

VAI TRÒ CỦA LUẬT SƯ TRONG VỤ ÁN HÀNH CHÍNH

TS.LS NGÔ VĂN HIỆP

TRƯỞNG VĂN PHÒNG LUẬT SƯ HIỆP VÀ LIÊN DANH (HALF)

Tóm tắt: Vai trò của luật sư trong vụ án hình sự, dân sự, kinh doanh - thương mại... đã được ghi nhận từ lâu nhưng trong vụ án hành chính mới được đề cập trong thời gian gần đây và chưa thực sự đầy đủ. Thực tiễn cho thấy việc tham gia của luật sư trong vụ án hành chính có ý nghĩa rất quan trọng bởi hoạt động này không chỉ nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân bị xâm phạm mà còn góp phần không nhỏ vào việc bảo vệ công lý, bảo vệ pháp chế xã hội chủ nghĩa.

Từ khóa: Vai trò, luật sư, vụ án, tố tụng, hành chính.

Abstract: The role of lawyer in criminal, civil, business case, etc. has been recognized for a long time but the role of lawyer in an administrative case has just been mentioned in recently time and it is not really complete. The practice shows that the participation of lawyer in administrative case is very important because this activity is not only to protect the legitimate rights and interests of organs, organizations and individuals that are infringed but also make a significant contribution to the defense of justice and the protection of socialist legislation.

Keywords: Role, lawyer, case, procedural, administrative.

Khái niệm và đặc điểm của tố tụng hành chính

Cho đến nay, trên thế giới có khá nhiều định nghĩa khác nhau về tố tụng hành chính. Theo đó, tố tụng hành chính được hiểu là một quá trình phi tư pháp xét xử về bản chất để xác định lỗi hoặc trách nhiệm pháp lý⁽¹⁾. Tố tụng hành chính là một hoạt động phi tư pháp nhằm xác định lỗi hoặc hành vi sai trái và có thể bao gồm, trong một số trường hợp, hình phạt dưới nhiều hình thức khác nhau. Chúng thường được tiến hành bởi các cơ quan chính phủ hoặc quân đội⁽²⁾. Trong khi đó, có quan điểm cho rằng tố tụng hành chính là quá trình tố tụng diễn ra trước cơ quan hành chính chứ không phải tòa án⁽³⁾. Tố tụng hành chính là một thủ tục pháp lý diễn ra trước một cơ quan hành chính (cơ quan chính phủ) trái ngược với một thủ tục tư pháp trước tòa án⁽⁴⁾.

Mặc dù có sự khác biệt nhất định trong các định nghĩa nêu trên về tố tụng hành chính, nhưng các

định nghĩa này đều có điểm chung là nhấn mạnh đến yếu tố phi tư pháp của tố tụng hành chính - tức là các hoạt động tố tụng đó không được thực hiện bởi cơ quan tư pháp như tòa án hay cơ quan công tố mà được thực hiện bởi các cơ quan hành chính hoặc quân đội.

Cho đến nay, đã có khá nhiều định nghĩa về tố tụng hành chính được các học giả trong nước đưa ra. Tố tụng hành chính là toàn bộ hoạt động của tòa án, viện kiểm sát, người tiến hành tố tụng, người tham gia tố tụng, của cá nhân, cơ quan nhà nước và tổ chức trong việc giải quyết vụ án hành chính, cũng như trình tự do pháp luật quy định đối với việc khởi kiện, thụ lý, giải quyết vụ án hành chính và thi hành bản án, quyết định của tòa án về vụ án hành chính⁽⁵⁾. Tố tụng hành chính là trình tự giải quyết vụ án hành chính theo quy định của pháp luật tại tòa án nhằm giải quyết các khiếu kiện đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan nhà nước, của cán bộ, công chức thuộc những cơ quan này⁽⁶⁾...

Tựu chung lại, các định nghĩa đều nhấn mạnh đến yếu tố tư pháp của tố tụng hành chính - tức là các hoạt động tố tụng đó được thực hiện tại cơ quan tư pháp như tòa án, viện kiểm sát chứ không phải được thực hiện tại các cơ quan hành chính. Đây chính là điểm khác biệt lớn nhất giữa định nghĩa về tố tụng hành chính của các học giả trong nước với nhiều học giả nước ngoài như đã nêu ở trên.

