



**BAN NỘI CHÍNH
TRUNG ƯƠNG**

BỘ TƯ PHÁP

LIÊN MINH CHÂU ÂU

**CHƯƠNG TRÌNH
PHÁT TRIỂN LHQ**

BÁO CÁO

**ĐỊNH HƯỚNG HOÀN THIỆN CÁC BỘ QUY TẮC ĐẠO
ĐỨC VÀ ỨNG XỬ TRONG HOẠT ĐỘNG TƯ PHÁP ĐÁP
ỨNG YÊU CẦU CẢI CÁCH TƯ PHÁP TẠI VIỆT NAM**

Hà Nội, tháng 12 năm 2020

Nhóm Nghiên cứu

LS Nguyễn Hưng Quang¹

PGS.TS Trần Văn Độ²

¹ Trưởng nhóm – Luật sư điều hành, Văn phòng Luật sư NHQuang&Cộng sự

² Nguyên Phó Chánh án Tòa án nhân dân tối cao

MỤC LỤC

BÁO CÁO TÓM TẮT	7
PHẦN I – ĐẶT VẤN ĐỀ.....	14
1.1. Bối cảnh nghiên cứu.....	14
1.2. Mục tiêu và phạm vi nghiên cứu.....	15
1.3. Phương pháp nghiên cứu.....	16
PHẦN II – KHUNG PHÁP LÝ VÀ THÁCH THỨC TRONG VIỆC THỰC THI CÁC QUY TẮC ĐẠO ĐỨC VÀ ỨNG XỬ TRONG HOẠT ĐỘNG TƯ PHÁP ĐẶT TRONG SỰ THAM CHIẾU TỚI CÁC TIÊU CHUẨN QUỐC TẾ	17
2.1. Nghiên cứu lý thuyết về các quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp trong hoạt động tư pháp.....	17
2.1.1. Sự cần thiết của quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp trong hoạt động tư pháp	17
2.1.2. Vai trò và chức năng của quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp trong hoạt động tư pháp	23
2.2. Chính sách và khung pháp lý hiện hành của Việt Nam về quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp trong hoạt động tư pháp	26
2.2.1. Chính sách và khung pháp lý hiện hành của Việt Nam về quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp của Thẩm phán.....	26
2.2.2. Chính sách và khung pháp lý hiện hành của Việt Nam về quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp của Kiểm sát viên	30
2.2.3. Chính sách và khung pháp lý hiện hành của Việt Nam về quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp của Luật sư.....	34
2.3.1. Thực tiễn, khó khăn và thách thức trong quá trình thực thi các Bộ quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp của Thẩm phán.....	38
2.3.2. Thực tiễn, khó khăn và thách thức trong thực thi các Bộ quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp của Kiểm sát viên	41
2.3.3. Thực tiễn, khó khăn và thách thức trong thực thi Bộ quy tắc đạo đức và ứng xử của Luật sư	43
2.4. Các tiêu chuẩn và kinh nghiệm quốc tế về quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp trong hoạt động tư pháp	46
2.4.1. Các quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp trong hoạt động tư pháp của Việt Nam đặt trong bối cảnh so sánh với tiêu chuẩn quốc tế	46
2.4.2. Thực tiễn tốt về thực thi quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp trong hoạt động tư pháp tại một số quốc gia	52
PHẦN III – KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ.....	60
3.1. Kết luận	60
3.2. Khuyến nghị và đề xuất	62
PHẦN IV – PHỤ LỤC	67

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

Bộ Nguyên tắc Bangalore về đạo đức tư pháp 2002	Bộ Nguyên tắc Bangalore
Bộ Quy tắc đạo đức và ứng xử của Thẩm phán kèm theo Quyết định số 87/QĐ-HĐTC ngày 04/07/2018	Bộ QTĐĐUX Thẩm phán 2018
Bộ Quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp luật sư Việt Nam ban hành kèm theo Quyết định số 201/QĐ-HĐLSTQ của LDLSVN ngày 19/12/2019	Bộ QTĐĐUX Luật sư 2019
Bộ quy tắc mẫu về ứng xử của Hội đồng Chánh án ASEAN	Bộ Quy tắc ASEAN
Chỉ dẫn về đạo đức và ứng xử cho Công tố viên công tại châu Âu năm 2005	Chỉ dẫn Công tố viên châu Âu 2005
Chiến lược Phát triển nghề Luật sư đến năm 2020 ban hành kèm theo Quyết định số 1072/QĐ-TTg năm 2011 của Thủ tướng Chính phủ	Chiến lược Phát triển nghề Luật sư
Đoàn luật sư	ĐLS
Hiến chương Thẩm phán toàn cầu hay còn gọi Quy chế toàn cầu của Thẩm phán	UCJ
Kiểm sát nhân dân	KSND
Kết luận số 84-KL/TW ngày 29/7/2020 của Bộ Chính trị về tổng kết 15 năm thực hiện Nghị quyết số 49-NQ/TW của Bộ Chính trị khóa IX về chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020	Kết luận 84
Liên Đoàn Luật Sư Việt Nam	LDLSVN
Ngành Kiểm sát nhân dân	Ngành KSND
Hệ thống Tòa án nhân dân	Hệ thống TAND
Nghị định số 34/2011/NĐ-CP quy định về xử lý kỷ luật đối với công chức	Nghị định 34
Nghị quyết số 49/NQ/TW ngày 02/06/2005 của Bộ	Nghị quyết 49

Chính trị ban hành Chiến lược Cải cách tư pháp	
Nghị quyết số 929/2015/UBTVQH13 năm 2015 về Quy chế hoạt động của Hội đồng tuyển chọn, giám sát Thẩm phán quốc gia do Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành	Nghị quyết 929
Những nguyên tắc quốc tế về ứng xử của Luật sư do Hiệp hội Các Đoàn Luật sư Thế giới ban hành ngày 25/05/2014	Nguyên tắc quốc tế về ứng xử của Luật sư
Quy định số 213-QĐ/TW về trách nhiệm của đảng viên đang công tác thường xuyên giữ mối liên hệ với tổ chức đảng và nhân dân nơi cư trú	Quy định 213
Quy định số 76-QĐ/TW của Bộ Chính trị năm 2000	Quy định 76
Quy tắc đạo đức	QTĐĐ
Quy tắc đạo đức đối với thành viên và cựu thành viên Tòa án Công lý của Liên minh Châu Âu 2016	Quy tắc EU
Quy tắc đạo đức và ứng xử	QTĐĐUX
Quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp luật sư Việt Nam ban hành theo Quyết định số 68/QĐ-HĐLSTQ ngày 20/07/2011	QTĐĐUX Luật sư 2011
Quy tắc ứng xử	QTUX
Quy tắc ứng xử của cán bộ, công chức ngành TAND ban hành kèm theo Quyết định số 1253/2008/QĐ-TANDTC	QTUX ngành TAND 2008
Quy tắc ứng xử của cán bộ, công chức, viên chức ngành Kiểm sát nhân dân theo Quyết định số 296/2008/QĐ-VKSTC	QTUX ngành KSND 2008
Quy tắc ứng xử của cán bộ, công chức, viên chức và người lao động ngành Kiểm sát nhân dân theo Quyết định số 08/QĐ-VKSTC ngày 16/01/2020 của VKSNDTC	QTUX ngành KSND 2020

Quy tắc ứng xử của Kiểm sát viên khi thực hành quyền công tố, kiểm sát hoạt động tư pháp tại phiên tòa, phiên họp của Tòa án theo Quyết định số 46/QĐ-VKSTC	QTUX Kiểm sát viên 2017
Quyết định số 120/QĐ-TANDTC năm 2017 quy định xử lý trách nhiệm người giữ chức danh tư pháp trong TAND	Quyết định 120
Quyết định số 192/QĐ-VKSTC năm 2019 về Quy chế tổ chức và hoạt động của Thanh tra Viện KSND	Quyết định 192
Quyết định số 26/QĐ-VKSTC năm 2020 quy định tiêu chuẩn chức vụ lãnh đạo, quản lý và chức danh trong ngành kiểm sát nhân dân	Quyết định 26
Quyết định số 2721/QĐ-BNV ngày 28/12/2018 do Bộ trưởng Bộ Nội vụ ban hành về Tài liệu bồi dưỡng ngạch chuyên viên	Quyết định 2721
Quyết định số 918/2015/QĐ-TANDTC về tổ chức bộ máy, nhiệm vụ, quyền hạn của đơn vị trong bộ máy giúp việc của TAND tối cao	Quyết định 918
Quyết định số 68/QĐ-BTVLĐLSVN ngày 05 tháng 10 năm 2012 ban hành Quy định về xử lý kỷ luật Luật sư	Quyết định 68
Tiêu chuẩn về trách nhiệm nghề nghiệp và tuyên bố về những quyền và nghĩa vụ căn bản của Công tố viên năm 1999	Tiêu chuẩn Công tố viên 1999
Tòa án nhân dân	TAND
Tòa án nhân dân tối cao	TANDTC
Văn bản hợp nhất số 03/VBHN-VPQH năm 2015 hợp nhất Luật Luật sư	Luật Luật sư
Viện Kiểm sát nhân dân	VKSND
Viện Kiểm sát nhân dân tối cao	VKSNDTC

