QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ LUẬT SƯ Ở CỘNG HÒA NHÂN DÂN TRUNG HOA QUA CÁC GIAI ĐOẠN VÀ MỘT SỐ KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

Vũ Hoàng Dương[1]

Tóm tắt: *Quản lý nhà nước về luật sư là vấn đề được Nhà nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa (sau đây gọi tắt là Trung Quốc) quan tâm và có nhiều điều chỉnh ngay từ những ngày đầu xây dựng chính quyền mới năm 1949 đến hiện tại. Bài viết phân tích, đánh giá quản lý nhà nước về luật sư ở đây theo hai giai đoạn: giai đoạn từ năm 1949 đến năm 1978 và giai đoạn từ sau năm 1978 đến nay. Trên cơ sở đó, rút ra một số bài học kinh nghiệm về chính sách liên quan đến quản lý nhà nước về luật sư ở Việt Nam như nhận thức đúng vai trò của luật sư, phát huy chế độ tự quản của tổ chức xã hội nghề nghiệp, tiếp tục hoàn thiện nhà nước pháp quyền.*

Từ khóa: *Trung Quốc, quản lý nhà nước, luật sư.*

Nhận bài: 20/4/2022; Hoàn thành biên tập: 16/5/2022; Duyệt đăng: 18/7/2022.

Abstract: *State management on lawyers is paid attention by the People's Republic of China (China in short) with many adjustments from the days of building authority in 1949 until now. The article analyses and assesses State management on lawyers under two periods: Period from 1949 until 1978 and period from after 1978 until now. From that, the author withdraws some experiences on policies related to State Management on lawyers in Vietnam such as properly understanding the role of lawyers, bringing into play the self-governance regime of professional-social organizations and continuing to refine the law-governed State.*

Keywords: *China, state management, lawyers.*

Date of receipt: 20/4/2022; Date of revision: 16/5/2022; Date of Approval: 18/7/2022.

1. Quản lý nhà nước về luật sư ở Trung Quốc qua các giai đoạn

Hội nghị Trung ương 3 khóa XI Đảng Cộng sản Trung Quốc năm 1978 đưa ra đường lối cải cách mở cửa đã đánh dấu một bước chuyển lớn trong lịch sử phát triển Trung Quốc. Sau Hội nghị, công cuộc cải cách mở cửa với quy mô lớn diễn ra trên nhiều lĩnh vực, trong đó có cải cách thể chế hành chính, tư pháp trong đó cải cách quản lý nhà nước về luật sư nhằm thích ứng với sự hình thành, phát triển của nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa đặc sắc Trung Quốc. Căn cứ vào dấu mốc này có thể phân chia quá trình phát triển của quản lý nhà nước về luật sư ở Trung Quốc thành hai giai đoạn: giai đoạn từ năm 1949 đến năm 1978, và giai đoạn từ sau năm 1978 đến nay.

1.1. Giai đoạn từ năm 1949 đến năm 1978

Ngay sau khi thành lập năm 1949, chính quyền mới bãi bỏ toàn hệ thống pháp luật của chế độ trước đồng thời xóa bỏ hệ thống giáo dục pháp lý và nghề luật gắn với chế độ này. Sau đó, Trung Quốc bắt đầu xây dựng chính quyền xã hội chủ nghĩa, đồng thời tiến hành đào tạo đội ngũ chuyên gia pháp lý xã hội chủ nghĩa để phục vụ chế độ mới.

Từ góc độ quản lý nhà nước về luật sư ở Trung Quốc, "luật sư" chính thức được nhắc đến trong hệ thống pháp luật mới tại Luật Tòa án nhân dân ban hành năm 1954 với quy định bị cáo trong các vụ án hình sự có quyền có luật sư biện hộ. Trong suốt thập niên 1950, mặc dù không có đạo luật chuyên ngành quy định về yêu cầu trình độ, tổ chức và chức năng của luật sư, Bộ Tư pháp Trung Quốc và các cơ quan hành chính tư pháp địa phương đã thiết lập một loạt các văn phòng tư vấn pháp lý của nhà nước. Tính đến năm 1957, đã có khoảng 800

[1] Nghiên cứu viên, Viện Nhà nước và Pháp luật, Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam.

văn phòng trên khắp Trung Quốc, với tổng số khoảng 3.000 luật sư làm việc[2]. Bên cạnh đó, ngành khoa học pháp lý giai đoạn này tại Trung Quốc cũng đã có những thảo luận khoa học về chức năng của luật sư, vai trò của luật sư bào chữa trong tố tụng hình sự; giám sát tính hợp pháp của thủ tục tố tụng tại tòa án và lý thuyết suy đoán vô tội... Nhiệm vụ của luật sư trong giai đoạn này bắt đầu liên quan đến việc phục vụ cho số người dân nói chung cho đến việc tham gia soạn thảo các dự luật[3].

