

Số: /TTr-TANDTC
(Dự thảo 4)

Hà Nội, ngày tháng năm 2023

TỜ TRÌNH

Về Dự án Luật Tổ chức Tòa án nhân dân (sửa đổi)

Kính trình: Quốc hội

Thực hiện Nghị quyết của Quốc hội về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2024, điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2023, Tòa án nhân dân tối cao đã chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành hữu quan soạn thảo Dự án Luật Tổ chức Tòa án nhân dân (sửa đổi) (sau đây gọi tắt là dự án Luật). Tòa án nhân dân tối cao kính trình Quốc hội dự án Luật với những nội dung cơ bản như sau:

I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH LUẬT

1. Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng; Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về việc tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới (sau đây gọi là Nghị quyết số 27-NQ/TW) và các nghị quyết, văn kiện của Đảng¹ đã đề ra nhiều nhiệm vụ², giải pháp³ về cải cách tư pháp, cần phải thể chế hóa để đổi mới tổ chức và hoạt động của Tòa án.

¹ Nghị quyết số 08-NQ/TW ngày 02/01/2002 của Bộ Chính trị về một số nhiệm vụ trọng tâm công tác tư pháp trong thời gian tới; Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020; Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020; Kết luận số 84-KL/TW ngày 29/7/2020 về tổng kết 15 năm thực hiện Nghị quyết số 49-NQ/TW của Bộ Chính trị khóa IX về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020.

² Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng đã đề ra nhiệm vụ trọng tâm là “xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong sạch, vững mạnh; cải cách tư pháp, tăng cường pháp chế, bảo đảm kỷ cương xã hội...”.

³ Nghị quyết số 27-NQ/TW đã đề ra các giải pháp “Hoàn thiện chính sách, pháp luật liên quan đến tư pháp, bảo đảm tôn trọng và bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Hoàn thiện cơ chế phòng ngừa, ngăn chặn, xử lý mọi hành vi can thiệp trái pháp luật vào hoạt động tư pháp; bảo đảm tính độc lập của tòa án theo thẩm quyền xét xử, thẩm phán, hội thẩm xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật.”; “Đổi mới và nâng cao hiệu quả cơ chế Nhân dân tham gia xét xử tại tòa án.”; “Hoàn thiện cơ chế để khắc phục tình trạng quan hệ giữa các cấp tòa án là quan hệ hành chính, bảo đảm độc lập giữa các cấp xét xử và độc lập của thẩm phán, hội thẩm khi xét xử. Phân định rõ nhiệm vụ xét xử sơ thẩm, xét xử phúc thẩm, xét lại bản án, quyết định theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm; xây dựng tòa án điện tử.”; “Xác định thẩm quyền của tòa án để thực hiện đầy đủ, đúng đắn quyền tư pháp; mở rộng thẩm quyền của tòa án trong xét xử các vi phạm hành chính, quyết định một số vấn đề liên quan đến quyền con người, quyền công dân. Nghiên cứu làm rõ thẩm quyền hội đồng xét xử khởi tố vụ án tại phiên tòa, những trường hợp tòa án thu thập chứng cứ trong hoạt động xét xử.”; “Quy định rõ hơn thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan hành pháp trong kiểm soát các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, quyền tư pháp; của cơ quan tư pháp trong kiểm soát các cơ quan thực hiện quyền hành pháp, quyền lập pháp.”; “Xác định rõ hệ tiêu chuẩn về chuyên môn nghiệp vụ, bản lĩnh chính trị, phẩm chất đạo đức, trách nhiệm nghề nghiệp, kiến thức pháp luật, kinh tế, xã hội và kinh nghiệm thực tiễn đối với từng chức danh, nhân lực tư pháp.”; “Đổi mới chính sách, chế độ tiền lương, thời hạn bổ nhiệm và cơ chế bảo đảm để đội ngũ cán bộ tư pháp yên tâm công tác, liêm chính, công tâm, chuyên nghiệp, đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ trong tình hình mới, nhất là đối với đội ngũ thẩm phán.”.

Tại Hội nghị triển khai công tác Tòa án năm 2019, Đồng chí Tổng Bí thư, nguyên Chủ tịch nước Nguyễn Phú Trọng đã chỉ đạo “*Tiếp tục thực hiện các nhiệm vụ cải cách tư pháp trong Tòa án. Chủ động nghiên cứu và sẵn sàng ứng phó với những vấn đề đặt ra cho Tòa án trong thời kỳ hội nhập quốc tế sâu rộng và kinh tế số phát triển mạnh mẽ.*”; “*Các Tòa án phải sắp xếp lại tổ chức tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả và phù hợp với yêu cầu của thực tiễn.*”

Các chủ trương lớn nêu trên là những định hướng, chỉ đạo quan trọng, đặt ra yêu cầu phải sửa đổi Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014 theo Chiến lược cải cách tư pháp, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

2. Tổng kết 08 năm thi hành Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014 cho thấy bên cạnh những thành tựu đạt được, còn tồn tại những vướng mắc, bất cập và chưa hợp lý về những vấn đề sau: (1) Nhận thức về vị trí, vai trò của Tòa án là “*cơ quan xét xử, thực hiện quyền tư pháp*” và việc xác định đầy đủ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Tòa án; (2) Tổ chức và hoạt động độc lập theo thẩm quyền xét xử của các Tòa án; (3) Tổ chức các đơn vị và nhân lực giúp việc Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, Ủy ban Thẩm phán Tòa án nhân dân cấp cao; (4) Việc phân chia các ngạch Thẩm phán; (5) Chức năng, nhiệm vụ, thành phần của Hội đồng tuyển chọn, giám sát Thẩm phán quốc gia; (6) Chế độ trách nhiệm, kỷ cương, kỷ luật cần tăng cường hơn; (7) Cơ chế pháp lý đầy đủ để xây dựng và triển khai Tòa án điện tử; (8) Cơ chế bảo vệ cho các Thẩm phán, Tòa án;...