BÁO CÁO TÓM TẮT

Một trong những phương hướng quan trọng của Nghị quyết 49-NQ/TW của Bộ Chính trị khoá IX về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020 (**Nghị quyết 49**) và Kết luận 84-KL/TW của Bộ Chính trị về tổng kết 15 năm thực hiện Nghị quyết số 49-NQ/TW (**Kết luận 84**) là xây dựng đội ngũ cán bộ tư pháp, hỗ trợ tư pháp, nhất là cán bộ có chức danh tư pháp và những người hoạt động hỗ trợ tư pháp, theo hướng đề cao quyền hạn, trách nhiệm pháp lý, nâng cao và cụ thể hóa tiêu chuẩn về chính trị, phẩm chất, đạo đức, chuyên môn nghiệp vụ và kinh nghiệm, kiến thức xã hội đối với từng loại cán bộ. Báo cáo Định hướng hoàn thiện các bộ Quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp trong hoạt động tư pháp với mục tiêu đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp tại Việt Nam được thực hiện trong bối cảnh ở Việt Nam đã có các Bộ QTĐĐUX của một số chức danh tư pháp và hỗ trợ tư pháp riêng rẽ. Tuy nhiên, các Bộ QTĐĐUX đó chỉ mang tính đặc thù riêng của từng chức danh, từng lĩnh vực mà chưa được kết nối một cách có hệ thống và hài hoà với nhau. Do vậy, Báo cáo này được thực hiện với mục tiêu hỗ trợ Ban Nội chính Trung ương trong công tác tham mưu tiếp tục thực hiện nhiệm vụ cải cách tư pháp theo Nghị quyết 49 và Kết luận 84; đề xuất các khuyến nghị về xây dựng, hoàn thiện và thực thi hiệu quả các Bộ QTĐĐUX nghề nghiệp trong hoạt động tư pháp nhằm đáp ứng các yêu cầu cải cách tư pháp tại Việt Nam. Phạm vi của Báo cáo tập trung vào các Bộ QTĐĐUX của 03 (ba) nhóm chủ thể: Thẩm phán (người xét xử), Kiểm sát viên (bên buộc tội, đại diện lợi ích công) và Luật sư (bên gỡ tội, bảo vệ lợi ích người tham gia tố tụng theo quy định của pháp luật hoặc hợp đồng). Đây là các nhóm chủ thể thực hiện các chức năng chủ yếu trong hoạt động tư pháp.

Các kết quả nghiên cứu cho thấy trong khi nghĩa vụ tuân thủ QTĐĐUX của Thẩm phán và Luật sư được ghi nhận tại các văn bản luật chuyên ngành về hoạt động của hệ thống TAND và Luật sư (Luật Tổ chức TAND 2014 và Luật Luật sư) thì nghĩa vụ tuân thủ QTĐĐUX của Kiểm sát viên lại không được ghi nhận cụ thể trong văn bản luật chuyên ngành của ngành KSND (Luật Tổ chức VKSND 2014). Đặc điểm ở Việt Nam là Thẩm phán, Kiểm sát viên đều là cán bộ, công chức cho nên, các đối tượng này phải đồng thời tuân thủ cả Bộ QTĐĐUX nghề nghiệp và cả các quy định, quy tắc chung áp dụng cho cán bộ, công chức. Ngoài ra, phần lớn Thẩm phán và Kiểm sát viên và một bộ phận luật sư cũng là Đảng viên nên việc nghiên cứu các quy định, quy tắc về phẩm chất đạo đức và ứng xử của Đảng viên là cần thiết để xác định rõ thêm mối quan hệ giữa sự lãnh đạo của Đảng trong hoạt động tư pháp với việc bảo đảm sự độc lập và chất lượng của hoạt động tư pháp. Mỗi quy định lại có những yêu cầu chung và riêng về phẩm chất đạo đức, hành vi

ứng xử và có cơ chế bảo đảm thi hành riêng. Các kết quả nghiên cứu cũng cho thấy các Bộ QTĐĐUX của Thẩm phán, Kiểm sát viên và Luật sư là khá độc lập và chưa có mối liên hệ một cách có hệ thống với nhau, dù các quy tắc này cùng điều chỉnh hoạt động tư pháp; đồng thời các quy tắc nói trên đều không có cơ chế giải thích về nội dung quy tắc. Trong khi đó, một số quy tắc chưa được rõ ràng hoặc chưa có hướng dẫn cụ thể để áp dụng trên thực tế. Văn bản của các ngành Tòa án, Kiểm sát và Luật sư đều có quy định về hoạt động giám sát thường xuyên và xử lý kỷ luật trong trường hợp vi phạm các QTĐĐUX. Tuy nhiên các quy định về xử lý kỷ luật chưa thật sự phù hợp với đặc điểm nghề nghiệp, nguyên tắc, tổ chức, hoạt động tư pháp và không tham chiếu cụ thể, rõ ràng tới các Bộ QTĐĐUX của ngành khác.

Thực tiễn thi hành các Bộ QTĐĐUX tại Việt Nam cho thấy công tác đào tạo, tập huấn và tuyên truyền đối với các Bộ QTĐĐUX của Thẩm phán, Kiểm sát viên và Luật sư chủ yếu được thực hiện trong giai đoạn đào tạo nguồn Thẩm phán, Kiểm sát viên và Luật sư. Bên cạnh đó, hoạt động đào tạo này cũng được triển khai cho nhóm đối tượng là các Thẩm phán, Kiểm sát viên và Luật sư đang nắm giữ chức vụ hoặc hành nghề thông qua những hoạt động tập huấn. Cơ chế giám sát thực thi các Bộ QTĐĐUX với Thẩm phán, Kiểm sát viên đều được thực hiện định kỳ hoặc đột xuất theo công tác quản lý cán bộ của cơ quan chủ quản; trong khi đó, công tác giám sát Luật sư thực hiện QTĐĐUX chủ yếu thuộc về khách hàng. Cơ chế phòng ngừa thông qua yêu cầu công khai/kê khai thu nhập hiện chỉ áp dụng với Thẩm phán và Kiểm sát viên mà không áp dụng với Luật sư. Tuy nhiên, hoạt động công khai/kê khai tài sản, thu nhập đối với Thẩm phán/Kiểm sát viên (kiểm soát thu nhập đầu ra) còn mang tính hình thức; kiểm soát thu nhập đầu vào (kiểm soát thu nhập bằng tài khoản) chưa được thực hiện hợp lý. Cơ chế xử lý vi phạm có sự khác biệt đáng kể giữa 03 (ba) nhóm chủ thể, trong khi Thẩm phán và Luật sư có 01 (một) cơ chế riêng của ngành cho việc xử lý trách nhiệm/xử lý kỷ luật thì Kiểm sát viên chỉ tuân thủ theo 01 (một) cơ chế duy nhất về xử lý kỷ luật theo quy định của Luật Cán bộ, công chức 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2019).

So sánh với các tiêu chuẩn và thực tiễn quốc tế về thi hành các Bộ QTĐĐUX cho thấy nội dung của các Bộ QTĐĐUX của Thẩm phán, Kiểm sát viên và Luật sư của Việt Nam nhìn chung tiệm cận với tiêu chuẩn quốc tế, đặc biệt là Bộ QTĐĐUX Thẩm phán 2018. Với ngành Kiểm sát, các QTĐĐUX chưa tích hợp toàn bộ các nội dung về quá trình thực hiện quyền công tố và kiểm sát hoạt động tư pháp (bao gồm cả điều tra, giám sát điều tra, xử lý, lựa chọn chứng cứ và kiểm sát hoạt động xét xử) vào một QTĐĐUX như trong các Bộ QTĐĐUX quốc tế. Các Bộ QTĐĐUX quốc tế và Việt Nam có sự khác biệt về cấu trúc quy định, tuy nhiên

mỗi một cấu trúc đều có ưu điểm và hạn chế nhất định. Các Bộ QTĐĐUX của Thẩm phán, Kiểm sát viên và Luật sư của Việt Nam không có các quy định hay tài liệu giải thích, hướng dẫn áp dụng như một số Bộ QTĐĐUX quốc tế. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy cần thiết phải có một cơ chế giải thích chính thức cho các nội dung của các Bộ QTĐĐUX (như mô hình Ủy ban tư vấn về đạo đức tư pháp hay việc cung cấp các tài liệu chú thích và bình luận về Bộ QTĐĐUX kèm theo Bộ QTĐĐUX) để tăng tính hiệu quả trong việc thực thi các Bộ QTĐĐUX. Các cơ chế đào tạo, tuyên truyền và cơ chế giám sát thực thi đối với các Bộ QTĐĐUX của Việt Nam khá tiệm cận với các thực tiễn tốt theo kinh nghiệm quốc tế. Việc thiết lập cơ chế xử lý vi phạm minh bạch, bảo mật và công bằng là một yếu tố cần thiết để bảo đảm thực thi của các Bộ QTĐĐUX. Đồng thời, cần thiết phải bảo đảm một tiêu chuẩn đãi ngộ hợp lý và sự an toàn cho những người công tác trong ngành tư pháp để họ yên tâm công tác và có thể kiên định với các chuẩn mực đạo đức đặt ra.