Tuy nhiên vai trò và sự tham gia vào công việc hành nghề cũng như các hoạt động chính trị của giới luật sư Trung Quốc giai đoạn này nhanh chóng bị bó hẹp lại. Đầu năm 1956, khi Mao Trạch Đông vận động "phong trào trăm hoa", giới luật sư và khoa học pháp lý nói chung đã lên tiếng đòi hỏi sự độc lập nhiều hơn trong công việc của mình, thách thức sự lãnh đạo tuyệt đối của Đảng đối với hệ thống pháp luật dẫn đến việc nhiều luật sư, chuyên gia pháp lý bị tố cáo là phe cánh hữu tư sản, phải chuyển đến vùng nông thông để cải tạo thông qua lao động; các văn phòng tư vấn pháp lý nhà nước nêu trên phải ngừng hoạt động ngừng hoạt động, cơ quan giữ chức năng quản lý nhà nước – Bộ Tư pháp cũng bị giải tán năm 1959[4]. Từ sau đó, nhìn chung giới luật sư Trung Quốc hoạt động hạn chế hơn rất nhiều dù vẫn được phép tham gia vào soạn thảo một số bộ luật. Đây là giai đoạn khó khăn khi họ chịu nhiều ảnh hưởng từ chiến dịch chống cánh hữu, sau đó tiếp tục trở thành đối tượng của "Cách mạng mạng văn hóa" diễn ra suốt 10 năm (từ năm 1966 đến 1976).

Quản lý nhà nước về luật sư ở Trung Quốc giai đoạn này có một điểm đáng chú ý, đó là hoàn toàn thuộc về Nhà nước mà không có sự tham gia của các tổ chức xã hội nghề nghiệp. Bên cạnh đó, quản lý dựa trên hệ thống pháp luật chưa hoàn chỉnh, thiếu vắng các quy định chuyên ngành về quản lý nhà nước đối với luật sư, từ quy định về đào tạo, cấp chứng chỉ đến các hình thức hành nghề. Vì thế, quản lý luật sư trong giai đoạn này mang tính áp đặt, chặt dẫn đến đóng góp của đội ngũ luật sư cũng như kìm hãm sự phát triển của nghề nghiệp này.

Nguyên nhân của thực trạng này đến từ nhiều yếu tố. Một trong số đó mang tính lịch sử. Cuối giai đoạn phong kiến Trung Quốc, năm 1820, hoàng đế Đạo Quang ban hành Sắc lệnh quy định rằng những người chuẩn bị kiến nghị pháp lý cho người khác phải bị trừng phạt nghiêm khắc trước, mục đích của Hoàng đế khi ban hành Sắc lệnh là nhằm giảm thiểu tình trạng "kiện tụng không kiểm soát" gây ra bởi một đội quân "lừa đảo kiện tụng" đông đảo[5]. Có thể nói, truyền thống phong kiến tập quyền dài lâu và các lễ giáo bén rễ sâu trong lịch sử Trung Quốc không chấp nhận, hay dung nạp những thành phần "phản biện" về quyền lực nhà nước, quyền lực của người đứng đầu, mà luật sư là một thành phần tiêu biểu. Truyền thống này cũng thường được liên hệ với sự thiếu tôn trọng luật pháp luật, thậm chí kéo dài xuyên suốt từ phong kiến tới "nội chiến Quốc – Cộng", đến khi Cộng hòa nhân dân Trung Hoa ra đời năm 1949 mới dần có sự thay đổi. Bên cạnh nguyên nhân có tính lịch sử, một nguyên nhân khác là hệ thống chính trị còn non trẻ lúc này đã gặp phải vấn đề lớn khi quyền lực tập trung cao độ vào cá nhân với những sai lầm trong lãnh đạo và điều hành, gây ảnh hưởng đến nhiều mặt của đời sống chính trị - xã hội, mà giới luật sư nói chung không phải ngoại lệ. Nguyên nhân cuối cùng là hệ thống

[2] Timothy A. Gelatt (1991), *Occasional papers, reprint series in contemporary asian studies number 6 -1991 "Lawyers in China: the past decade and beyond"*, Khoa Luật, Đại học Maryland, tr. 3.