Liên quan đến khái niệm tố tụng hành chính, chúng ta không thể bỏ qua khái niệm liên quan, đó là "vụ án hành chính". Vụ án hành chính được hiểu là vụ án phát sinh khi có cơ quan, tổ chức, cá nhân khởi kiện để yêu cầu tòa án xem xét về tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính và được tòa án nhân dân có thẩm quyền thụ lý theo quy định của pháp luật tố tụng hành chính.

Như vậy, có thể hiểu một cách chung nhất, tố tụng hành chính là trình tự, thủ tục giải quyết vụ án hành chính theo quy định của pháp luật tại cơ quan tư pháp nhằm mục

(1) Law Insider, *Administrative proceeding definition*, <https://www.lawinsider.com/dictionary/administrative-proceeding#:~:text=Administrative%20proc%20means%20a%20non,Board%20of%20Contract%20Appeals%20Proceedings>, access at 23: 15 PM, date May 14th, 2022.

(2) From Wikipedia, the free encyclopedia, *Administrative proceeding*, https://en.wikipedia.org/wiki/Administrative_proceeding, access at 23: 15 PM, date May 14th, 2022.

(3) Law Dictionary, *What is administrative proceeding*, <https://thelawdictionary.org/administrative-proceeding/>, access at 9: 15 AM, date May 15th, 2022.

(4) World Law Dictionary, *Definitions of administrative proceeding*, <https://dictionary.translegal.com/en/administrative-proceeding/noun>, access at 9: 25 AM, date May 15th, 2022.

(5) Công ty Luật TNHH ICC Việt Nam (2017), *Thủ tục tố tụng hành chính là gì*, <https://icclaw.vn/thu-tuc-to-tung-hanh-chinh-la-gi/tin-59.html>, ngày 15/5/2022.

(6) LS Nguyễn Văn Dương (2021), *Tố tụng hành chính là gì? Các giai đoạn của tố tụng hành chính tại Việt Nam?*, <https://luatduonggia.vn/to-tung-hanh-chinh-la-gi-cac-giai-doan-cua-to-tung-hanh-chinh-tai-viet-nam/>, ngày 15/5/2022.

đích giải quyết các khiếu kiện đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước đó. Bên cạnh một số đặc điểm chung như tố tụng hình sự, dân sự, kinh doanh - thương mại thì tố tụng hành chính còn có một số đặc điểm riêng sau:

Thứ nhất, đối tượng khởi kiện của vụ án hành chính là quyết định hành chính, hành vi hành chính.

Trong khi đối tượng khởi kiện của vụ án dân sự, kinh doanh - thương mại là các tranh chấp liên quan đến tài sản, quyền nhân thân, quyền của pháp nhân... bị xâm phạm thì trong vụ án hành chính, đối tượng khởi kiện là quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền (cán bộ, công chức) trong cơ quan hành chính nhà nước. Trong trường hợp cơ quan, tổ chức, cá nhân nhận thấy quyết định hành chính, hành vi hành chính đó trái pháp luật, gây thiệt hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của họ, họ có quyền khởi kiện theo luật định. Chính vì vậy, việc cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện quyền khởi kiện trước hết là nhằm mục đích bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của họ, sau là giúp các cơ quan nhà nước có cơ hội xem xét lại quyết định, hành vi đó để khắc phục những sai lầm và vi phạm, bảo đảm tính hợp pháp và có hiệu quả của hoạt động quản lý nhà nước⁽⁷⁾.

Thứ hai, bên bị kiện trong vụ án hành chính có vị thế cao hơn so với cơ quan, tổ chức, cá nhân đi kiện.