3. Hệ thống Tòa án đang đứng trước những thách thức lớn như: yêu cầu nhiệm vụ ngày càng cao, trách nhiệm ngày càng lớn; số lượng vụ việc phải giải quyết ngày càng tăng, với tính chất ngày càng đa dạng, phức tạp; yêu cầu nội luật hóa cam kết quốc tế mà Việt Nam là thành viên, giải quyết vụ việc có yếu tố nước ngoài phát sinh nhiều vấn đề mới;... Thực trạng đó đang đặt ra yêu cầu phải nâng cao hơn nữa chất lượng, hiệu quả hoạt động, đẩy mạnh chuyển đổi số, xây dựng Tòa án điện tử. Do vậy, phải xây dựng hành lang pháp lý phù hợp thông qua việc sửa đổi Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014, pháp luật liên quan và bố trí các điều kiện bảo đảm để các Tòa án hoàn thành nhiệm vụ. Từ đó, nâng cao vị thế, uy tín, tạo điều kiện để Tòa án Việt Nam phát triển ngang tầm với trình độ phát triển chung của các Tòa án trong khu vực và trên thế giới.

4. Kết quả nghiên cứu khoa học pháp lý trong nước và quốc tế về tư pháp đang đặt ra yêu cầu phải ứng dụng những thành tựu khoa học tiên bộ, phù hợp, tiếp tục hoàn thiện, đổi mới tổ chức và hoạt động để Tòa án thực hiện đầy đủ chức năng “*là cơ quan xét xử của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp*”⁴.

Từ những căn cứ trình bày trên, việc sửa đổi Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014 là khách quan và cần thiết.

II. MỤC ĐÍCH, QUAN ĐIỂM CHỈ ĐẠO XÂY DỰNG DỰ ÁN LUẬT

⁴ Điều 102 của Hiến pháp năm 2013.

1. Mục đích

Sửa đổi Luật Tổ chức Tòa án nhân dân để tiếp tục hoàn thiện tổ chức bộ máy, nâng cao chất lượng, hiệu lực, hiệu quả hoạt động và uy tín của Tòa án nhân dân; xây dựng hệ thống Tòa án chuyên nghiệp, hiện đại, công bằng, nghiêm minh, liêm chính, phụng sự Tổ quốc, phục vụ nhân dân; hoàn thành trọng trách bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của tổ chức, cá nhân.

2. Quan điểm chỉ đạo

Việc xây dựng Luật Tổ chức Tòa án nhân dân (sửa đổi) phải quán triệt các quan điểm chỉ đạo sau đây:

(1) Thể chế hoá đầy đủ, đúng đắn, toàn diện các chủ trương, đường lối, chính sách trong các nghị quyết, văn kiện của Đảng về cải cách tư pháp, về Tòa án, đặc biệt là Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng và Nghị quyết số 27-NQ/TW.

(2) Bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật; bảo đảm nguyên tắc pháp quyền xã hội chủ nghĩa; cụ thể hóa quy định của Hiến pháp “*Tòa án nhân dân là cơ quan xét xử của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp*”.

(3) Đổi mới tổ chức và hoạt động của Tòa án phải phù hợp với tình hình chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội của đất nước; phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, các nguyên tắc cơ bản về tổ chức, hoạt động của Tòa án nhằm bảo đảm các Tòa án được tổ chức và hoạt động độc lập theo thẩm quyền xét xử; Thẩm phán, Hội thẩm xét xử độc lập chỉ tuân theo pháp luật.

(4) Tổng kết lý luận và thực tiễn về tổ chức và hoạt động của Tòa án. Kế thừa những quy định phù hợp, sửa đổi những quy định không còn phù hợp; bổ sung những vấn đề mới nhằm khắc phục những vướng mắc, bất cập trong thực tiễn; đồng thời, tham khảo có chọn lọc kinh nghiệm quốc tế phù hợp với điều kiện Việt Nam.

(5) Bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng, sự giám sát của cơ quan dân cử và nhân dân đối với tổ chức và hoạt động của Tòa án.

III. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG DỰ ÁN LUẬT

1. Thành lập Ban soạn thảo, Tổ biên tập và tổ chức nhiều cuộc họp Ban soạn thảo, Tổ biên tập lấy ý kiến đối với dự thảo Đề cương chi tiết, hồ sơ dự án Luật.

2. Tổng kết thực tiễn 08 năm thi hành Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014 và các văn bản hướng dẫn thi hành dưới nhiều hình thức. Rà soát các văn bản pháp luật cần sửa đổi, bổ sung có liên quan đến Dự thảo Luật.

3. Nghiên cứu các văn kiện, nghị quyết của Đảng, Hiến pháp năm 2013 về cải cách tư pháp nói chung và đổi mới tổ chức, hoạt động của Tòa án nói riêng.

4. Biên dịch và tham khảo Luật Tổ chức Tòa án, Luật về Thẩm phán, Luật về Hội thẩm, Bồi thẩm của nhiều nước⁵; tổ chức các đoàn công tác học tập, nghiên cứu, tham khảo kinh nghiệm tại một số quốc gia⁶.