[3] Timothy A. Gelatt (1991), *tlđd*, tr. 3.

[4] Timothy A. Gelatt and Frederick E. Snyder (1980); *Legal education in China: training for a new era, Studies in East Asian Law:* China, tr. 42.

[5] Derk Bodde, Clarence Morris (1967), *Law in imperial China. Harvard studies in East Asia law*, Harvard University Press.

pháp luật xã hội chủ nghĩa, môi trường hành nghề của luật sư, được xây dựng mới hoàn toàn, cần nhiều thời gian để hoàn thiện, sửa đổi nên không thể tránh khỏi những thiếu sót trong giai đoạn đầu.

1.2. Giai đoạn từ sau năm 1978 đến nay

So với giai đoạn trước, trong giai đoạn này, quản lý nhà nước về luật sư đã có nhiều thay đổi tích cực. Với việc ban hành Hiến pháp năm 1978, Chính phủ nhấn mạnh tầm quan trọng của một "hệ thống pháp luật xã hội chủ nghĩa" với "hiện đại hóa xã hội chủ nghĩa" và "khôi phục hệ thống tố tụng cũng như quyền bào chữa trong tố tụng hình sự"[6]. Năm 1979, Bộ Tư pháp cùng các văn phòng tư vấn pháp luật đã được tái lập[7].Năm 1980 ghi nhận một dấu mốc quan trọng về quản lý nhà nước đối với luật sư, đó là "Quy định tạm thời về luật sư" (1980 Interim Regulations on Lawyers) của Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa được ban hành và có hiệu lực từ ngày 01/01/1982. Theo quy định tạm thời này, Bộ Tư pháp tiếp tục đóng vai trò là cơ quan quản lý nhà nước về luật sư ở Trung Quốc, luật sư vẫn chưa được hành nghề tư nhân và được định nghĩa là "nhân viên pháp lý của nhà nước", được nhà nước trả lương và chỉ làm việc trong các văn phòng tư vấn pháp luật nhà nước. Trong thời gian này, trở thành một luật sư không yêu cầu phải qua đào tạo hành nghề mà chỉ cần được sự chấp thuận của cơ quan hành chính tư pháp địa phương cùng một số tiêu chuẩn đặc thù như "cảm tình" với Nhà nước hay phải ủng hộ hệ thống xã hội chủ nghĩa.

Tuy nhiên sự thay đổi với nghề nghiệp luật sư đã sớm diễn ra bởi sự phát triển nhanh chóng của kinh tế thị trường. Số lượng các doanh nghiệp tư nhân ngày một nhiều dẫn đến tranh chấp pháp lý xảy ngày một nhiều và đòi hỏi phải có một đội ngũ tư vấn giải quyết tương xứng. Phản ứng tức thời của Chính phủ Trung Quốc thời điểm đó là tăng số lượng các nhân viên pháp lý tại các văn phòng tư vấn, tuy vậy, cơ chế cấp phép đơn thuần lúc này đã tỏ ra kém hiệu quả trong việc đảm bảo chất lượng của đội ngũ "nhân viên pháp lý" và tất yếu phải sửa đổi. Năm 1986 lần đầu tiên kỳ thi sát hạch nghề luật sư được tổ chức, và tổ chức xã hội nghề nghiệp của luật sự ở Trung quốc – Hiệp hội Luật sư toàn Trung Quốc (All China Lawyers Association – ACLA) được thành lập, là nơi tất cả các luật sư Trung Quốc là thành viên. Hình thức hành nghề cũng được thay đổi, Công ty luật hợp danh cũng được cấp phép hoạt động tại Bắc Kinh và Thâm Quyến, sau đó mở rộng trên toàn quốc. Các công ty này có tư cách pháp nhân, độc lập tài chính, là một trong những hình thức doanh nghiệp ngoài nhà nước đầu tiên[8].

Đến năm 1994, Quốc vụ viện Trung Quốc phê duyệt một kế hoạch cải cách đối với nghề luật sư, đáng chú ý là quy định chế độ tự chủ một phần của Hiệp hội luật sư, trong đó có độc lập về tài chính đối với nhà nước[9].