Nếu như trong vụ án dân sự, kinh doanh - thương mại, bên bị kiện là cá nhân, doanh nghiệp và thường là hai bên không có sự chênh lệch đáng kể về vị thế thì trong vụ án hành chính, bên bị kiện luôn là cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước nên giữa hai bên thường có sự chênh lệch vị thế

rất lớn. Điều này thể hiện tính đặc thù của bên bị kiện trong vụ án hành chính khi so sánh với vụ án dân sự, kinh doanh - thương mại. Tính đặc thù này xuất phát từ bản chất của quan hệ hành chính, đây là quan hệ quản lý, quan hệ trên dưới nên hiếm khi có sự bình đẳng giữa bên quản lý và bên bị quản lý. Việc cơ quan, tổ chức, cá nhân kiện cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước sẽ tạo ra sự đối lập về quyền lợi tại tòa án và quan hệ này không bình đẳng cho dù pháp luật quy định mọi người đều bình đẳng trước pháp luật⁽⁸⁾.

Điều này được lý giải là cơ quan, tổ chức, cá nhân đi kiện là đối tượng bị quản lý nên về cơ bản, họ có vị thế yếu hơn hẳn so với bên bị kiện. Hơn thế nữa, vì bên bị kiện luôn là cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước nên phía sau họ là cả một hệ thống bộ máy nhà nước lớn mạnh làm chỗ dựa cho họ. Mặt khác, cơ quan, tổ chức, cá nhân đi kiện thường ít hoặc không am hiểu pháp luật cũng như công việc, quy trình liên quan đến hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Với thực trạng như vậy thì cho dù pháp luật có quy định nguyên tắc bình đẳng trong tố tụng hành chính cũng khó thực hiện được trên thực tế nếu như không có cơ chế hữu hiệu để thực thi. Chính vì vậy, việc tham gia của luật sư trong vụ án hành chính rất cần thiết và đương sự có quyền tự bảo vệ hoặc nhờ luật sư hoặc người khác có đủ điều kiện theo quy định của Luật Tố tụng hành chính bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình⁽⁹⁾.

Thứ ba, nhiệm vụ của tòa án trong tố tụng hành chính khác với trong tố tụng dân sự, kinh doanh - thương mại.

Trong tố tụng dân sự, kinh doanh - thương mại, tòa án xác định các quyền dân sự của công dân, pháp nhân bị xâm phạm đến đâu, mức độ bồi thường như thế

nào, phạt hợp đồng ra sao... Trong tố tụng hành chính, tòa án không làm những công việc nêu trên mà nhiệm vụ chính của tòa án là xác định về tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước bị kiện, để từ đó ra phán quyết đúng pháp luật.

Thứ tư, tính độc lập của thẩm phán và hội thẩm nhân dân trong tố tụng hành chính luôn được đề cao.

Điều 13 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 quy định “Thẩm phán, hội thẩm nhân dân xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật. Nghiêm cấm cơ quan, tổ chức, cá nhân can thiệp vào việc xét xử của thẩm phán, hội thẩm nhân dân dưới bất kỳ hình thức nào”. Nội dung của nguyên tắc này cho thấy là khi xét xử, thẩm phán và hội thẩm nhân dân không được phép để bất cứ chi phối, áp lực nào ảnh hưởng đến hoạt động xét xử của mình nhằm bảo đảm tính độc lập, khách quan trong việc xét xử và ra phán quyết. Hơn thế nữa, việc xét xử của thẩm phán và Hội thẩm nhân dân chỉ tuân theo pháp luật và không bị chi phối bởi các yếu tố khác còn nhằm bảo đảm thượng tôn pháp luật. Đây là một nguyên tắc chung áp dụng cho tất cả các hoạt động tố tụng chứ không riêng gì trong tố tụng hành chính.

Tuy nhiên, do tính chất đặc thù của tố tụng hành chính dẫn đến việc bên bị kiện luôn là cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước nên bên bị kiện thường có vị thế cao hơn hẳn bên đi kiện. Chính vì vậy, trong quá trình tố tụng, bên bị kiện rất dễ sử dụng những lợi thế vốn có đó tác động đến thẩm phán và hội thẩm nhằm để phán quyết của tòa án có lợi cho họ. Điều này có thể dẫn đến hệ quả là phán quyết được tuyên không khách quan, không đúng pháp luật, ảnh hưởng đến các quyền và lợi ích hợp pháp của cơ

(7) Công ty luật LVN (2021), *Khái quát chung vai trò của luật sư trong vụ án hành chính*, <https://wikiluat.com/2021/04/03/khai-quat-chung-vai-tro-cua-luat-su-trong-vu-an-hanh-chinh/>, ngày 21/5/2022.

