

## **BỘ PHẬN CÔNG TỐ: ĐIỂM TRANH CHẤP QUYỀN LỰC GIỮA NHÁNH HÀNH PHÁP VÀ TƯ PHÁP NHẬT BẢN**

**ThS. HỒ VIỆT HẠNH**

*Viện Nghiên cứu Đông Bắc Á*

**P**hần lớn các nước tư bản hiện nay xây dựng nhà nước theo thể chế tam quyền phân lập với ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp được trao cho các cơ quan nhà nước khác nhau đảm nhận. Các cơ quan đó kiểm chế và đối trọng lẫn nhau trên cơ sở quy định của luật pháp. Nghiên cứu về đối tượng này, các tác giả chủ yếu xem xét sự tác động lẫn nhau của chúng căn cứ vào những thẩm quyền không chế trực tiếp được quy định trong Hiến pháp mà không mấy lưu tâm đến mối quan hệ của chúng thông qua những tổ chức, chức năng trung gian. Có thể nói cách khác là các tác giả mới chỉ chú ý ở phương diện định tính mà ít lưu tâm về phương diện định lượng hay mức độ triệt để của nó.

Chúng ta đều biết rằng về bản chất quyền lực nhà nước là thống nhất nên tất yếu ba quyền đó phải tổ hợp thành một chỉnh thể. Điều đó cũng có nghĩa là phải có những quan hệ hay mảng giao nhau giữa chúng. Như vậy, vấn đề ở đây là các cơ quan đảm trách các chức năng khác nhau chi phối đến đâu phần chung đó. Nếu ở đâu và khi nào phần chung đó tồn tại thì tất yếu sẽ có chuyện các nhánh quyền lực có xu hướng lấn chiếm nó càng nhiều càng tốt và khi đó tính triệt để của sự phân lập giảm xuống và ngược lại.

Như vậy, mức độ triệt để của các nước xây dựng theo thể chế tam quyền phân lập được xem là một biến số. Biến số đó mặc dù bị quy định bởi các yếu tố trong chiều sâu văn hoá của mỗi nước nhưng lại biểu hiện ra ngoài dưới sự chi phối trực tiếp bởi tương quan giữa các nhánh quyền lực trong

từng giai đoạn cụ thể, nó thể hiện tính sinh động của đời sống chính trị hiện thực các nước.

Nhằm bổ sung phần nào sự thiếu hụt đó thông qua một đối tượng nghiên cứu cụ thể, trong bài viết nhỏ này, chúng tôi đi vào xem xét quan hệ giữa nhánh hành pháp và tư pháp Nhật Bản ở một điểm rấp nổi quyền lực là bộ phận công tố.

### *1. Bộ phận công tố*

Hiến pháp Nhật Bản hiện nay trao quyền tư pháp cho Tòa án Tối cao và các tòa án cấp dưới (điều 76) đồng thời giao trách nhiệm đề ra các quy định về thủ tục tố tụng, mối quan hệ với luật sư, nội quy của tòa án, quản lý công việc hành chính của tòa án, hoạt động của công tố viên cho Tòa án Tối cao (điều 77). Cũng chính vì điều 77 Hiến pháp có đề cập đến thành phần khác khi trao quyền tư pháp nên ở nơi này nơi khác người ta còn gia nhập bộ phận công tố và luật sư vào nhánh tư pháp như là những thành tố cấu thành nên nó (xem sơ đồ). Nhưng ngay cả những tác giả có quan điểm như vậy thì khi đề cập cụ thể cũng chỉ đồng nhất cơ quan giữ quyền tư pháp với tòa án còn bộ phận công tố chỉ là phần giao nhau giữa nhánh tư pháp với nhánh quyền lực khác. Quan điểm của tác giả đã đưa ra sơ đồ mà chúng tôi đã dẫn trên cũng không phải là một ngoại lệ, ông Monoko Nakazawa cho rằng nhánh tư pháp Nhật Bản “bao gồm các tòa án quận, các tòa án cấp cao và Tòa án tối cao”<sup>1</sup>. Có thể nhìn

---

<sup>1</sup> Monoko Nakazawa, *Who's Who in Japanese Government 1997/98*, Tokyo, 1997, tr.2.