Song song với công tác hoàn thiện thể chế và chất lượng quản lý nhà nước đối với hoạt động tư pháp, chuẩn mực đạo đức của các chức danh tư pháp, hỗ trợ tư pháp có ý nghĩa vô cùng quan trọng đối với chất lượng của hoạt động tư pháp nhằm bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người. Xây dựng và áp dụng các Bộ QTĐĐ, QTUX hay QTĐĐUX trong hoạt động tư pháp sẽ giúp tăng cường chuẩn mực đạo đức và tạo nên một nền văn hoá liêm chính trong các hoạt động tư pháp của Toà án, Viện Kiểm sát, Luật sư và các chức danh hỗ trợ tư pháp khác, như Hội thẩm nhân dân, Giám định viên, Thừa phát lại, Quản tài viên, Công chứng viên, Hoà giải viên tại Toà án và Hoà giải viên tại các phương thức hoà giải ngoài Toà án... Vấn đề này đặc biệt quan trọng trong bối cảnh Việt Nam đang tiến hành cải cách tư pháp và xây dựng Nhà nước pháp quyền. Dựa trên các kết luận tại Báo cáo này, một số kiến nghị được đề xuất như sau:

- Việt Nam cần hoàn thiện hệ thống tư pháp và cơ chế quản trị hệ thống tư pháp, trong đó cần phải tiếp tục hoàn thiện phương thức lãnh đạo của Đảng đối với tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp. Việc tổ chức và quản trị hệ thống tư pháp cần bảo đảm theo nguyên tắc Toà án có vị trí trung tâm và xét xử là hoạt động trọng tâm; Thẩm phán chủ động trong thực thi nhiệm vụ, nâng cao tính độc lập và chịu trách nhiệm trước pháp luật về các hành vi và quyết định tố tụng của mình. Viện kiểm sát chỉ thực hành quyền công tố và kiểm sát hoạt động tư pháp. Luật sư thực hiện chức năng bào chữa, bảo vệ quyền, lợi ích của đương sự trong các vụ án tại Toà án và ngoài Toà án. Pháp luật cần đảm bảo sự bình đẳng giữa Kiểm sát viên (bên công tố) và Luật sư (người bào chữa) để hai chức danh này cùng góp phần bảo vệ công lý. Các chế định đạo đức đối với các chức danh cũng

cần được củng cố và tăng cường cùng với các khuôn khổ pháp luật để nâng cao được ý thức của những người có thẩm quyền tiến hành tố tụng và tham gia tố tụng, qua đó, nâng cao chất lượng hoạt động tư pháp.

- Với những đặc thù về công tác quản lý cán bộ tại Việt Nam là không tách rời giữa chuẩn mực đạo đức Đảng viên với đạo đức công vụ và đạo đức ứng xử nghề nghiệp, Việt Nam cần có một văn bản định hướng về việc thực thi các Bộ QTĐĐUX trong hoạt động tư pháp phù hợp với đặc thù này. Văn bản định hướng này sẽ giúp củng cố tính chuyên nghiệp, liêm chính trong hoạt động tư pháp và nâng cao chất lượng hoạt động tư pháp. Bên cạnh đó, cơ chế bảo đảm thi hành QTĐĐUX nghề nghiệp cần được kiện toàn theo hướng thống nhất và tương tác đối với các quy định về những điều Đảng viên không được làm, quy tắc đạo đức công vụ của cán bộ công chức và QTĐĐUX về nghề nghiệp đối với các chức danh mà Nhà nước quản lý (Thẩm phán, Kiểm sát viên) như: kiện toàn cơ chế giám sát nội bộ và giám sát của nhân dân về chuẩn mực đạo đức và hành vi ứng xử, kiện toàn cơ chế giải quyết khiếu nại và tố cáo để rành mạch giữa giải quyết những vi phạm pháp luật với vi phạm quy tắc đạo đức, kiện toàn cơ chế thi đua - khen thưởng liên quan với cơ chế bổ nhiệm và tái bổ nhiệm....

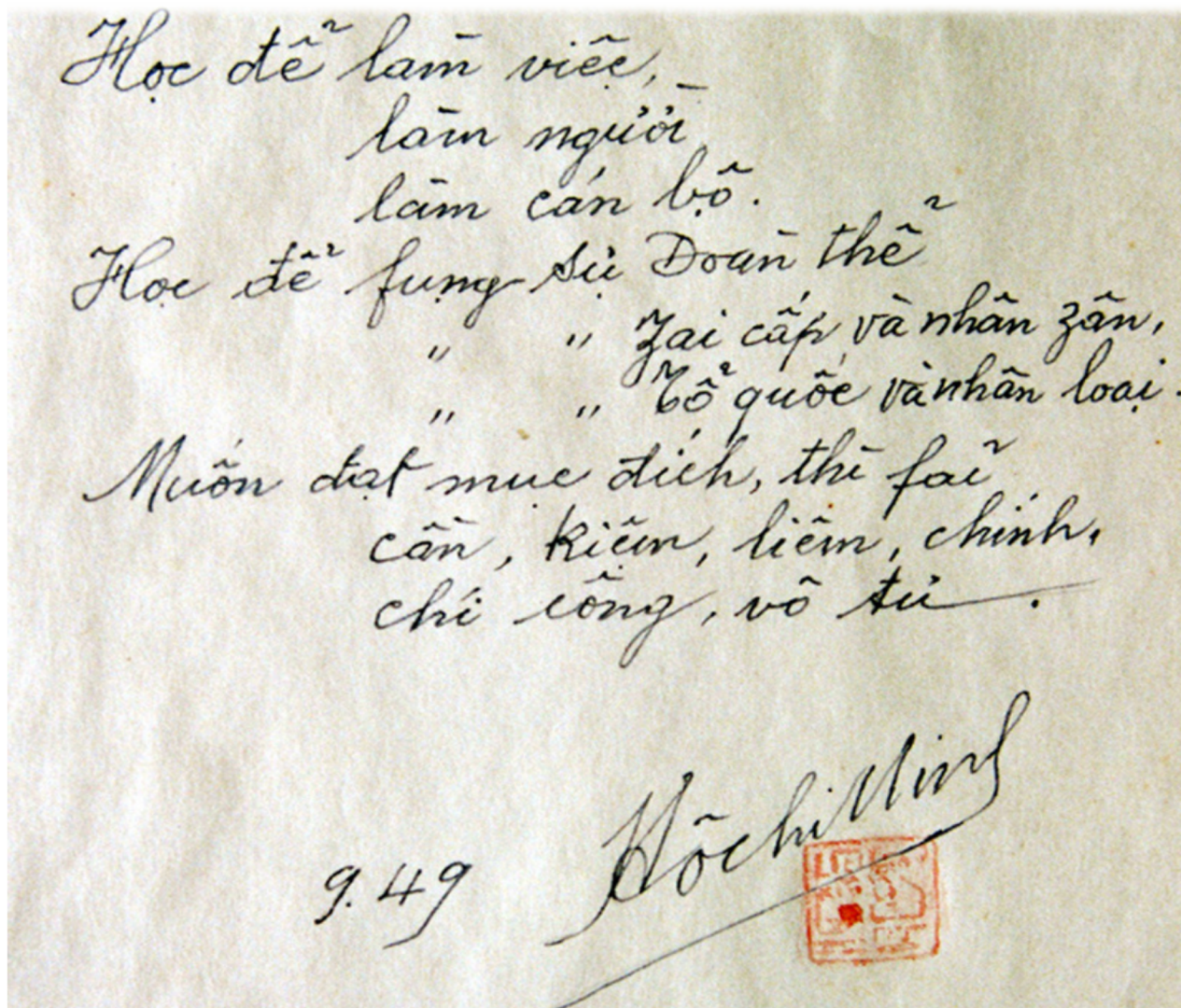
- Bên cạnh các Bộ QTĐĐUX đối với Thẩm phán, Kiểm sát viên, Luật sư thì cũng cần thiết ban hành các Bộ QTĐĐUX đối với các chức danh tư pháp và hỗ trợ tư pháp khác như Hội thẩm nhân dân, Thừa phát lại, Giám định viên, Quản tài viên, Hoà giải viên tại Toà án và Hoà giải viên tại các phương thức hoà giải ngoài Toà án... Các Bộ QTĐĐUX cần có tính thống nhất về cấu trúc (kết hợp giữa QTĐĐ và QTUX) cũng như một số nguyên tắc cơ bản và phù hợp với các chuẩn mực quốc tế chung. Theo đó các Bộ QTĐĐUX trong hoạt động tư pháp nên được thống nhất xây dựng thành 03 (ba) cấu phần chính: (i) các chuẩn mực đạo đức; (ii) các quy tắc ứng xử nghề nghiệp; (iii) các giải thích, hướng dẫn thực thi các chuẩn mực, quy tắc. Tư tưởng của Chủ tịch Hồ Chí Minh về phẩm chất đạo đức và quy tắc ứng xử đối với cán bộ tư pháp (Thẩm phán, Kiểm sát viên hay các chức danh tư pháp khác) cần phải được xác lập và giải thích rõ ràng, căn cứ tại các Bộ QTĐĐUX. Mỗi Bộ QTĐĐUX của từng ngành có thể có những khác biệt phù hợp với đặc điểm của ngành đó. Hình thành các nội dung cốt lõi và cấu trúc các Bộ QTĐĐUX sẽ giúp cho các chức danh tư pháp, hỗ trợ tư pháp và các ngành, lĩnh vực khác trong hoạt động quản lý nhà nước hiểu biết và tôn trọng lẫn nhau trong quá trình thực hiện nhiệm vụ bảo vệ công lý và Nhà nước pháp quyền. Hơn nữa, khi công chúng hiểu được giá trị, vai trò của các Bộ QTĐĐUX, vai trò giám sát của công chúng đối với hoạt động tư pháp sẽ được phát huy.

- Các Bộ QTĐĐUX trong hoạt động tư pháp nên được phổ biến, tuyên truyền, giáo dục thường xuyên và đưa vào chương trình đào tạo nguồn của sinh viên luật nói chung, chương trình đào tạo nghề, đào tạo nguồn bổ nhiệm các chức danh tư pháp và bổ trợ tư pháp. Việc phổ biến, tuyên truyền thường xuyên hay đào tạo chuyên sâu về các Bộ QTĐĐUX sẽ giúp nâng cao phẩm chất của đội ngũ những người nắm giữ các chức danh tư pháp và bổ trợ tư pháp và cũng giúp cho việc bảo đảm thực thi đối với các Bộ QTĐĐUX. Bên cạnh việc phổ biến, tuyên truyền, giáo dục QTĐĐUX của ngành mình thì từng ngành nên thực hiện việc phổ biến, tuyên truyền và giáo dục các Bộ QTĐĐUX của các ngành, nghề khác cho các chức danh tư pháp, bổ trợ tư pháp hiểu rõ về các trách nhiệm, nghĩa vụ, phẩm chất đạo đức của các ngành, nghề khác.