(8) Xem Điều 16 Hiến pháp năm 2013; Điều 12 Luật Tổ chức tòa án năm 2014 và Điều 17 Luật Tố tụng hành chính năm 2015.

(9) Xem khoản 1 Điều 19 Luật Tố tụng hành chính năm 2015.

quan, tổ chức, cá nhân đi kiện. Do đó, nhằm bảo đảm tính khách quan, đúng pháp luật của phán quyết thì tính độc lập của thẩm phán và hội thẩm nhân dân trong tố tụng hành chính phải luôn được đề cao. Làm được như vậy thì quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân đi kiện mới được bảo đảm.

Vai trò của luật sư trong việc hỗ trợ pháp lý cho cơ quan, tổ chức, cá nhân trong vụ án hành chính

Xuất phát từ tính chất đặc thù của vụ án hành chính so với vụ án hình sự, dân sự, kinh doanh - thương mại nên vai trò của luật sư trong việc hỗ trợ pháp lý cho bên đi kiện trong vụ án hành chính cũng có những điểm khác biệt nhất định. Thông qua các hoạt động hỗ trợ pháp lý này, luật sư đã làm nổi bật vai trò của mình trong việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của bên đi kiện, đồng thời hoạt động của luật sư cũng góp phần không nhỏ vào việc bảo vệ công lý, bảo vệ pháp chế xã hội chủ nghĩa. Thực tiễn cho thấy, hoạt động hỗ trợ pháp lý của luật sư cho cơ quan, tổ chức, cá nhân trong vụ án hành chính thường được thực hiện thông qua các giai đoạn cơ bản sau:

Khởi kiện và thụ lý vụ án hành chính

Khi cơ quan, tổ chức, cá nhân nhận thấy quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước trái pháp luật, xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của mình, họ có quyền khởi kiện vụ án hành chính tại tòa án có thẩm quyền. Trước khi tiến hành khởi kiện, bên đi kiện phải thực hiện việc khiếu nại với cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước đã ban hành quyết định hành chính, hành vi hành chính đó. Trong trường hợp không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại đó thì họ mới có quyền khiếu nại lên cấp trên trực tiếp của

cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước đã ban hành quyết định hành chính, hành vi hành chính hoặc khởi kiện vụ án tại tòa án hành chính có thẩm quyền.

Thực tiễn cho thấy, các cơ quan, tổ chức, cá nhân bị xâm phạm thường không am hiểu pháp luật nên họ sẽ gặp rất nhiều khó khăn nếu tự mình thực hiện việc khiếu nại hành chính hoặc khởi kiện hành chính. Cá biệt, có trường hợp họ am hiểu pháp luật nhưng lại “e ngại” khi phải khiếu nại hoặc khởi kiện đối tượng có vị thế cao hơn hẳn họ. Hơn thế nữa, việc xác định quyết định hành chính, hành vi hành chính nào trái pháp luật để từ đó khởi kiện cũng là vấn đề không dễ bởi để làm được việc này thì cần phải nắm rõ các quy định pháp luật liên quan và am hiểu quy trình hoạt động của cơ quan hành chính. Chính vì vậy, vai trò của luật sư trong việc hỗ trợ pháp lý cho bên đi kiện tại giai đoạn khởi kiện và thụ lý vụ án hành chính rất quan trọng. Luật sư không chỉ có vai trò trợ giúp pháp lý cho bên đi kiện mà còn là chỗ dựa về tinh thần cho họ trong hành trình đi tìm công lý.

