố định hình cho sự thay đổi có thể phản ánh quan điểm của các lực lượng khác nhau trong xã hội Trung Quốc. Ví dụ, sự chỉ trích về cách tiếp cận của Trung Quốc đối với hình phạt tử hình cả trên bình diện quốc tế và trong nước có thể không có tác dụng do sự căm phẫn của công chúng đối với nạn tham nhũng đã khiến các cơ quan hữu quan phải đáp lại bằng các hình phạt và các đợt càn quét khắc nghiệt. Cuộc khủng hoảng tài chính thế giới đã dẫn tới tình trạng nhiều công ty phá sản và phải đóng cửa kéo theo tình trạng thất nghiệp gây ra sự căng thẳng trong xã hội cũng như khó khăn cho việc thực thi Luật Phá sản doanh nghiệp vì luật này đề ra chính sách cho phép thị trường - chứ không phải nhà nước - quyết định sự tồn tại của các công ty (Wang Biqiang, 2009). Nỗ lực của giới luật sư

nhằm thử thách tính độc lập của hệ thống tòa án và việc thi hành pháp luật khách quan có thể vấp phải sự kháng cự mang tính tổ chức của quyền lợi địa phương và của Đảng CSTQ (Clarke, 2009). Kết quả là quá trình cải cách có thể bị chậm lại và các nội dung cải cách tiếp tục bị tranh cãi trong lúc các nhóm quyền lợi khác nhau trong bộ máy nhà nước và xã hội Trung Quốc đưa ra các quan điểm của mình về nội dung của quá trình cải cách.

## **10. Đánh giá tiến trình cải cách tư pháp của Trung Quốc**

### *Các điểm mạnh và điểm yếu*

Để đánh giá hệ thống tư pháp của Trung Quốc, điều quan trọng là cần hiểu được bước tiến bộ lớn đã đạt được từ năm 1979 khi nước này đã cố gắng thiết lập một hệ thống pháp luật toàn diện và một hệ thống tư pháp từ một nền tảng tối thiểu. Điểm mạnh của hệ thống này là sự tồn tại của một hệ thống luật và văn bản dưới luật khá toàn diện, xác lập trình tự tổ tụng cho hệ thống tòa án ở Trung Quốc, quy định các tiêu chí rõ ràng liên quan đến yêu cầu về trình độ chuyên môn và đào tạo đối với thẩm phán và luật sư, và đề ra mục tiêu phấn đấu đưa công tác giáo dục pháp luật đạt chuẩn mực cao, thiết lập khuôn khổ pháp luật tương đối phù hợp cho các hệ thống pháp luật hình sự, dân sự, hành chính và tạo điều kiện cho việc tiếp tục đổi mới, hoàn chỉnh thông qua việc sửa đổi pháp luật và các văn bản thông báo ý kiến, hướng dẫn giải thích chủ yếu do TANDTC ban hành. Hệ thống hỗ trợ cải cách cũng tương đối hiệu quả và hiện cho phép tiếp nhận sự tham gia và ý kiến đóng góp về nội dung của hệ thống điều chỉnh từ rất nhiều cơ quan, tổ chức, cá nhân khác nhau cả trong xã hội Trung Quốc lẫn từ bên ngoài. Trong việc xây dựng hệ thống và luật pháp, Đảng CSTQ và các nhà hoạch định chính sách khác tỏ ra khá linh hoạt và mềm dẻo khi nghiên cứu, tham khảo rộng rãi các hệ thống quản lý và lập pháp khắp trên thế giới nhằm đánh giá và tiếp thu những giải pháp mà họ thấy có thể phù hợp để áp dụng tại Trung Quốc. Khả năng thu nạp những đặc tính của các hệ thống có nền tảng tư tưởng hoàn toàn khác biệt nói trên là một điểm mạnh đáng kể trong phương pháp cải cách của Trung Quốc.

Về mặt thi hành, Trung Quốc đã thiết lập một hệ thống toàn diện cho việc điều tra, truy tố và xét xử các vụ án. Như đã nêu trên đây, hệ thống này được các luật hậu thuẫn và được điều chỉnh bằng sự kết hợp của luật và các quy định do các cơ quan khác nhau ban hành. Các yêu cầu về năng lực, phẩm chất của thẩm phán và các đối

tượng tham gia khác trong hệ thống đã được đặt ra và thực hiện. Điều này cuối cùng giúp đội ngũ cán bộ tòa án và cơ quan kiểm sát được đào tạo và có trình độ cao và đội ngũ luật sư có trình độ chính quy. Việc rà soát hệ thống được tiến hành thường xuyên và một số biện pháp đã được áp dụng nhằm giải quyết các vấn đề quan trọng như vụ án áp dụng hình phạt tử hình, tình trạng thiếu kinh phí hoạt động của tòa án ở một số địa phương v.v. Giới luật sư đã trưởng thành cả về năng lực và sự tự tin cũng đóng một vai trò tích cực trong việc cố gắng thi hành pháp luật và các nguyên tắc của pháp luật, cũng như trong việc công khai hóa hoạt động của tòa án.

Tuy nhiên, vẫn có một số điểm yếu trong hệ thống liên quan đến cơ cấu lập pháp và trong hoạt động của hệ thống. Thứ nhất, Hiến pháp trao địa vị bình đẳng cho TANDTC và VKSNDTC. Mặc dù Hiến pháp đòi hỏi các cơ quan đó phối hợp chặt chẽ với nhau, việc phân lập các chức năng vốn phải gắn bó với nhau chặt chẽ tạo ra khó khăn về cơ cấu trong quản lý hệ thống tư pháp. Vấn đề này còn trở nên phức tạp hơn do thực tế Quốc vụ viện - cơ quan thường ban hành các quy định hướng dẫn thi hành các đạo luật quan trọng - không đóng vai trò quan trọng trong quản lý hệ thống tư pháp. Thay vào đó, các bộ riêng rẽ chẳng hạn như BCA, Bộ ANQG và BTP lại có thẩm quyền nhất định đối với các phần khác nhau của hệ thống tư pháp. Do vậy, bất kỳ hoạt động phối hợp nào không được luật quy định đều cần có sự hợp tác của số lượng lớn các cơ quan chính phủ mà mỗi cơ quan trong số đó đều có quyền lợi trong việc bảo vệ quan điểm của mình. Ngoài ra, mặc dù Trung Quốc là hệ thống bất khả phân nhưng thẩm quyền của chính quyền địa phương liên quan đến tòa án và VKS (và các cơ quan khác) ở cùng cấp có nghĩa là có sự căng thẳng thường xuyên giữa sự kiểm soát theo chiều dọc của TANDTC và các cơ quan nhà nước cấp trên khác và [sự kiểm soát của] chính quyền địa phương (cấp rõ ràng có lợi thế về mặt áp lực, do ở cùng địa bàn với tòa án và các cơ quan khác).

Thứ hai, liên quan đến chính sách, mặc dù sự tham gia của nhiều bên là điểm mạnh của hệ thống nhưng do có nhiều cấp có thẩm quyền ban hành văn bản pháp luật, bao gồm các luật, quy định hướng dẫn, giải thích, văn bản của cấp bộ, các quy tắc ứng xử, quy chế và quyết định của địa phương v.v. có thể tác động đến hệ thống pháp luật nên hệ thống pháp luật có thể không thống nhất và mâu thuẫn với nhau. Hiện nay Ủy ban thường vụ Quốc hội chịu trách nhiệm giám sát hoạt động lập quy của các cơ quan cấp dưới và Ban Công tác lập pháp của Quốc vụ viện giám sát hoạt

động lập quy của các cơ quan hành chính cấp dưới. Tòa án không có thẩm quyền giám sát tính hợp pháp của các văn bản và quy định do các cơ quan nhà nước cấp dưới ban hành. Điều này có nghĩa là vấn đề về tính hợp pháp của các văn bản và tính bất hợp pháp của văn bản dưới luật không thể giải quyết bằng cách kiện ra tòa án.

Sự xung đột đang diễn ra giữa phương thức tiếp cận mà các cơ quan điều tra, tòa án và luật sư áp dụng đối với mối quan hệ giữa Luật Luật sư và Bộ luật TTHS cho thấy tầm quan trọng của việc phải có chỉ đạo của cơ quan lập pháp cấp cao hơn trong những vấn đề quan trọng. Cần phải có một phương thức tiếp cận có tính phối hợp và nhất quán về mặt lập pháp hơn là các biện pháp để đối phó tạm thời với các ý kiến chỉ trích và vấn đề khủng hoảng cụ thể. Một đặc điểm khác của vấn đề này là vai trò của Đảng CSTQ và các bên khác trong việc hoạch định chính sách. Theo quan điểm của chúng tôi, sẽ tốt hơn nếu chính sách được hoạch định ở cấp cao hơn và được thể hiện trong cơ cấu lập pháp, sau đó được thực hiện một cách khách quan và trung lập trong phạm vi hệ thống tư pháp. Việc giải thích, hướng dẫn và áp dụng các đạo luật cụ thể không nên đòi hỏi phải có sự tham gia của Đảng CSTQ. Quyết định trong một vụ án cụ thể không nên chịu sự can thiệp của các cơ quan Đảng và của chính quyền địa phương. Ngoài ra, cũng có nhiều ý kiến cho rằng các tuyên bố chính sách chính thức ở cấp cao do các viên chức cấp cao đưa ra, chẳng hạn như tuyên bố nhấn mạnh hòa giải như giải pháp thay thế việc xét xử của tòa án, có thể làm suy yếu nguyên tắc pháp quyền.

Vấn đề thứ ba là việc thi hành pháp luật. Ở cấp độ thực tiễn, tính chất khép kín của hoạt động thi hành pháp luật đồng nghĩa với việc luôn tồn tại những vấn đề nội tại thường xuyên giữa cơ quan công an, VKS, ĐCSTQ và tòa án. Tòa án không có khả năng buộc các điều tra viên phải chịu trách nhiệm về hành vi của họ trong giai đoạn điều tra hoặc khả năng giám sát một cách hiệu quả các hoạt động điều tra. Điều tra viên có rất ít động cơ để hợp tác với các bên khác. Ủy ban kiểm tra và kỷ luật của Đảng CSTQ có thẩm quyền xử lý các vụ án tham nhũng, là điều làm ảnh hưởng đến các chức năng của VKS và có nghĩa là các bên tham gia chính trong hệ thống tư pháp thường phải chịu trách nhiệm trước Đảng CSTQ hơn là trước hệ thống pháp luật nếu họ phạm tội. Thậm chí nếu sự can thiệp trong thực tế chỉ rất nhỏ thì điều đó vẫn làm xói mòn niềm tin nơi hệ thống tư pháp và làm nản lòng các thẩm phán và những người có liên quan khác trong việc tuân thủ bản phận khách quan và độc lập. Việc xác nhận

tầm quan trọng của Ủy ban thẩm phán càng cho thấy rõ những khó khăn của cá nhân các thẩm phán trong việc cố gắng giữ một vai trò độc lập có ý nghĩa. Một vấn đề liên quan là năng lực và tính trung thực của hệ thống tư pháp – vốn đang bị chỉ trích bất kể những nỗ lực của TANDTC và các cơ quan lập pháp và hành pháp khác nhằm ngăn chặn và đặt ra ngoài vòng pháp luật nạn tham nhũng. Việc bắt giữ chính Phó Chánh án TANDTC năm 2008 là một minh chứng về những khó khăn tột bậc của hệ thống tư pháp trong vấn đề này và về lý do tại sao người dân Trung Quốc chưa có nhiều niềm tin vào cơ quan tòa án. Một vấn đề liên quan khác là sự yếu kém trong công tác thi hành án với nhiều nguyên nhân khác nhau như đã trình bày trong báo cáo này. Các luật sư nhận lời bào chữa trong các vụ án không phù hợp với quyền lợi chính trị của địa phương hoặc cấp cao hơn có thể không những không thành công ở tòa án mà còn có thể bị truy tố hoặc khai trừ khỏi đoàn luật sư và chịu các hình phạt khác nhằm trực tiếp vào cá nhân họ. Điều đó phản ánh một vấn đề lớn hơn là việc các cơ quan chính quyền cấp trên thiếu sự cam kết để bảo đảm hệ thống tư pháp làm việc hiệu quả và điều đó cũng cho thấy sự thất bại của chính quyền cấp trên trong việc thực hiện những biện pháp hiệu quả để kiểm soát các hành vi lạm dụng của các cơ quan cấp dưới.