Năm 1996, Luật Luật sư Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa ra đời, có hiệu lực năm 1997 (được sửa đổi năm 2001 và năm 2007) (gọi tắt là Luật Luật sư) ghi nhận nhiều sự sửa đổi tích cực, mà đáng chú ý trong đó là định nghĩa về luật sư từ đây chính thức thay đổi, từ một "nhân viên nhà nước" trở thành "người hành nghề hợp pháp chứng chỉ hành nghề luật sư và người cung cấp dịch vụ pháp lý cho xã hội". Hiện nay, khung pháp luật điều chỉnh hoạt động của luật sư nói chung trong đó có quản lý

---

[6] Charles Chao, Liu (2002), *China's Lawyer System: Dawning Upon the WorldThrough a Tortuous Process*, 23 Whittier L. Rev, tr. 1037, 1054.

[7] Carlos Wing-Ho Lo & Ed Snape, (2005), Lawyers in the People's Republic of China:A Study of Commitment and Professionalization, The American Journal of Comparative Law, Vol. 53, No. 2 (Spring, 2005), trang 433-455, Oxford University Press.

[8] Jianfu Chen (2008), Chinese Law: Context and Transformation, Martinus Nijhoff Publishers, tr. 163.

[9] Jianfu Chen (2008), tlđd, tr. 163.

nhà nước về luật sư ở Trung Quốc chủ yếu dựa trên đạo luật này

Về chủ thể quản lý, Bộ Tư pháp vẫn duy trì chức năng quản lý nhà nước của mình, có thẩm quyền chứng nhận luật sư, cho phép thành lập các công ty luật, quy định lệ phí, cũng như thanh tra, xử lý kỷ luật. Với những nhiệm vụ được giao, Bộ Tư pháp vẫn đóng vai trò quan trọng nhất trong quản lý luật sư. Tuy nhiên, với sự ra đời của Hiệp hội nghề nghiệp, đã có những công việc được chuyển giao cho các hiệp hội trung ương lẫn địa phương như: bảo đảm việc tuân thủ pháp luật, bảo vệ quyền và lợi ích của luật sư, xây dựng tiêu chuẩn nghề nghiệp và các nguyên tắc kỷ luật, tổ chức đào tạo nghề cho luật sư, giải quyết các khiếu nại liên quan đến luật sư...

Về các nội dung quản lý nhà nước về luật sư, có một số điểm đáng chú ý:

Thứ nhất, về điều kiện hành nghề. Theo quy định của Luật Luật sư, tại Chương II,người muốn hành nghề luật sư phải nộp đơn đề nghị cấp chứng chỉ hành nghề. Để được cấp chứng chỉ, người đó phải tôn trọng Hiến pháp, đỗ kỳ thi tư pháp quốc gia, hoàn thành 01 năm thực tập tại một công ty luật và "có tư cách và hạnh kiểm tốt" (Điều 5 và Điều 6 Luật Luật sư); phải qua một khóa đào tạo của Hiệp hội luật sư địa phương theo Quy định năm 2008 về các biện pháp quản lý việc hành nghề của luật sư.

Thứ hai, về đào tạo luật sư, kỳ thi tư pháp quốc gia đóng vai trò như sự đánh giá cuối cùng về tiêu chuẩn để luật sư được phép hành nghề luật. Kỳ thi này được phối hợp tổ chức từ năm 2001 bởi Bộ Tư pháp, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao, trong đó Bộ Tư pháp đóng vai trò chính trong việc nhận đơn, đăng ký, thủ tục tiến hành kỳ thi và chấm điểm. Một hội đồng cũng được thành lập bao gồm các học giả, những người có công tác thực tiễn và các nhà nghiên cứu để biên soạn các câu hỏi cho bài thi. Theo báo cáo "Nghiên cứu tổ chức và hoạt động của hệ thống tư pháp 5 quốc gia"[10] thì số thí sinh tham dự kỳ thi tư pháp quốc gia dao động từ 170.000 đến 300.000 người với tỷ lệ thi đỗ rất thấp, khoảng từ 7-14% trong giai đoạn 2002-2006 và 22,4% trong năm 2007. Tính đến năm 2018, Bộ Tư pháp đã tổ chức 16 kỳ thi với tổng cộng 6,19 triệu người dự thi, trong đó có 888 nghìn người đỗ[11].