5. Nghiên cứu nhiều đề án, đề tài khoa học cấp Bộ phục vụ xây dựng dự án Luật. Tổ chức các Hội thảo khoa học với sự tham gia của đại biểu Quốc hội, chuyên gia, nhà khoa học, nhà hoạt động thực tiễn để góp ý kiến đối với Dự thảo Luật.

6. Lấy ý kiến nhiều lần trong toàn hệ thống Tòa án đối với Dự thảo Luật; tổ chức Hội nghị Chánh án toàn quốc để bàn về nội dung và những định hướng lớn của Dự thảo Luật; tổ chức Hội nghị tại các vùng miền để các Tòa án, cơ quan hữu quan góp ý đối với Dự thảo Luật.

7. Lấy ý kiến nhiều lần của thành viên Ban cán sự đảng Tòa án nhân dân tối cao, Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao đối với dự án Luật.

8. Đăng tải Hồ sơ dự án Luật trên Công thông tin điện tử của Tòa án nhân dân tối cao.

9. Xin ý kiến Chính phủ, các bộ, ngành hữu quan đối với hồ sơ dự án Luật và giải trình, tiếp thu, hoàn thiện Hồ sơ dự án Luật.

10. Gửi Hồ sơ dự án Luật đến Ủy ban Tư pháp của Quốc hội để thẩm tra; trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho ý kiến và tiếp thu, hoàn thiện Hồ sơ dự án Luật.

IV. KẾT CẤU CỦA DỰ THẢO LUẬT

Dự thảo Luật gồm **151** Điều được bố cục thành **09** chương; trong đó, bổ sung **51** điều mới, sửa đổi **93** điều, giữ nguyên: **07** điều. So với Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014, Dự thảo luật giảm **02** chương, tăng thêm **54** điều. Dự thảo Luật đã bám sát mục đích, quan điểm chỉ đạo và cụ thể hóa 06 nhóm chính sách đã được Quốc hội thông qua tại Nghị quyết số 89/2023/QH15 ngày 02/6/2023. Bố cục cụ thể như sau:

Chương I: Những quy định chung (gồm 22 Điều, từ Điều 1 đến Điều 22)

Chương II: Nhiệm vụ, quyền hạn của Tòa án (gồm 15 Điều, từ Điều 23 đến Điều 37).

Chương III: Hội đồng Tư pháp Quốc gia (gồm 07 Điều, từ Điều 38 đến Điều 44).

Chương IV: Tổ chức bộ máy (gồm 6 mục, 29 Điều, từ Điều 45 đến Điều 73).

Chương V: Cán bộ, công chức, viên chức và người lao động khác trong Tòa án nhân dân (gồm 4 mục, 47 Điều, từ Điều 74 đến Điều 120).

⁵ Luật về hệ thống tư pháp Liên bang Nga, Luật Tòa án Nhật Bản, Luật Tổ chức Tòa án Hiến pháp Đức, Bộ luật tổ chức tư pháp Cộng hòa Pháp, Luật Tổ chức Tòa án nhân dân Trung Quốc, Luật Thẩm phán Đức, Luật về hệ thống tư pháp của Liên bang Nga, Luật Thẩm phán Trung Quốc, Quy chế Thẩm phán Pháp, Luật Hội thẩm nhân dân Trung Quốc, Luật về công dân tham gia phiên tòa hình sự của Hàn Quốc, Luật về phiên tòa hình sự có sự tham gia của Hội Thẩm (Saiban-in) Nhật Bản, Bộ luật Tố tụng hình sự Liên bang Nga (trích phần liên quan đến xét xử có sự tham gia của Bồi thẩm đoàn), Thiên 28 Bộ Pháp điển Hoa Kỳ - Chương 121: Bồi thẩm đoàn, phiên tòa có Bồi thẩm đoàn...

⁶ Hoa Kỳ, Nhật Bản, Hàn Quốc, Trung Quốc, Đức, Pháp, Thụy Sĩ, Hung-ga-ri, Úc.

Chương VI: Hội thẩm (gồm 15 Điều, từ Điều 121 đến Điều 135).

Chương VII: Tổ chức xét xử (gồm 06 Điều, từ Điều 136 đến Điều 141).

Chương VIII: Bảo đảm hoạt động của Tòa án (gồm 09 Điều, từ Điều 142 đến Điều 150).

Chương IX: Điều khoản thi hành (gồm 01 Điều, Điều 151).

V. NHỮNG NỘI DUNG SỬA ĐỔI, BỔ SUNG LỚN CỦA DỰ THẢO LUẬT

Dự thảo Luật kế thừa những quy định của Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014 còn phù hợp, đồng thời, sửa đổi, bổ sung nhiều quy định nhằm khắc phục những vướng mắc, bất cập trong thực tiễn, đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp trong giai đoạn mới, tập trung vào những nội dung lớn như sau:

1. Quy định nội hàm quyền tư pháp (Điều 2)

Nhằm cụ thể hóa quy định tại khoản 1 Điều 102 của Hiến pháp “*Tòa án nhân dân là cơ quan xét xử của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp*”; đồng thời thể chế hóa nhiệm vụ, giải pháp mà Nghị quyết số 27-NQ/TW đề ra “*cụ thể hóa và xây dựng cơ chế để các chủ thể thực hiện đầy đủ quyền và trách nhiệm bảo vệ Hiến pháp*”; “*xác định thẩm quyền của Tòa án để thực hiện đầy đủ, đúng đắn quyền tư pháp*”, Điều 2 Dự thảo luật đã bổ sung quy định về nội hàm quyền tư pháp. Theo đó, “*Quyền tư pháp bao gồm quyền xét xử, phán quyết về các tranh chấp, vi phạm pháp luật; về những vấn đề liên quan đến quyền con người, quyền, nghĩa vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân; quyền giải thích áp dụng pháp luật và bảo đảm áp dụng thống nhất pháp luật trong xét xử.*”