### ***Những thách thức và vấn đề gây tranh cãi***

Điểm thứ nhất trong các vấn đề này là vai trò của ĐCSTQ và chính quyền trong hệ thống pháp luật. Một mặt, các cơ quan có thẩm quyền nhấn mạnh những đặc điểm của hệ thống tư pháp Trung Quốc mang tính đặc thù riêng của Trung Quốc. Đó là hệ thống tư pháp XHCN hoạt động dưới sự lãnh đạo của Đảng. Mặt khác, nhiều nhà quan sát (cả ở Trung Quốc và phương Tây) cho rằng việc thiếu sự phân lập hợp lý giữa Đảng, Nhà nước và hệ thống tư pháp khiến cho việc thiết lập nguyên tắc pháp quyền ở Trung Quốc sẽ khó khăn. Trong bối cảnh hiện nay, sẽ là không thực tế nếu đề xuất Đảng CSTQ nên tự tách mình khỏi việc tham gia xây dựng và thi hành pháp luật và khỏi hệ thống tư pháp ở Trung Quốc (vốn là phần cơ bản của toàn bộ hệ thống chính quyền). Tuy nhiên, việc thiếu sự công nhận chính thức vai trò của Đảng CSTQ có nghĩa là hầu như không thể xác định phạm vi tham gia của Đảng. Hậu quả là công dân và tổ chức không thể khiếu nại những hành vi xâm phạm hoạt động của họ được thực hiện nhân dân Đảng, ngay cả khi những hành vi xâm phạm này hoàn toàn không phản ánh chính sách của Đảng CSTQ. Thách thức đặt ra là phải xác định vai trò chính

thức của Đảng CSTQ, cho phép Đảng CSTQ tiếp tục hoạch định chính sách và định hình hoạt động lập pháp và chế độ hành chính cấp cao mà không để cho hoặc khuyến khích các cơ quan cấp dưới hoặc các đảng viên can thiệp vào hoạt động hàng ngày của hệ thống tư pháp.

Thách thức thứ hai là nâng cao chất lượng của đội ngũ điều tra viên, kiểm sát viên và thẩm phán trong hệ thống tư pháp. Vấn đề này liên quan đến việc tăng cường công tác phối hợp giữa các cơ quan nói trên, cải tiến công tác giám sát hoạt động của các điều tra viên và ngăn chặn các vi phạm như tra tấn người bị tình nghi, nâng cao trình độ chuyên môn và tính độc lập của thẩm phán và giảm bớt sự lan tràn của nạn tham nhũng. Các biện pháp để thực hiện các nội dung trên có thể bao gồm một số yếu tố. Về lâu dài, việc bảo đảm kinh phí hoạt động cho tòa án không nên lệ thuộc quá nhiều vào chính quyền địa phương và việc bổ nhiệm, miễn nhiệm thẩm phán và kiểm sát viên không nên do HĐND địa phương thực hiện. Tình trạng có nhiều cách khác nhau theo đó một bản án có thể bị kháng nghị hay giám sát hay bác bỏ cần phải được giảm đáng kể. Các hình thức can thiệp khác từ bên ngoài vào những vụ án cụ thể phải được giảm bớt.

Thứ ba, mặc dù đã đạt được tiến bộ đáng kể về mặt minh bạch nhưng vẫn cần có sự công khai hơn nữa trong một số lĩnh vực quan trọng. Bất kể Bộ luật TTHS và các văn bản hướng dẫn, giải thích khác nhau do TANDTC ban hành, hoạt động của tòa án vẫn chưa hoàn toàn công khai đối với công chúng. Trong những vụ án nhạy cảm, tòa án thường xử kín. Quyết định do Ủy ban thẩm phán tuyên cũng cần được công khai để công chúng thảo luận – tên của ủy ban cần phải được tiết lộ và công chúng phải được tiếp cận với nội dung căn cứ và lập luận cho việc ra quyết định của ủy ban.

Về thủ tục xét xử, có một số vấn đề được các nhà bình luận trong nước và quốc tế nêu ra để giải quyết, bao gồm việc bị cáo phải được tiếp cận dễ dàng hơn với hồ sơ vụ án, có điều kiện tốt hơn để trình bày quan điểm của mình, có quyền hạn lớn hơn để yêu cầu người làm chứng phải trình diện trước tòa, để thu thập chứng cứ và thực hiện yêu cầu hỏi chéo người làm chứng tại tòa.

Ngoài ra, những vấn đề khác liên quan đến giải quyết tranh chấp ngoài tòa án hay hành vi xâm phạm quyền của một cá nhân cần được quy định trong văn bản pháp luật chính thức. Cụ thể, những vấn đề này bao gồm việc cải tiến các quyền của người khiếu nại được bảo vệ chống lại các hành vi ngược đãi và lạm dụng, bao gồm cả việc



cấm các “thủ thuật bản thủ” khi người khiếu nại bị giam giữ bất hợp pháp nhằm cản trở việc họ làm mất mặt quan chức địa phương. Việc cải cách quyền hành chính, chẳng hạn như việc áp dụng biện pháp cải tạo thông qua lao động, tuy đã được hứa hẹn từ lâu nhưng vẫn chưa được thực hiện. Về các cải cách hệ thống tư pháp hình sự, đến nay đã có một số chuyển biến như các vi phạm hình sự nhỏ được phi hình sự hóa hoặc chỉ bị áp dụng các hình phạt không giam giữ. Điểm thiếu nhất quán ở đây là các hành vi vi phạm không nghiêm trọng đến mức phải áp dụng hình phạt hình sự vẫn có thể bị trừng phạt bằng việc giam giữ trong thời hạn đến ba năm.

### ***Những cải cách hiện tại***

Kế hoạch cải cách 5 năm lần thứ ba phản ánh những ưu tiên sau đây đối với vấn đề cải cách tư pháp: tối ưu hóa việc phân bổ chức năng và thẩm quyền tư pháp; cân bằng giữa việc thi hành nghiêm khắc luật hình sự với sự khoan dung; nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ trong hệ thống tư pháp; bảo đảm nguồn kinh phí ngân sách cho hệ thống tòa án của Trung Quốc và bổ sung mục tiêu hoàn thiện hệ thống thực thi công lý vì nhân dân và các chương trình chính trị về “kết hợp hài hòa xử lý khoan dung với xử lý nghiêm khắc” và “thực thi công lý vì nhân dân”. Có thông tin là Bộ luật TTHS sẽ được sửa đổi trong năm 2011 và dự thảo quy định liên quan đến chứng cứ đang được xem xét. Hy vọng là quy định này sẽ khiến cho chứng cứ có được bằng cách bức cung sẽ không được chấp nhận.

### ***Những vấn đề cần tiếp tục cải cách***

Những vấn đề được nhấn mạnh trong kế hoạch 5 năm lần thứ ba chưa phải là tất cả những vấn đề mà các học giả và các nhà bình luận cho rằng cần được giải quyết. Một số vấn đề trong số đó đã được xem xét và giải quyết một phần. Những vấn đề khác vẫn đang chờ cách thực hiện có hiệu quả, lý tưởng nhất là thông qua việc cải cách Bộ luật TTHS và thiết lập cơ chế giám sát và thi hành. Các vấn đề khác ở đây bao gồm: việc lạm quyền bắt giữ người của cơ quan công an và các cơ quan khác và việc tạm giam trước khi xét xử (2008, Yi); việc tra tấn đối với nghi phạm; sự thiếu minh bạch liên quan đến các vấn đề như phương pháp luận trong việc xem xét lại các vụ án có tuyên hình phạt tử hình và số lượng án tử hình được tuyên và thi hành hàng năm tại Trung Quốc (2009, Chen); vấn đề loại bỏ chính thức chứng cứ có được bằng phương thức bất hợp pháp; việc áp dụng nguyên tắc không ai bị bắt buộc phải chứng minh mình vô tội và làm rõ tiêu chuẩn về bằng chứng trong các vụ án hình sự (2007, Chen). Việc

bảo vệ các luật sư bào chữa cho thân chủ trong các vụ án gây nhiều tranh cãi hoặc nhạy cảm về mặt chính trị cũng cần được xem xét. Thêm vào đó, cần cải cách cơ cấu để giải quyết các vấn đề về can thiệp từ bên ngoài vào quy trình tư pháp; vấn đề cơ cấu khép kín của hệ thống dẫn đến tình trạng thiếu hợp tác giữa các cơ quan; vấn đề về hệ thống giám sát và kiểm soát các hành vi lạm dụng thiếu hiệu quả. Đối với hệ thống văn bản pháp luật, cần thực hiện việc cắt giảm, đơn giản hóa và làm rõ các quy định và các văn bản chồng chéo nhau do nhiều bên tham gia trong hệ thống ban hành.

## II. CẢI CÁCH TƯ PHÁP CỦA NHẬT BẢN

### 1. Sáng kiến cải cách

Người sáng kiến cải cách tư pháp trong giai đoạn hậu chiến đều thuộc giới *hososansha*: thẩm phán, công tố viên và luật sư *bengoshi*. Có lúc có bế tắc về chính sách cải cách do trong cải cách cần có sự đồng thuận giữa những người nêu trên nhưng luật sư *bengoshi* và JFBA thường có thái độ đối lập với cả chính phủ và tòa án. (Nhận định trên được khái quát từ lập luận có tính thuyết phục cao của Vanoverbeke và Masschalck 2009.)

Chẳng hạn, vào những năm 1950, JFBA đã mở các cuộc vận động (nhưng không đạt kết quả mong muốn) đề nghị Tòa án tối cao thực hiện một số thay đổi nhằm giải quyết dứt điểm số lượng án tồn đọng lớn tại Tòa, đề nghị tuyển chọn thẩm phán từ các luật sư *bengoshi* (quan điểm về duy trì sự “thống nhất nghề nghiệp”: *hosochigen*). Năm 1964, JFBA từ chối chấp nhận Báo cáo cuối cùng của Ủy ban điều tra đặc biệt về hệ thống tư pháp (*rinji shiho seido chosakai*), một Ủy ban được thành lập năm 1962, do Giáo sư Sakae Wagatsuma thuộc ĐHTH Tokyo làm Chủ tịch, một phần do Báo cáo đề xuất việc cải cách rộng rãi hệ thống tư pháp, bao gồm cả các khuyến nghị cụ thể về mở rộng số người trong giới luật gia.