Các hoạt động hỗ trợ pháp lý của luật sư tại giai đoạn này được thực hiện bởi nhiều thao tác nghiệp vụ như: luật sư nghiên cứu hồ sơ vụ việc; nghiên cứu các quy định pháp luật liên quan xem việc khởi kiện hành chính có cơ sở không, có còn thời hiệu khởi kiện không? Nếu có cơ sở và còn thời hiệu khởi kiện thì dự thảo đơn khởi kiện; thu thập chứng cứ để gửi kèm theo đơn khởi kiện... Theo quy định của pháp luật tố tụng hành chính, sau khi nhận được đơn kiện cùng tài liệu kèm theo, tòa án phải xem xét, nếu xét thấy không thuộc trường hợp trả lại đơn khởi kiện thì tòa án tiến hành thụ lý vụ kiện theo thẩm quyền.

Đôi thoại và chuẩn bị xét xử

Đôi thoại và chuẩn bị xét xử là một trong những giai đoạn quan trọng của quá trình tố tụng hành chính. Tại giai đoạn này, tòa án thực hiện các công việc như: yêu

cầu các bên cung cấp thông tin, tài liệu, chứng cứ... để chứng minh cho yêu cầu của mình. Trong trường hợp xét thấy cần thiết, tòa án có thể tự tiến hành thu thập chứng cứ, xem xét tại chỗ, trưng cầu giám định... Sau khi nhận thấy việc thu thập chứng cứ, tài liệu đã đầy đủ, tòa án phải tiến hành xem xét khách quan, toàn diện vụ án và đưa ra một trong các quyết định sau: đưa vụ án ra xét xử; tạm đình chỉ vụ án; đình chỉ giải quyết vụ án.

Thực tiễn cho thấy các cơ quan, tổ chức, cá nhân đi kiện thường thiếu kiến thức pháp luật cũng như kỹ năng, kinh nghiệm để có thể sử dụng hiệu quả các quyền mà pháp luật trao cho họ, nhất là quyền thu thập, cung cấp chứng cứ, tài liệu cho tòa án cũng như quyền giải trình, đưa ra lý lẽ để chứng minh yêu cầu hợp lý, hợp pháp của mình trước tòa án. Chính vì vậy, vai trò của luật sư trong việc hỗ trợ pháp lý cho bên đi kiện tại giai đoạn chuẩn bị xét xử là hết sức cần thiết. Các hoạt động hỗ trợ pháp lý của luật sư tại giai đoạn này được thực hiện bởi nhiều thao tác nghiệp vụ như: luật sư thực hiện việc thu thập chứng cứ, nghiên cứu và cung cấp bổ sung chứng cứ cho tòa án trong trường hợp chứng cứ gửi kèm theo đơn khởi kiện chưa đầy đủ; luật sư có mặt trong các buổi làm việc của bên đi kiện với tòa án theo quy định của pháp luật. Trong trường hợp luật sư làm đại diện theo ủy quyền, luật sư sẽ trực tiếp trình bày lời khai, đưa ra lý lẽ và các yêu cầu hợp lý, hợp pháp trước tòa án để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của bên đi kiện...

Xét xử sơ thẩm

Phiên tòa sơ thẩm được tiến hành với sự có mặt của đương sự hoặc người đại diện hợp pháp của họ. Tùy từng vụ án cụ thể mà tòa án xét thấy có cần triệu tập người làm chứng, người phiên dịch, người giám định hay không. Sự tham gia của đại diện viện kiểm sát nhân dân được quy định cụ thể tại Điều 25 của Luật Tố tụng hành chính năm 2015.

Thực tiễn cho thấy là trong trường hợp bên đi kiện không có luật sư hỗ trợ, họ sẽ gặp rất nhiều khó khăn trong việc chứng minh tính bất hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính bởi ngoài lý do là họ thường không nắm vững các quy định pháp luật liên quan thì họ còn thiếu kỹ năng trình bày, lập luận để chứng minh cho yêu cầu của mình tại phiên tòa. Chính vì vậy, sự hỗ trợ của luật sư cho bên đi kiện trong giai đoạn này là hết sức cần thiết. Các hoạt động hỗ trợ pháp lý của luật sư tại giai đoạn này được thực hiện bởi nhiều thao tác nghiệp vụ như: luật sư vận dụng kỹ năng hỏi để tìm ra các vấn đề pháp lý mấu chốt tại phiên tòa; luật sư sử dụng kỹ năng vận dụng chứng cứ, áp dụng pháp luật để lập luận, chứng minh tính bất hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính; luật sư sử dụng kỹ năng tranh tụng để đưa ra các yêu cầu cụ thể dựa trên cơ sở lý luận và cơ sở thực tiễn nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của bên đi kiện.