2. Về nhiệm vụ, quyền hạn của Tòa án (các Điều 3, 15, 26, 28, 29)

Dự thảo Luật bổ sung 02 nhiệm vụ, quyền hạn mới cho Tòa án, đó là: (1) *Xét xử vi phạm hành chính theo quy định của luật*; (2) *Giải thích áp dụng pháp luật trong xét xử*; không quy định Tòa án có thẩm quyền ra quyết định khởi tố vụ án hình sự tại phiên tòa; điều chỉnh nhiệm vụ, quyền hạn của Tòa án trong việc thu thập tài liệu, chứng cứ trong quá trình giải quyết vụ việc dân sự, vụ án hành chính.

- *Về bổ sung 02 nhiệm vụ mới:*

Dự thảo luật bổ sung nhiệm vụ mới là “*Toà án có thẩm quyền xét xử vi phạm hành chính theo quy định của luật*” tại khoản 4 Điều 26 dự thảo nhằm thể chế hóa nhiệm vụ, giải pháp “*mở rộng thẩm quyền của tòa án trong xét xử các vi phạm hành chính*” được Nghị quyết số 27-NQ/TW đề ra. Thực tiễn cho thấy số lượng các vụ việc vi phạm hành chính trong cả nước hàng năm tương đối lớn, số lượng Thẩm phán được phân bổ cho Tòa án nhân dân hiện nay không thể đáp ứng được việc xét xử tất cả các vi phạm hành chính. Vì vậy, việc giao cho Tòa án xét xử những loại vi phạm hành chính nào cần phải được cân nhắc kỹ khi sửa đổi các luật tố tụng và các đạo luật liên quan. Với việc bổ sung nhiệm vụ này, Tòa án tiếp tục thực hiện các nhiệm vụ đã được luật quy định; ngoài ra, Tòa án sẽ thực hiện thêm nhiệm vụ khác khi được Quốc hội giao trong luật (luật giao nhiệm vụ

nào thì Tòa án thực hiện thêm nhiệm vụ đó), bảo đảm tính khả thi và nguồn lực hiện nay của Tòa án.

Dự thảo Luật bổ sung quy định Tòa án có nhiệm vụ “*giải thích áp dụng pháp luật trong xét xử*” tại Điều 3 và Điều 29. Việc giải thích áp dụng pháp luật được thực hiện trong từng vụ án cụ thể. Theo đó, Tòa án giải thích việc áp dụng pháp luật trong quá trình xét xử, làm rõ trong bản án, quyết định về nội dung của quy định pháp luật được áp dụng trong hoàn cảnh, tình huống cụ thể để giải quyết vụ việc theo thẩm quyền; lập luận, lý giải lý do áp dụng quy định pháp luật cụ thể trong bản án, quyết định của Tòa án. Đây là trách nhiệm mà các Tòa án đang thực hiện trong thực tiễn xét xử. Trường hợp nội dung giải thích áp dụng pháp luật giữa các Tòa án khác nhau thì áp dụng nội dung giải thích áp dụng pháp luật của Tòa án cấp cao hơn. Việc giải thích áp dụng pháp luật trong xét xử của các Tòa án hoàn toàn khác và không chồng lấn với thẩm quyền giải thích pháp luật của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

- Về việc không quy định Tòa án có nhiệm vụ, quyền hạn ra quyết định khởi tố vụ án hình sự tại phiên tòa:

Dự thảo Luật sửa đổi theo hướng bỏ quy định Tòa án có thẩm quyền ra quyết định khởi tố vụ án hình sự tại phiên tòa. Nếu tại phiên tòa, Hội đồng xét xử phát hiện có dấu hiệu tội phạm thì thực hiện quyền kiến nghị cơ quan có thẩm quyền ra quyết định khởi tố vụ án hình sự. Tòa án là cơ quan xét xử nếu ra quyết định khởi tố vụ án hình sự sau đó lại xét xử vụ án do mình khởi tố sẽ không vô tư, khách quan, làm thay cơ quan hành pháp, không phù hợp với nguyên tắc tranh tụng và trên thực tế là không hiệu quả. Theo quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự, nếu việc khởi tố của Tòa án không đúng thì Viện kiểm sát sẽ kháng nghị. Trên thực tế, không có quyết định khởi tố nào bị kháng nghị nhưng hầu như không được thực hiện.

- Về điều chỉnh nhiệm vụ, quyền hạn thu thập tài liệu, chứng cứ của Tòa án:

Điều 15 Dự thảo luật được sửa đổi theo hướng Tòa án không có nghĩa vụ thu thập chứng cứ. Trong vụ án hình sự, Tòa án căn cứ vào tài liệu, chứng cứ đã được Cơ quan điều tra, Cơ quan được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra, Viện kiểm sát thu thập, làm rõ tại phiên tòa và kết quả tranh tụng tại phiên tòa để xét xử. Trong vụ việc dân sự, vụ án hành chính, Tòa án căn cứ vào tài liệu, chứng cứ mà các bên đã thu thập, giao nộp cho Tòa án theo quy định của pháp luật tố tụng và kết quả tranh tụng tại phiên tòa để xét xử. Tòa án thu thập chứng cứ rồi sau đó xét xử theo chứng cứ do tự mình thu thập có thể sẽ không khách quan và xem nhẹ các nguồn chứng cứ khác do các bên thu thập. Việc điều chỉnh nhiệm vụ, quyền hạn thu thập tài liệu, chứng cứ của Tòa án nhằm bảo đảm thực hiện đúng nguyên tắc vô tư, khách quan, để Tòa án luôn giữ vai trò là trọng tài và phán xử trên cơ sở chứng cứ mà các bên đưa ra, thực sự tôn trọng nguyên tắc tranh tụng và “việc dân sự cốt ở đôi bên”.