Vào cuối những năm 1960 và đầu thập niên 1970, một số *bengoshi* tiếp tục chỉ trích cả 3 nhánh của giới luật gia. Họ thành lập Hiệp hội luật sư trẻ (*Seinen Horitsu Kyokai*) nhằm theo đuổi những yêu cầu cải cách quyết liệt hơn làm thay đổi hiện trạng của giới luật gia nói riêng và xã hội Nhật Bản nói chung. Khoảng năm 1970, Hiệp hội thu hút được sự tham gia của khoảng 1.500 luật sư, 230 thẩm phán, 250 học giả, nhà nghiên cứu và nhiều người tốt nghiệp LRTI. Tuy nhiên, những thẩm phán bảo thủ tại Tòa án tối cao đã phản ứng, cho rằng sự thay đổi như trên sẽ làm hại uy tín và phá vỡ tính độc lập của tòa án. Tòa án tối cao cuối cùng yêu cầu các thành viên Hiệp hội là

thẩm phán phải từ bỏ Hiệp hội. Việc này khiến nhóm *hososansha* đóng vai trò trọng tâm trong việc đề ra các chính sách thuộc lĩnh vực tư pháp và cụ thể là bế tắc trong những cải cách lớn, mặc dù trong thập niên 1970 số lượng các vấn đề xã hội tiếp tục gia tăng (chẳng hạn như số lượng gia tăng tai nạn giao thông và các vụ đòi nợ). Tuy nhiên, ở cấp vĩ mô hay cấp chính trị, người ta chưa quan tâm nhiều đến lĩnh vực tư pháp trong các thập niên 1950-1970 do tốc độ tăng trưởng mạnh của kinh tế Nhật Bản trong thời kỳ này. Lúc đó, người ta vẫn ngây ngất với cảm giác về “tính độc đáo” của mô hình Nhật Bản trong đảm bảo tăng trưởng mà không cần phải áp dụng các giá trị và thực hành của phương Tây, chẳng hạn như số vụ kiện cao.

Tuy nhiên, tâm trạng chính trị bắt đầu thay đổi từ thập niên 1980. Yasuhiro Nakasone, người được bổ nhiệm Thủ tướng năm 1982, cho rằng Nhật Bản không thể tiếp tục chỉ nhấn mạnh tăng trưởng kinh tế dưới chiếc “ô” an ninh trên cơ sở liên minh với Hoa Kỳ. Ông thành lập một số hội đồng tư vấn và tự mình chọn các thành viên nhằm vượt qua quyền hạn của các cơ quan hành chính quan liêu và các nhóm quyền lợi khác để xây dựng các chính sách mới, kể cả chính sách phi điều tiết hóa (ví dụ như Hội đồng Tư vấn lâm thời thứ hai về cải cách hành chính, *rincho*, đã thành lập từ năm 1981). Các chuyên gia với các kỹ năng lãnh đạo tốt đã được bổ nhiệm, chẳng hạn như Giáo sư Akira Mikazuki của Đại học Tokyo được bổ nhiệm vào Ban cải cách Bộ luật Tố tụng dân sự (hoàn thành năm 1996) trong khuôn khổ Hội đồng Tư vấn cải cách hệ thống pháp luật (*hosei shingikai*) được thành lập tại Bộ Tư pháp năm 1990. Truyền hình và các phương tiện thông tin đại chúng khác cũng bắt đầu có ý kiến phê bình, tìm hiểu (chẳng hạn như các vụ xì-căng-đan liên quan đến các quan chức) và quan tâm nhiều hơn đến các vấn đề pháp luật. Cuối cùng, vào cuối thập niên 1980, Hoa Kỳ (thông qua Sáng kiến loại bỏ rào cản tổ chức) gây sức ép ngày càng tăng đòi Nhật Bản phải thay đổi các tập quán của mình nhằm giảm các xung đột thương mại quốc tế.

Sau khi Đảng LDP mất quyền lãnh đạo vào năm 1993, luật bầu cử mới được ban hành hứa hẹn quy định đầy đủ hơn về bầu cử trong tương lai và ngay cả các chính trị gia bảo thủ cũng phải thừa nhận rằng cơ chế “tam giác sắt” theo kiểu cũ có thể gây cản trở nhiều hơn là mang lại lợi ích. Do đó, cả các chính trị gia muốn cải cách và các chính trị gia bảo thủ đều yêu cầu có một hệ thống mới giảm vai trò hướng dẫn của các cơ quan hành chính, tăng cường phi điều chỉnh hóa nhằm cho phép giới kinh doanh

hoạt động tự do hơn và đáp ứng tốt hơn với quá trình quốc tế hóa đang gia tăng của kinh tế Nhật Bản, đặc biệt là từ thập niên 1980 bên cạnh một hệ thống pháp luật mạnh mẽ tương ứng. Sự trì trệ của nền kinh tế làm phát sinh nguy cơ rủi ro kinh doanh. Do đó, kể từ giữa thập niên 1990 lần đầu tiên (khá là bất thường theo góc độ so sánh) giới kinh doanh Nhật Bản đóng vai trò như lực lượng chính yêu cầu cải cách tư pháp.

Những thay đổi lớn ở cấp chính trị này được thực hiện dưới thời Thủ tướng Obuchi với việc thành lập JRC vào năm 1999. JRC là một xung lực mới trong cải cách tư pháp tại Nhật Bản (xin xem Phần 1.3 trên đây). Luật về Thành lập Hội đồng hệ thống tư pháp năm 1999 quy định thẩm quyền khá rộng lớn của Hội đồng. 13 thành viên của Hội đồng được đề cử với tư cách cá nhân và được Quốc hội thông qua. Chỉ có 3 thành viên là đại diện của *hosos*. Đồng thời, để tránh việc kiểm soát gián tiếp của giới *hosos* trong Ban thư ký của Hội đồng (thuộc Bộ Tư pháp), Hội đồng phân định và chia các chủ đề nghiên cứu chính và giao mỗi thành viên Hội đồng chịu trách nhiệm thực hiện báo cáo đối với mỗi chủ đề đó. JRC cũng tổ chức họp tham vấn ý kiến công chúng, thực hiện khảo sát hoạt động tòa án, họp công khai với giới truyền thông báo chí, công bố công khai biên bản làm việc và Báo cáo tạm thời (năm 2000) cho công chúng.

## **2. Trách nhiệm**

Khi ông Koizumi trở thành Thủ tướng năm 2001, với mục tiêu đề ra là tấn công mạnh vào giới “bò thiêng” nhằm cải cách trong nội bộ Đảng LDP, ông ủng hộ nhiệt thành JRC và các khuyến nghị chi tiết của JRC công bố vào tháng 6/2001 (xin xem cụ thể tại {Foote 2007} tr. xxi-xxv).

Tháng 11/2001, Thủ tướng Koizumi xây dựng Luật Thúc đẩy cải cách hệ thống tư pháp. Một tháng sau đó, Ban Chỉ đạo Thúc đẩy cải cách tư pháp được thành lập và hoạt động đến tháng 01/2004. Theo luật, Ban Chỉ đạo thuộc “Nội các” (trên thực tế thì trụ sở Ban Chỉ đạo đặt tại tòa nhà của Văn phòng Nội các, trước đây là Văn phòng Thủ tướng từ năm 2001 về trước). Tuy nhiên, trên thực tế thì Ban Chỉ đạo gồm các thành viên là toàn bộ Nội các, do Thủ tướng đứng đầu (Chủ tịch JRC, Giáo sư Koji Sato của Đại học Kyoto là cố vấn đặc biệt của Ban Chỉ đạo).

## **3. Xây dựng mô hình**

Như đã trình bày cụ thể tại Phần 1.3 trên, JRC đã xây dựng các đề xuất cải cách theo “3 trụ cột” hay còn gọi là nguyên tắc chỉ đạo:

- Một hệ thống tư pháp đáp ứng kỳ vọng của công chúng (đáng tin cậy hơn, dễ sử dụng và dễ hiểu hơn);
- Giới luật gia (đồng đảo và chất lượng cao) hỗ trợ hệ thống tư pháp; và
- Cơ sở xã hội cho hệ thống tư pháp (đảm bảo sự tham gia của công dân, tăng cường lòng tin của công chúng vào toàn bộ hệ thống).

#### 4. Xem xét

Các đề xuất cải cách của JRC được Ban chỉ đạo (nêu tại Phần 7.5) xem xét. Tuy nhiên, một số vấn đề thì được giao cho các cơ quan cải cách pháp luật hiện hành xem xét, đặc biệt là Hội đồng Tư vấn hệ thống pháp luật thuộc Bộ Tư pháp. Ví dụ như cải cách Bộ luật Tố tụng dân sự (2003) (xin xem {Nottage 2005a}) hay về thi hành án dân sự (xin xem Kết luận tại Phần 5). Biên bản có liên quan được công bố trên mạng internet (giống như biên bản của các cuộc họp của Hội đồng tư vấn hiện nay {Noble 2002}). Đã có nhiều cuộc tranh luận sôi nổi về các đề xuất cải cách không những chỉ trong nội bộ giới luật gia và giới nghiên cứu, mà còn trong giới báo chí truyền thông. Tuy nhiên, theo một số ý kiến thì cải cách hiện nay vẫn bị Bộ Tư pháp và các quan chức hành chính chi phối nhiều (xin xem {Miyazawa 2007}).

#### 5. Thực hiện

Theo Luật năm 2001 (xin xem Phần 7.1), vào tháng 3/2002, Ban Chỉ đạo chính thức thông qua Nghị quyết Nội các với tên gọi “Kế hoạch Thúc đẩy cải cách hệ thống tư pháp”, đồng thời thành lập 11 Ban Cố vấn ở cấp chuyên gia (*kentokai*) chịu trách nhiệm về các lĩnh vực sau đây:

- Lao động
- Tiếp cận công lý
- Giải quyết tranh chấp ngoài tòa án (ADR)
- Trọng tài
- Kiện hành chính
- Hệ thống *Saiban'in* và tư pháp hình sự
- Luật sư bào chữa chỉ định
- Quốc tế hóa
- Đào tạo pháp luật
- Giới luật gia (*hososeido*)

- Sở hữu trí tuệ.

Nhiệm vụ của mỗi Ban được xác định khá cụ thể, chủ yếu theo khuyến nghị của JRC. Nhiều chuyên gia, giáo sư luật được cử tham gia các Ban. Thời hạn hoàn thành cũng được xác định cụ thể (theo truyền thống Nhật Bản thì kế hoạch đặt ra thường được thực hiện nghiêm túc). Trụ cột cải cách thứ hai của JRC (Phần 7.3) được coi là những biện pháp quan trọng để cải tiến giới luật gia được ưu tiên thực hiện hàng đầu.

Hầu như tất cả các văn bản pháp luật cần thiết đều được ban hành trước cuối năm 2004, nhưng một số vấn đề phức tạp hơn thì được bố trí thêm thời gian trước khi có hiệu lực thi hành. Một ví dụ điển hình là văn bản về hệ thống *saiban'in*, ban hành năm 2004 nhưng mãi đến năm 2009 trở đi mới có hiệu lực. Tất cả các cơ quan liên quan đều có thêm thời gian - đặc biệt là Tòa án tối cao trong việc soạn thảo các quy chế của mình và gửi thẩm phán đi nghiên cứu so sánh ở nhiều nước trên thế giới - để tìm cách thực hiện hiệu quả nhất hệ thống hoàn toàn mới này.

## 6. Đánh giá

Việc đánh giá kết quả thực hiện cải cách phụ thuộc vào từng lĩnh vực khác nhau trong hệ thống tư pháp. Chẳng hạn, hệ thống *saiban'in* đã được công chúng đánh giá qua việc Tòa án tối cao cho phép - đúng ra là khuyến khích - các bồi thẩm viên phát biểu trong các cuộc họp báo về cảm tưởng của họ về cơ chế mới này. Tuy nhiên, vẫn cần phải xem điều này có nói lòng nghĩa vụ bảo mật theo quy định của pháp luật hay không (xin xem {Wilson 2009}). Chẳng hạn, liệu các nhà nghiên cứu độc lập có được tiếp cận và tiếp xúc một cách dễ dàng với bồi thẩm viên để khảo sát hoặc phỏng vấn cho mục đích nghiên cứu hay không (cả khi kết quả được công bố với tên người cung cấp thông tin được giữ kín). Những công trình nghiên cứu loại này có vai trò quan trọng trong việc đánh giá cả hệ thống, mặc dù nhiều nghiên cứu định tính và định lượng về các bồi thẩm viên đã được thực hiện nhằm tìm kiếm phương cách vận hành hệ thống mới một cách tốt nhất tại Nhật Bản.