- Các Bộ QTĐĐUX nên được đăng tải công khai trực tuyến và được cập nhật thường xuyên về các giải thích, hướng dẫn áp dụng để giúp cho người thực hiện và công chúng nắm bắt được các yêu cầu, quy định từ các Bộ QTĐĐUX cũng như tạo điều kiện để công chúng có thể thực hiện được vai trò giám sát của mình đối với hoạt động của các chức danh tư pháp và bổ trợ tư pháp.

- Cần tăng cường các cơ chế bảo đảm việc thực thi cho các Bộ QTĐĐUX, bao gồm: cơ chế phổ biến, tuyên truyền và giáo dục; cơ chế giải thích và cập nhật các quy tắc trong từng tình huống hoặc bối cảnh mới; cơ chế giám sát và xử lý vi phạm quy tắc được gắn kết với hoạt động khiếu nại, tố cáo; cơ chế khuyến khích thực hiện gắn liền với các hoạt động thi đua và khen thưởng. Việc thiết lập cơ chế xử lý vi phạm hay thi đua khen thưởng cần phải bảo đảm tính minh bạch, bảo mật và công bằng để bảo đảm thực thi hiệu quả các Bộ QTĐĐUX.

- Cuối cùng, rất cần thiết phải có những biện pháp bảo đảm sự an toàn về chính trị - xã hội, pháp lý và tiêu chuẩn đãi ngộ hợp lý cho những người công tác trong hoạt động tư pháp để họ yên tâm công tác và có thể kiên định với các chuẩn mực đạo đức và quy tắc ứng xử đặt ra./.



BÁO CÁO

**ĐỊNH HƯỚNG HOÀN THIỆN CÁC BỘ QUY TẮC ĐẠO
ĐỨC VÀ ỨNG XỬ TRONG HOẠT ĐỘNG TƯ PHÁP ĐÁP
ỨNG YÊU CẦU CẢI CÁCH TƯ PHÁP TẠI VIỆT NAM**

Nghiên cứu này là hoạt động thuộc Dự án "Tăng cường pháp luật và tư pháp tại Việt Nam" (EU JULE), do EU, UNDP và UNICEF hỗ trợ. Bộ Tư pháp Việt Nam và UNDP quản lý Dự án. Quan điểm trong nghiên cứu này là của Nhóm nghiên cứu và không đại diện cho Ban Nội chính Trung ương, Bộ Tư pháp cũng như bất kỳ cơ quan nào thuộc Chính phủ Việt Nam, Liên minh Châu Âu và Chương trình phát triển Liên Hợp Quốc.

PHẦN I – ĐẶT VẤN ĐỀ

1.1. Bối cảnh nghiên cứu

Một trong những phương hướng của Chiến lược Cải cách tư pháp tại Nghị quyết 49-NQ/TW của Bộ Chính trị khoá IX về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020 (**Nghị quyết 49**) và Kết luận 84-KT/TW của Bộ Chính trị về tổng kết 15 năm thực hiện Nghị quyết số 49-NQ/TW (**Kết luận 84**) là xây dựng đội ngũ cán bộ tư pháp, bổ trợ tư pháp, nhất là cán bộ có chức danh tư pháp, theo hướng đề cao quyền hạn, trách nhiệm pháp lý, nâng cao và cụ thể hóa tiêu chuẩn về chính trị, phẩm chất, đạo đức, chuyên môn nghiệp vụ và kinh nghiệm, kiến thức xã hội đối với từng loại cán bộ³. Đặc biệt, Nghị quyết 49 đã đặt ra một số yêu cầu cơ bản đối với các chức danh tư pháp, bao gồm: (i) cập nhật các kiến thức mới về chính trị, pháp luật, kinh tế, xã hội; (ii) có kỹ năng nghề nghiệp và kiến thức thực tiễn; (iii) có phẩm chất, đạo đức liêm chính, trong sạch; (iv) dũng cảm đấu tranh vì công lý; (v) bảo vệ pháp chế xã hội chủ nghĩa⁴. Ngoài ra, Nghị quyết 49 cũng đặt ra yêu cầu *“Cải cách tư pháp phải [...] tiếp thu có chọn lọc những kinh nghiệm của nước ngoài phù hợp với hoàn cảnh nước ta và yêu cầu chủ động hội nhập quốc tế; đáp ứng được xu thế phát triển của xã hội trong tương lai”*⁵. Qua 15 năm triển khai Nghị quyết 49, nhiều bài học kinh nghiệm đã được tổng kết làm cơ sở đề ra các chính sách, giải pháp mới nhằm nâng cao hiệu quả và chất lượng của hoạt động tư pháp. Kết luận 84 đã xác định xây dựng đội ngũ cán bộ tư pháp phải thực sự liêm chính, công tâm, chuyên nghiệp, có bản lĩnh chính trị, giỏi về nghiệp vụ, tinh thông về pháp luật, nắm vững chủ trương, chính sách của Đảng, đủ phẩm chất, năng lực, uy tín đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ trong tình hình mới⁶.

Hiến pháp 2013 đã đặt ra nguyên tắc hoạt động của các cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức, viên chức nói chung và cơ quan tư pháp nói riêng. Trong đó, đội ngũ cán bộ ngành tư pháp phải *“tôn trọng Nhân dân, tận tụy phục vụ Nhân dân, liên hệ chặt chẽ với Nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự giám sát của Nhân dân; kiên quyết đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí và mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền”*⁷. Hiến pháp cũng xác định nhiệm vụ bảo vệ công lý, bảo vệ

³ Nghị quyết 49, Mục II.1.3

⁴ Nghị quyết 49, Mục II.2.4 (Đoạn 1)

⁵ Nghị quyết 49, Mục I.2.4

⁶ Kết luận 84, Mục 2.4

⁷ Hiến pháp 2013, Điều 8, khoản 2

quyền con người và yêu cầu bảo đảm tính độc lập trong hoạt động của Toà án - cơ quan xét xử, thực hiện quyền tư pháp⁸.

Ban Nội chính Trung ương được giao nhiệm vụ “*chủ trì hoặc phối hợp với các cơ quan có liên quan nghiên cứu, tham mưu với Bộ Chính trị, Ban Bí thư, Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng và Ban Chỉ đạo Cải cách tư pháp trung ương lãnh đạo, chỉ đạo sửa đổi, bổ sung, khắc phục những sơ hở, bất cập về cơ chế, chính sách, pháp luật trong lĩnh vực nội chính, phòng, chống tham nhũng và cải cách tư pháp*” và “*tổng kết thực tiễn, nghiên cứu khoa học, góp phần xây dựng lý luận về công tác nội chính, phòng, chống tham nhũng và cải cách tư pháp*”⁹. Ban Nội chính Trung ương được Bộ Chính trị giao làm đầu mối theo dõi việc thực hiện Kết luận 84.

Báo cáo Định hướng hoàn thiện các bộ Quy tắc đạo đức và ứng xử trong hoạt động tư pháp với mục tiêu đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp tại Việt Nam được thực hiện trong bối cảnh ở Việt Nam đã có quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp của một số chức danh tư pháp riêng rẽ, tuy nhiên các Bộ quy tắc đó chỉ mang tính đặc thù của từng chức danh mà chưa được kết nối một cách có hệ thống và khi soạn thảo các Bộ QTĐĐUX chưa được tham khảo thảo đáng kinh nghiệm quốc tế. Cho tới thời điểm hiện tại, cũng chưa có nhiều nghiên cứu chuyên sâu về quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp trong hoạt động tư pháp nói chung mà chủ yếu mới có nghiên cứu về quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp của một số chức danh riêng rẽ như Thẩm phán, Luật sư, Công chứng viên và Quản tài viên.

1.2. Mục tiêu và phạm vi nghiên cứu

Báo cáo Định hướng hoàn thiện các bộ Quy tắc đạo đức và ứng xử trong hoạt động tư pháp với mục tiêu đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp tại Việt Nam được thực hiện với mục tiêu hỗ trợ Ban Nội chính Trung ương trong việc tham mưu tiếp tục thực hiện Chiến lược cải cách tư pháp (Nghị quyết 49 và Kết luận 84), đề xuất các khuyến nghị về xây dựng, hoàn thiện và thực thi hiệu quả các Bộ QTĐĐUX nghề nghiệp trong hoạt động tư pháp nhằm đáp ứng các yêu cầu cải cách tư pháp tại Việt Nam. Nghiên cứu đã tiến hành việc rà soát và đánh giá các chính sách, khung pháp lý và thực tiễn triển khai các Bộ QTĐĐUX nghề nghiệp hiện hành trong hoạt động tư pháp tại Việt Nam. Việc rà soát và đánh giá này được đặt trong sự tham chiếu tới các tiêu chuẩn quốc tế về quy tắc đạo đức và ứng xử

⁸ Hiến pháp 2013, Điều 102, Điều 103

⁹ Quyết định số 216-QĐ/TW của Ban Chấp hành Trung ương ngày 02/01/2020 về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của Ban Nội chính Trung ương, Điều 2

nghe nghiệp trong hoạt động tư pháp cùng với việc tham khảo những thực tiễn tốt từ một số quốc gia khác. Báo cáo cũng tìm hiểu những khó khăn, thách thức phát sinh từ quy định và việc thực thi các QTĐĐUX nghề nghiệp trong hoạt động tư pháp; để xác định nguyên nhân và đề xuất giải pháp khắc phục những khó khăn, thách thức nói trên, đồng thời hoàn thiện các quy tắc đạo đức và ứng xử này tại Việt Nam.

Phạm vi nghiên cứu của Báo cáo tập trung vào các Bộ QTĐĐUX nghề nghiệp của 03 (ba) nhóm chủ thể: Thẩm phán (người xét xử), Kiểm sát viên (bên buộc tội, đại diện lợi ích công) và Luật sư (bên gỡ tội, bảo vệ lợi ích người tham gia tố tụng tư pháp theo quy định của pháp luật hoặc hợp đồng). Đây là các nhóm chủ thể thực hiện các chức năng chủ yếu trong hoạt động tư pháp.