Thứ ba, về tổ chức hành nghề. Tổ chức hành nghề có thể được thành lập dưới hình thức doanh nghiệp tư nhân, công ty luật hợp danh và công ty có vốn đầu tư của Nhà nước. Dù với hình thức nào thì hàng năm, các công ty luật cũng phải nộp báo cáo hoạt động trong năm và đánh giá hoạt động của luật sư cho cơ quan hành chính tư pháp địa phương. Hiện nay, ít nhất 70% số công ty luật ở Trung Quốc được thành lập dưới hình thức công ty luật hợp danh. Các công ty luật có vốn nhà nước nói chung được yêu cầu chịu trách nhiệm tự trang trải về mặt tài chính[12].

Thứ tư, về kỷ luật luật sư. Đây là vấn đề được quy định ngắn gọn trong Luật Luật sư do có sự kết hợp giữa xử lý của hiệp hội nghề nghiệp và cơ quan quản lý nhà nước. Theo đó, hiệp hội luật sư có chức năng kỷ luật đối với luật sư theo quy định tại Điều 46 của Luật Luật sư, cơ quan hành chính tư pháp thuộc chính quyền địa phương có trách nhiệm xử lý kỷ luật đối với luật sư vi phạm pháp luật dưới hình thức phạt tiền, đình chỉ hoặc tước chứng chỉ hành nghề. Chế tài có thể được áp dụng đối với cá nhân luật sư hoặc đối với công ty luật.

Như vậy, bước vào giai đoạn "mở cửa" từ năm 1978, với việc ban hành nhiều chính sách

---

[10] Bộ Tư pháp Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, UNDP, Dự án Tăng cường tiếp cận công lý và bảo vệ quyền tại Việt Nam, (2011), *Nghiên cứu tổ chức và hoạt động của hệ thống tư pháp 5 quốc gia*, tr.112.

[11] The State Council, The People's Republic of China, đăng trên websie, http://english.www.gov.cn/statecouncil/ministries/2018/08/22/content_281476271060988.htm, truy cập ngày 12/02/2022.

[12] Bộ Tư pháp, UNDP (2011), *tlđd*, tr. 107.

như mới Quy định tạm thời năm 1980, Luật Luật sư... quản lý nhà nước đã có nhiều điểm tiến bộ, đóng góp vào cho sự phát triển chung của nghề luật sư. Sự phát triển đó thể hiện phần nào qua việc số lượng cũng như chất lượng luật sư đã được cải thiện đáng kể. Số lượng luật sư tăng lên từ vài nghìn trong thập niên 80 đến hơn 130.000 người năm 2009[13] và đến năm 2019 là khoảng 423.000 người[14]. Tổ chức hành nghề cũng phát triển đa dạng, các hãng luật tư nhân trở nên rất lớn mạnh, bao gồm các thể loại từ công ty luật nhỏ cho đến các công ty luật thương mại lớn và có uy tín trên trường quốc tế, đáp ứng được nhu cầu của thị trường dịch vụ pháp lý. Số lượng các công ty luật cũng đã tăng trưởng nhanh chóng, năm 1998 có 8,946 công ty luật Trung Quốc, trong đó 59% thuộc sở hữu Nhà nước. Chỉ bốn năm sau, số lượng các công ty đã tăng lên hơn một ngàn, và chỉ 23% thuộc sở hữu Nhà nước[15]. Đối với hoạt động đào tạo, Trung Quốc cũng có nhiều nỗ lực nhằm nâng cao chất lượng đào tạo luật trong các cơ sở đào tạo, đòi hỏi học viên phải thi đỗ kỳ thi tư pháp quốc gia như điều kiện tiên quyết để được hành nghề luật sư...

Tuy nhiên, bên cạnh những thành tựu được ghi nhận, quản lý nhà nước về luật sư của Trung Quốc vẫn còn có những hạn chế. Về mặt tư duy, tuy có sự cởi mở trong quản lý và chấp nhận vai trò tự quản của Hiệp hội luật sư nhưng quản lý nhà nước sẽ luôn đóng vai trò giám sát, chi phối. Điều này được thể hiện phần nào qua phát biểu của La Cán, một cựu quan chức tư pháp cấp cao của Trung Quốc: "Lực lượng đối lập đang tìm cách sử dụng hệ thống pháp lý của Trung Quốc, Tây phương hóa và chia rẽ đất nước, và Đảng Cộng sản phải chống đỡ bằng cách duy trì sự thống trị của mình đối với luật sư, thẩm phán và công tố viên"[16]. Cách tiếp cận này thường xuyên được phản ánh trong các báo cáo trên phương tiện truyền thông Trung Quốc, nhiều luật sư theo đó được coi là mối đe dọa trật tự xã hội bị chính phủ bắt giữ hoặc đình chỉ hành nghề.

