

HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA



ĐỀ TÀI SỐ: 99- 98- 138

## **ĐỀ TÀI KHOA HỌC:**

XÂY DỰNG CHƯƠNG TRÌNH, NỘI DUNG GIẢNG DẠY  
VỀ QUẢN LÝ CÔNG TÁC HÀNH CHÍNH TƯ PHÁP  
Ở HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA

Chủ nhiệm đề tài: PGS.TS.Đinh Văn Mậu

Thư ký đề tài: - Ths. Nguyễn Đức Tú

- Ths. Lương Thanh Cường

Hà Nội, 02/2002

5275

28/4/05

2005-44-197

# LỜI NÓI ĐẦU

## 1. Tính cấp thiết của đề tài

Một trong những công việc trọng tâm của quá trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Việt Nam pháp quyền xã hội chủ nghĩa là cải cách hành chính. Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ IX chỉ rõ: "Xây dựng một nền hành chính nhà nước dân chủ, trong sạch, vững mạnh, từng bước hiện đại hoá"<sup>1</sup>. Để thực hiện được định hướng này, cần phải có đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức có phẩm chất chính trị, trình độ chuyên môn vững vàng, có kiến thức về quản lý nhà nước. Thủ tướng Chính phủ đã có quyết định số 136/2001/QĐ- Ttg ngày 17/9/2001 về việc ban hành chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001- 2010. Trong đó việc bồi dưỡng, đào tạo đội ngũ cán bộ, công chức được nhấn mạnh đặc biệt và giao cho HVHCQG- cơ quan thuộc Chính phủ có chức năng, nhiệm vụ bồi dưỡng, đào tạo kiến thức quản lý nhà nước.

Trước nhiệm vụ quan trọng này, HVHCQG đã tập trung đầu tư cho việc xây dựng, hoàn thiện hệ thống giáo trình, tài liệu làm cơ sở cho cho việc bồi dưỡng, đào tạo đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức. Hệ thống giáo trình, tài liệu của HVHCQG ngày càng được hơn thiện và đầy đủ hơn. Tuy nhiên, phần nội dung kiến thức quản lý công tác hành chính tư pháp hiện nay còn thiếu, làm mất đi tính toàn diện trong bồi dưỡng, đào tạo kiến thức quản lý nhà nước. Trong khi đó nhu cầu của đối tượng bồi dưỡng, đào tạo về nội dung kiến thức quản lý công tác hành chính tư pháp là rất lớn. Mặt khác, quản lý hành chính nhà nước ở nước ta được diễn ra trên mọi lĩnh vực của đời sống xã hội: kinh tế, hành chính- chính trị, văn hoá, giáo dục, y tế..., trong đó có một lĩnh vực đó là lĩnh vực hành chính tư pháp. Điều này đòi hỏi khi bồi dưỡng, đào tạo kiến thức quản lý nhà nước cần phải cung cấp một cách đầy đủ kiến thức quản lý nhà nước trên các lĩnh vực. Đồng thời, thực tiễn chương trình, nội dung giảng dạy của các cơ sở đào tạo thuộc lĩnh vực khoa học xã hội ở nước ta hiện nay thì chưa có nơi nào đưa kiến thức quản lý công tác hành chính tư pháp vào chương trình giảng dạy của mình (trừ các cơ sở đào tạo cử

nhân luật học có nội dung đề cập đến Tòa án, Viện kiểm sát, Luật sư, công chứng nhưng ở dưới góc độ khoa học Luật). Điều này đòi hỏi phải khẩn trương nghiên cứu để xây dựng chương trình, nội dung giảng dạy kiến thức quản lý công tác hành chính tư pháp tại HVHCQG. Qua đó góp phần vào việc bồi dưỡng, đào tạo kiến thức quản lý nhà nước một cách toàn diện, phục vụ cho sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước nói chung, cải cách nền hành chính nói riêng, góp phần hoàn thành nhiệm vụ của HVHCQG được Đảng, Nhà nước giao phó.

## **2. Tình hình nghiên cứu**

Về nội dung quản lý công tác hành chính tư pháp nước ta đã được một số nơi nghiên cứu như một số đề tài của Bộ Tư pháp, Sở Tư pháp Hà Nội về quản lý công tác hành chính tư pháp, một số bài báo khoa học đăng trên các tạp chí. Mặt khác, một số kiến thức quản lý công tác hành chính tư pháp được một số cơ sở đào tạo cử nhân đưa vào nội dung giảng dạy như môn học: Luật tổ chức Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, Luật sư, công chứng của Khoa Luật- Đại học Quốc gia Hà Nội, nhưng chủ yếu dưới góc độ của khoa học luật học.