1.3. Phương pháp nghiên cứu

Báo cáo sử dụng 02 (hai) phương pháp nghiên cứu chính là nghiên cứu tài liệu và phỏng vấn sâu. Theo đó phương pháp nghiên cứu tài liệu được áp dụng để rà soát và nghiên cứu các nội dung sau:

- Chính sách và khung pháp lý hiện hành của Việt Nam về quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp trong hoạt động tư pháp của Thẩm phán, Kiểm sát viên và Luật sư;

- Tài liệu về quá trình thực thi các Bộ quy tắc, đặc biệt là những khó khăn, vướng mắc trong việc thực thi các Bộ quy tắc;

- Tiêu chuẩn quốc tế về quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp trong hoạt động tư pháp, ví dụ như Bộ Nguyên tắc Bangalore, Hiến chương toàn cầu về Thẩm phán, Bộ quy tắc mẫu về ứng xử của Thẩm phán ASEAN và kinh nghiệm thực thi quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp trong hoạt động tư pháp của một số quốc gia.

Để củng cố cho các nội dung nghiên cứu có được từ quá trình nghiên cứu tài liệu, Nhóm Nghiên cứu đã tiến hành phỏng vấn sâu 02 (hai) nhà nghiên cứu và học giả về hoạt động của lĩnh vực tư pháp và liên chính, 08 (tám) người hoạt động thực tiễn trong hoạt động tư pháp thuộc 03 (ba) nhóm đối tượng nghiên cứu (*Thẩm phán, Kiểm sát viên và Luật sư, Cán bộ của TANDTC, Cán bộ cấp quản lý của VKSNDTC, Cán bộ cấp quản lý của VKSND cấp tỉnh, Ủy ban giám sát đạo đức nghề nghiệp, khen thưởng và kỷ luật của một ĐLS địa phương*). Các cuộc phỏng vấn đã được thực hiện theo nguyên tắc ẩn danh người được phỏng vấn để bảo đảm tính khách quan của Báo cáo.

PHẦN II – KHUNG PHÁP LÝ VÀ THÁCH THỨC TRONG VIỆC THỰC THI CÁC QUY TẮC ĐẠO ĐỨC VÀ ỨNG XỬ TRONG HOẠT ĐỘNG TƯ PHÁP ĐẶT TRONG SỰ THAM CHIẾU TỚI CÁC TIÊU CHUẨN QUỐC TẾ

2.1. Nghiên cứu lý thuyết về các quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp trong hoạt động tư pháp

2.1.1. Sự cần thiết của quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp trong hoạt động tư pháp

Các tư tưởng về xây dựng chuẩn mực đạo đức trong hoạt động của lĩnh vực công nói chung hay đạo đức trong hoạt động của lĩnh vực nghề nghiệp nói riêng đều xác định xây dựng các chuẩn mực đạo đức là góp phần xác lập hệ thống giá trị của xã hội hay của lĩnh vực nghề nghiệp đó¹⁰. Ở Việt Nam, ngay từ những năm đầu xây dựng chính quyền, tư tưởng này đã được Chủ tịch Hồ Chí Minh đã xác định rằng: “*đạo đức là gốc của người cán bộ cách mạng*” và đưa ra những quan điểm tư tưởng về phẩm chất cơ bản của “đạo đức cách mạng” như: “*cần, kiệm, liêm, chính, chí công vô tư*” cũng như “*nhân, nghĩa, trí, dũng, tín*”. Tư tưởng Hồ Chí Minh cũng xác định giá trị đạo đức của người cán bộ hoạt động trong lĩnh vực quản trị công phải bao gồm hai phạm trù “đức” và “tài”. Hai phạm trù này không tách rời nhau¹¹. Tư tưởng này đã xác định các hoạt động “công vụ” cũng được coi là các hoạt động nghề nghiệp. Do đó, người cán bộ thực thi hoạt động công vụ phải bảo đảm những tiêu chí, giá trị đạo đức chung, vừa phải tuân thủ những nguyên tắc trong thi hành công vụ, vừa phải bảo đảm hài hoà giữa hợp hiến, hợp pháp và hợp lý của các hoạt động công vụ¹². Những tư tưởng này đã được luật hoá trong Luật Cán bộ, công chức 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) và các văn bản pháp luật và văn bản của Đảng liên quan đến đạo đức công vụ và hành vi ứng xử nơi công sở¹³.

Trong hoạt động tư pháp với chủ hướng về hệ thống TAND, Hồ Chí Minh đã chỉ ra “*Phụng công, thủ pháp, chí công vô tư*” và “*Gần dân, hiểu dân, giúp dân*,”

¹⁰ Tài liệu bồi dưỡng ngạch chuyên viên ban hành kèm Quyết định số 2721, Chuyên đề 4, mục II.1.b; Liên hợp quốc (United Nations), Tính chuyên nghiệp và đạo đức trong dịch vụ công: Vấn đề và thực tiễn tại một số khu vực (Professionalism and Ethics in the Public Service: Issues and Practices in Selected Regions), các trang 1, 4, 5

¹¹ Quyết định số 2721, Chuyên đề 4, mục I.2

¹² Quyết định số 2721, Chuyên đề 4, mục II.1.a

¹³ Có thể kể đến Luật Phòng, chống tham nhũng 2018 và Nghị quyết trung ương lần thứ 4 Khoá XI của Ban Chấp hành trung ương.

học dân” là những giá trị cần thiết cho phẩm chất đạo đức của cán bộ Tòa án¹⁴. Tư tưởng này đã được vận dụng xuyên suốt trong quá trình xây dựng và phát triển các Tòa án Việt Nam và là chủ đạo trong Bộ Quy tắc đạo đức và ứng xử của Thẩm phán Việt Nam¹⁵. Đối với ngành KSND, Chủ tịch Hồ Chí Minh cho rằng “*Công minh, chính trực, khách quan, thận trọng, khiêm tốn*” là những phẩm chất cần thiết đối với kiểm sát viên¹⁶. Tư tưởng này được cụ thể hoá trong 02 (hai) QTUX ngành KSND.

Như đã nêu, Nghị quyết 49 có đặt ra phương hướng “*nâng cao và cụ thể hoá tiêu chuẩn về chính trị, phẩm chất, đạo đức, chuyên môn nghiệp vụ và kinh nghiệm, kiến thức xã hội đối với từng loại cán bộ*”¹⁷ và Kết luận 84 cũng đặt ra phương hướng về việc xây dựng đội ngũ cán bộ tư pháp thực sự liêm chính, công tâm, chuyên nghiệp, có bản lĩnh chính trị, giỏi về nghiệp vụ, tinh thông về pháp luật, nắm vững chủ trương, chính sách của Đảng, đủ phẩm chất, năng lực, uy tín đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ trong tình hình mới¹⁸. Cùng với yêu cầu về “*tiếp thu có chọn lọc những kinh nghiệm của nước ngoài phù hợp với hoàn cảnh nước ta và yêu cầu chủ động hội nhập quốc tế; đáp ứng được xu thế phát triển của xã hội trong tương lai*”¹⁹, những phương hướng và yêu cầu cụ thể này tạo điều kiện cho việc nghiên cứu các tư tưởng, chính sách, quy phạm, thực tiễn trong nước và những kiến thức, kinh nghiệm nước ngoài để xây dựng các tiêu chuẩn, các QTĐĐUX cho các chức danh tư pháp tại Việt Nam.

Nghiên cứu các tài liệu liên quan đến các QTĐĐUX trong hoạt động tư pháp một số quốc gia và Việt Nam cho thấy có 03 (ba) loại hình QTĐĐUX tiêu biểu²⁰,

¹⁴ Trong thư gửi Hội nghị Tư pháp toàn quốc (tháng 2-1948), Chủ tịch Hồ Chí Minh viết: “... Các bạn là những người phụ trách thi hành pháp luật. Lễ tất nhiên các bạn cần phải nêu cao cái gương Phụng công thủ pháp, chí công vô tư cho nhân dân noi theo...” (Những lời kêu gọi của Hồ Chủ tịch – Tập I NXB Sự thật, 1958, trang 235)

¹⁵ Bộ Quy tắc đạo đức và ứng xử của Thẩm phán ban kèm theo Quyết định số 87/QĐ-HĐTC ngày 04/07/2018, Lời nói đầu.

¹⁶ VKSNDTC, Hướng dẫn của VKSNDTC về Tổng kết công tác thi đua, khen thưởng và xét đề nghị khen thưởng năm 2019, Mục I.2.1.

¹⁷ Nghị quyết 49, Mục II.1.3

¹⁸ Kết luận 84, Mục 2.4

¹⁹ Nghị quyết 49, Mục I.2.4

²⁰ Ví dụ, một số loại hình tiêu biểu được thể hiện như các nguyên tắc trong tài liệu tham khảo dưới đây:

- James J. Alfani, Steven Lubet, Jeffrey M. (2013), *Đạo đức và Ứng xử ngành Tư pháp (Judicial Conduct and Ethics)* – Bản thứ năm, Chương 1, mục §1.01
- Truy cập đường link https://www.unodc.org/documents/ji/training/self_directed_ebook2.pdf vào ngày 12/03/2020
- Truy cập đường link https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/A62EBC0F-D534-438F-A128-D3AC4CFDD644/140141/ICCBD020I05_En.pdf vào ngày 12/03/2020
- Truy cập đường link
- https://www.americanbar.org/groups/professional_responsibility/publications/model_code_of_judicial_conduct/ vào ngày 12/03/2020

bao gồm (i) “quy tắc điều chỉnh hành vi ứng xử” (code of conduct) và “quy tắc hình thành các phẩm chất đạo đức” (code of ethics) nói chung; (ii) “quy tắc điều chỉnh hành vi ứng xử nghề nghiệp” (code of conduct for professionals) và “quy tắc đạo đức nghề nghiệp” (code of ethics for professionals); (iii) quy tắc đạo đức, ứng xử công vụ (trong lĩnh vực quản trị công), để xác định nội hàm của thuật ngữ QTĐDUX trong hoạt động tư pháp. Cụ thể như sau:

Thứ nhất, “QTUX” và “QTĐĐ” khá phổ biến trong các tài liệu nói về đạo đức (ethical document). 02 (hai) loại hình có nhiều điểm giống nhau²¹ nhưng cũng có khác biệt như²²:

- QTUX là một công cụ điển hình của cách tiếp cận quản lý toàn diện *dựa trên quy tắc (rule-based approach)*. Theo đó, QTUX sẽ mô tả, cụ thể và rõ ràng nhất có thể, hành vi nào được kỳ vọng thực hiện. QTUX cũng sẽ thiết lập các trình tự nghiêm ngặt để thực thi quy tắc thông qua giám sát có hệ thống và chế tài người vi phạm.