Để tạo thuận lợi cho đương sự, người tham gia tố tụng khác trong quá trình giải quyết, xét xử vụ việc dân sự, vụ án hành chính, Tòa án sẽ hướng dẫn, yêu cầu

đương sự thu thập chứng cứ và lập hồ sơ vụ việc. Tòa án hỗ trợ các đương sự là người yếu thế trong xã hội thu thập chứng cứ trong vụ việc dân sự, vụ án hành chính theo quy định của pháp luật.

3. Về hoàn thiện tổ chức bộ máy của Tòa án

3.1. Tổ chức lại bộ máy giúp việc của Tòa án nhân dân cấp cao (Điều 51)

Để bảo đảm tính khoa học, phù hợp với quy trình tố tụng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị giúp việc về chuyên môn, nghiệp vụ cho Ủy ban Thẩm phán Tòa án nhân dân cấp cao, Dự thảo luật quy định rõ về đơn vị giúp việc cho Ủy ban Thẩm phán Tòa án nhân dân cấp cao gồm các vụ và tương đương (đơn vị cấp Vụ loại 2). Quy định như Dự thảo Luật tương thích với tổ chức bộ máy của Viện kiểm sát nhân dân cấp cao hiện nay.

3.2. Đổi mới Tòa án nhân dân cấp tỉnh, Tòa án nhân dân cấp huyện theo thẩm quyền xét xử

Dự thảo Luật quy định tổ chức Tòa án nhân dân phúc thẩm thay cho Tòa án nhân dân cấp tỉnh, Tòa án nhân dân sơ thẩm thay cho Tòa án nhân dân cấp huyện (ví dụ: Tòa án nhân dân phúc thẩm Hà Nội, Tòa án nhân dân sơ thẩm Hoàn Kiếm...) để thể chế hóa nhiệm vụ “*bảo đảm tính độc lập của tòa án theo thẩm quyền xét xử*” được đề ra tại Nghị quyết số 27-NQ/TW và phù hợp với định hướng phát triển lâu dài của Tòa án. Việc tổ chức Tòa án nhân dân sơ thẩm, phúc thẩm nêu trên vẫn đảm bảo sự lãnh đạo của đảng và sự giám sát của cơ quan dân cử; không ảnh hưởng đến hoạt động và quan hệ phối hợp với các cơ quan tiến hành tố tụng cùng cấp nhưng sẽ góp phần thực hiện hiệu quả nguyên tắc độc lập xét xử và khẳng định địa vị pháp lý của Tòa án trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

3.3. Về Tòa án nhân dân sơ thẩm chuyên biệt (các Điều 61, 62)

Dự thảo Luật bổ sung quy định trong hệ thống Tòa án có các Tòa án nhân dân sơ thẩm chuyên biệt để xét xử một số loại án đặc thù, thể chế hóa chủ trương được nêu tại Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của đảng “*xây dựng Tòa án chuyên nghiệp*”; Nghị quyết số 755/NQ-UBTVQH15 ngày 27/3/2023 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội “*bổ sung, hoàn thiện pháp luật, tổ chức bộ máy phù hợp để đáp ứng yêu cầu giải quyết các vụ án, vụ việc có tính chất đặc thù như phá sản, sở hữu trí tuệ, tư pháp đối với người chưa thành niên...*” và Nghị quyết kỳ họp thứ hai, thứ tư Quốc hội khóa 15 về “*nâng cao chất lượng giải quyết án hành chính*”. Việc thành lập các Tòa án sơ thẩm chuyên biệt sẽ do Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định trên cơ sở đề nghị của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, tùy thuộc vào tình hình thực tế. Các Tòa án nhân dân sơ thẩm chuyên biệt được thành lập sẽ bảo đảm tính chuyên nghiệp trong tổ chức và hoạt động; phát huy trình độ chuyên môn sâu của Thẩm phán, Hội thẩm trong xét xử, từ đó nâng cao chất lượng, hiệu quả giải quyết các loại việc này.

4. Về đổi mới, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực của Tòa án

4.1. *Đổi mới ngạch, bậc của các chức danh tư pháp (Điều 91, 114, 118)*

Dự thảo Luật đã sửa đổi, bổ sung quy định về ngạch, bậc Thẩm phán, Thẩm tra viên, Thư ký Tòa án như sau:

- *Về Thẩm phán*: Thẩm phán gồm: Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao (02 bậc) và Thẩm phán (09 bậc). Việc quy định hai ngạch Thẩm phán nhằm khắc phục những hạn chế, bất cập của quy định hiện hành, nâng cao sự tin nhiệm của người dân đối với Thẩm phán công tác tại Tòa án cấp sơ thẩm, phúc thẩm; nâng cao uy tín nghề nghiệp của Thẩm phán đối với công chúng; khuyến khích Thẩm phán chuyên tâm phấn đấu cho hoạt động xét xử để trở thành các chuyên gia có trình độ cao.