Tuy vậy, chưa có bất kỳ một công trình nào nghiên cứu một cách toàn diện, có hệ thống về cơ sở của việc thiết kế chương trình, nội dung giảng dạy kiến thức quản lý công tác hành chính tư pháp nói chung cũng như tại HVHCQG nói riêng. Để góp phần làm hoàn thiện chương trình, nội dung bồi dưỡng, đào tạo kiến thức quản lý nhà nước ở HVHCQG, chúng tôi chọn đề tài "Xây dựng chương trình, nội dung giảng dạy kiến thức quản lý công tác hành chính tư pháp ở HVHCQG" để nghiên cứu.

## **3. Mục đích, nhiệm vụ nghiên cứu**

Mục đích của đề tài là nghiên cứu một cách có hệ thống những vấn đề lý luận về cơ sở của việc thiết kế chương trình, nội dung giảng dạy kiến thức quản lý công tác hành chính tư pháp, những nội dung của quản lý công tác hành chính tư pháp cần phải được đưa vào chương trình giảng dạy phù hợp với từng đối tượng bồi dưỡng, đào tạo của HVHCQG.

Thực hiện mục đích trên, chúng tôi đặt ra nhiệm vụ:

---

<sup>1</sup> Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX. NXB. CTQG, H 2001, tr48

- Chỉ ra các cơ sở của chức năng quản lý công tác hành chính tư pháp của hệ thống hành chính nhà nước;

- Xác định những nội dung cơ bản của chức năng quản lý công tác hành chính tư pháp;

- Chỉ ra các cơ sở, căn cứ cho việc thiết kế chương trình, nội dung giảng dạy kiến thức quản lý công tác hành chính tư pháp ở HVHCQG;

- Xây dựng khung cơ bản về chương trình, nội dung, yêu cầu của việc giảng dạy kiến thức quản lý công tác hành chính tư pháp đối với từng loại hình đào tạo của HVHCQG;

- Đưa ra các kiến nghị về phương pháp đào tạo đối với việc giảng dạy kiến thức quản lý công tác hành chính tư pháp.

#### **4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu**

Từ phương pháp luận chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh, các tác giả sử dụng các phương pháp nghiên cứu cụ thể: phương pháp phân tích, phương pháp so sánh; phương pháp tổng hợp...

#### **5. Đóng góp của công trình nghiên cứu**

- Góp phần làm rõ về mặt lý luận và thực tiễn về nội dung chức năng quản lý công tác hành chính tư pháp.

- Làm sáng tỏ những vấn đề lý luận về cơ sở, căn cứ xây dựng chương trình, nội dung giảng dạy kiến thức quản lý công tác hành chính tư pháp ở HVHCQG;

- Với kết quả đạt được, công trình được sử dụng làm tài liệu tham khảo cho cán bộ giảng dạy tại Học viện Hành chính Quốc gia, học viên thuộc các đối tượng bồi dưỡng, đào tạo của HVHCQG, làm căn cứ cho việc thiết kế chương trình, nội dung giảng dạy kiến thức quản lý công tác hành chính tư pháp tại HVHCQG.

#### **6. Kết cấu đề tài**

Đề tài gồm: Lời nói đầu, 3 chương, kết luận, phụ lục, danh mục tài liệu tham khảo.

##### **Nhóm nghiên cứu đề tài:**

1. Chủ nhiệm đề tài: PGS.TS. Đinh Văn Mậu- Phó Giám đốc HVHCQG

2. Thư ký đề tài: Ths. Nguyễn Đức Tú- T. phòng Hành chính Tổng hợp- HVHCQG

CN. Lương Thanh Cường Khoa Nhà nước -Pháp luật HVHCQG

3. Thành viên: TS. Phạm Hồng Thái, Ths. Lê Thị Hương, Ths. Phạm Hoàng Yên, GVC. Doãn Văn Toan, Cn. Nguyễn Bá Chiến, Cn. Lương Thanh Cường ( Khoa nhà nước và pháp luật- HVHCQG); CVC. Nguyễn Đắc Bình- Bộ Tư pháp.

CHƯƠNG I:  
NHỮNG CĂN CỨ THIẾT KẾ CHƯƠNG TRÌNH, NỘI DUNG GIẢNG DẠY  
VỀ QUẢN LÝ CÔNG TÁC HÀNH CHÍNH TƯ PHÁP  
Ở HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA.