- QTĐĐ bắt nguồn từ cách tiếp cận *dựa trên các phẩm chất (value-based approach)*. Loại quy tắc này tập trung vào các phẩm chất mang tính khái quát thay vì các hướng dẫn cụ thể cho hành vi. Loại quy tắc này cung cấp cho các thành viên của mình một khung khái quát xác định các phẩm chất chung và cung cấp hỗ trợ, đào tạo và huấn luyện cho việc áp dụng các giá trị này hàng ngày trong các tình huống thực tế.

Như vậy, có thể nhận thấy rằng trong khi QTĐĐ là những tài liệu mang tính định hướng với những quy định về phẩm chất (value) khái quát cần có, thì QTUX “*rõ ràng và thiết thực hơn [bằng cách] quy định những mệnh lệnh và tiêu chuẩn hành vi được đảm bảo tính thực thi nhờ quy định về chế tài*”²³.

Thứ hai, đối với QTUX nghề nghiệp và QTĐĐ nghề nghiệp²⁴, rà soát các tài liệu nghiên cứu quốc tế cho thấy:

-
- Truy cập đường link https://www.jud.ct.gov/Publications/PracticeBook/Judicial_Conduct.pdf vào ngày 12/03/2020
 - Truy cập đường link <http://legisquebec.gouv.qc.ca/en/ShowDoc/cr/T-16,%20r.%201/> vào ngày 12/03/2020

²¹ Riccardo Pelizzo, Frederick Stapenhurst (2011), *Tham nhũng và lập pháp (Corruption and Legislatures)*, trang 75

²² Ban quản lý Quản trị công và phát triển các vùng lãnh thổ thuộc Ủy ban Quản trị công (2009), *Hướng tới một khung pháp lý liêm chính vững chắc: Công cụ, quy trình, cấu trúc và điều kiện thực hiện (Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation)*, trang 34

²³ Willa Bruce (1996), *Quy tắc đạo đức và quy tắc ứng xử: Đóng góp nhận thức vào việc thực hành đạo đức trong chính quyền địa phương (Codes of Ethics and Codes of Conducts: Perceived Contribution to the Practice of Ethics in Local Government)*, Liêm chính công - Ấn phẩm hàng năm (Public Integrity Annual) số 17, trang 24

²⁴ Anca C. Yallop (2012), *Việc áp dụng và tính hiệu quả của các quy tắc đạo đức – Rà soát tài liệu (The Use and Effectiveness of Codes of Ethics – A Literature Review)*, trang 505. Truy cập đường

- QTUX nghề nghiệp “*quy định những tiêu chuẩn về hành vi bằng cách quy định những hành vi được kỳ vọng hoặc bị nghiêm cấm thực hiện dành cho các thành viên hoặc người có nguyện vọng trở thành thành viên của một tổ chức nghề nghiệp/hội*”²⁵;

- QTĐĐ nghề nghiệp là một “*tuyên bố nguyên tắc mô tả hành vi ứng xử nghề nghiệp kiểu mẫu và hướng dẫn các cá nhân giải quyết các vấn đề đạo đức*”²⁶. Có tác giả khác mô tả một QTĐĐ nghề nghiệp “*vừa là nền tảng vừa là kim chỉ nam cho hành vi ứng xử nghề nghiệp trong những tình huống thuộc khoảng mờ về mặt đạo đức*”²⁷.

Thứ ba, liên quan tới QTUX, QTĐĐ trong lĩnh vực quản trị công, việc xây dựng và áp dụng các bộ QTUX, QTĐĐ trong lĩnh vực quản trị công đã và đang là một biện pháp được nhiều quốc gia trên thế giới sử dụng trong những năm gần đây nhằm định hướng hành vi của nhân viên công vụ và phòng chống tham nhũng²⁸. Hầu hết các chính phủ hiện nay đều đang áp dụng mô hình kết hợp (hybrid model) giữa QTUX và QTĐĐ²⁹. Tổ chức Minh bạch Quốc tế (Transparency International), một tổ chức quốc tế có nhiều hoạt động về phòng chống tham nhũng trên toàn cầu³⁰, cũng cho rằng QTUX là “*tuyên bố các nguyên tắc và phẩm chất tạo dựng thành những kỳ vọng và tiêu chuẩn về cách một tổ chức, cơ quan chính phủ, công ty, nhóm liên kết hoặc cá nhân sẽ hành xử, bao gồm các mức độ tuân thủ tối thiểu*

link[https://www.academia.edu/29196268/The Use and Effectiveness of Codes of Ethics A Literature Review](https://www.academia.edu/29196268/The_Use_and_Effectiveness_of_Codes_of_Ethics_A_Literature_Review)
vào ngày 12/03/2020

²⁵ Robert W. Kolb (2008), *Bách khoa toàn thư về Đạo đức và xã hội kinh doanh (Encyclopedia of Business Ethics and Society)*, tập 1, trang 329

²⁶ Grundstein-Amado, R., (2001), *Chiến lược xây dựng và thực hiện các quy tắc đạo đức trong các tổ chức dịch vụ công (A strategy for formulation and implementation of codes of ethics in public service organizations)*, *Tạp chí quốc tế về hành chính (International Journal of Public Administration)*, 24 (5), trang 462

²⁷ Frankel, M.S., (1989), *Quy tắc nghề nghiệp: Tại sao, như thế nào và với tác động gì (Professional codes: Why, how, and with what impact?)*, *Tạp chí đạo đức kinh doanh (Journal of Business Ethics)*, 8(2), trang 109

²⁸ OECD (2013), *Đánh giá liên chính tại Italy của OECD: Củng cố tính toàn vẹn của khu vực công, khôi phục niềm tin hướng tới tăng trưởng bền vững, Đánh giá quản trị công của OECD (OECD Integrity Review of Italy: Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth, OECD Public Governance Reviews)*, trang 64; Ngân hàng Phát triển Châu Á/OECD (2006), *Chính sách chống tham nhũng ở châu Á và Thái Bình Dương: Tiến bộ trong cải cách pháp lý và thể chế ở 25 quốc gia (Anti-Corruption Policy in Asia and Pacific: Progress in Legal and Institutional Reform in 25 Countries)*, trang 24-25; E-Kojo Sakyi và Justice Nyigmah Bawole (2009), *Những thách thức trong việc thực thi các bộ quy tắc ứng xử tại khu vực công ở các nước Tây Phi nổi tiếng Anh: Quan điểm từ các nhà quản trị công, Tạp chí hành chính công và nghiên cứu chính sách, số 1 (4) tháng 8 năm 2009 (Challenges in implementing code of conduct within the public sector in Anglophone West African countries: Perspectives from public managers, Journal of public administration and policy research Vol. 1(4) August)*, trang 68

²⁹ Stuart C. Gilman, Ph.D. (2005), *Quy tắc đạo đức và quy tắc ứng xử trong thúc đẩy một dịch vụ công có đạo đức và chuyên nghiệp: Thành tựu và Bài học so sánh (Ethics codes and codes of conduct as tools for promoting an ethical and professional public service: Comparative Successes and Lessons)*, trang 19-20. Truy cập đường link <https://www.oecd.org/mena/governance/35521418.pdf> vào ngày 12/03/2020

³⁰ International Transparency, *Sứ mệnh, Tầm nhìn, Giá trị (Mission, Vision, Values)*, https://www.transparency.org/whoweare/organisation/mission_vision_and_values/0

và hình thức kỷ luật đối với tổ chức, nhân viên và tình nguyện viên”³¹. Nhận định này cho thấy QTUX bao gồm cả các phẩm chất và những tiêu chuẩn về cách hành xử, đồng nghĩa với việc mang theo cả đặc điểm của QTUX và QTĐĐ như đã phân tích ở trên. Dường như, các QTĐĐUX ở Việt Nam cũng có cách tiếp cận tương tự. Việc xây dựng một bộ quy tắc kết hợp như trên sẽ vừa đảm bảo sự nhất quán trong cấu trúc (từ phẩm chất khái quát đi đến tiêu chuẩn hành vi cụ thể) cũng như đảm bảo khả năng thực thi của quy tắc (bao gồm có cơ chế giám sát thi hành và chế tài xử lý kỷ luật).

Ở Việt Nam, QTĐĐUX của cán bộ, công chức và viên chức cũng như một số ngành nghề, lĩnh vực được luật hoá để buộc công chức phải tuân thủ theo, ví dụ như: Luật Cán bộ, công chức 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), Luật Viên chức 2010 và Luật Phòng, chống tham nhũng 2018 với những quy định về phạm trù đạo đức cho đến hành vi ứng xử cụ thể, như văn hoá công sở, yêu cầu về trang phục, giao tiếp và ứng xử, chuẩn mực đạo đức theo ngành, lĩnh vực³²... Điều này cũng phù hợp với quy định của Công ước của Liên hợp quốc về chống tham nhũng mà Việt Nam là thành viên. Điều 8 của Công ước xác định nhằm đấu tranh chống tham nhũng, mỗi quốc gia thành viên sẽ thúc đẩy, cùng những tiêu chuẩn khác, sự liêm chính, trung thực và trách nhiệm trong đội ngũ công chức nước mình trên cơ sở phù hợp với các nguyên tắc cơ bản của hệ thống pháp luật của mình.