- *Về Thẩm tra viên*: Dự thảo Luật không quy định các ngạch Thẩm tra viên như hiện hành mà quy định một chức danh Thẩm tra viên, gồm 09 bậc.

- *Về Thư ký Tòa án*: Dự thảo Luật không quy định các ngạch Thư ký Tòa án như hiện hành mà quy định một chức danh Thư ký Tòa án, gồm 12 bậc.

Dự thảo quy định cụ thể, chặt chẽ các điều kiện chuyên ngạch, nâng bậc của Thẩm phán, Thẩm tra viên, Thư ký Tòa án căn cứ vào hiệu quả công việc, phẩm chất đạo đức và thời gian giữ bậc,....

4.2. *Quy định chặt chẽ tiêu chuẩn, điều kiện bổ nhiệm các chức danh tư pháp (các Điều 95, 96, 97, 112, 113, 117)*

Nhằm thể chế hóa nhiệm vụ, giải pháp “*Xác định rõ hệ tiêu chuẩn về chuyên môn nghiệp vụ, bản lĩnh chính trị, phẩm chất đạo đức, trách nhiệm nghề nghiệp, kiến thức pháp luật, kinh tế, xã hội và kinh nghiệm thực tiễn đối với từng chức danh, nhân lực tư pháp. Mở rộng nguồn, đẩy mạnh thực hiện cơ chế thi tuyển để bổ nhiệm các chức danh tư pháp*” được đề ra tại Nghị quyết số 27-NQ/TW; đồng thời, để nâng cao chất lượng nguồn nhân lực của Tòa án, qua đó nâng cao năng lực xét xử, thực hiện quyền tư pháp của Tòa án, dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung quy định về tiêu chuẩn, điều kiện bổ nhiệm các chức danh tư pháp như sau:

- *Về Thẩm phán*: bổ sung tiêu chuẩn, điều kiện bổ nhiệm Thẩm phán, Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, bao gồm độ tuổi, thâm niên giữ ngạch, phẩm chất đạo đức và tin nhiệm, chất lượng công việc đã hoàn thành. Việc bổ sung quy định này nhằm bảo đảm nguồn bổ nhiệm Thẩm phán, Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao không chỉ có kiến thức chuyên sâu về pháp luật, thông thạo chuyên môn mà còn phải có kinh nghiệm sống, có tầm hiểu biết rộng về kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội.

- *Về Thẩm tra viên*: bổ sung tiêu chuẩn “*đã được đào tạo nghiệp vụ Thẩm tra viên hoặc nghiệp vụ xét xử*”; đồng thời quy định người muốn được bổ nhiệm Thẩm tra viên phải đáp ứng đủ tiêu chuẩn Thẩm tra viên và thuộc một trong hai trường hợp sau: (1) đã làm Thư ký Tòa án từ đủ 03 năm trở lên; (2) có thời gian công tác pháp luật từ đủ 03 năm trở lên và trúng tuyển kỳ thi tuyển chọn Thẩm tra viên.

- Về Thư ký Tòa án: bổ sung quy định người có đủ các tiêu chuẩn sau thì được bổ nhiệm vào ngạch Thư ký Tòa án: (1) Có trình độ cử nhân luật trở lên; (2) Được đào tạo nghiệp vụ thư ký Tòa án; (3) Được tuyển dụng vào Tòa án.

4.3. Đề cao trách nhiệm, tăng cường kỷ luật, kỷ cương và giám sát Thẩm phán (các Điều 8, 21, 103, 104, 105, 150)

Để tiếp tục xây dựng đội ngũ cán bộ Tòa án trong sạch, vững mạnh, Dự thảo Luật đã quy định nhiều nội dung mới nhằm đề cao trách nhiệm, tăng cường kỷ luật, kỷ cương và giám sát đối với Thẩm phán. Cụ thể bổ sung những quy định sau: (1) Nhân dân giám sát hoạt động của Tòa án và thực hiện các quyền yêu cầu, kiến nghị với Tòa án theo quy định của pháp luật; (2) Pháp điển hóa Bộ Quy tắc đạo đức và ứng xử của Thẩm phán; (3) Việc tham gia của nhân dân và truyền thông trong xét xử; (4) Tòa án thực hiện công khai hoạt động xét xử và hoạt động khác theo quy định của pháp luật; (5) Trách nhiệm của Thẩm phán; (6) Những việc Thẩm phán không được làm; (7) Xử lý Thẩm phán, Thẩm tra viên, Thư ký Tòa án vi phạm pháp luật.

5. Thành lập Hội đồng Tư pháp quốc gia trên cơ sở bổ sung chức năng, nhiệm vụ, thành phần của Hội đồng tuyển chọn, giám sát Thẩm phán quốc gia để bảo đảm độc lập tư pháp (các Điều 38, 39, 40, 41, 42)