Khác với *saiban'in*, đào tạo pháp luật trong hệ thống trường luật kiểu mới được giám sát tích cực (một số người cho rằng quá tích cực) bởi Bộ Giáo dục và bộ phận đánh giá công nhận trường luật được thành lập trong Bộ. Hiện tại các trường vẫn còn một khoảng thời gian trước khi bị đánh giá lại và tước đi sự công nhận. Trên thực tế, việc giảm số lượng người được thi đỗ Kỳ thi luật quốc gia hàng năm sẽ tạo gánh nặng về tài chính cho các trường luật nhỏ và câu hỏi tiếp

theo đặt ra là vậy thì các trường này được lập ra để làm gì (xin xem {Nottage 2005})?

## **7. Giải quyết các vấn đề đặt ra**

Một vấn đề lớn đặt ra đối với Nhật Bản từ năm 2005 là chưa có cơ quan nào nào tương đương với Ban chỉ đạo cải cách tư pháp thực hiện nhiệm vụ đánh giá toàn diện các chương trình cải cách hệ thống pháp luật từ năm 2001, chưa nói đến việc giải quyết các vấn đề phát sinh. Công việc này được hiểu ngầm là đã phân công cho các bộ hoặc tổ chức cụ thể. Chẳng hạn, nếu Tòa án tối cao thấy rằng Quy chế của Tòa về hệ thống *saiban'in* nếu không được thực hiện tốt thì chính Tòa sẽ sửa đổi Quy chế. Tòa có thể tham vấn, nhưng không bắt buộc phải tham vấn, cơ quan công tố hoặc JFBA, giáo sư luật hay công chúng nói chung (xin xem Phần 4.12 trên đây về “giám sát”). Nhưng nếu có ai đó phát hiện vấn đề cần sửa đổi của Luật năm 2004 (về hệ thống *saiban'in*) thì người đó không biết gõ cửa nào để đề xuất sửa đổi - đề xuất có thể được chuyển đến Bộ trưởng Tư pháp hay Thủ tướng Chính phủ (tùy thuộc vào sự quan tâm của các vị này) hoặc thậm chí đến các đại biểu Quốc hội. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, Bộ Tư pháp cho rằng các đề xuất nói trên không thuộc thẩm quyền của mình.

Tổng quát hơn, tuy Bộ Tư pháp đã thành lập một bộ phận theo dõi diễn biến cải cách trong lĩnh vực tư pháp thuộc thẩm quyền của mình (xin xem, tiếng Nhật, <<http://www.moj.go.jp/KANBOU/SANYOKAI/index.html>>), bộ phận này chỉ thỉnh thoảng mới họp và xem ra vai trò theo dõi giám sát của bộ phận này còn nhiều thời gian nữa mới so được với hoạt động của Ban chỉ đạo cải cách tư pháp thuộc Nội các trước đây (giai đoạn 2001 - 2004).

## **8. Giám sát**

Có thể thấy từ các phần trình bày trên đây, cải cách tư pháp trong phạm vi lớn ở Nhật Bản hiện nay (và những ý tưởng cải cách trong giai đoạn 1962 - 1964 trước đây) được thực hiện dưới sự lãnh đạo và giám sát của Thủ tướng và Nội các của Thủ tướng.

Quốc hội và các Ủy ban của Quốc hội Nhật Bản chỉ đóng một vai trò khá hạn chế trong hoạt động cải cách tư pháp (mặc dù chúng tôi đã lấy ví dụ rằng một số cải cách pháp luật liên quan đến hoạt động thi hành án trong giai đoạn giữa thập niên 1990 được thực hiện thông qua sáng kiến pháp luật của một số đại biểu Quốc hội tại phần Kết luận tại Phần 5). Nhật Bản không có hệ thống Thanh tra Quốc hội (Ombudsman); cũng không có Ủy ban Cải cách pháp luật thường trực với các thành viên là các giáo

sư, luật sư, thẩm phán và các chức danh khác làm việc trong một thời gian dài và trong các dự án mang tính chiến lược nhiều hơn.

Chính quyền các tỉnh thì không có vai trò gì, nếu có thì có lẽ chỉ trong trường hợp khuyến nghị cải cách của JRC có liên quan đến Cảnh sát.

Sau một Hội nghị quốc tế tổ chức năm 2002, Giáo sư ĐHTH Tokyo Dan Foote viết rằng hệ thống tư pháp Nhật Bản và pháp luật Nhật Bản nói chung hiện đang “trong giai đoạn trải qua những thay đổi quan trọng” và hiện đang “đứng trước một bước ngoặt”; “về nhiều phương diện thì những thay đổi này đang tạo hình hài mới cho cả xã hội Nhật Bản”. Ông nhấn mạnh rằng thông qua ba trụ cột, mục tiêu cuối cùng của các chương trình cải cách của JRC là nhằm tăng cường chủ quyền phổ biến (chứ không chỉ đơn thuần là sự tham gia phổ biến) và trao quyền cho công dân song song với các ngành quyền lực của nhà nước. Ông cũng gắn điều này với những chuyển biến và thay đổi lớn hơn ở Nhật Bản đặc biệt là từ thập niên 1990: Cải cách chính trị, phi điều chỉnh hóa, cải cách nhằm tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình. Tất cả những điều này đều dẫn đến những chuyển đổi mang tính chất triết học cơ bản và phải mất đến hàng thập kỷ để “xem tất cả những cải cách này thành công đến đâu trong việc chuyển đổi xã hội Nhật Bản” (xin xem {Foote 2007} tr. xix và xxxv).

Thời gian và phương pháp do JRC kiến nghị thực hiện cũng biểu thị những điểm nhấn đặc biệt trong hệ thống ban hành quyết định chính sách ở xã hội Nhật Bản - xuất phát từ kết quả của những thay đổi chính trị tâm vĩ mô và môi trường ban hành chính sách mới không bị chi phối hoàn toàn bởi giới *hoso sansha*. Sau đó đã có những “thay đổi cơ bản trong hệ thống tư pháp ở Nhật Bản”, nhưng “vấn đề vẫn tiếp tục được đặt ra là liệu mục tiêu của cải cách nhằm nâng cao chất lượng hệ thống tư pháp và tăng cường lòng tin đối với hệ thống này có đang được hiện thực hóa hay không” ({Vanoverbeke và Masschalck 2009} tr. 36). Các tác giả đưa ra ví dụ về hoạt động của Trung tâm Hỗ trợ pháp lý Nhật Bản vẫn thuộc thẩm quyền của Bộ Tư pháp, công tố viên vẫn chưa công khai thông tin để có thể tham chiếu và sử dụng tại các trường luật mới, số người đỗ Kỳ thi thấp hơn so với kỳ vọng và thậm chí là số lượng các vụ việc dân sự và hành chính được thụ lý giảm. Các tác giả gợi ý có khi “cần khôi phục lại cơ chế cân bằng cũ thay vì thành lập cơ chế mới”. Lập luận này được hỗ trợ bởi việc giải tán Ban chỉ đạo cải cách tư pháp của Nội các cũng như thực tế chưa có một



cơ chế giám sát mới, toàn diện để tiếp tục đánh giá và cải cách chính sách cho lĩnh vực tư pháp tại Nhật Bản.

## **9. Đánh giá tiến trình cải cách tư pháp của Nhật Bản**

### **9.1. Các điểm mạnh và điểm yếu**

#### ***Tư pháp hình sự***

Tư pháp hình sự Nhật Bản bao gồm cả những điểm mạnh nhất và yếu nhất. Nhật Bản là một trong số những nước an toàn nhất trên thế giới với tỉ lệ tội phạm, đặc biệt là tội phạm liên quan đến vũ lực, rất thấp. Nhật Bản cũng là một mô hình thành công về cải tạo tái hòa nhập những người phạm tội và khôi phục công lý với số lượng người tái phạm rất ít. Về phương diện này thì hệ thống tư pháp Nhật Bản - bao gồm cả cảnh sát điều tra, công tố truy tố và thẩm phán xét xử - có nhiều điểm đáng ca ngợi. Tuy nhiên, các nhà bình luận và các nhà hoạt động thực tế cho rằng mặc dù có cải cách của JRC, vẫn còn nhiều vấn đề đặt ra cần phải giải quyết, như được trình bày cụ thể thêm dưới đây (Phần 8.2.1).

#### ***Tư pháp dân sự***

Hiện tại, hệ thống tòa án Nhật Bản giải quyết một cách khá hiệu quả các tranh chấp dân sự phổ biến, đồng thời đang tiếp tục cải tiến năng lực xét xử của mình đối với các vụ việc phức tạp. Nhìn chung công chúng khá tin tưởng vào hệ thống này. Chi phí nói chung cho hệ thống (kể cả chi phí cho luật sư) không cao lắm dù rằng phí được thu theo tỉ lệ phần trăm của giá trị tranh chấp (khác với các nước thuộc hệ thống Anh - Mỹ). Vấn đề lớn hơn là việc thiếu luật sư *bengoshi* hoặc thậm chí thiếu cả những người tương tự như luật sư như thư ký tư pháp (*shiho shoshi*) ngoài khu vực đô thị Nhật Bản (mặc dù trên thực tế trong các vụ việc mà bên tranh chấp tự bào chữa thì thẩm phán thường hay giúp họ làm rõ những vấn đề pháp luật và tình tiết (*shakumei-ken*)). Tình trạng chậm xét xử đã được khắc phục nhiều từ thập niên 1990 trở lại đây (tuy có hiện tượng dữ liệu xét xử sơ thẩm sai lạc dẫn đến tỷ lệ số án sơ thẩm bị đề nghị phúc thẩm cao). Việc giải quyết các vụ việc thông qua cơ chế hòa giải tại tòa án có tính chất đánh giá và can thiệp nhiều hơn là khuyến khích hòa giải.

#### ***Các vấn đề khác***

Giới luật gia là trung tâm trong hệ thống tư pháp nói chung (*hosō*): luật sư *bengoshi* đã giành được vị trí đáng kể so với thẩm phán - những người cũng có mức độ độc lập

và vị thế được nâng cao khá nhiều so với công tố viên trong thời kỳ trước Chiến tranh. Tuy nhiên, dù cả luật sư, thẩm phán và công tố viên đều phải qua kỳ thi luật quốc gia và qua lớp đào tạo tại LRTI, có rất ít trường hợp chuyển nghề từ nhóm này sang nhóm khác (*hosochigen*). Đặc biệt đối với trường hợp luật sư *bengoshi* chuyển sang làm tại tòa án hoặc công tố. Mỗi nhóm có nguyên tắc nghề nghiệp của riêng mình, trong đó nghề thẩm phán và công tố viên chú trọng đến yếu tố dự đoán trước và sự nhất quán trong áp dụng pháp luật.