Về thực tiễn quản lý cũng có những hạn chế bên cạnh vấn đề về tư duy. Đó là vấn đề liên quan tới hiệp hội nghề nghiệp, Hiệp hội Luật sư toàn Trung Quốc, còn nhiều ý kiến tán đồng với quan điểm cho rằng mối liên hệ giữa hiệp hội luật sư với các cơ quan hành chính tư pháp rất chặt chẽ, tổ chức này hoạt động như một cơ quan nhà nước hơn là tổ chức đại diện của chính luật sư. Do đó, Hiệp hội luật sư không thể được coi là các tổ chức độc lập đại diện cho các luật sư thành viên của mình[17]. Mối quan hệ này thường được dẫn chứng bằng sự việc xảy năm 2008, một nhóm luật sư ở Bắc Kinh đã cố gắng vận động để được bầu trực tiếp các vị trí lãnh đạo của Hiệp hội luật sư Bắc Kinh (BLA) với lý do tổ chức này được chính phủ kiểm soát và không phục vụ lợi ích thực sự của luật sư và mong muốn có một môi trường dân chủ cởi mở hơn. Cuộc vận động này sau đó thất bại, một số luật sư đóng vai trò quan trọng trong cuộc vận động bị thu hồi chứng chỉ hành nghề, các công ty luật có hành vi phản đối mạnh mẽ nhất cũng bị Sở Tư pháp Bắc Kinh đóng cửa[18].

---

[13] Randall Peerenboom (2009), *Economic Development and the Development of the LegalProfession in China*, đăng trên website https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1342287, truy cập ngày 28/04/2020.

[14] C. Textor (2020) Number of lawyers in China between 2008 and 2018, đăng trên website https://www.statista.com/statistics/224787/number-of-lawyers-in-china/ truy cập ngày 28/04/2020.

[15] Leland Benton (2011), *From Socialist Ethics to Legal Ethics: Legal Ethics, Professional Conduct, and the Chinese Legal Profession*, UCLA, Pacific Basin Law Journal, tr. 261.

[16] Joseph Kahn, Chinese Official Warns Against Independence of Courts, The New York Times. Đăng trên website: https://www.nytimes.com/2007/02/03/world/asia/03china.html, truy cập ngày 28/04/2020.

[17] Bộ Tư pháp, UNDP (2011), *tlđd.*

[18] China Change (2019), Campaign for Direct Elections of Beijing Lawyers Association, 2008-2009, đăng trên website: https://chinachange.org/2019/07/08/campaign-for-direct-elections-of-beijing-lawyers-association-2008-2009/, truy cập ngày 29/04/2020.

Đối với cá nhân các luật sư, đa số luật sư hoạt động trong lĩnh vực thương mại, chỉ có số ít luật sư muốn làm việc trong lĩnh vực hình sự và lao động. Lý do là mức thù lao thấp cũng như những rủi ro hành nghề, hay nói cách khác mức độ độc lập của nhóm này bị chi phối nhiều bởi chính quyền. Luật sư trong các vụ án hình sự có nguy cơ bị truy cứu trách nhiệm hình sự, bị tước quyền hành nghề sau khi bị truy tố nếu họ nhận các vụ án "nổi cộm" dễ gây tranh cãi, gây xung đột lợi ích với cơ quan nhà nước hoặc liên quan đến những vấn đề chính trị. Cụ thể hơn, mặc dù đã có những cải cách Bộ luật Tố tụng hình sự năm 1996 cũng như các quy định tại Luật Luật sư, luật sư tại Trung Quốc vẫn gặp khó khăn khi tiếp cận với nghi can, khi sao chụp hồ sơ của kiểm sát viên để có thể chuẩn bị bào chữa hay thu thập chứng cứ và đối chất với nhân chứng tại tòa án. Mặc dù luật sư được bảo đảm không bị truy tố do việc đại diện cho thân chủ hoặc về những lời bào chữa của mình trừ trường hợp "phát ngôn làm tổn hại đến an ninh quốc gia, cố tình bôi nhọ người khác hoặc làm mất trật tự nghiêm trọng tại tòa"; luật sư vẫn có thể bị truy tố nếu giả mạo chứng cứ, theo Điều 306 Luật Hình sự. Trong nhiều vụ án nổi tiếng, luật sư đã bị truy tố khi thân chủ của mình thay đổi lời khai. Người ta cho rằng việc làm đó là để răn đe luật sư không nên bào chữa một cách quyết liệt nhằm bảo vệ thân chủ của mình[19]. Các luật sư đại diện trong các vụ kiện chống lại các cơ quan chính phủ hoặc Đảng Cộng sản liên quan đến mười nguyên đơn trở lên phải đặt mình trong "hướng dẫn và giám sát" của Hiệp hội luật sư Trung Quốc và cơ quan hành chính tư pháp địa phương. Hơn nữa, họ cần phải có sự đồng ý của ba đối tác trong công ty luật của mình trước khi chấp nhận vụ kiện; đồng thời phải hạn chế thông tin với các phương tiện truyền thông khi tham gia các vụ việc này[20].