Dự thảo Luật quy định thành lập Hội đồng Tư pháp quốc gia trên cơ sở kế thừa tổ chức và hoạt động của Hội đồng tuyển chọn, giám sát Thẩm phán quốc gia; đồng thời, bổ sung chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, thành phần của Hội đồng Tư pháp quốc gia như thể hiện tại Điều 38, 39 Dự thảo luật. Hội đồng Tư pháp quốc gia có chức năng tuyển chọn, trình Chủ tịch nước bổ nhiệm, miễn nhiệm Thẩm phán, xem xét các khiếu nại liên quan đến bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, khen thưởng, kỷ luật Thẩm phán; giám sát việc phân bổ biên chế, kinh phí, nguồn lực cho các Tòa án nhân dân; bảo vệ Thẩm phán... để tăng cường tính khách quan, minh bạch trong việc cấp, phân bổ kinh phí, biên chế cho các Tòa án, qua đó bảo đảm độc lập trong hoạt động của Thẩm phán và độc lập giữa các cấp Tòa án; phòng ngừa khả năng người lãnh đạo quản lý sử dụng công tác bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, khen thưởng, kỷ luật hoặc những biện pháp hành chính khác như một công cụ để tác động, làm ảnh hưởng đến tính độc lập của Thẩm phán khi xét xử. Đây là bước đi cụ thể nhằm thể chế hóa nhiệm vụ “*Hoàn thiện cơ chế để khắc phục tình trạng quan hệ giữa các cấp tòa án là quan hệ hành chính, bảo đảm độc lập giữa các cấp xét xử và độc lập của thẩm phán, hội thẩm khi xét xử*” được đề ra tại Nghị quyết số 27-NQ/TW.

6. Đổi mới chế định nhân dân tham gia xét xử (các Điều 122, 123, 124, 127, 130, 131, 132, 134, 135)

Nhằm thể chế hóa nhiệm vụ, giải pháp: “*Đổi mới và nâng cao hiệu quả cơ chế Nhân dân tham gia xét xử tại tòa án*” được đề ra tại Nghị quyết số 27-NQ/TW và khắc phục những vướng mắc, bất cập của thực tiễn, Dự thảo luật đã sửa đổi, bổ sung quy định về: (1) Tiêu chuẩn về độ tuổi đối với Hội thẩm; (2) Tiêu chuẩn của Hội thẩm Tòa án nhân dân sơ thẩm chuyên biệt; (3) Quy trình lựa chọn, giới thiệu đề Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm

Hội thẩm tại Tòa án nhân dân sơ thẩm chuyên biệt; (4) Quản lý Hội thẩm; (5) Phân công ngẫu nhiên Hội thẩm giải quyết vụ án bảo đảm nguyên tắc vô tư, khách quan; (6) Chế độ và các điều kiện bảo đảm hoạt động của Hội thẩm và Đoàn Hội thẩm;...

7. Những vấn đề khác

Để đảm bảo chất lượng xét xử, bảo vệ sự tôn nghiêm của Tòa án, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, Dự thảo luật đã bổ sung một chương quy định về việc tổ chức xét xử (Chương VII), bao gồm phương thức xét xử tại Tòa án (xét xử trực tiếp và xét xử trực tuyến), Phòng xử án, Phòng hòa giải đối thoại, Nội quy phiên tòa, phiên họp, bảo vệ Tòa án.

Dự thảo luật sửa đổi, bổ sung các quy định để bảo đảm hoạt động cho Tòa án (Chương VIII) như: quy định về xây dựng Tòa án điện tử (Điều 149), về kinh phí hoạt động của Tòa án các cấp do ngân sách Nhà nước bảo đảm phải đáp ứng nhu cầu công tác xét xử, thực hiện quyền tư pháp và cơ chế Hội đồng nhân dân các cấp căn cứ vào nguồn thu, nhiệm vụ chi của ngân sách địa phương quyết định hỗ trợ kinh phí cho Tòa án để thể chế hóa chủ trương của Nghị quyết 49-NQ/TW (Điều 148); sửa đổi, bổ sung các quy định về chế độ chính sách, trang phục, Giấy chứng minh Thẩm phán, Giấy chứng nhận chức danh tư pháp (các điều 142 đến 145);...

VI. TÍNH THỐNG NHẤT VỚI CÁC VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CÓ LIÊN QUAN; TÍNH TƯƠNG THÍCH VỚI CÁC ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ CÓ LIÊN QUAN

Để bảo đảm tính thống nhất của Dự thảo luật Tổ chức Tòa án nhân dân với các bộ luật, luật có liên quan, Tòa án nhân dân tối cao đã tiến hành rà soát 44 bộ luật, luật và các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan với Dự thảo luật Tổ chức Tòa án nhân dân (chi tiết tại Báo cáo kết quả rà soát văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến Dự thảo Luật kèm theo).

Nội dung Dự thảo luật đảm bảo phù hợp với các điều ước quốc tế, cam kết quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

VII. MỘT SỐ VẤN ĐỀ XIN Ý KIẾN

Quá trình xây dựng dự án Luật, đa số ý kiến tán thành với nội dung của Dự thảo luật. Tuy nhiên, dự thảo có một số vấn đề mới, quan trọng nhưng ý kiến còn khác nhau, Tòa án nhân dân tối cao lựa chọn xây dựng dự thảo theo đa số ý kiến và xin báo cáo Quốc hội như sau:

1. Về nội hàm quyền tư pháp (Điều 2)

- Đa số ý kiến thống nhất cần quy định rõ quyền tư pháp trong Luật Tổ chức Tòa án nhân dân để tạo sự thống nhất trong nhận thức về nội hàm quyền tư pháp được ghi nhận trong Hiến pháp và thể chế hóa Nghị quyết số 27-NQ/TW. Luật Tổ chức Quốc hội đã xác định nội hàm của quyền lập pháp; Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân hiện hành đã xác định nội hàm của quyền “Thực hành quyền công tố”, “Kiểm sát hoạt động tư pháp”. Việc quy định nội hàm quyền tư pháp trong Luật Tổ chức Tòa án nhân dân là bước tiến lớn về cải cách tư pháp, về đổi

mới tư duy chính trị - pháp lý, góp phần phát triển nền tư pháp Việt Nam tiệm cận với các nền tư pháp tiên bộ trên thế giới.