Xét xử phúc thẩm

Để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự, Luật Tố tụng hành chính trao cho đương sự quyền kháng cáo đối với bản án, quyết định do tòa án tuyên và đồng thời viện kiểm sát cũng có quyền kháng nghị để yêu cầu tòa án cấp trên xét xử lại vụ án theo trình tự phúc thẩm⁽¹⁰⁾. Việc xét lại bản án, quyết định chưa có hiệu lực pháp luật theo thủ tục phúc thẩm là một giai đoạn độc lập trong tố tụng hành chính. Mục đích của giai đoạn này là nhằm sửa chữa những sai sót hoặc vi phạm của tòa án cấp sơ thẩm (nếu có) nhằm bảo đảm việc áp dụng pháp luật đúng và thống nhất. Bản án, quyết định của tòa phúc thẩm sẽ có hiệu lực pháp luật ngay sau khi tuyên. Về cơ bản, trình tự, thủ tục xét xử phúc thẩm tương tự như trình tự, thủ tục xét xử sơ thẩm.

Xuất phát từ đặc thù của xét xử phúc thẩm nên hoạt động hỗ trợ pháp lý của luật sư tại giai đoạn này có một số điểm khác biệt so với giai đoạn sơ thẩm, thể hiện ở việc luật sư chỉ tập trung vào việc chứng minh cho các yêu cầu trong đơn kháng cáo của bên đi kiện là có cơ sở hoặc tập trung vào các vấn đề viện kiểm sát kháng nghị mà luật sư nhận thấy vấn đề đó ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của bên đi kiện.

Xét lại bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật theo trình tự giám đốc thẩm hoặc tái thẩm

Đây là những thủ tục xét xử đặc biệt và thực tiễn cho thấy là không nhiều vụ án được tiến hành theo thủ tục này. Khi bản án, quyết định của tòa án đã có hiệu lực pháp luật mà có một trong những căn cứ quy định tại Điều 255 và 281 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 thì vụ án sẽ được xem xét theo thủ tục giám đốc thẩm hoặc tái thẩm.

Các hoạt động hỗ trợ pháp lý của luật sư tại giai đoạn này cho bên đi kiện chủ yếu là nghiên cứu xem bản án, quyết định do tòa phúc thẩm tuyên có đúng pháp luật không? Có cơ sở để đề nghị giám đốc thẩm hoặc tái thẩm vụ án không?... Trong trường hợp luật sư nhận thấy vụ án có cơ sở giám đốc thẩm hoặc tái thẩm thì luật sư tư vấn và soạn thảo đơn đề nghị kháng nghị vụ án và gửi đơn đó cho chánh án tòa án nhân dân và viện trưởng viện kiểm sát nhân dân có thẩm quyền kháng nghị giám đốc thẩm hoặc tái thẩm⁽¹¹⁾ cùng tài liệu gửi kèm (nếu có).

Thi hành bản án, quyết định của tòa án đã có hiệu lực pháp luật

Sau khi bản án, quyết định của tòa án đã có hiệu lực pháp luật, bên phải thi hành án có nghĩa vụ tự giác thi hành bản án, quyết định đó. Trong trường hợp bên phải thi hành án không tự giác thi hành án theo quy định của pháp luật thì bên được thi hành án có quyền làm đơn

gửi tòa án có thẩm quyền yêu cầu tòa án ra quyết định buộc thi hành án hành chính. Vai trò của luật sư trong giai đoạn này chủ yếu là tư vấn cho bên được thi hành án về các vấn đề pháp lý liên quan đến việc thi hành bản án, quyết định của tòa án đã có hiệu lực pháp luật. Trong trường hợp bên phải thi hành án không tự giác thi hành án, luật sư sẽ soạn thảo đơn yêu cầu thi hành án gửi tòa án có thẩm quyền yêu cầu ra quyết định buộc thi hành bản án, quyết định đó.