Để thiết kế chương trình, nội dung giảng dạy về quản lý công tác hành chính tư pháp ở HVHCQG, trước hết cần nghiên cứu những căn cứ làm cơ sở cho việc thiết kế chương trình, nội dung giảng dạy phù hợp với đối tượng đào tạo và nhu cầu thực tiễn. Theo nhóm nghiên cứu đề tài thì việc xây dựng chương trình, nội dung giảng dạy về quản lý công tác hành chính tư pháp cần xuất phát từ chức năng quản lý công tác hành chính tư pháp, nhu cầu của cán bộ, công chức, viên chức nói riêng và của xã hội nói chung về kiến thức quản lý công tác hành chính tư pháp, thực trạng chương trình, nội dung giảng dạy kiến thức quản lý công tác hành chính tư pháp hiện nay tại HVHCQG. Trên cơ sở đó xây dựng chương trình, nội dung giảng dạy về quản lý công tác hành chính tư pháp.

I. CHỨC NĂNG QUẢN LÝ CÔNG TÁC HÀNH CHÍNH TƯ PHÁP CỦA HỆ THỐNG  
HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC .

**1. Cơ sở lý luận về chức năng quản lý hành chính tư pháp**

Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân. Quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân và cấu tạo quyền lực nhà nước gồm ba bộ phận: quyền lập pháp, quyền hành pháp, quyền tư pháp.

Quyền lập pháp là quyền làm Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp; làm luật, sửa đổi luật.

Quyền hành pháp là quyền thi hành pháp luật và tổ chức đời sống xã hội theo pháp luật thông qua các thẩm quyền: ban hành chính sách quản lý, ra quyết định quy phạm hành chính bằng hoạt động lập quy, áp dụng pháp luật, tổ chức phục vụ đời sống xã hội để bảo đảm thực hiện lợi ích công cộng .

Quyền tư pháp là quyền phán xét tính hợp hiến, hợp pháp của các quyết định pháp luật và hành vi của các cơ quan, tổ chức, cá nhân thông qua hoạt động xét xử của Toà án. Khi thực hiện quyền tư pháp phải đảm bảo nguyên tắc đúng pháp luật, khách quan, công bằng, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của các cơ quan, tổ chức, cá nhân. Vì vậy để quyền tư pháp được thực hiện một cách đúng đắn đòi hỏi phải có sự tham gia của các hoạt động hỗ trợ tư pháp như: điều tra, giám định, y pháp, luật sư, thi hành án, hộ tịch, hộ khẩu...

Cũng giống như quyền lập pháp, quyền hành pháp, để thực thi quyền tư pháp cần phải có hệ thống tổ chức và cơ chế hoạt động của nó, từ đó hình thành nên các cơ quan tư pháp và hỗ trợ tư pháp: Các cơ quan Toà án, cơ quan thi hành án, phòng công chứng, tổ chức giám định, luật sư, trọng tài kinh tế ... Cần thấy rằng hoạt động của các cơ quan hỗ trợ tư pháp có trường hợp liên quan trực tiếp đến hoạt động xét xử, có trường hợp không liên quan đến hoạt động xét xử một cách trực tiếp mà nhằm thoả mãn nhu cầu vào đó của xã hội. Ví dụ: công chứng một bản sao giấy giấy tờ, giám định một loại hàng hoá để làm cơ sở tính thuế ... Tuy nhiên khi tranh chấp giữa các bên xảy ra hoặc khi có tội phạm thì đây lại là những chứng cứ quan trọng giúp toà án trong quá trình giải quyết vụ việc.

Tóm lại, xuất phát từ việc thực thi quyền tư pháp nên có hệ thống các cơ quan thực thi quyền tư pháp và hỗ trợ tư pháp .

Để cho hệ thống tổ chức các cơ quan tư pháp và hỗ trợ tư pháp hoạt động một cách đúng đắn thì tất yếu phải có hoạt động quản lý đối với hệ thống tổ chức này. Hoạt động quản lý đối với các tổ chức này, nếu căn cứ vào mối quan hệ giữa chủ thể quản lý và đối tượng quản lý thì gồm hai loại:

- Quản lý bên ngoài là hoạt động quản lý của các cơ quan nhà nước khác có thẩm quyền đối với hệ thống tổ chức các cơ quan tư pháp và hỗ trợ tư pháp. Ví dụ như hoạt động quản lý của Bộ Tư pháp đối với các tổ chức luật sư, giám định y pháp, hoạt động quản lý của Uỷ ban nhân dân tỉnh đối với phòng công chức.

