**Outline tham luận trình bày tại Tọa đàm JICA ngày 01/8/2024**

*Nguyễn Mạnh Dũng và Đào Linh Chi*

**MÔ HÌNH LUẬT SƯ CÔNG CỦA MỘT SỐ QUỐC GIA**

Các thông tin có được dựa trên thông tin do các chuyên gia của Bộ Tư pháp tổng hợp, cung cấp và nghiên cứu của các Tác giả qua một số trang web chính thức của các quốc gia. Do thời gian có hạn, Tác giả chỉ trình bày tóm tắt các điểm chính của mô hình luật sư công tại một số quốc gia. Vui lòng xem Báo cáo tổng hợp thông tin về LSC của Bộ Tư pháp và bản tham luận đã được gửi cho Ban tổ chức để có thêm thông tin.

1. **UK (không bao gồm Scotland)**

“Luật sư chính phủ” (Government lawyers) ở Vương quốc Anh là những luật sư làm việc cho các cơ quan chính phủ với tư cách công chức, chịu trách nhiệm cung cấp dịch vụ pháp lý cho chính phủ. Nói cách khác, chính phủ là khách hàng duy nhất của họ. Đội ngũ này được tổ chức thành một khối gọi là Government Legal Profession (GLP) – trước đây có tên là Government Legal Service. Các luật sư chính phủ tư vấn pháp luật cho chính phủ và đại diện chính phủ trong các thủ tục tố tụng tại tòa án. Họ thuộc biên chế Civil Service (Công chức nhà nước Anh) và làm việc chặt chẽ với các Bộ trưởng, các nhà hoạch định chính sách cùng các chuyên gia khác.

Về bằng cấp hành nghề, luật sư chính phủ có thể xuất thân từ cả hai giới luật sư truyền thống tại Anh: tức là luật sư tư vấn (Solicitor) hoặc luật sư tranh tụng (Barrister) đủ tiêu chuẩn. Mọi vị trí luật sư trong GLP đều mở cho cả solicitor và barrister – miễn là đáp ứng yêu cầu chuyên môn tương ứng. Hiện nay, GLP có quy mô hơn 2.000 luật sư làm việc tại nhiều bộ, ngành, cơ quan chính phủ và tổ chức công ở Anh, cung cấp đầy đủ các dịch vụ pháp lý cho Chính phủ đương nhiệm. Do đó, luật sư chính phủ của Anh vẫn tham gia vào các hiệp hội tự quản tương ứng của luật sư là Law Society (đối với solicitor) và Bar Council (đối với barrister).

1. **Hoa Kỳ**

“Luật sư công” hoặc “Luật sư bào chữa công” (Public defender) tại Hoa Kỳ dùng để chỉ các luật sư làm việc cho các cơ quan công quyền ở cấp liên bang, tiểu bang hoặc địa phương. Họ không đại diện cho cá nhân hay công ty tư nhân, mà đại diện cho lợi ích chung của công chúng hoặc cho chính các tổ chức thuộc nhà nước. Nói cách khác, điểm chung của nhóm luật sư này là phục vụ lợi ích công – bảo vệ pháp quyền và người dân nói chung – thay vì phục vụ lợi ích riêng của khách hàng tư nhân. Bản chất của “công” được hiện rõ khi luật sư đại diện cho một cơ quan chính phủ và được coi là đang thực hiện bảo vệ “lợi ích công” khi họ tham gia vào việc bảo vệ các nhóm yếu thế và đấu tranh cho các mục đích đặc biệt, chẳng hạn như quyền phụ nữ, quyền cho người vô gia cư, quyền dân sự, môi trường, vv.... Chính phủ trả tiền cho luật sư bào chữa công, giống như cách họ trả tiền cho thẩm phán, công tố viên, cảnh sát và nhân viên Tòa án.

Văn phòng Luật sư Công Liên bang là một phần của Cơ quan Tư pháp của chính phủ Hoa Kỳ. Các văn phòng luật sư công liên bang được quản lý bởi Văn phòng Hành chính Tòa án Hoa Kỳ, một cơ quan thuộc nhánh tư pháp của chính phủ. Nhân viên của các văn phòng là viên chức và là nhân viên của Cơ quan Quản lý Tòa án Hoa Kỳ.

1. **Úc**

Đội ngũ luật sư công là các luật sư được cấp chứng chỉ hành nghề giống như các luật sư bình thường khác trong lĩnh vực tư, họ cũng chịu sự điều tiết, tiêu chuẩn, đạo đức hành nghề giống bất kỳ một luật sư nào khác. Chỉ khác là họ làm việc cho Chính phủ và được hưởng lương từ ngân sách của Chính phủ.