nhận bộ phận công tố Nhật Bản trên những điểm chủ yếu sau:

Hệ thống công tố được thành lập nhằm mục đích đáp ứng nguyện vọng chính đáng của công dân là được điều tra làm sáng tỏ sự việc. Hệ thống đó gồm bốn cấp: Viện Công tố Tối cao, 8 viện công tố cấp cao, 50 viện công tố cấp quận và 575 viện công tố cấp cơ sở tương ứng với hệ thống toà án. Hệ thống này hoạt động theo chế độ thủ trưởng, cấp dưới phụ thuộc cấp trên và Viện trưởng Viện Công tố Tối cao chịu sự lãnh đạo trực tiếp của Bộ trưởng Tư pháp. Tuy nhiên, việc bổ nhiệm Viện trưởng Viện Công tố Tối cao do Nội các lựa chọn và Hoàng đế phê chuẩn. Các công tố viên được đảm bảo thực thi nhiệm vụ của mình mà không bị đuổi việc hoặc cắt lương trừ khi họ nghỉ hưu hoặc phải nhận những hình phạt như vi phạm kỷ luật hoặc bị Ủy ban kiểm tra chất lượng công tố viên đánh giá không đủ khả năng hoàn thành nhiệm vụ và bị thải hồi<sup>2</sup>. Mặc dù là quan chức của chính phủ nhưng các công tố viên lại đóng vai trò là một bộ phận thực hiện quyền tư pháp trong các vụ án hình sự. Ở đó, phạm vi quyền lực của công tố viên tương đối lớn: họ là người điều tra tội phạm để khởi tố, xét xử, buộc tội.v.v. Nhiệm vụ quan trọng nhất của công tố viên là thực hiện tố tụng trong các vụ việc mà họ đảm nhiệm. Công tố viên là những người đại diện chính thức của nhà nước thuộc nhánh hành pháp trong các vụ xét xử hình sự; họ có nhiệm kỳ và được hưởng những sự đãi ngộ như các thẩm phán và khi thi hành nhiệm vụ họ được bảo đảm không phải chịu một sức ép chính trị nào<sup>3</sup>. Các công tố viên cũng như các thẩm phán và luật sư được Viện Nghiên cứu và Đào tạo luật trực thuộc Toà án Tối cao xem xét, chọn lựa và bổ nhiệm. Nội các chính thức hoá sự lựa chọn đó mà không có các cuộc sát hạch chính trị nào được ấn định từ bên ngoài ngành tư pháp. Khi được bổ nhiệm làm công tố viên thì họ không làm

công việc của một luật sư bào chữa. Ngược lại, những luật sư bào chữa hiếm khi trở thành các công tố viên. Điều này khác hẳn với Mỹ, ở đó các luật sư bào chữa thường đồng thời là công tố viên và các công tố viên lâu năm thường dành thời gian thích đáng để làm nhiệm vụ luật sư bào chữa.

2. Sự không chế của Nội các và Toà án đối với bộ phận công tố

Sự không chế của Nội các giữ quyền hành pháp và Toà án giữ quyền tư pháp đối với bộ phận công tố là một biểu hiện cụ thể giao thoa quyền lực giữa nhánh hành pháp và nhánh tư pháp. Những sự không chế đó được thể hiện thông qua chính mối quan hệ giữa các chủ thể này.