Về đào tạo pháp luật, các trường đại học đã đào tạo một số lượng lớn sinh viên luật. Chỉ một số lượng nhỏ trong số họ tham dự hoặc thi đỗ Kỳ thi luật quốc gia hoặc trở thành “người giống như luật sư”, chẳng hạn như thư ký tư pháp. Thực tế này đã làm cho tỉ lệ số người hiểu biết luật pháp trong công chúng nói chung khá cao (tuy chỉ là hiểu biết ở mức chung nhất). Số lượng người thi đỗ Kỳ thi thấp bị coi là vấn đề đáng quan ngại theo quan điểm của nhiều người, đặc biệt là từ thập niên 1990. Kể từ khi có khuyến nghị của JRC năm 2001, số người thi đỗ đã tăng đáng kể, đồng thời hệ thống trường luật mới cũng đã được thành lập. Tuy nhiên, cả Kỳ thi lẫn hệ thống trường luật mới hiện vẫn đặt ra nhiều vấn đề tranh cãi. Những cải cách khác theo khuyến nghị của JRC thì tương đối không tập trung nhiều vào “những người giống như luật sư” - với tư cách một bộ phận cấu thành của giới luật gia Nhật Bản.

## **9.2. Thách thức và những vấn đề đặt ra**

### ***Tư pháp hình sự***

Nhiều nội dung của hệ thống tư pháp hình sự Nhật Bản hiện đang bị Liên hợp quốc và các tổ chức phi chính phủ (NGO) chỉ trích. Cụ thể là thời hạn tạm giam 23 ngày, thẩm quyền rộng lớn và hầu như không được giám sát của cảnh sát và công tố viên Nhật Bản, việc căn cứ hầu như tuyệt đối vào lời thú tội của đương sự và phần lớn vào hồ sơ trình bày tại tòa và án phạt quá nghiêm khắc, cao nhất là tử hình đối với một số loại tội phạm. Có điều chưa rõ là tại sao tư pháp hình sự Nhật Bản được coi là thành công trong khi lại có những điểm yếu, bị phê bình như trên. Ngoài ra, cũng chưa rõ là hệ thống tư pháp hình sự này cần phụ thuộc vào văn hóa bén rễ tại đất nước này hay phụ thuộc nhiều hơn vào giá trị phổ quát toàn cầu.

### ***Tư pháp dân sự***

Ở Nhật Bản, số lượng các vụ kiện dân sự kiện Chính phủ nhìn chung rất ít, kể cả kiện đòi bồi thường theo Luật Bồi thường nhà nước (được coi là một dạng kiện

dân sự đặc biệt). Các đơn kiện khác đối với cơ quan hành chính không tăng nhiều trong giai đoạn từ năm 2004 trở lại đây khi Luật Giải quyết các vụ án hành chính được sửa đổi. Thực tế này còn tiếp tục phải tranh luận. Tuy nhiên có thể suy luận một cách tích cực rằng Luật được sửa đổi này đã pháp điển hóa một phần những thay đổi (như giảm yêu cầu về tư cách khởi kiện) cũng như thực tế các cơ quan chính phủ gần đây đã thực hiện tốt hơn trách nhiệm và nghĩa vụ của mình để tránh bị kiện.

Trong giải quyết tranh chấp dân sự, Tòa án Nhật Bản và các bên thường gặp khó khăn trong các vụ án chuyên môn và phức tạp, chẳng hạn như về sở hữu trí tuệ, về xây dựng hoặc hành nghề y sai trái. Tuy nhiên, sự chậm trễ trong xét xử cũng đã giảm xuống. Trong quá trình tố tụng, đã có sự tăng cường sự tham gia của những người không chuyên như theo quy định tại Bộ luật Tố tụng dân sự sửa đổi năm 2004 tuy chưa có thay đổi đáng kể trong lĩnh vực này. Các bên tranh chấp và các nhóm có quyền lợi khác nhau tiếp tục yêu cầu cơ chế có giải quyết các vụ kiện tập thể tốt hơn (chẳng hạn như cách giải quyết các vụ kiện tập thể ở Hoa Kỳ). Đây cũng là điều mà JRC khuyến nghị cần xem xét, nghiên cứu.

### *Những vấn đề khác*

Hiện người dân Nhật Bản vẫn có sự thiếu tin tưởng vào cơ chế quản lý nhân sự tại tòa án. Mặc dù khó có thể chứng minh là nguyên tắc độc lập xét xử thực tế bị đe dọa, nhưng rõ ràng là có nguy cơ liên quan đến chế độ luân chuyển thẩm phán trong nội bộ ngành Tòa án. Có thể nói cơ chế luân chuyển thẩm phán 3 năm một lần đã trở nên lỗi thời trong bối cảnh truyền thống “làm việc cả đời” trong doanh nghiệp Nhật Bản (theo đó người thuê lao động được trao quyền khá lớn trong việc quyết định chuyển người lao động đến làm việc ở đâu) cũng đang có chiều hướng thay đổi. Bởi vì việc luân chuyển như vậy chỉ nhằm đào tạo người có năng lực tổng quát hơn là đào tạo các chuyên gia. Nếu vẫn tiếp tục chính sách luân chuyển kiểu này thì Tòa án tối cao cần phải đảm bảo sự công bằng cho tất cả thẩm phán, để ai cũng có thể có cơ hội được luân chuyển đến các thành phố lớn như Tokyo.

Một vấn đề nữa đặt ra là xử lý thế nào đối với số người thi đỗ Kỳ thi luật quốc gia. Như đã trình bày Kết luận tại Phần 5, Chủ tịch mới của JFBA đang mở cuộc vận động để hạn chế số lượng người thi đỗ ở mức 1.500, tức là chỉ bằng nửa số lượng mà JRC đề xuất (năm 2001) cho năm 2010. Chính phủ Nhật Bản đã đồng ý với đề xuất này của JRC và đã thành lập (bước đầu) 68 Trường luật kiểu mới. Việc giới hạn số

người, theo JFBA, không những tiếp tục cản trở khả năng tiếp cận công lý của công dân mà còn ảnh hưởng đến nhận thức của luật sư *bengoshi* về mình, đến sự phát triển theo chiều hướng quan hệ hợp tác tốt hơn với tòa án đã bắt đầu từ thập niên 1990 cũng như ảnh hưởng đến sự phát triển của hệ thống ADR. Việc giới hạn như vậy sớm hay muộn cũng dẫn đến sự phá sản của các trường luật kiểu mới được thành lập - những trường hiện nay đang phải vật lộn với khó khăn do tỉ lệ số người thi đỗ chưa bao giờ đạt mức 70 - 80% như dự đoán của JRC.

### **9.3. Các cải cách hiện tại**

#### ***Tư pháp hình sự***

Hiện tại xã hội Nhật Bản đang thay đổi nhanh chóng và điều này sẽ ảnh hưởng đến cả việc xây dựng mô hình cải cách thành công lẫn sự lệ thuộc vào những nhược điểm của hệ thống tư pháp hình sự Nhật Bản. Những thay đổi lớn đang được thực hiện bao gồm xu hướng tiếp tục tự do hóa, chẳng hạn như áp dụng hệ thống thẩm phán không chuyên và ghi âm/ghi hình việc thẩm vấn bị can của cảnh sát và công tố viên. Mặt khác, có thể nhận thấy xu hướng phát triển có tính chất bảo thủ hướng tới cái gọi là chủ nghĩa dân túy hình sự trong cải cách như sự tham gia tích cực hơn của người bị hại, cách tiếp cận nghiêm khắc hơn đối với tội phạm vị thành niên và cải cách hệ thống nhà tù. Giống như câu đố hóc búa về nghịch lý Nhật Bản vừa là nước đi đầu trong thành tích phục hồi và cải tạo tái hòa nhập cho phạm nhân vừa là nước có chính sách hình sự khắt khe nhất và trừng phạt mạnh nhất, xu hướng cải cách hiện tại ở Nhật Bản chắc chắn sẽ tiếp tục gây tranh cãi theo nhiều chiều hướng khác nhau trong thời gian tới.

#### ***Tư pháp dân sự***

Hiện không có nhiều vấn đề cải cách chưa được giải quyết. Tuy nhiên cơ chế xử kiện tập thể hiện đang được nghiên cứu so sánh, đặc biệt là nghiên cứu của Văn phòng Nội các về việc tăng cường tiếp cận công lý cho người tiêu dùng.

#### ***Giới luật gia, đào tạo, v.v.***

Việc đào tạo tại các Trường luật cũng đang được xem xét lại. Cụ thể qua nghiên cứu của Bộ Giáo dục và đơn vị công nhận liên quan đến tỉ lệ đỗ thấp Kỳ thi pháp luật quốc gia.

### **9.4. Những vấn đề đặt ra cho cải cách trong tương lai**

### ***Tư pháp hình sự***

Đối tượng cần cải cách nhất trong tương lai là hệ thống cảnh sát Nhật Bản. Yêu cầu này là do cảnh sát hiện nay có quyền tự quyết khá lớn trong xử lý tội phạm, và việc thiếu cơ chế giám sát. Do đó nó thu hút nhiều đề xuất của JRC (xin xem Johnson tại [http://www.law.usyd.edu.au/anjel/documents/ResearchPublications/Johnson2004\\_JusticeSystemReform.pdf](http://www.law.usyd.edu.au/anjel/documents/ResearchPublications/Johnson2004_JusticeSystemReform.pdf)). Ngoài ra, cũng có khả năng là hệ thống tương tự như đoàn bồi thẩm *saiban'in* (Phần 4.12) sẽ được điều chỉnh trong vài năm tới.

### ***Tư pháp dân sự***

Ngoài vấn đề về cơ chế giải quyết vụ kiện tập thể (mà Nhật Bản chắc chưa thể cải cách được trước khi Liên minh châu Âu hoàn tất cuộc khảo sát đang được tiến hành của mình), một vấn đề quan trọng khác đặt ra là Nhật Bản sẽ chuyển đổi như thế nào từ một hệ thống hòa giải mang tính chất đánh giá và can thiệp vốn đã hình thành khá lâu đời sang hệ thống ADR chủ yếu mang tính chất khuyến khích các bên đạt được thỏa thuận. Vấn đề này chắc chắn sẽ nảy sinh khi chi phí giải quyết tại tòa tăng lên (như phí của số công ty luật lớn đang tăng nhanh) và/hoặc số lượng người tương tự như luật sư cũng tăng lên. Tất cả còn phụ thuộc vào việc áp dụng có thành công hay không Chương trình pháp luật cơ bản về ADR và những nỗ lực khác của JRC nhằm xây dựng lòng tin của công chúng nơi hệ thống ADR.

### ***Các vấn đề khác***

Giới luật gia Nhật Bản cũng còn nhiều vấn đề phải giải quyết. Việc gia tăng việc thuê luật sư làm việc cho một thời gian trung hạn hay trao đổi hàng ngang các luật sư giữa các công ty luật lớn (chuyển từ công ty này sang công ty khác làm việc) cần phải trở thành thực hành phổ biến hơn. Có lẽ là khi có nhiều chương trình đào tạo sau tốt nghiệp nay nội dung đào tạo nâng cao tại đại học trở nên phổ biến hơn, tòa án Nhật Bản sẽ sẵn sàng trong việc nhận luật sư *bengoshi* làm thẩm phán toàn thời. *Bengoshi* cũng cần duy trì và phát triển mối quan hệ hiệu quả hơn đối với đội ngũ những người tương tự như luật sư, kể cả việc hợp danh nhiều ngành để phát triển ý thức về giới luật gia thực sự thống nhất theo nghĩa rộng (xin xem {Ishida và Taylor 2008}). Việc này có thể trở thành hiện thực khi giới luật gia tiếp tục đối diện với sự phát triển trong phạm vi quốc tế (tuy trên thực tế việc quốc tế hóa hoạt động luật sư lại chưa được thực hiện đúng như khuyến nghị của JRC năm 2001 dù Nhật Bản đã cho phép thành

lập các công ty hợp danh với các công ty luật nước ngoài từ năm 2004).