Đội ngũ LSC của Úc tồn tại ở cả cấp liên bang và cấp các tiểu bang. Theo đó Chính phủ liên bang và Chính phủ tiểu bang đều có đội ngũ luật sư riêng của mình. Ở cấp liên bang, đội ngũ này nằm trong hệ thống của Attorney General’s Department, có tên gọi là Australian Government Solicitor Group, tương tự Bộ tư pháp của Việt nam. Ở các cấp tiểu bang, từng bang đều có đội ngũ luật sư nằm trong văn phòng của Attorney General của từng bang (ví dụ Victoria Government Solictiors Office ở tiểu bang Victoria).

1. **Trung Quốc**

Theo Quy chế Quản lý Luật sư công vụ do Bộ Tư pháp Trung Quốc ban hành năm 2018, Điều 2 định nghĩa luật sư công là “*những công chức đang làm việc tại các cơ quan Đảng, chính quyền hoặc đoàn thể nhân dân, đã được cấp chứng chỉ luật sư công vụ bởi cơ quan hành chính tư pháp theo quy định của pháp luật, và đang đảm nhiệm công việc pháp lý trong đơn vị của mình*”.

Như vậy, mô hình LSC của Trung Quốc khác với các quốc gia đã dẫn chứng phía trên ở chỗ LSC ở Trung Quốc có sự khác biệt rõ ràng so với luật sư tư. Luật sư công không được thực hiện các dịch vụ pháp lý có trả phí, không được đồng thời làm việc tại các văn phòng luật sư hoặc tổ chức dịch vụ pháp lý khác, không được thực hiện các công việc pháp lý tố tụng hoặc phi tố tụng bên ngoài đơn vị của mình với tư cách là luật sư.

**KIẾN NGHỊ CHO VIỆT NAM**

Có thể thấy không có một mô hình LSC chung cho tất cả các quốc gia vì đội ngũ LSC phải phù hợp với đặc thù chính trị, pháp luật, xã hội của từng nơi. Do đó, Tác giả chỉ có thể đưa ra một số khuyến nghị về những yêu cầu cần đáp ứng trong quá trình xây dựng đội ngũ LSC ở Việt Nam trên cơ sở bối cảnh hiện tại của nước ta, mà không kiến nghị áp dụng hoàn toàn mô hình của quốc gia nào.