Có thể nói, qua các giai đoạn lịch sử, quản lý nhà nước về luật sư ở Trung Quốc ngày càng được "cởi mở" hơn, nhiều nội dung quản lý dần được chuyển giao cho hiệp hội luật sư. Đây có thể coi là xu thế không đảo ngược trong sự phát triển của luật sư ở Trung Quốc nói chung. Trên cơ sở sự thay đổi đó, mỗi giai đoạn lại ghi nhận sự thay đổi tích cực trong quản lý cũng như sự phát triển của nghề luật sư Trung Quốc nhưng bên cạnh đó cũng vẫn tồn tại những hạn chế cần khắc phục như đã trình bày ở trên.

2. Một số kinh nghiệm về chính sách liên quan đến quản lý nhà nước về luật sư

Quan điểm, tư duy quản lý ở hai quốc gia Việt Nam và Trung Quốc tuy có nhiều khác biệt nhưng cũng có những tương đồng trong mục tiêu quản lý về luật sư. Đó là tạo hành lang pháp lý để các luật sư, tổ chức hành nghề luật sư được hoạt động đúng pháp luật, chuyên nghiệp, có hiệu quả. Bên cạnh đó khuyến khích phát triển nghề luật sư trên cơ sở đề cao, tôn trọng bản chất độc lập của hoạt động luật sư, tính tự chủ của tổ chức nghề nghiệp luật sư. Trên cơ sở đó, việc phân tích quá trình thay đổi, phát triển của quản lý nhà nước về luật sư ở Trung Quốc có thể rút ra nhiều kinh nghiệm cho việc hoàn thiện công tác này ở Việt Nam.

2.1. Nhận thức đúng vai trò, vị thế của luật sư để có chính sách quản lý phù hợp

Qua các phân tích về quản lý nhà nước về luật sư ở Trung Quốc có thể thấy việc đánh giá đúng vai trò của luật sư để đề ra các chính sách phù hợp với từng giai đoạn phát triển là rất quan trọng, coi luật sư là bộ phận không tách rời của tư pháp, gắn cải cách luật sư vào chiến lược chung về của cách tư pháp… Việt Nam hiện nay, nhận thức về tầm quan trọng của luật sư đã dần bắt kịp và phù hợp với nhận thức chung của các quốc gia có nền tư pháp tiến bộ, thể hiện qua các nội dung của Nghị quyết số 49-NQ/TW của Bộ Chính trị về chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020; Chỉ thị số 33-CT/TW ngày 30/3/2009 của Ban Bí thư về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với tổ chức và hoạt động của luật sư; việc ban hành Luật Luật sư sửa đổi năm

[19] Bộ Tư pháp, UNDP (2011), *tlđd*.
[20] Leland Benton (2011), *tlđd*, tr. 234.

2012... Tư duy đến hành động của các cơ quan quản lý phần nào đã tạo lập vị thế và bước phát triển mới cho đội ngũ luật sư thực hiện được sứ mệnh và chức năng xã hội của mình. Tuy nhiên, trước sự chuyển biến rất nhanh và phức tạp trên các mặt kinh tế, xã hội, đời sống tư pháp và quá trình hội nhập quốc tế sâu rộng, để tiếp tục có những thành công trong công tác quản lý nhà nước đóng góp cho sự phát triển của nghề luật sư thì phải có những chính sách mới cho phù hợp và thể chế hóa bằng pháp luật. Vì vậy công tác khảo sát, đánh giá kết quả thực hiện các nghị quyết, chỉ thị, luật nêu trên hiện đang được tiến hành là cần thiết và là cơ sở quan trọng trong việc đề xuất ban hành các chính sách mới trong tương lai.