Việc quốc tế hóa chương trình giảng dạy tại các Trường luật hiện tại và việc thuê người đang hành nghề về giảng dạy cũng không tiến triển mấy. Vấn đề đáng quan tâm hơn là đào tạo luật ở cấp đại học xem ra chưa khớp với cải cách dành cho các Trường luật mới (xin xem {Nottage 2005a}). Một trong những lý do của tình trạng này là việc đầu tư nguồn lực và công sức quá lớn vào việc thành lập các Trường luật mới, nhưng hiện nay đang có nguy cơ phải đóng cửa do tỉ lệ người đỗ Kỳ thi luật quốc gia khá thấp và khả năng áp dụng chính sách giới hạn số người đỗ hàng năm có thể được tái áp dụng trong thời gian tới.

Thách thức cuối cùng đối với Nhật Bản, như đã trình bày tại Chương 7, là việc thiết lập các cơ chế giám sát việc cải cách tư pháp một cách thường xuyên và toàn diện. Đây là một lỗ hổng còn sót lại năm 2005 sau quá trình tham vấn 2 năm của JRC được thực hiện trong khuôn khổ kế hoạch 3 năm thực hiện của Nội các - một kế hoạch mà nếu được thực hiện sẽ mang lại nhiều cải cách quan trọng đối với hệ thống tư pháp Nhật Bản.

### **III. CẢI CÁCH TƯ PHÁP CỦA HÀN QUỐC**

Cải cách từng là thuật ngữ phổ biến trong giới chính trị Hàn Quốc từ năm 1987 và hệ thống pháp luật theo đó cũng bị ảnh hưởng. Đợt bùng nổ đầu tiên về những thay đổi về định chế là việc tăng số lượng luật sư cùng với những gói cải cách lớn theo thỏa hiệp được những ủy ban có tiếng thông qua. Tòa án cũng là nguồn trực tiếp của sự thay đổi, do những quyết định lập hiến đã ảnh hưởng đến việc hình thành chính hệ thống pháp luật.

#### **1. Đề xuất**

Hệ thống pháp luật đã trở thành mục tiêu của những nhà cải cách trong thập niên 1990. Nhiều đề xuất phản ánh các chỉ trích đã có từ lâu của giới học thuật cho rằng hệ thống pháp luật quá tách biệt với quần chúng. Về phương diện này, không nên đánh giá thấp tầm quan trọng của những nhà bình luận hàn lâm vì nhiều cải cách diễn ra sau này đã từng được đề xuất trong nhiều thập niên trước.

Ngoài ra, hiện tượng các luật sư hoạt động xã hội đã nổi lên trong các thập niên 1980 và 1990, xoay quanh một nhóm các luật sư mang tên *Minbyeon*. Các luật sư *Minbyeon*

tìm cách sử dụng pháp luật để xúc tiến thay đổi xã hội và đeo đuổi những lý tưởng liên quan đến cải cách dân chủ và kinh tế. Tòa án trở thành phương tiện để mở rộng việc tham gia xã hội. Các luật sư thông qua việc tham gia vào sự nghiệp cải cách xã hội tìm cách thay đổi hệ thống pháp luật. Những người này vì vậy trở thành những nhân tố tích cực trong xã hội Hàn Quốc.

Ý tưởng của giới học thuật và các luật sư hoạt động xã hội hoặc của bất kỳ của ai, sẽ không đơm hoa kết trái nếu không phù hợp với nội dung chính trị rộng lớn hơn. Một yếu tố thúc đẩy cải cách pháp luật chính là những nỗ lực lớn hơn nhằm cải cách nhà nước Hàn Quốc vượt ra ngoài di sản kiểm soát của Chính phủ - cái đã vận hành trong thời kỳ tăng trưởng cao. Dưới chính quyền Kim Young Sam, các chương trình cải cách hành chính lớn được đưa ra như một phần của sáng kiến toàn cầu hóa. Ông Kim thành lập một Ủy ban Toàn cầu hóa (Globalization Committee) để đề xuất cách chuyển đổi nhà nước Hàn Quốc. Những dự án chuyển đổi nhà nước được ông Kim Dae Jung tiếp tục.

Một trong các đề xuất thay đổi được nhấn mạnh là việc giảm bớt tham nhũng và tách nền kinh tế khỏi các tập đoàn công nghiệp *chaebol*. Việc cải cách hành chính tại Hàn Quốc đã dẫn đến việc tổ chức lại, củng cố bộ máy hành chính và cải cách pháp luật với nội dung hướng đến công dân. Những cải cách này cũng làm cho quy trình ra chính sách của chính phủ trở nên minh bạch hơn. Hàn Quốc đã có một đợt rà soát hàng loạt các quy định dựa trên nguyên tắc phân tích những mặt được và mất của quy định pháp luật. Kết quả là hơn 40% các quy định của chính phủ bị bãi bỏ (Kim 2000:149).

Chính trong bối cảnh này mà những đề xuất lớn về cải cách định chế pháp lý được tiến hành. Thật khó mà hình dung làm thế nào để thực hiện được cải cách nếu không có sự lãnh đạo chính trị của nhiều vị Tổng thống ủng hộ việc cải cách. Nhưng những động lực thúc đẩy ban đầu chính là từ giới học thuật, những nhà hoạt động vì xã hội dân sự và những người khác.

Ngoài cải cách ở cấp vĩ mô nhận được sự quan tâm lớn của công chúng, còn nhiều cải cách nhỏ hơn nhưng cũng có ảnh hưởng quan trọng. Các bộ phận chuyên ngành của hệ thống tòa án được thành lập tại Seoul để giải quyết các tranh chấp quốc tế và tranh chấp chuyên ngành như bằng phát minh sáng chế và luật chứng khoán. Những sửa đổi, bổ sung năm 1994 của Luật Khiếu nại hành chính đã thành lập Tòa án hành chính sơ thẩm giúp việc khởi kiện được dễ dàng hơn. Luật này bãi bỏ quy định nguyên

đơn hành chính phải áp dụng hết mọi biện pháp giải quyết khác trước khi khởi kiện. Các cơ chế kháng cáo mới được thiết lập bên trong chính quyền và Đạo luật Thủ tục hành chính (Administrative Procedure Act) (APA) đã được thông qua để tạo điều kiện cho công chúng chất vấn nhà nước. Những cải cách này đặt ra các yêu cầu về thủ tục đối với các cơ quan chính quyền. Ví dụ: yêu cầu trước khi quy tắc và quy chế được ban hành thì phải được thông tin rộng rãi cho người dân hay giả định rằng sẽ không có hướng dẫn hành chính nào được ban hành và áp dụng bên cạnh các quy định pháp luật. Một cải cách quan trọng khác có liên quan đến và góp phần vào việc gia tăng các khiếu nại hành chính là Luật Tiết lộ thông tin năm 1994. Luật này, lần đầu tiên trong lịch sử nước Hàn, cho phép các công dân tiếp cận thông tin của chính phủ và cho phép công dân có nhiều thông tin hơn để làm cơ sở khiếu nại việc lạm dụng thẩm quyền hành chính.

Những thay đổi nói trên trong quan hệ nhà nước - xã hội dẫn đến đợt tư pháp hóa (judicialization) mới các hoạt động chính trị. Các đoàn thể dân sự phi chính phủ là các bên tham gia ngày càng quan trọng. Họ sử dụng pháp luật để phản đối các cơ cấu truyền thống cũ. Các đoàn thể này tham gia vào các vụ kiện hành chính và giám sát hành vi của giới doanh nghiệp.

Cuộc khủng hoảng năm 1997 tạo áp lực mới đối với hệ thống pháp luật Hàn Quốc. Số vụ phá sản tăng vọt và nhu cầu tổ chức lại các công ty do toà án giám sát tăng thêm gánh nặng cho hệ thống tư pháp Hàn Quốc. Các thể chế tài chính đa phương rõ ràng đã gây áp lực đòi Hàn Quốc thành lập một tòa án phá sản đặc biệt. Tuy nhiên đề xuất này đã không được thông qua.

Chính quyền Tổng thống Kim Dae Jung chứng kiến động lực mới cho cải cách thể chế pháp luật. Tuy nhiên, những cải cách sâu rộng nhất cuối cùng lại chỉ được tiến hành trong nhiệm kỳ của Tổng thống Roh Moo Hyun (2003-2008).

Tóm lại, đã có nhiều cải cách tại Hàn Quốc như cải cách trong nội bộ tòa án và cải cách hệ thống pháp luật trong thập niên 1990, cải cách đặc biệt do thể chế tài chính quốc tế cổ xúy và các đợt cải cách lớn toàn hệ thống do nhiều ủy ban Tổng thống liên tiếp đề xuất.

## **2. Trách nhiệm**

Ủy ban Tổng thống về toàn cầu hóa (Presidential Commission on Globalization) dưới thời ông Kim Young Sam đã đưa ra một loạt các khuyến nghị rộng rãi và tập



trung một phần vào sự cần thiết của việc “toàn cầu hóa các dịch vụ pháp lý và giáo dục pháp luật”. Những ý tưởng mới chẳng hạn như việc giáo dục pháp luật sau cấp đại học kiểu Mỹ và hệ thống bồi thẩm đoàn đã được thảo luận rộng rãi. Báo cáo của Ủy ban này bao gồm cả đề xuất từng bước tăng số người được vào đoàn luật sư từ 300 lên 1.000 trong năm 2000. Các phương tiện truyền thông tập trung đưa tin về những bất cập của hệ thống hiện hành. Tuy nhiên, đề xuất đã tạo ra phản ứng dữ dội. Trong lúc người ta có thể dự liệu sự chống đối từ phía đoàn luật sư thì sự chống đối của Tòa án tối cao tỏ ra tai hại trong nhiều khía cạnh của cải cách. Đề xuất mở rộng đoàn luật sư cuối cùng được thông qua nhưng những cải cách khác tạm thời bị dẹp sang một bên.

Tuy nhiên, những ý tưởng thay đổi lĩnh vực tư pháp một cách triệt để hơn thì vẫn còn. Theo thời gian, áp lực đòi cải cách luật pháp vẫn tiếp tục. Dưới thời Tổng thống Kim Dae Jung, Ủy ban Thúc đẩy cải cách tư pháp (Committee for Propelling Judicial Reform) được thành lập vào tháng 5 năm 1999 với đại diện của các nhóm quyền lợi và các cơ quan khác nhau như thẩm phán, Bộ Tư pháp, giới học thuật và đoàn luật sư. Ủy ban đưa một báo cáo đề xuất một số thay đổi đáng kể. Tuy nhiên, trong thời gian này, Tòa án tối cao vẫn là một rào cản lớn đối với các đề xuất của Ủy ban.

Với việc bầu ông Roh Moo Hyun làm Tổng thống năm 2003, cải cách có thêm động lực mới. Tổng thống Roh có tính cách bình dân. Ông tìm cách làm suy yếu mối quan hệ thân mật giữa chính phủ và doanh nghiệp. Ông cũng tìm cách thúc đẩy cải cách pháp luật. Ông được xã hội dân sự ủng hộ trong nỗ lực này, nỗ lực nhấn mạnh đến việc mở rộng giới luật gia để phục vụ quyền lợi của người tiêu dùng cũng như xã hội dân sự.