- Một số ý kiến cho rằng không cần thiết phải xác định nội hàm quyền tư pháp trong Luật Tổ chức Tòa án nhân dân.

2. Về điều chỉnh nhiệm vụ, quyền hạn của Tòa án trong việc thu thập tài liệu, chứng cứ (Điều 15)

- Đa số ý kiến đồng ý quy định như dự thảo vì cho rằng trong vụ việc dân sự, vụ án hành chính, nghĩa vụ chứng minh thuộc về đương sự, Tòa án không có nghĩa vụ thu thập chứng cứ. Tòa án thu thập chứng cứ có thể dẫn đến việc thu thập chứng cứ có lợi hoặc bất lợi cho một trong các bên đương sự, ảnh hưởng đến nguyên tắc công bằng, vô tư, khách quan của Tòa án và không phù hợp với nguyên tắc tranh tụng. Tuy nhiên, trường hợp đương sự là người yếu thế trong xã hội hoặc để bảo vệ lợi ích công cộng, lợi ích của nhà nước thì việc đặt ra trách nhiệm hướng dẫn và hỗ trợ thu thập chứng cứ của Tòa án là cần thiết.

- Một số ý kiến cho rằng cần tiếp tục ghi nhận thẩm quyền thu thập tài liệu, chứng cứ của Tòa án như hiện hành.

3. Về Tòa án nhân dân sơ thẩm chuyên biệt (các Điều 61, 62)

- Đa số ý kiến đồng ý như dự thảo, chỉ quy định về nguyên tắc có Tòa án nhân dân sơ thẩm chuyên biệt trong hệ thống Tòa án để cụ thể hóa Nghị quyết 27-NQ/TW và định hướng tại Nghị quyết số 755/NQ-UBTVQH15 ngày 27/3/2023 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, tăng tính chuyên nghiệp của Tòa án trong việc giải quyết một số loại án có tính chất đặc thù, đòi hỏi tính chuyên môn sâu và phù hợp với thực tiễn. Việc thành lập và quy định địa hạt pháp lý của Tòa án nhân dân sơ thẩm chuyên biệt cụ thể như thế nào sẽ do Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định.

- Một số ý kiến đề nghị quy định cụ thể các Tòa án sơ thẩm chuyên biệt trong dự thảo như Tòa án sơ thẩm hành chính, Tòa án sơ thẩm Sở hữu trí tuệ, Tòa án sơ thẩm Phá sản, Tòa án sơ thẩm Đất đai, Tòa án sơ thẩm Môi trường....

4. Về Hội đồng tư pháp quốc gia (Chương III)

- Đa số ý kiến đồng ý như dự thảo vì cho rằng phải thể chế hóa Nghị quyết 27-NQ/TW; đảm bảo nguyên tắc độc lập xét xử, phù hợp với tình hình hiện nay. Hội đồng tư pháp quốc gia được hình thành trên cơ sở bổ sung, kiện toàn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng tuyển chọn, giám sát Thẩm phán quốc gia nhằm đảm bảo độc lập xét xử giữa các cấp Tòa án; tránh sự can thiệp, chi phối về mặt hành chính giữa các cấp Tòa án. Tên gọi của Hội đồng Tư pháp quốc gia phù hợp với chức năng, nhiệm vụ mới được bổ sung thêm cho Hội đồng.

- Một số ý kiến đề nghị cần đề cao hơn nữa thẩm quyền của Hội đồng Tư pháp Quốc gia và đề xuất Chủ tịch nước làm Chủ tịch Hội đồng.

5. Về nhiệm kỳ của Thẩm phán (Điều 100)

- Đa số ý kiến đồng ý như dự thảo đề thể chế hóa Nghị quyết 27-NQ/TW “đổi mới thời hạn bổ nhiệm đội ngũ cán bộ tư pháp, nhất là đối với đội ngũ Thẩm phán”, tăng cường tính độc lập của Thẩm phán. Hiện nay, các quy định ràng buộc trách nhiệm của Thẩm phán đã đầy đủ và chặt chẽ. Trường hợp Thẩm phán có vi phạm thì sẽ bị xem xét xử lý kỷ luật, xử lý hình sự, bãi nhiệm theo quy định của pháp luật.

- Một số ý kiến cho rằng việc quy định nhiệm kỳ của Thẩm phán như hiện hành là phù hợp, do đó đề nghị tiếp tục giữ như quy định hiện hành.

Trên đây là những nội dung cơ bản của Dự án Luật Tổ chức Tòa án nhân dân (sửa đổi), kính trình Quốc hội./.

Nơi nhận:

- Quốc hội;
- Ủy ban Thường vụ Quốc hội;
- Ủy ban Tư pháp của Quốc hội;
- Ủy ban Pháp luật của Quốc hội;
- Văn phòng Quốc hội;
- Ban chỉ đạo CCTP Trung ương;
- Ban Nội chính Trung ương;
- Văn phòng Chủ tịch nước;
- Văn phòng Chính phủ;
- Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Bộ Quốc phòng, Bộ Công an, Bộ Tư pháp, Bộ Tài chính, UBTWMTTQVN, Liên đoàn luật sư Việt Nam;
- Các đồng chí thành viên Ban Soạn thảo;
- Các đồng chí thành viên Tổ Biên tập;
- Lưu VT, Vụ PC&QLKH TANDTC.

CHÁNH ÁN

Nguyễn Hòa Bình