Đối với khu vực ngoài nhà nước (như doanh nghiệp, luật sư...), QTĐĐUX nghề nghiệp hay QTĐĐ kinh doanh được định nghĩa tại Luật Phòng, chống tham nhũng 2018 là *“chuẩn mực ứng xử phù hợp với đặc thù chuyên môn, nghề nghiệp của người hành nghề, người hoạt động kinh doanh nhằm bảo đảm liêm chính trong hành nghề, kinh doanh”*³³. Hoặc đối với hoạt động nghề nghiệp có bao gồm người làm trong khu vực nhà nước lẫn người làm trong khu vực tư nhân, như công

³¹ International Transparency, *Hướng dẫn giải thích thuật ngữ về phòng, chống tham nhũng (The Anti - corruption Plain Language Guide)*, trang 8. Truy cập đường link

https://www.transparency.org/whatwedo/publication/the_anti_corruption_plain_language_guide vào ngày 12/03/2020

³² Luật Cán bộ, Công chức 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), Điều 15 đến Điều 20; Luật Viên chức 2010, Điều 3; Luật Phòng, chống tham nhũng 2018, Điều 20; Quy chế văn hoá công sở ban hành theo Quyết định 129/2007/QĐ-TTg, Điều 5, Điều 8 đến Điều 11. Ví dụ:

- Quy tắc ứng xử: Quy tắc ứng xử của Công an nhân dân, QTUX của Kiểm sát viên khi thực hành quyền công tố, kiểm sát hoạt động tư pháp tại phiên tòa, phiên họp của Tòa án, Quy tắc ứng xử của công chức, viên chức, người lao động làm việc tại các cơ sở y tế...

- Chuẩn mực đạo đức: Chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp của cán bộ, công chức, viên chức ngành tư pháp, Chuẩn mực đạo đức của cán bộ, Đảng viên, công chức, viên chức ngành thanh tra, Chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp của cán bộ, công chức, viên chức, người lao động ngành tài nguyên và môi trường...

- QTĐĐ hành nghề Công chứng ban hành theo Thông tư 11/2012/TT-BTP của Bộ trưởng Bộ Tư pháp

³³ Luật Phòng, chống tham nhũng 2018, Điều 78, khoản 1

chứng thì QTĐĐ hành nghề công chứng được xác định là “*quy định [về] các chuẩn mực đạo đức, hành vi ứng xử của công chứng viên trong hành nghề công chứng, là cơ sở để công chứng viên tự giác rèn luyện, tu dưỡng đạo đức trong hành nghề và trong đời sống xã hội nhằm nâng cao trách nhiệm nghề nghiệp của công chứng viên, nâng cao uy tín của công chứng viên, góp phần tôn vinh nghề công chứng trong xã hội*”³⁴.

Song song với các QTĐĐUX được luật hoá, các cán bộ, công chức, viên chức làm việc trong khu vực công hoặc khu vực tư là Đảng viên thì còn phải tuân thủ các quy định về phẩm chất đạo đức và hành vi ứng xử của Đảng viên do Ban Chấp hành trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam hay Bộ Chính trị ban hành qua từng thời kỳ. Từ năm 2011 tới nay, Đảng Cộng sản Việt Nam đã ban hành 04 (bốn) quy định quan trọng về đạo đức cán bộ, Đảng viên, bao gồm: Quy định số 47-QĐ/TW ngày 01/11/2011 của Ban Chấp hành Trung ương về những điều Đảng viên không được làm; Quy định số 101-QĐ/TW ngày 07/06/2012 của Ban Bí thư về trách nhiệm nêu gương của cán bộ, Đảng viên, nhất là lãnh đạo chủ chốt các cấp; Quy định số 55-QĐ/TW ngày 19/12/2016 của Bộ Chính trị về một số việc cần làm ngay để tăng cường vai trò nêu gương của cán bộ, Đảng viên và Quy định số 08-QĐ/TW ngày 25/10/2018 của Ban Chấp hành Trung ương về trách nhiệm nêu gương của cán bộ, Đảng viên. Mặc dù phẩm chất đạo đức và hành vi ứng xử của Đảng viên là thuộc phạm trù chính trị nhưng rõ ràng có ảnh hưởng trực tiếp tới đạo đức công vụ và đạo đức nghề nghiệp trong khu vực công³⁵, trong đó có lĩnh vực tư pháp³⁶. Có thể nói rằng đạo đức Đảng viên và đạo đức công vụ là không thể tách rời và các yêu cầu đối với Đảng viên, cán bộ công chức nhằm bảo đảm phẩm chất đạo đức và trách nhiệm nghề nghiệp trong mối quan hệ với trách nhiệm “*gìn giữ phẩm chất chính trị, đạo đức cách mạng, tính tiên phong gương mẫu của Đảng viên*”³⁷. Bảo đảm thực thi các quy định của Đảng về phẩm chất đạo đức và những điều Đảng viên không được làm thì cán bộ công chức sẽ nâng cao được chất lượng của hoạt động tư pháp và củng cố tính độc lập của Thẩm phán, Kiểm sát viên, các cán bộ tư pháp cũng như luật sư.

Tóm lại, các định nghĩa về QTUX hay QTĐĐ trên thực tế rất đa dạng và có nhiều cách tiếp cận dựa trên những loại hình đã liệt kê. Trên cơ sở phân tích, so

³⁴ QTĐĐ hành nghề Công chứng (ban hành theo Thông tư 11/2012/TT-BTP), Lời mở đầu. Định nghĩa này cũng tương tự với định nghĩa về QTĐĐ nghề nghiệp Đấu giá viên (ban hành theo Thông tư 14/2018/TT-BTP).

³⁵ Quyết định số 2721, Mục II.2.b

³⁶ Penelope (Pip) Nicholson và Nguyễn Hưng Quang, *Hệ thống tư pháp Việt Nam: Tính chính trị trong việc bổ nhiệm và Thăng tiến (The Vietnamese Judiciary: the politics of appointment and promotion)*, Đại học Washington, Số 1 - Quyển 14, 2005.

³⁷ Quy định số 47-QĐ/TW, Lời nói đầu.

sánh một số cách tiếp cận về QTUX, QTĐĐ, QTĐĐUX nghề nghiệp, QTĐĐUX trong lĩnh vực quản trị công, Nghiên cứu nhận thức tóm lược về QTĐĐUX trong hoạt động tư pháp là “*những nguyên tắc đạo đức và chuẩn mực hành vi cụ thể do các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền luật định trong hoạt động tư pháp ban hành nhằm bảo đảm tính liêm chính, trách nhiệm, đạo đức của cá nhân, tổ chức tham gia hoạt động trong hoạt động tư pháp và hỗ trợ tư pháp, bao gồm các biện pháp bảo đảm thi hành các nguyên tắc và chuẩn mực*”.

2.1.2. Vai trò và chức năng của quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp trong hoạt động tư pháp

Như đã đề cập tại phần phân tích phía trên, QTĐĐ, QTUX hay QTĐĐUX (bao gồm cả trong hoạt động tư pháp) đều có chung mục đích là điều chỉnh hành vi của nhóm đối tượng tuân thủ QTĐĐUX để xây dựng và duy trì các giá trị về mặt đạo đức. Các nghiên cứu về vai trò và chức năng của QTĐĐUX nói chung cũng thường tập trung vào việc đánh giá mức độ ảnh hưởng của QTĐĐUX lên hành vi của các đối tượng tuân thủ³⁸. Thông thường, QTĐĐUX sẽ điều chỉnh hành vi theo 02 (hai) hướng, bao gồm: (i) định hướng hành vi theo những tiêu chuẩn nhất định và (ii) dự đoán và ngăn chặn một số loại hành vi lệch chuẩn, cụ thể như sau:

Thứ nhất, đối với vai trò định hướng hành vi theo những tiêu chuẩn nhất định: vai trò này thường được thể hiện qua việc quy định những nguyên tắc, phẩm chất, tiêu chuẩn cũng như những hành vi được khuyến khích và hành vi bắt buộc phải thực hiện mà cơ quan, tổ chức ban hành mong muốn nhóm đối tượng áp dụng của QTĐĐUX tuân thủ. Thông thường, những nguyên tắc, phẩm chất, tiêu chuẩn, hành vi được khuyến khích hay bắt buộc tuân thủ cũng sẽ phản ánh mục tiêu và nhiệm vụ của đối tượng tuân thủ đã được xác định một cách có hệ thống và xuyên suốt trong một thời kỳ cụ thể.

Quá trình nghiên cứu các tài liệu liên quan đến QTĐĐ, QTUX hay QTĐĐUX cho thấy ý thức của nhóm đối tượng tuân thủ đóng vai trò rất lớn trong việc thực hiện quy tắc. Để thực thi tốt, kinh nghiệm quốc tế cho thấy cơ chế khuyến khích, hướng dẫn để nâng cao ý thức tuân thủ được thể hiện thông qua các cơ chế khen thưởng, chế tài, giáo dục và đào tạo về QTĐĐ, QTUX hay QTĐĐUX³⁹ và hướng dẫn xử lý các tình huống khó khăn hoặc không rõ ràng⁴⁰. Qua trao đổi và nghiên

³⁸ Stuart C. Gilman, Ph.D. (2005), Sđd, trang 6

³⁹ Liên hợp quốc (United Nations), Sđd, trang 12

⁴⁰ UNODC (2007), Bản bình luận về Bộ Nguyên tắc Bangalore (Commentary on The Bangalore Principles of Judicial Conduct), trang 9 – 21. Truy cập đường link

cứu thực tiễn cho thấy, Việt Nam còn có các hoạt động về phổ biến, tuyên truyền, giáo dục pháp luật (trong đó có QTĐĐ, QTUX hay QTĐĐUX là quy phạm pháp luật) và hoạt động bồi dưỡng đạo đức Đảng viên⁴¹.