2.2. Phát huy chế độ tự quản, nâng cao vị thế của Liên đoàn luật sư

Liên đoàn luật sư và các đoàn luật sư thành viên thực sự trở thành cơ quan đại diện nói lên tiếng nói đại diện của các thành viên thay vì là cánh tay nối dài của cơ quan hành chính tư pháp với một bộ máy lãnh đạo bị ràng buộc. Về vấn đề này, khi nói về thực trạng Trung Quốc, tác giả cho rằng yêu cầu tự chủ cho một hiệp hội mang nhiều tính chính trị trong một thể chế nhất nguyên sẽ gặp nhiều lực cản, với ví dụ điển hình là phản ứng tiêu cực của chính quyền Trung Quốc với cuộc vận động bầu cử trực tiếp của Hiệp hội luật sư Bắc Kinh; và có lẽ điều này cũng đúng với Việt Nam. Vì vậy, tìm kiếm sự độc lập, tự chủ trong lựa chọn các vị trí lãnh đạo là không phù hợp, thay vào đó cần phải có các quy định cụ thể phân biệt rõ được nội dung quản lý nhà nước với tự quản của tổ chức xã hội nghề nghiệp của luật sư; cần có những lộ trình chuyển giao các quyền hạn, nhiệm vụ vốn trước đây thuộc cơ quan hành chính tư pháp về cho Liên đoàn luật sư. Điều này hoàn toàn phù hợp nếu tiếp cận trên tư duy mới về quản lý, dựa trên tiêu chí đầu ra, tức là hiệu quả trong hành nghề của đội ngũ luật sư, và đóng góp của họ cho ngành tư pháp, cho xã hội thay vì quản lý bao trùm với nhiều quy trình, thủ tục.

2.3. Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền

Xây dựng đội ngũ luật sư chất lượng một hiệp hội luật sư mạnh, đội ngũ luật sư chất lượng được xem là những giải pháp cơ bản nhằm nâng cao hiệu quả của công tác quản lý nhà nước về luật sư. Tuy nhiên, nếu chỉ dừng ở đó thì đã bỏ qua các vấn đề khách quan đối với luật sư, liên quan đến nhiều cơ quan, chủ thể trong bộ máy nhà nước hay các quy định pháp luật không nhất quán hoặc không rõ ràng dẫn đến cách hiểu khác nhau và giải thích có lợi cho cơ quan thực thi... Đây là các vấn đề mà muốn giải quyết không chỉ từ phía luật sư, tổ chức xã hội nghề nghiệp, cơ quan quản lý mà cần có sự thay đổi cả các cơ quan tư pháp, hành pháp, lập pháp. Như vậy, để có những cách tích cực hơn trong quản lý nhà nước về luật sư, theo quan điểm của tác giả cần có cách tiếp cận rộng hơn mang tính hệ thống lên cả tư pháp, hành pháp và lập pháp với trọng tâm là đề cao sự độc lập của tư pháp. Đó là: ***Thứ nhất***, nâng cao sự độc lập của luật sư với thẩm phán, tổ chức điều tra, trong cơ quan hành nghề để luật sư có thể hoạt động một cách bình đẳng, cạnh tranh dựa trên năng lực hành nghề thực sự chứ không phải bằng mối quan hệ với các cơ quan tư pháp. ***Thứ hai,*** đối với các cơ quan nhà nước trong hệ thống tư pháp, cần cải thiện năng lực và tính chuyên nghiệp của thẩm phán; các cơ quan công an, cơ quan điều tra theo sự tôn trọng pháp luật, tôn trọng và nhận thức đúng vai trò của luật sư...***Thứ ba,*** ở mức độ vĩ mô, đảm bảo sự độc lập của tư pháp so với hành pháp, lập pháp. Thông qua việc giảm phụ thuộc về nhân sự, tài chính của hệ thống tòa án với cơ quan hành chính tư pháp, áp dụng các nguyên tắc của tố tụng tranh tụng trong xét xử, tăng cường hoạt động giải thích pháp luật của Tòa án, thực thi hiệu quả các phán quyết của Tòa án... Thực tế điều này đã được đề cập nhiều và không còn mới mẻ, tuy nhiên áp dụng vào thời điểm nào, mức độ ra sao thì luôn cần có những nghiên cứu cụ thể và tổng kết chiến lược cải cách tư pháp đã có để trên cơ sở đó đề ra chính sách, chiến lược mới./.