- Quản lý bên trong (hay còn gọi là tự quản lý) là hoạt động quản lý nội bộ của chính hệ thống tổ chức các cơ quan tư pháp và hỗ trợ tư pháp, ví dụ như hoạt

động quản lý của Tòa án nhân dân tối cao đối với các Tòa án địa phương<sup>1</sup>. Trong giới hạn khuôn khổ đề tài, chúng ta chỉ tập trung xem xét loại hoạt động thứ nhất.

Hoạt động quản lý bên ngoài phản ánh mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước có thẩm quyền với các cơ quan tư pháp và hỗ trợ tư pháp, trong đó các cơ quan nhà nước có thẩm quyền là chủ thể quản lý, các cơ quan tư pháp và hỗ trợ tư pháp là đối tượng quản lý. Mối quan hệ này chỉ dừng lại ở mặt hành chính, tức là quản lý về mặt hành chính (tổ chức, nhân sự, ngân sách, khen thưởng, kỷ luật, điều động, biệt phái các cán bộ, công chức, viên chức, viên chức nhà nước ...) chứ không quản lý các hoạt động tố tụng của các cơ quan tư pháp và hỗ trợ tư pháp, vì các hoạt động tố tụng do pháp luật tố tụng điều chỉnh. Cần phân biệt hoạt động quản lý về mặt hành chính đối với các cơ quan tư pháp và hỗ trợ tư pháp với hoạt động thực thi quyền tư pháp. Hai loại hoạt động này khác nhau ở các điểm sau đây:

- Về chủ thể :

Hoạt động quản lý về mặt hành chính chủ yếu do các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện (trừ hoạt động quản lý về mặt tổ chức đối với Tòa án nhân dân địa phương, tùy theo từng thời kỳ, xuất phát từ nhiệm vụ cách mạng và yêu cầu của đổi mới tổ chức bộ máy nhà nước nên có thể do Bộ Tư pháp quản lý hoặc có thể do Tòa án nhân dân tối cao quản lý; hiện nay do Tòa án nhân dân tối cao quản lý); hoạt động tư pháp do Tòa án nhân dân thực hiện, hoạt động hỗ trợ tư pháp do các cơ quan, tổ chức hỗ trợ tư pháp thực hiện.

- Về luật điều chỉnh :

Khi Tòa án nhân dân tiến hành các hoạt động tố tụng, các cơ quan, tổ chức hỗ trợ tư pháp tham gia tiến hành tố tụng chịu sự điều chỉnh của luật tố tụng. Trong trường hợp các cơ quan, tổ chức hỗ trợ tư pháp không tham gia tiến hành tố tụng, hoạt động của nó chịu sự điều chỉnh của các ngành luật khác: dân sự, kinh tế, hành

---

<sup>1</sup> Luật tổ chức Tòa án nhân dân năm 2001 quy định tại điều 17:

1- Tòa án nhân dân tối cao quản lý các Tòa án nhân dân địa phương về tổ chức có sự phối hợp chặt chẽ với Hội đồng nhân dân địa phương.

2- Tòa án nhân dân tối cao quản lý các Tòa án quân sự về tổ chức có sự phối hợp chặt chẽ với Bộ quốc phòng.

3- Quy chế phối hợp giữa Tòa án nhân dân tối cao và Hội đồng nhân dân địa phương, giữa Tòa án nhân dân tối cao và Bộ quốc phòng trong việc quản lý các Tòa án nhân dân địa phương, các Tòa án quân sự về tổ chức do ủy ban thường vụ Quốc hội quy định.

Do vậy, chúng tôi xếp việc quản lý các toà án nằm ở nhóm thứ hai tức là tự quản lý.



chính ... Hoạt động quản lý hành chính đối với cơ quan tư pháp và hỗ trợ tư pháp chịu sự điều chỉnh của pháp luật hành chính .

- Về nội dung, các hoạt động tổ tụng gồm :

Các hoạt động cơ bản: Khởi tố, điều tra, xét xử vụ án, tạm giam, tạm giữ, khám xét, trung cầu giám định... còn hoạt động quản lý hành chính bao gồm: quản lý về tổ chức (thành lập, sáp nhập, giải thể), nhân sự, ngân sách, tuyển dụng, quản lý, sử dụng cán bộ, công chức, viên chức,...