Theo cơ cấu chính thức thì cơ quan công tố được đặt ở trong bộ máy hành pháp mà cụ thể là đặt ở trong Bộ Tư pháp nhưng nó lại có tính độc lập rất lớn. Bộ trưởng Tư pháp cũng không có quyền xử phạt hay khiển trách Viện trưởng Viện Công tố Quốc gia. Tuy nhiên, luật quy định thì như vậy song không hiếm khi Viện trưởng Công tố bị Bộ trưởng Tư pháp, với tư cách đại diện cho cơ quan hành pháp khiển trách. Ví dụ như việc khiển trách về phương thức xử lý đối với giới xã hội đen như tờ Thời báo Nhật Bản đã đưa tin vào 31/5/2002<sup>4</sup>. Theo quy định thì Bộ Tư pháp có thể vạch ra các chính sách chung hướng dẫn hoạt động cho cơ quan công tố nhưng không được có bất cứ sự can thiệp nào vào hoạt động điều tra cụ thể. Các công tố viên hoạt động một cách độc lập chỉ phụ thuộc vào ngành dọc của mình, điều này khiến cho họ có thể không thực hiện các nhiệm vụ mà Bộ Tư pháp giao. Song có thể nói, tính độc lập của cơ quan công tố trên lý thuyết còn trong thực tế thì có sự phụ thuộc rất lớn của nó vào cơ quan hành pháp. Sự phụ thuộc mạnh mẽ nhất là việc Nội các bổ nhiệm người lãnh đạo cao nhất của cơ quan công tố. Sự phụ thuộc còn được đẩy lên sâu sắc hơn do hai khía cạnh: thứ nhất, khác với hệ thống toà án là hệ thống phụ thuộc trên dưới về mặt hành chính còn khi tiến hành

<sup>2</sup> Rakugakisha, *What's what in Japan's Diet, Government, and Public Agencies*, The Japan Times, Tokyo, 1997, tr.74

<sup>3</sup> <http://court.domino2.courts.go.jp/criminal.nsf>, 4/10/2004, tr.4.

<sup>4</sup> Carl F. Goodman, *The Rule of Law in Japan: a Comparative Annalsis*, Kluwer Law Interationnal, Dordrecht, 2003, tr.290.

công việc thì nó chỉ tuân theo luật pháp còn hệ thống cơ quan công tố có sự phụ thuộc cả về mặt hành chính và quá trình thực hiện công việc; thứ hai, cơ quan công tố được đặt trong cơ cấu của cơ quan hành pháp nên không thể tránh được phải chịu những sự chi phối về nhiều mặt. Sự phụ thuộc như vậy dẫn đến quá trình bổ nhiệm vào các cương vị, điều chuyển cán bộ... đều phụ thuộc vào quyết định của nhánh hành pháp. Chỉ nói riêng một chuyện là điều chuyển công tố viên theo bề ngang thôi ta cũng dễ dàng nhận thấy sự phụ thuộc đó. Những công tố viên được làm việc ở Tokyo sẽ có nhiều lợi thế hơn so với những công tố viên làm việc ở các tỉnh xa kể cả về phương diện lợi ích kinh tế lẫn cơ hội thăng tiến. Quyền lợi công tố viên thu được cùng với nét văn hoá biết ơn và tôn trọng cấp trên khiến cho họ khó mà có được những quyết định phương hại đến nhánh hành pháp. Nếu so sánh thì chúng ta thấy có sự khác biệt rất xa với hệ thống công tố của Việt Nam. Ở Việt Nam, cơ quan công tố không nằm trong cơ cấu của cơ quan được phân công thực thi quyền hành pháp mà đứng độc lập, có vị trí tương đương với Chính phủ, việc tổ chức như vậy phân nào đã loại bỏ được những yếu tố khó giải quyết mà Nhật Bản đang phải đương đầu.

Chính vì sự phụ thuộc như vậy nên theo đánh giá thì phần đông các công tố viên Nhật Bản có kỹ năng và trình độ tay nghề cao nhưng uy tín xã hội của họ lại thấp do hành động không công minh xuất phát từ yêu cầu thoả mãn các lợi ích của giới lãnh đạo. Ví dụ như sau Chiến tranh Thế giới lần thứ hai, trong nhiều vụ kiện hình sự các công tố viên đã không coi trọng nhiều chứng cứ có lợi cho bị cáo, ngược lại còn giấu nhem những bằng chứng đó nhằm khép tội các bị cáo. Hay nhiều vụ việc liên quan đến các nhà chính trị có tên tuổi bị nghi ngờ phạm tội nhưng dưới áp lực của đảng cầm quyền nên các công tố viên đã không tiến hành điều tra đến nơi đến chốn để khởi tố những đối tượng bị nghi ngờ.