Quan trọng hơn, Tòa án tối cao đã có dấu hiệu ủng hộ cải cách (không như thái độ của nó vào khoảng giữa thập niên 1990). Điều này một phần do sự thay đổi trong bộ máy lãnh đạo của Tòa án. Chánh án Tòa án tối cao trong thập niên 1990 đã bị phản đối, nhưng vị Chánh án tại nhiệm vào năm 2003 có một quan điểm khác. Ông nhìn thấy triển vọng tăng cường tính hợp pháp tư pháp thông qua cải cách tư pháp. Ở đây cũng phản ánh một thực tế là Nhật Bản đã đi trước với những cải cách của mình. Các nhà cải cách Hàn Quốc đã có thể lợi dụng việc này để kêu gọi ủng hộ thay đổi. Nhật Bản có ảnh hưởng đặc biệt bởi vì những luật sư Hàn Quốc do Mỹ và Đức đào tạo đều

có liên hệ ít nhiều với hệ thống pháp luật Nhật Bản. Ngoài ra, áp lực mạnh mẽ từ Nhà Xanh (Phủ Tổng thống) là rất quan trọng. Một Ủy ban Cải cách tư pháp (JRC) trực thuộc Tòa án tối cao đã được thành lập vào tháng 10 năm 2003.

### **3. Thiết kế**

Một đặc điểm nổi bật của cải cách pháp luật tại khu vực Đông Bắc Á là việc sử dụng các ủy ban soạn thảo để đưa ra các khuyến nghị cải cách. Các ủy ban này có đại diện từ ba trụ cột chính của giới luật gia (luật sư, công tố viên và thẩm phán) cùng với các công dân, giới truyền thông và giới kinh doanh. Những cải cách tham vọng nhất đã được Ủy ban Cải cách tư pháp của Tòa án tối cao đề xuất, thể hiện những kêu gọi cải cách đã có từ lâu, rút tĩa kinh nghiệm từ một số nước khác cũng như phản ánh kết cục của những cuộc tranh cãi và thảo luận. Sau một năm nghiên cứu và thảo luận sôi nổi, JRC đã trình năm đề xuất cho Tổng thống Roh Moo-hyun vào cuối năm 2004: (1) tổ chức lại hệ thống tòa án bằng cách thành lập “các ban phúc thẩm cho một số vụ án tại Tòa thượng thẩm để giảm bớt khối lượng công việc của Tòa án tối cao;” (2) bổ nhiệm một số thẩm phán từ giới luật sư và công tố viên, những người có kinh nghiệm để ngành Tòa án có thêm những thẩm phán có kinh nghiệm; (3) thành lập các trường luật sau đại học với thời gian đào tạo ba năm; (4) áp dụng hệ thống người dân tham gia quá trình xét xử giống như các thẩm phán không chuyên; và (5) cải cách quá trình tư pháp bằng cách giải quyết nhanh một số vụ hình sự nhỏ, nộp tiền phạt cũng như thiết kế các phương thức bảo vệ tốt hơn các quyền của bị cáo và nạn nhân trong tố tụng hình sự.

### **4. Xem xét kiến nghị**

Tổng thống Roh kế tiếp thành lập một Ủy ban Tổng thống về cải cách tư pháp để xem xét và thực hiện các đề xuất của JRC năm 2004. Quá trình xem xét được thông tin rộng rãi, với các cuộc họp công khai và thảo luận sôi nổi về các đề nghị. Tháng 5 năm 2005, Ủy ban Tổng thống công bố quyết định của mình. Trong năm kiến nghị do JRC đưa ra trong tháng 12 năm 2004, Ủy ban Tổng thống chính thức đề cử ba kiến nghị với Quốc hội - nghị viện của Hàn Quốc - để phê chuẩn ngay lập tức. Trong số này có kiến nghị về hệ thống trường luật sau đại học và về việc cho dân sự tham gia các phiên xét xử hình sự. Ủy ban Tổng thống cũng soạn thảo dự thảo luật cho các cải cách cụ thể. Nội dung của luật cơ bản phản ánh những đề nghị do Ủy ban Cải cách tư pháp soạn thảo.

Tuy nhiên, trên thực tế đã có sự chống đối đáng kể đối với các đề xuất đổi mới. Công tố viên chống đối mạnh mẽ các đề nghị sửa đổi Đạo luật Tố tụng hình sự bãi bỏ việc tự động chấp nhận hồ sơ điều tra công tố là bằng chứng. Theo đề nghị cải cách, các hồ sơ đó chỉ được xem tương tự như bất kỳ bằng chứng nào khác. Các công tố viên sau này đã thành công trong việc đưa ra một phương án khác ở cấp Ủy ban Tổng thống (mà phương án này sau đó được Quốc hội thông qua) rằng bằng chứng điều tra được tự động chấp nhận nếu được xác minh bằng băng video hoặc ảnh hiển thị hiện trường. Ngoài ra, một số các cải cách được xem là không đủ mạnh mẽ. Các giáo sư luật và các nhóm dân sự đã phản ứng dữ dội để chống lại việc vẫn giữ chỉ tiêu tương đối thấp số người được gia nhập ngành luật. Mặc dù vậy, việc đưa ra các cải cách lớn này làm cho chính quyền Tổng thống Roh trở thành ngọn cờ trong cải cách pháp luật Hàn Quốc. Quốc hội cuối cùng đã thông qua các cải cách sau các thảo luận.

## **5. Thực hiện**

Hầu hết các cải cách lớn đã được Quốc hội thông qua bằng cách ban hành luật. Mỗi cải cách sau đó phải trải qua quá trình thực thi riêng. Thí dụ: trong trường hợp của giáo dục pháp luật, Ủy ban Giáo dục pháp luật trực thuộc Bộ Giáo dục đã được thành lập để giám sát việc thành lập hệ thống trường luật mới. Giống như các ủy ban khác, Ủy ban này không chỉ bao gồm những người bị ảnh hưởng trực tiếp bởi việc thực thi (như giáo sư luật, các thành viên của giới luật gia, viên chức hành chính cấp cao và thành viên của xã hội dân sự). Trong trường hợp cải cách nội bộ tòa án, việc thực hiện thuộc về các tòa án và Cục Quản lý tòa án.

## **6. Đánh giá**

Một lần nữa, mỗi cải cách được đánh giá theo một tiến trình khác với các cải cách khác. Các trường luật mới thì được ủy ban trực thuộc Liên đoàn Luật sư Hàn Quốc đánh giá. Trong phạm vi quyền hạn giám sát của mình, ủy ban này sẽ báo cáo cho Bộ Giáo dục. Tòa án tối cao có chương trình rộng rãi để đánh giá các cải cách trong lĩnh vực tư pháp. Đối với hệ thống tham gia xét xử mới bởi công dân, luật quy định đánh giá cải cách năm năm sau khi thực hiện để có thể có đề xuất cải cách mới vào cuối thời gian thí điểm.

Điều quan trọng cần lưu ý là xã hội dân sự ở Hàn Quốc đóng một vai trò quan trọng trong việc đánh giá cải cách. Các tổ chức phi chính phủ thì có các chương trình giám sát tòa án và hiện đang tham gia sâu vào quá trình này. Như vậy, các tổ chức

này có vị trí thuận lợi để cung cấp thông tin cho các nhà hoạch định chính sách về thực tế cải cách tư pháp. Ngoài ra, đoàn luật sư cũng tham gia vào việc đánh giá các cải cách cụ thể. Nỗ lực của các nhóm này sau đó được phản hồi trong quá trình chính trị, hoặc thông qua các hoạt động chính trị lập pháp hoặc thường xuyên hơn thông qua sự can thiệp với các ngành Hành pháp có quyền lực.

## **7. Giải quyết vấn đề đặt ra**

Cải cách ở Hàn Quốc đã từng là một quá trình lặp đi lặp lại và đệ quy. Các đề nghị được lặp đi lặp lại nhiều năm trước khi được chấp nhận. Sau khi được chấp nhận, sẽ có quá trình đánh giá liên tục và trong một số trường hợp, có cải cách điều chỉnh. Hệ thống chính trị cũng đóng góp cho quá trình này. Việc bầu ông Lee Myung-bak có tư tưởng bảo thủ làm Tổng thống năm 2008 đã làm chậm quá trình cải cách tư pháp và đã khiến các luật sư hoạt động xã hội lo ngại. Tuy vậy, các cải cách định chế đã đi quá xa khiến không thể đảo ngược xu thế. Chắc chắn sẽ có nhiều sửa đổi đối với một số cải cách trong quá trình thực hiện trong những năm tới.

## **8. Giám sát**

Cải cách lĩnh vực tư pháp tại Hàn Quốc là một quá trình phức tạp. Do quy mô của các chương trình chuyên đổi và do các mối quan hệ giữa cải cách pháp luật với những cải cách chính trị khác, hệ thống chính trị đã có sự quan tâm và giám sát đối với tiến trình này. Khi mà luật pháp có vai trò đáng kể và ý thức pháp luật của người dân đã phát triển, việc kêu gọi một hệ thống chính trị có trách nhiệm hơn là một điều tự nhiên.

### ***Quốc hội***

Về phương diện lịch sử, hoạt động chính trị tại Hàn Quốc trước đây xoay quanh ngành Hành pháp, với Quốc hội đóng vai trò diễn đàn cho các hoạt động chính trị hơn là cơ quan giám sát chính trị độc lập. Tuy nhiên, sự vận động này ít nhiều đã thay đổi trong các thời kỳ mà chính quyền chia rẽ, như thời kỳ thuộc nhiệm kỳ của các Tổng thống Kim Dae Jung và Roh Moo-hyun. Có những thời điểm, Quốc hội lại là nơi ngăn cản cải cách tư pháp. Ví dụ: trong thập niên 1990, người lãnh đạo đảng bảo thủ Lee Hoi-Chang là một cựu thẩm phán và luật sư đại diện cho nhiều quyền lợi bén rễ trong việc ngăn cản cải cách. Trong những năm gần đây, Quốc hội đã trở thành nơi thông qua các đề nghị cải cách. Nhìn chung, Quốc hội Hàn Quốc *không* phải là nguồn chính của những đề xuất chính trị mà những đề xuất đó thường có xu hướng bắt nguồn từ hệ

thống hành pháp hoặc từ xã hội dân sự. Vì thế, trong nhiều trường hợp Quốc hội đã phản kháng lại tiến trình cải cách pháp luật để đáp lại những sức ép và đề xuất từ bên ngoài.

### ***Các ủy ban của Quốc hội***

Quốc hội Hàn Quốc có một Ủy ban Tư pháp thực hiện việc giám sát cải cách và hoạt động thuộc lĩnh vực tư pháp. Tuy nhiên, Ủy ban này không hoạt động tích cực trong các giai đoạn cải cách chính trong hai thập niên vừa qua.

### ***Cơ quan thanh tra***

Từ thời kỳ 1997 - 2008, Hàn Quốc đã có một văn phòng thanh tra (ombudsman) độc lập, nay là một phần của Ủy ban Chống tham nhũng và quyền dân sự. Văn phòng này tập trung vào việc kỷ luật cá nhân sai phạm và không đóng một vai trò hệ thống nào trong cải cách pháp luật. Tuy nhiên, thanh tra viên đã đóng một vai trò nhất định thông qua các tổ chức phi chính phủ. Ngoài ra, văn phòng của cơ quan thanh tra cũng có thể được coi là một phần của bộ máy chính phủ có trách nhiệm, được thiết kế để tăng cường việc bảo vệ công dân.

### ***Chính quyền địa phương và chính quyền tỉnh***

Tại Hàn Quốc, chính quyền địa phương và chính quyền tỉnh tương đối kém phát triển. Các cơ quan này không đóng vai trò giám sát một cách có hệ thống trong cải cách. Tuy nhiên, mối quan tâm chung về tập trung quyền lực và hoạt động pháp luật tại Seoul đã khiến các địa phương yêu cầu có một hệ thống tư pháp hướng đến phân quyền hơn. Những vận động chính trị này phần lớn diễn ra thông qua Quốc hội như việc yêu cầu thành lập các trường luật mới trong cả nước. Đây là một ví dụ về sự thành công trong việc gây ảnh hưởng chính trị lên tiến trình cải cách pháp luật của chính quyền địa phương. Trước thực tế tập quyền quá mức vào Seoul, sự phát triển này là tín hiệu rất đáng mừng.