Từ sự khác nhau đó cho thấy hoạt động quản lý hành chính đối với các cơ quan tư pháp và hỗ trợ tư pháp là một tất yếu, đảm bảo cho các cơ quan, tổ chức này vận hành một cách bình thường, thông qua đó thực hiện được quyền lực tư pháp của quyền lực nhà nước .

Ngoài ra, trong các lĩnh vực của đời sống xã hội, có một lĩnh vực gắn chặt với nhân thân của các cá nhân đó là: quốc tịch, hộ tịch, hộ khẩu, lý lịch tư pháp. Những hoạt động trong lĩnh vực này một mặt, giúp cho các nhân thoả mãn những nhu cầu của mình về lĩnh vực nhân thân, thì trong nhiều trường hợp, các hoạt động này cũng liên quan đến quá trình thực hiện quyền tư pháp. Ví dụ như quốc tịch, hộ khẩu giúp xác định thẩm quyền của các Tòa án trong quá trình giải quyết vụ án; hộ tịch cung cấp các căn cứ để xác định quyền, nghĩa vụ của các bên tham gia tố tụng như : đăng ký kết hôn, khai sinh, khai tử ... từ đó có thể thấy hoạt động trong lĩnh vực này rất quan trọng, đòi hỏi nhà nước phải quản lý để đảm bảo nguyên tắc nhà nước quản lý mọi mặt của đời sống xã hội .

Từ các phân tích trên cho thấy hoạt động quản lý hành chính đối với các cơ quan tư pháp, các tổ chức hỗ trợ tư pháp và các công tác tư pháp khác là một tất yếu, diễn ra một cách cơ bản, thường xuyên, do đó tạo thành chức năng quản lý hành chính tư pháp của nhà nước. Nội dung của hoạt động quản lý hành chính tư pháp bao gồm:

- Quản lý về tổ chức, nhân sự, khen thưởng, kỷ luật, điều động, biệt phái các cán bộ, công chức, viên chức, viên chức nhà nước làm việc trong các cơ quan tư pháp và hỗ trợ tư pháp;

- Quản lý đối với hoạt động công chúng, giám định, luật sư, tư vấn pháp luật, trợ giúp pháp lý;

- Quản lý về quốc tịch, hộ tịch, hộ khẩu, lý lịch tư pháp;

- Quản lý đối với trại tạm giam, tạm giữ;

- Quản lý về thi hành án;

- Quản lý các công tác tư pháp khác;

## **2. Cơ sở chính trị- pháp lý về chức năng quản lý hành chính tư pháp**

Chức năng quản lý hành chính tư pháp đã được nhiều nghị quyết của Đảng đề cập đến, đặc biệt là công tác đổi mới tổ chức hoạt động của Tòa án nhân dân các cấp, trong đó có hoạt động quản lý hành chính đối với Tòa án nhân dân, có thể kể tới các văn kiện như : Nghị quyết trung ương 8 (khoá VII), nghị quyết trung ương 3, nghị quyết trung ương 7 (khoá VIII), nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ IX và gần đây nhất là nghị quyết số 08 - NQ -TW của Bộ chính trị về một số nhiệm vụ trọng tâm công tác tư pháp trong thời gian tới . Nghị quyết đại hội Đảng lần thứ IX chỉ rõ “Cải cách tổ chức, nâng cao chất lượng và hoạt động của các cơ quan tư pháp . Sắp xếp lại hệ thống Tòa án nhân dân, phân định hợp lý thẩm quyền của TAND các cấp”<sup>2</sup> , đồng thời “ nâng cao tinh thần trách nhiệm của cơ quan và cán bộ tư pháp trong công tác điều tra, bắt, giam, giữ, truy tố, xét xử, thi hành án”. Nghị quyết số 08 của Bộ chính trị ngày 02/01/2002 đã cụ thể hoá các nội dung của nghị quyết Đại hội IX, trong đó định hướng là:

- Nâng cao chất lượng hoạt động và đề cao trách nhiệm của các cơ quan và cán bộ tư pháp;

- Xây dựng đội ngũ cán bộ tư pháp trong sạch, vững mạnh;

- Tăng cường đầu tư cơ sở vật chất, bảo đảm cho các cơ quan tư pháp có đủ điều kiện để hoàn thành nhiệm vụ, có chế độ, chính sách hợp lý đối với cán bộ tư pháp;

---

<sup>2</sup> Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, NXB. CTQG, 11/2001, tr49