Luật tố tụng hình sự dành cho Viện Công tố quyền: ... tùy thuộc vào từng trường hợp phạm tội, vào tính cách, tuổi tác, địa vị, mức độ phạm tội nặng nhẹ của

tội bị cáo ra mà có thể quyết định không khởi tố (điều 24 khoản 8). Trên thực tế, cơ sở quyền hạn đó dành cho Viện Công tố hơi mơ hồ, đặc biệt khi người bị tình nghi có địa vị xã hội cao hay có chức vụ cao thì nhiều trường hợp việc khởi tố không được tiến hành. Mặc dù luật tố tụng hình sự phân nào dự kiến đến khả năng đó xảy ra nên đã có thêm quy định rằng khi người có chức vụ lạm dụng quyền lực phạm tội mà nếu cơ quan công tố không tiến hành khởi tố thì người phát giác có thể yêu cầu toà án xét xử người bị tình nghi. Khi toà án công nhận yêu cầu này là hợp lý thì sẽ chỉ định luật sư làm công việc của công tố viên và tiến hành xét xử. Tuy nhiên, theo quan sát thực tế người ta cho rằng chế định đó không mấy có hiệu quả khi Viện Công tố có xu hướng thiên vị đối với cơ quan chủ quản là nhánh hành pháp và nghiêng về bên vực quyền lợi cho đảng cầm quyền, thể hiện tính giai cấp của nhà nước mà nó phục vụ. Ví dụ sau đây phân nào chứng minh cho nhận định đó: Mia Moto là Chủ tịch Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản đã từng bị coi là phạm tội chống lại Luật Duy trì trật tự trị an nhưng sau Chiến tranh Thế giới II ông đã được xoá án và thả ra. Năm 1974, một thẩm phán có tư tưởng chống cộng lợi dụng chức vụ sao chép lại tài liệu về Mia Moto đã được lưu trữ trong toà án và phân phát cho các nhóm chống cộng để vu khống ông. Năm 1976, một nhà văn đã đệ nghị Viện Công tố khởi tố vị thẩm phán đó về tội lợi dụng chức quyền thực hiện mưu đồ cá nhân nhưng Viện Công tố không truy tố. Theo quy định của luật, nhà văn đó đã kiện lên Toà án Cấp cao Tokyo. Toà án này đã chấp nhận ý kiến nguyên đơn và đưa vụ đó ra xét xử song lại phán quyết bị cáo vô tội với lý do không đủ chứng cứ. Song theo nhận định của thực tế thì lý do trắng án của vị thẩm phán đó là không xác đáng<sup>5</sup>.

Không có số liệu điều tra chính xác về ý thức chính trị của thẩm phán và công tố viên Nhật Bản nhưng theo kết quả điều tra về ý thức chính trị của các luật sư xuất thân từ các thành phần trên vào năm 1968 phần

<sup>5</sup> Tsuneo Inako, *Tìm hiểu pháp luật Nhật Bản*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội, 1993, tr.296-297.

nào cũng cho chúng ta biết ý thức chính trị của họ. Trong cuộc điều tra đó, 58% các luật sư xuất thân từ thẩm phán trả lời không ủng hộ chính đảng nào, ngược lại 58% luật sư xuất thân từ công tố viên trả lời ủng hộ đảng cầm quyền (Đảng Dân chủ - Tự do)<sup>6</sup>. Điều tra đó cũng nói lên sự ủng hộ của đội ngũ công tố viên đối với cơ quan hành pháp một khi có sự xung đột về lợi ích (khía cạnh quyền lực) giữa Nội các với các nhánh quyền lực khác. Sự ủng hộ của công tố viên đối với cơ quan hành pháp Nhật Bản có nghĩa rằng Nội các sẽ có một đội quân nằm vùng để thực thi quyền lợi của mình khi cơ quan tư pháp trở thành đối thủ của nó. Tuy nhiên, đã là “gián điệp”, thì yêu cầu trước hết là không được bộc lộ thân phận của mình cho kẻ địch biết. Muốn như vậy thì sự ủng hộ lại phải được bộc lộ ra bên ngoài như là những hoạt động theo đúng chức trách không thiên vị và thậm chí có lúc nó phải hy sinh những quyền lợi nhỏ vì đại cục- đó cũng chính là thực tiễn đã và đang diễn ra trên chính trường Nhật Bản. Khía cạnh khác cần nói đến ở đây là những “điệp viên” đó muốn hoạt động có hiệu quả thì nó phải có những vai trò nhất định trong phía “dịch quân”. Vì vậy, tiếp theo đây chúng tôi xin đề cập đến các công việc mà các cơ quan công tố Nhật Bản đang đảm nhiệm trong hệ thống tư pháp thông qua việc xem xét mối quan hệ giữa hai bộ phận này.