Thực trạng hoạt động của luật sư trong vụ án hành chính và một số đề xuất, kiến nghị

Hoạt động hỗ trợ pháp lý của luật sư trong vụ án hành chính thời gian qua đã đạt được những kết quả không thể phủ nhận. Tuy nhiên, bên cạnh đó thì hoạt động này cũng gặp phải một số khó khăn nhất định và điều này xuất phát từ cả nguyên nhân khách quan và chủ quan, dẫn đến vai trò luật sư trong vụ án hành chính chưa cao, cụ thể:

Thứ nhất, tỷ lệ các vụ án hành chính có sự tham gia của luật sư còn ít khi so sánh với các vụ án hình sự, dân sự, kinh doanh - thương mại.

Theo báo cáo chưa đầy đủ của các Đoàn luật sư, trong nhiệm kỳ qua (từ năm 2015 đến 31/12/2020), đội ngũ luật sư Việt Nam đã tham gia vào các lĩnh vực hành nghề như sau: 67.339 vụ việc dân sự, 52.885 vụ việc trong lĩnh vực kinh tế kinh doanh thương mại, 4.097 vụ án hành chính, 1.854 vụ án lao động⁽¹²⁾. Trong nhiệm kỳ 2016-2020, các tòa án đã thụ lý 36.354 vụ án hành chính, đã giải quyết, xét xử được 32.466 vụ, đạt tỷ lệ 89,3%, vượt chỉ tiêu Nghị quyết của Quốc hội đề ra (so với nhiệm kỳ trước, đã thụ lý tăng 10.889 vụ, đã giải quyết tăng 7.707 vụ)⁽¹³⁾. Mặc dù các số liệu trên chưa phản ánh được đầy đủ, toàn diện thực trạng hoạt động của luật

(10) Xem Điều 204 và Điều 211 Luật Tố tụng hành chính năm 2015.

(11) Xem Điều 260 và Điều 283 Luật Tố tụng hành chính năm 2015.

(12) Trần Tuấn (2021), *Cả nước có hơn 16.000 luật sư, 4.000 tổ chức hành nghề luật sư*, <https://laodong.vn/phap-luat/ca-nuoc-co-hon-16000-luat-su-4000-to-chuc-hanh-nghe-luat-su-987234.do>, ngày 25/5/2022.

(13) Tòa án nhân dân tối cao (2020), *Báo cáo tổng kết công tác năm 2020 và nhiệm kỳ 2016 - 2020*; Phương hương, nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2021 của các tòa án, <https://www.toaan.gov.vn/webcenter/portal/tatc/chi-tiet-chi-dao-dieu-hanh?dDocName=TAND155594>, ngày 25/5/2022.



sư khi tham gia vụ án hành chính nhưng qua đó phần nào cho thấy tỷ lệ luật sư tham gia các vụ án hành chính không cao. Thực trạng này cho thấy là vai trò của luật sư trong các vụ án hành chính còn khá mờ nhạt khi so sánh với các vụ án hình sự, dân sự, kinh doanh - thương mại. Chính vì vậy, để cải thiện tình trạng này trong thời gian tới, chúng ta cần thực hiện nhiều giải pháp đồng bộ.

Thứ hai, một số quy định liên quan đến quyền và nghĩa vụ của luật sư trong tố tụng hành chính chưa cụ thể, chưa có cơ chế bảo đảm để các quyền đó được thực hiện trên thực tế.

Mặc dù Luật Tố tụng hành chính năm 2015 quy định luật sư có khá nhiều quyền và đi kèm với nó là nghĩa vụ phải thực hiện khi tham gia vụ án hành chính⁽¹⁴⁾. Tuy nhiên, một số quy định chưa cụ thể, khó áp dụng trên thực tế. Hơn thế nữa, chưa có những quy định cụ thể về trình tự, thủ tục để luật sư thuận lợi trong việc thực hiện các quyền đó, ví dụ: Luật quy định luật sư được quyền ghi chép, sao chụp những tài