1. **Việc xây dựng đội ngũ LSC cần tránh làm xáo trộn hệ thống pháp luật hiện hành của Việt Nam:** Ví dụ, một số quốc gia như Hoa Kỳ có đội ngũ Public Defender. Tuy nhiên, Tác giả cho rằng điều này không phù hợp với Việt Nam khi Việt Nam đã có hoạt động trợ giúp pháp lý được quy định riêng và ổn định.
2. **Đảm bảo tính tự quản và độc lập của luật sư:** Trên thực tế hầu hết mô hình LSC tại các quốc gia đều có quy định yêu cầu luật sư công phải đáp ứng các điều kiện, bằng cấp, chứng chỉ, v.v. như luật sư tư, chỉ có một số ít ví dụ như Trung Quốc quy định các tiêu chuẩn và điều kiện khác luật sư tư. Mặc dù đội ngũ LSC sẽ có những nhiệm vụ đặc thù, song Tác giả đề xuất LSC vẫn nên được quy định phải đáp ứng đầy đủ các điều kiện để trở thành luật sư như hiện nay. Như vậy mới có thể duy trì sự độc lập chuyên môn và đảm bảo tính tự quản của đội ngũ luật sư, ngoài ra đáp ứng được nhu cầu luân chuyển linh hoạt của thị trường lao động giữa luật sư công và luật sư tư. Trong từng giai đoạn phát triển, nhà nước vẫn có thể tuyển dụng luật sư tư làm việc theo chế độ hợp đồng, thời vụ hay theo từng vụ việc và ngược lại luật sư công thôi làm việc cho Nhà nước cũng có thể dễ dàng hành nghề luật sư tư mà không gặp khó khăn gì.
3. **Tính đặc thù trong chức năng, nhiệm vụ của luật sư công**: Qua Báo cáo dẫn đề của Ban tổ chức và qua nghiên cứu mô hình luật sư công tại một số quốc gia, có thể thấy chức năng và nhiệm vụ của LSC có những điểm đặc thù về mặt chuyên môn, mặc dù công việc cụ thể được quy định khác ở từng quốc gia, phụ thuộc vào nhu cầu của quốc gia đó. Cục BTTP đã chỉ ra rất chính xác các chức năng chính của LSC, bao gồm (i) đại diện cho nhà nước trong các vụ kiện trong nước và quốc tế (chức năng tranh tụng), (ii) Tư vấn cho các giao dịch, dự án mà Nhà nước là chủ đầu tư, đặc biệt là các dự án sử dụng vốn ngân sách, vốn vay ODA (chức năng tư vấn); và (iii) tham mưu cho nhà nước trong các hoạt động lập pháp, thi hành pháp luật (chức năng tham mưu). Do có sự đặc thù đó nên cần có một cơ quan nhà nước có trách nhiệm quản lý về mặt chuyên môn mà không phải là cơ quan cấp phép như Cục BTTP hiện nay. Thực tiễn hiện nay cho thấy đội ngũ pháp chế tại các bộ, ngành chủ yếu làm công tác tham mưu, ít có kinh nghiệm thực tiễn về tranh tụng hoặc tư vấn như luật sư tư nhân. Đồng thời, Cục Bổ trợ Tư pháp hiện chủ yếu thực hiện chức năng quản lý hành chính và cấp phép, nên có lẽ **cần một cơ quan trung ương độc lập trực thuộc Bộ Tư pháp để đảm nhiệm việc hướng dẫn chuyên môn, đào tạo và kiểm soát chất lượng hoạt động tranh tụng hay tư vấn của LSC**, cụ thể như kiến nghị số 4 tiếp theo.
4. **Cơ cấu tổ chức bộ máy tinh giản:** Trong bối cảnh chủ trương tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế của Đảng và Nhà nước, Tác giả cho rằng những mô hình như ở Úc với văn phòng LSC được thành lập theo hệ thống ngành dọc là không phù hợp. Thay vì thành lập bộ máy luật sư công ở các cấp Trung ương – Sở – Địa phương, có thể cân nhắc thành lập một cơ quan độc lập trực thuộc Bộ Tư pháp. Như đã đề cập, cơ quan này không phải giữ vai trò là một Cơ quan cấp phép (Regulatory) như Cục Bổ trợ tư pháp hiện nay mà có trách nhiệm thống nhất quản lý chuyên môn tư vấn và tranh tụng trong nước và quốc tế, tương tự mô hình văn phòng Tổng công tố (General Attorney Office/Chief Solicitor) ở các nước phát triển. Dưới cơ quan này sẽ không có các bộ phận ngành dọc mà chỉ đặt văn phòng khu vực ở 3 miền Bắc, Trung, Nam, đồng thời có bộ phận luật sư công tại một số Bộ có nhu cầu như Bộ tài chính (trước là Bộ kế hoạch đầu tư giải quyết các tranh chấp đầu tư quốc tế), Bộ công thương (tham gia các điều ước thương mại quốc tế) và Bộ xây dựng (chủ đầu tư nhiều dự án xây dựng hạ tầng quan trọng). Các văn phòng và bộ phận trong các Bộ này đều trực thuộc sự quản lý về chuyên môn của văn phòng trung ương ở Bộ tư pháp. Như vậy vừa có thể đảm bảo sự quản lý thống nhất và tập trung về chuyên môn của Bộ tư pháp, phát huy thế mạnh sẵn có của Vụ Pháp luật quốc tế trực thuộc Bộ Tư pháp vốn đã làm rất tốt công việc mà về bản chất chính là một nhiệm vụ của Luật sư công là tham gia đại diện cho Việt Nam trong các vụ ISDS, vừa linh hoạt đáp ứng nhu cầu tư vấn các dự án quan trọng mà cơ quan nhà nước đóng vai trò là chủ đầu tư hay các vụ kiện hành chính, đất đai,vv. ở các trung tâm kinh tế của đất nước như Hà nội, Đà Nẵng và thành phố Hồ Chí Minh. Cơ cấu tổ chức như vậy cũng bảo đảm sự tinh gọn về bộ máy, đồng thời bảo đảm tính độc lập và chuyên môn cao của đội ngũ luật sư công bởi họ không phụ thuộc về mặt hành chính vào cơ quan hành chính nơi mình phục vụ, nhưng nhà nước vẫn kiểm soát được chất lượng trong giai đoạn thí điểm ban đầu khi tận dụng một phần đội ngũ cán bộ pháp lý hiện tại trong bộ máy nhà nước và tuyển dụng mới đội ngũ luật sư hiện có làm việc cho nhà nước dưới các hình thức linh hoạt.
5. **Các kiến nghị khác liên quan đến việc triển khai đề án, sửa đổi khuôn khổ pháp lý hiện hành, nghiên cứu cơ sở khoa học, v.v. xin vui lòng xem chi tiết trong tham luận đã gửi cho Ban tổ chức./.**