Đoạn 2 điều 77 Hiến pháp Nhật Bản quy định công tố viên phải hoạt động trong khuôn khổ những điều lệ do Toà án Tối cao ban hành. Về quan hệ cụ thể giữa toà án và viện công tố chúng ta có thể thấy là các công tố viên của các viện công tố cấp cơ sở, cấp quận ra lệnh điều tra các vụ án hình sự và chuyển cáo trạng khởi tố cho các toà án tương ứng và có quyền kháng nghị lên các viện công tố cũng như toà án cấp trên. Trong các phiên toà hình sự các công tố viên giữ vai trò là người buộc tội thay chỗ cho luật sư

đại diện bên nguyên trong phiên toà xét xử các vụ án dân sự. Trong các phiên xử đó một bên là công tố viên, bên kia là bị cáo và luật sư bào chữa có tư cách bình đẳng còn thẩm phán giữ vai trò trọng tài trung lập. Tuy nhiên, trên thực tế các bên không bình đẳng do chỗ nhờ các phương tiện kỹ thuật và cảnh sát giúp sức, công tố viên có thể thu nhập chứng cứ buộc tội bị cáo còn luật sư thì không có điều kiện để thu được tư liệu có lợi cho bị cáo. Hơn nữa, các công tố viên không có nghĩa vụ phải trình ra trước bị cáo và luật sư bào chữa mọi chứng cứ thu thập được, công tố viên có thể giấu đi những chứng cứ có lợi cho bị cáo hoặc ngược lại như trên đã đề cập tới. Trong các phiên xử sơ thẩm không có các nhân chứng và toà án chỉ căn cứ vào hồ sơ của công tố viên cùng với đề nghị về mức án của họ. Mặc dù Hiến pháp đòi hỏi tất cả các vụ xét xử hình sự phải tiến hành công khai song đối với các phiên xử sơ thẩm quá trình này vẫn được chấp nhận gián lược đi một khi người phạm tội đồng ý như vậy. Theo tổng hợp số liệu thì năm 1982 có tới 50% các vụ án hình sự do các công tố viên giải quyết<sup>7</sup>.

Khi xem xét về sự khác biệt trong công tác xét xử giữa Nhật Bản và Mỹ-nước có ảnh hưởng rất lớn đến quá trình hình thành hệ thống luật pháp mới của Nhật Bản thì người ta thấy nó không chỉ có ở thủ tục tố tụng mà còn ở cả chức năng của toà án. Điểm gây nên chú ý nhất khi đề cập đến vấn đề này chính là các công tố viên. Ở Mỹ, toà án sẽ quyết định bị cáo có tội hay không có tội còn Nhật Bản thì dựa vào quyết định của công tố viên để xác định bị cáo có phạm tội hay không. Điều đó đã cho thấy có bốn điểm khác biệt của hai nước là: Thứ nhất, nếu ở Nhật Bản có những sự sai sót về chi tiết về thủ tục như công tố viên không đưa ra được những chứng cứ thì người bị bắt cũng không được thả tự do; thứ hai, tính chủ động của cả cảnh sát và

<sup>6</sup> Tsuneo Inako, *Tìm hiểu pháp luật Nhật Bản*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội, 1993, tr.184-185.

<sup>7</sup> Carl F. Goodman, *The Rule of Law in Japan: a Comparative Annalsis*, Kluwer Law Interationnal, Dordrecht, 2003, tr.299.