### ***Chính quyền trung ương***

Bên tham gia chính trong cải cách tư pháp Hàn Quốc là các thành phần thuộc chính quyền trung ương. Ngoài tòa án, Bộ Tư pháp đã đóng vai trò quan trọng trong việc tổ chức thảo luận về các đề nghị cải cách và đã nỗ lực để các đề nghị đó được thông qua trong quá trình thảo luận. Vào thời điểm quan trọng nhất của cải cách dưới thời Tổng thống Roh, với một phần hỗ trợ của Bộ Tư pháp, Tòa án tối cao và Tổng

thống đã đóng vai trò lãnh đạo việc cải cách. Tuy vậy, Bộ Tư pháp tiếp tục đóng vai trò chính của mình là giám sát cải cách. Ngoài ra, Bộ Giáo dục có vai trò mạnh mẽ trong cải cách giáo dục pháp luật. Đây là một sự thỏa hiệp sau khi bộ máy hành chính đấu tranh để được đóng một vai trò trong giáo dục pháp luật.

Quá trình lãnh đạo cải cách ngành Tư pháp phản ánh ảnh hưởng sâu rộng của các tổ chức phi chính phủ, bao gồm cả đoàn luật sư và các giáo sư luật - những người đã đấu tranh để hình thành việc cải cách. Giới hàn lâm cũng đóng một vai trò tiên phong. Tuy nhiên áp lực xã hội không thôi là chưa đủ. Thay vào đó, cần đến hai cơ quan chủ yếu để các cải cách có thể thành công đó là: Tòa án tối cao và Tổng thống. Ngay cả khi có sự lãnh đạo của Tổng thống, như ông Kim Dae Jung đã thể hiện trong thập niên 1990, cải cách cũng không thể tiến triển nếu không có sự hợp tác của Tòa án tối cao (khi đó nó đóng vai trò lãnh đạo trong việc thành lập Ủy ban Cải cách tư pháp). Chỉ khi cả Tòa án tối cao lẫn Tổng thống cùng tập trung vào nhu cầu cải cách, cải cách mới thực sự được xúc tiến tại Hàn Quốc.

Một đặc điểm của quá trình cải cách cần lưu ý là tính chất công khai của tranh luận về cải cách. Sự kiện Ủy ban Tổng thống đã tiến hành một quá trình công khai không chỉ có nghĩa là cải cách pháp luật có thể được các nhóm liên quan và công chúng quan tâm theo dõi mà còn có nghĩa là cải cách đã trở thành vấn đề có ý nghĩa xã hội rộng lớn hơn. Các phương tiện truyền thông đại chúng đã tường thuật chi tiết các cuộc thảo luận. Việc này đã giúp xây dựng sự ủng hộ chính trị đối với những cải cách. Ngoài ra, sự kiện hầu hết các bên tham gia chủ chốt đều có liên quan đến cơ cấu của ủy ban có nghĩa là mọi cơ quan lớn đều có thể đóng góp vào tiến trình cải cách. Tóm lại, cuộc cải cách pháp luật ở Hàn Quốc đã phản ánh một tiến trình trách nhiệm mà trong đó những thể chế cấp cao và xã hội dân sự đều có tiếng nói.

## **10. Đánh giá tiến trình cải cách tư pháp của Hàn Quốc**

### ***Các điểm mạnh và điểm yếu***

Hàn Quốc tạo ra một môi trường hấp dẫn để theo dõi các động lực cải cách pháp lý trong một xã hội dân chủ hóa. Theo nghĩa tương đối, tiến trình cải cách tư pháp tại Hàn Quốc đã đạt được những thành quả đáng kể trong một thời gian ngắn. Từ năm 1987, hệ thống pháp luật Hàn Quốc đã trải qua những thay đổi hệ thống làm gia tăng tính trách nhiệm, vai trò và hình dạng chính trị (political profile). Mỗi cân bằng trước đây về số lượng vụ kiện ít, quyền tự quyết rộng rãi của bộ máy hành chính và chủ

nghĩa cá nhân đã phục vụ cho quyền lợi của bộ máy nhà nước, các doanh nghiệp và chính quyền quân sự. Sự cai trị độc tài đã được bảo đảm khỏi việc giám sát và phản đối của công chúng. Doanh nghiệp có thể đảm bảo các thị trường được bảo hộ. Bất đồng thì bị làm cho im tiếng. Thay đổi chính trị, bắt đầu trong năm 1987, đã góp phần vào việc tạo ra một môi trường mang tính pháp luật nhiều hơn và có thể được xem là mầm mống cho thay đổi theo hướng thượng tôn pháp luật. Những cải cách trong hệ thống pháp luật đã thúc đẩy số lượng vụ kiện, tạo ra những quyền lợi mới ủng hộ việc tiếp tục tính công khai. Khi chính quyền giảm bớt những thỏa thuận riêng, các nhóm xã hội mới có thể sử dụng vụ kiện để thúc đẩy các chương trình xã hội.

Kể từ đó, môi trường mới đã tạo nên môi trường chính trị cho cải cách pháp luật. Các cơ quan pháp luật cạnh tranh với nhau để giành lấy địa vị và uy tín trong một môi trường nơi những đòi hỏi của công chúng xuất hiện ngày càng nhiều hơn. Cạnh tranh chính trị vốn chuyên đòi Hàn Quốc từ năm 1987 cũng đem đến sự cạnh tranh giữa các định chế pháp luật với thực trạng nhiều định chế cạnh tranh với nhau để xác định việc tranh luận công khai. Đồng thời, các định chế pháp luật đã trở thành nơi diễn ra những cuộc đấu tranh chính trị rộng lớn. Tiến trình chính trị của việc cải cách khá minh bạch. Các nhóm quyền lợi đã có ít nhiều tiếng nói trong tiến trình này.

Dân chủ hóa đã cải tiến địa vị của thẩm phán và hạ thấp địa vị của công tố viên tại Hàn Quốc. Dân chủ hóa đã dẫn đến việc tăng số lượng luật gia và điều này có khả năng ảnh hưởng đến xã hội theo những cách không ngờ. Khi các bên tham gia cạnh tranh về địa vị và tài nguyên trong một môi trường đã thay đổi này, các định chế và quy tắc quốc tế trở thành vũ khí trong trận chiến chính trị cả trong nội bộ lẫn giữa các định chế pháp luật với nhau.

Một trong những điểm mạnh chủ yếu của cải cách pháp lý và tư pháp của Hàn Quốc cũng là điểm yếu, đó là cải cách phần lớn dựa trên áp lực chính trị vốn không ổn định. Khi các Tổng thống ủng hộ cải cách còn tại chức thì cải cách được đẩy mạnh; khi nhóm bảo thủ nắm quyền, cải cách có thể bị chững lại.

### ***Những thách thức và vấn đề gây tranh cãi***

Đây là điều tự nhiên trong một xã hội dân chủ. Tuy thế, có những lúc điều này đã làm gián đoạn tiến trình cải cách. Việc hành động đúng thời điểm là tất cả trong chính trị và đây có lẽ là một bài học kinh nghiệm của cải cách pháp luật ở Hàn Quốc.

Tầm quan trọng ngày càng gia tăng của pháp luật trong xã hội Hàn Quốc không

khởi dẫn đến việc ngày càng nhiều xung đột chính trị được giải quyết tại tòa án. Việc này đã dẫn đến xung đột giữa các cơ quan pháp luật. Ví dụ: nhiều người cho rằng công tố viên có động lực chính trị trong một số vụ truy tố của họ. Tuy nhiên tòa án dường như sẵn sàng hạn chế tầm với tới các công tố viên này. Một ví dụ khác, trong những tháng gần đây một thành viên đối lập tại Quốc hội đã bị buộc tội tấn công và phá hủy tài sản công cộng liên quan đến những hành vi của thành viên này tại đây. (Lưu ý: Quốc hội Hàn Quốc không phải là nơi thường xảy ra bạo lực thể xác). Tuy nhiên, cuối cùng thành viên được tòa án phán quyết không có tội. Trong một trường hợp khác, gia đình các nạn nhân đã chết trong một vụ xung đột với cảnh sát đã phản đối việc không truy tố tại tòa và họ được phép tiếp cận các tài liệu điều tra. Tòa án cũng bác bỏ việc truy tố một chương trình truyền hình có nội dung bôi nhọ các công chức trong thời gian xảy ra sự kiện được gọi là tranh cãi về thịt bò Mỹ. Ngoài ra còn có nhiều ví dụ khác. Tính chất công khai của những tranh chấp này phản ánh sự quan tâm đến pháp luật, nhưng đồng thời cũng có thể đe dọa tính hợp lệ của pháp luật nếu pháp luật được các phương tiện khác xem như là vấn đề chính trị.

### ***Các cải cách hiện tại***

Một vấn đề vẫn đang gây tranh cãi là *Jeonkwon Yewu* trong đó các thẩm phán và công tố viên nghỉ hưu để hành nghề luật sư. Hiện tượng này bắt nguồn từ quy mô giới hạn của Liên đoàn Luật sư thời kỳ tiền cải cách. Ngay cả khi trên thực tế không có sự bóp méo trong hệ thống tư pháp khi các cựu thẩm phán xuất hiện trước các đồng nghiệp cũ của họ, ở một mức độ nào đó vẫn cần phải đặt dấu hỏi về đạo đức nghề nghiệp và có lẽ sẽ có những động thái nhằm cải cách vấn đề này tại Hàn Quốc trong tương lai.

### ***Những vấn đề đặt ra cho cải cách trong tương lai***

Một trong những vấn đề có lẽ sẽ tiếp tục là chủ đề thảo luận tại Hàn Quốc là quy mô đoàn luật sư. Các nhà cải cách đã không thành công trong yêu cầu đòi bỏ giới hạn số thí sinh đỗ trong kỳ thi tư pháp quốc gia và để cho số lượng luật sư được xác định theo cơ chế thị trường. Tuy nhiên, sự hiện diện của chuyên gia tư vấn pháp luật được công nhận ở nước khác đã đáp ứng phần nào nhu cầu của thị trường về dịch vụ cao cấp trong lĩnh vực luật công ty. Những giai tầng thấp hơn trong giới luật gia cung cấp dịch vụ cho người Hàn Quốc - những người cần được đại diện trong các vụ án hình sự và dân sự - vẫn rất hạn chế về mặt số lượng. Như vậy, đã tồn tại áp lực yêu cầu gia



tăng quy mô của liên đoàn, nhưng việc này đụng chạm đến Liên đoàn Luật sư vốn đang tranh đấu để giảm số người gia nhập các đoàn luật sư. Vấn đề này có lẽ sẽ còn tiếp tục được bàn cãi trong thời gian tới đây. Bất chấp việc các luật sư có ý kiến khác, dưới góc độ so sánh thì quy mô của giới luật sư tại Hàn Quốc vẫn còn ở mức thấp. Tuy nhiên, việc chuyển sang cho phép gia nhập hội nghề nghiệp theo cơ chế thị trường sẽ là một thách thức chính trị to lớn cho Hàn Quốc.

Để tìm hiểu thêm về quá trình cải cách, xem Cho (2010), Yoon (2010), Ginsburg (2004) và các nguồn khác ở phần tài liệu tham khảo.