liệu cần thiết có trong hồ sơ vụ án để thực hiện việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự...⁽¹⁵⁾ nhưng trên thực tế, một số trường hợp luật sư rất khó khăn khi tiếp cận hồ sơ vụ án bởi hiện nay không có quy định thời hạn cụ thể về vấn đề này. Có những trường hợp luật sư chỉ được tiếp cận hồ sơ vụ án vài ngày trước khi diễn ra phiên tòa và như vậy, luật sư sẽ không có đủ thời gian để nghiên cứu sâu hồ sơ dẫn đến chất lượng tranh tụng tại phiên tòa không cao, làm ảnh hưởng không nhỏ đến quyền và lợi ích hợp pháp của bên bị kiện. Hơn thế nữa, thực tiễn cho thấy là có tòa án không chấp nhận việc luật sư tham gia vụ án hành chính vừa với tư cách là “người bảo vệ quyền lợi của đương sự”, vừa với tư cách là “người đại diện theo ủy quyền” và hệ quả là nếu luật sư tham gia vụ án với tư cách là người bảo vệ quyền lợi của đương sự thì tòa án cho luật sư nghiên cứu, sao, chụp hồ sơ vụ án, nhưng nếu luật sư tham gia vụ án với tư cách là người đại diện theo ủy quyền thì quyền nêu trên của luật sư không được tòa án chấp nhận. Thực trạng này gây ra không ít khó khăn cho hoạt động hành nghề của luật sư. Chính vì vậy, nhà làm luật cần quy định cụ thể, chi tiết hơn các nội dung liên quan đến quyền, nghĩa vụ của luật sư khi tham gia vụ án hành chính. Để bảo đảm cho các quyền đó dễ dàng thực hiện trên thực tế mà không bị cản trở, gây khó khăn thì trước hết cần phải hoàn thiện các quy định về trình tự, thủ tục để thực hiện các quyền đó. Tiếp theo là cần quy định cụ thể về nghĩa vụ của tòa án trong việc tạo điều kiện để luật sư sớm tiếp cận hồ sơ, ghi chép, sao chụp tài liệu vụ án. Bên cạnh đó, pháp luật cần quy định cụ thể chế tài để xử lý các trường hợp cản bộ, công chức, thẩm phán, thư ký tòa án... có hành vi sách nhiễu, cản trở các hoạt động hành nghề hợp pháp của luật sư trong vụ án

hành chính.

Thứ ba, một số luật sư vẫn còn ngại tham gia các vụ án hành chính hoặc e ngại tranh luận, đấu tranh với những quyết định hành chính, hành vi hành chính trái pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước.

Xuất phát từ đặc thù của vụ án hành chính, bên bị kiện luôn là cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước dẫn đến hệ quả là một số luật sư không dũng cảm tranh luận, đấu tranh với bên bị kiện liên quan đến các quyết định hành chính, hành vi hành chính trái pháp luật do lo ngại sẽ tạo ra bất lợi trong hoạt động hành nghề, nhất là trong trường hợp luật sư, tổ chức hành nghề luật sư tham gia vụ án hành chính có địa chỉ, trụ sở tại nơi mà các cơ quan hành chính ở địa phương đó đang bị kiện trong vụ án hành chính. Cá biệt, có trường hợp luật sư còn thỏa hiệp hoặc câu kết để “chạy án”. Chính vì tâm lý này dẫn đến vai trò của luật sư trong một số vụ án hành chính chưa cao, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân bị kiện chưa được bảo đảm.

Để khắc phục các tồn tại, bất cập nêu trên thì mỗi luật sư phải luôn trau dồi kiến thức chuyên môn, tích lũy kỹ năng, kinh nghiệm, giữ gìn đạo đức nghề nghiệp và đặc biệt là phải dũng cảm đấu tranh với các hành vi sai trái của cơ quan tiến hành tố tụng, người tiến hành tố tụng, chống các hành vi thỏa hiệp trong quá trình tố tụng... Hơn thế nữa, các luật sư khi tham gia vụ án hành chính cần vượt qua tâm lý e ngại đấu tranh với các quyết định hành chính, hành vi hành chính trái pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước.

N.V.H

(14) Xem khoản 6 Điều 61 Luật Tố tụng hành chính năm 2015.

(15) Xem điểm b khoản 6 Điều 61 Luật Tố tụng hành chính năm 2015.