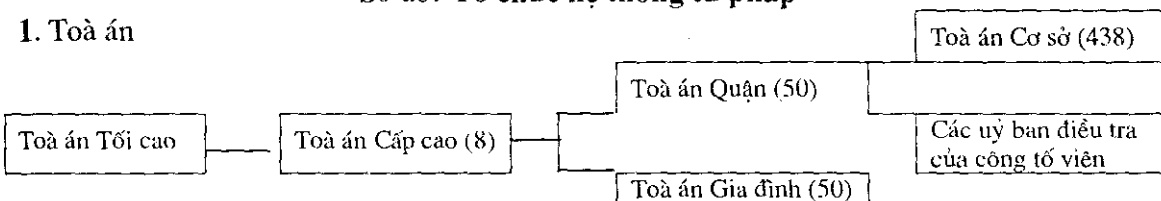
công tố viên cũng như phạm vi rộng lớn của kỹ thuật điều tra, sự tự do quyết định điều tra của các công tố viên để đưa ra xét xử, hơn nữa các công tố viên lại không bị đình chỉ việc điều tra của mình; thứ ba, trong thời gian vụ án được đưa ra xét xử, công tác điều tra phải nhường chỗ cho các chứng cứ do công tố viên cung cấp. Những chứng cứ đó được tập hợp trong báo cáo của công tố viên bao gồm báo cáo của cảnh sát, vật chứng, biên bản lời khai của nhân chứng. Một điểm đặc trưng của tòa án Nhật Bản là lấy tư liệu của hồ sơ để chống lại những phản bác của bị cáo thậm chí những bằng chứng được khai trước tòa; thứ tư, cải tạo con người phạm tội hình sự như một chức năng đầu tiên đã bị phương pháp tranh luận trước tòa không hợp lý làm ảnh hưởng. Điều cơ bản khiến cho có sự xuất hiện bốn vấn đề trên của Nhật Bản chính là mối quan hệ giữa thực tiễn xét xử và tính đúng đắn của việc xét xử. Đó là vấn đề các phiên xét xử dường như là tái khẳng định lại quan điểm của các công tố

viên một người nào đó là có tội hoặc không có tội hơn là căn cứ vào tình hình thực tế để phán quyết các bị cáo. Chính vì sự khác biệt như vậy nên đây cũng là một trong những lý do khiến cho các nhà chính trị học, hoặc vô tình hoặc hữu ý cho rằng Nhà nước Mỹ thể hiện tính tam quyền phân lập triệt để hơn Nhà nước Nhật Bản. Như vậy các công tố viên của Nhật Bản có 3 vai trò khi tham gia vào công tác tư pháp. Thứ nhất, đó là một bộ phận trong hệ thống điều tra tội phạm. Thứ hai, đó là dịch thủ của phía luật sư trong phiên tòa xét xử khi cuộc điều tra đã hoàn thành. Thứ ba, nó có vai trò gần như đại diện cho pháp luật trong quan hệ với bị cáo.

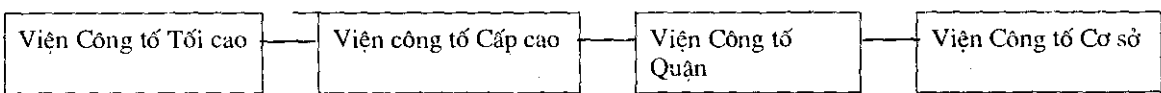
Như vậy, nếu coi bộ phận công tố là mảng ráp nối quyền lực giữa nhánh hành pháp và nhánh tư pháp thì ta thấy sự thắng thế nghiêng về phía hành pháp do nó chiếm được phần lớn hơn. Thông qua cơ quan công tố, nhánh hành pháp đã thọc sâu hơn vào công việc của nhánh tư pháp.

**Sơ đồ: Tổ chức hệ thống tư pháp**

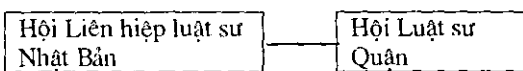
**1. Tòa án**



**2. Công tố**



**3. Luật sư**



**Nguồn:** - Monoko Nakazawa, *Who's Who in Japanese Government 1997/98*, Tokyo, 1997,  
- [http://www.kansai.go.jp/foeign/constitution and government of Japan/Japan/chart\\_c.hotmail](http://www.kansai.go.jp/foeign/constitution and government of Japan/Japan/chart_c.hotmail)

<sup>8</sup> Carl F. Goodman(2003), *The Rule of Law in Japan: a Comparative Annalasis*, Kluwer Law Interationnal, Dordrecht, 2003, tr.299-300.