Thứ hai, đối với vai trò dự đoán và ngăn chặn một số loại hành vi lệch chuẩn, ví dụ như những hành vi dẫn đến một số tình huống như xung đột lợi ích, hối lộ và những hành vi không phù hợp khác⁴², những hành vi này được ngăn chặn bằng những quy định cụ thể về việc không được phép thực hiện những hành vi kể trên. Do đó, một số quốc gia đã luật hoá nhiều QTĐĐUX, đặc biệt là trong lĩnh vực quản trị công để hình thành được ý thức tuân thủ tốt, trong đó có Việt Nam⁴³. Việc luật hoá các QTĐĐUX đã giúp cho việc bảo đảm tuân thủ được tốt hơn. Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền hay cơ quan, tổ chức ban hành quy tắc đều có thể coi đây là một căn cứ để xem xét, đánh giá hoặc xử lý kỷ luật nhằm hạn chế các hành vi lệch chuẩn của đối tượng áp dụng⁴⁴.

QTĐĐUX trong hoạt động tư pháp cũng có vai trò, chức năng tương tự như QTĐĐUX nói chung. Tuy nhiên, với đặc thù về đối tượng áp dụng (là các chức danh tư pháp và hỗ trợ tư pháp), QTĐĐUX trong hoạt động tư pháp có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong việc bảo đảm cho các hoạt động tư pháp được thực hiện hiệu quả, bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân; góp phần xây dựng nền tư pháp trong sạch, vững mạnh, dân chủ, nghiêm minh, đặc biệt trong bối cảnh cải cách tư pháp và xây dựng nhà nước pháp quyền. Các Bộ QTĐĐUX của Thẩm phán, Kiểm sát viên và Luật sư của Việt Nam hiện nay là có tính định hướng rất cao (chủ yếu là bắt buộc áp dụng) và có cơ chế giám sát, theo dõi thực thi mạnh mẽ, đặc biệt là các QTĐĐUX của Thẩm phán và Kiểm sát viên (xem phân tích cụ thể dưới đây) nhằm giúp cho các chức danh tư pháp này đạt được sự công bằng, liêm khiết, trong sạch; phụng công thủ pháp chí công vô tư⁴⁵.

https://www.unodc.org/documents/nigeria/publications/Otherpublications/Commentry_on_the_Bangalore_principles_of_Judicial_Conduct.pdf vào ngày 12/03/2020

Hiệp hội Luật sư Hoa Kỳ (American Bar Association), Giải thích, hướng dẫn các quy định trong Những Nguyên tắc mẫu về ứng xử nghề nghiệp (Model Rules of Professional Conduct). Truy cập đường link https://www.americanbar.org/groups/professional_responsibility/publications/model_rules_of_professional_conduct/model_rules_of_professional_conduct_table_of_contents/ vào ngày 12/03/2020

UNOCD, *Hướng dẫn tăng cường năng lực và liêm chính tư pháp* - nội dung về “Xây dựng và đào tạo cho nhân viên toà án Phi-líp-pin”, 2011, trang 32 và 33

⁴¹ Quyết định số 2721, Mục II.1.b, Mục III

⁴² Stuart C. Gilman, Ph.D. (2005), Sđd, trang 16

⁴³ Quyết định số 2721, Mục II.1.c

⁴⁴ Liên hợp quốc (United Nations), Sđd, trang 6

⁴⁵ Thư gửi Hội nghị Tư pháp toàn quốc (tháng 2-1948), Sđd, trang 235

Tiểu kết 1:

- Chuẩn mực đạo đức trong lĩnh vực công nói chung hay đạo đức trong hoạt động của lĩnh vực nghề nghiệp nói riêng đều góp phần xác lập hệ thống giá trị của xã hội hay của lĩnh vực nghề nghiệp đó.

- Các mô hình về QTUX hay QTĐĐ trên thực tế rất đa dạng. Có 03 (ba) nhóm phân loại tiêu biểu: (i) “quy tắc ứng xử” và “quy tắc đạo đức”; (ii) “quy tắc ứng xử nghề nghiệp” và “quy tắc đạo đức nghề nghiệp”; (iii) quy tắc đạo đức, ứng xử trong lĩnh vực quản trị công. Theo chúng tôi, việc kết hợp quy tắc đạo đức và quy tắc ứng xử trong Bộ quy tắc đạo đức và ứng xử là hợp lý nhất bảo đảm cho cơ chế thực thi và giám sát hiệu quả.

- QTĐĐUX trong hoạt động tư pháp có thể được hiểu là *“những nguyên tắc đạo đức và chuẩn mực hành vi cụ thể do các cơ quan có thẩm quyền trong hoạt động tư pháp ban hành nhằm bảo đảm tính liêm chính, trách nhiệm, đạo đức của cá nhân, tổ chức tham gia hoạt động trong hoạt động tư pháp và hỗ trợ tư pháp, bao gồm các biện pháp bảo đảm thi hành các nguyên tắc và chuẩn mực”*.

- QTĐĐ, QTUX hay QTĐĐUX có vai trò định hướng hành vi theo những tiêu chuẩn nhất định, dự đoán và ngăn chặn một số loại hành vi lệch chuẩn. Các Bộ QTĐĐUX của Thẩm phán, Kiểm sát viên và Luật sư của Việt Nam hiện nay là có tính định hướng rất cao (chủ yếu là bắt buộc áp dụng) và có cơ chế giám sát, theo dõi thực thi mạnh mẽ, đặc biệt là các QTĐĐUX của Thẩm phán và Kiểm sát viên.

- Đối tượng áp dụng của QTĐĐUX trong hoạt động tư pháp là các chức danh tư pháp và hỗ trợ tư pháp nên QTĐĐUX trong hoạt động tư pháp có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong việc bảo đảm cho các hoạt động tư pháp được thực hiện hiệu quả, góp phần bảo vệ công lý, quyền con người, quyền công dân, và xây dựng nền tư pháp trong sạch, vững mạnh. Do đó, xây dựng QTĐĐUX cho các chức danh tư pháp và hỗ trợ tư pháp có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong bối cảnh Việt Nam đang tiến hành cải cách tư pháp và xây dựng nhà nước pháp quyền.

- Ở Việt Nam, các cán bộ, công chức ngành tư pháp (bao gồm Thẩm phán, Kiểm sát viên) nói riêng và cán bộ, công chức nói chung là Đảng viên phải thi hành 02 (hai) hệ thống QTĐĐUX, đó là hệ thống QTĐĐUX được luật hoá và hệ thống các quy định, quy tắc đối với phẩm chất đạo đức và hành vi ứng xử của Đảng viên. 02 (hai) hệ thống này không tách rời nhau. Hai hệ thống này hiện tại đang góp phần nâng cao chất lượng của hoạt động tư pháp và bảo đảm tốt hơn tính độc lập của Thẩm phán, Kiểm sát viên, cán bộ tư pháp khác và luật sư trong các hoạt động nghề nghiệp.

2.2. Chính sách và khung pháp lý hiện hành của Việt Nam về quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp trong hoạt động tư pháp

2.2.1. Chính sách và khung pháp lý hiện hành của Việt Nam về quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp của Thẩm phán

a. Nội dung của các quy tắc

Phẩm chất đạo đức của Thẩm phán được yêu cầu trong nhiều văn bản quy phạm về hoạt động của Tòa án và Thẩm phán, như Luật Tổ chức Tòa án nhân dân và Pháp lệnh Thẩm phán và Hội thẩm TAND qua các thời kỳ. Năm 2008, TANDTC đã ban hành QTUX ngành TAND 2008 kèm theo Quyết định số 1253/2008/QĐ-TANDTC, thực hiện theo tinh thần Nghị quyết 49. Đối tượng điều chỉnh của QTUX này là cán bộ, công chức hệ thống TAND nói chung. Văn bản này cụ thể hoá các quy tắc ứng xử của cán bộ, công chức hệ thống TAND (như trong giải quyết, xét xử vụ án; tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo; trong cơ quan; tại nơi cư trú; với cơ quan thông tin báo chí...) mà các văn bản pháp luật đã yêu cầu⁴⁶.

Luật Tổ chức toà án nhân dân 2014 yêu cầu Thẩm phán phải “*Độc lập, vô tư, khách quan, bảo vệ công lý trong xét xử; chấp hành quy tắc ứng xử, đạo đức nghề nghiệp Thẩm phán, giữ gìn uy tín của Tòa án*”⁴⁷. Vấn đề này đòi hỏi cần phải có một văn bản mang tính thực tiễn cao và cụ thể về quy tắc đạo đức và chuẩn mực ứng xử cho Thẩm phán, để tiếp tục thực hiện chủ trương cải cách tư pháp của Nghị quyết 49, cụ thể hoá Nghị quyết Trung ương 4 khóa XII của Đảng⁴⁸ và Nghị quyết số 02-NQ/BCS ngày 14/05/2018 của Ban cán sự Đảng TANDTC về tăng cường lãnh đạo, chỉ đạo công tác tổ chức, cán bộ⁴⁹. Với tinh thần trên, năm 2018, Hội đồng tuyển chọn, giám sát Thẩm phán quốc gia đã ban hành Bộ QTĐĐUX Thẩm phán 2018.

Khác với QTUX ngành TAND 2008, đối tượng điều chỉnh của Bộ QTĐĐUX Thẩm phán 2018 chỉ bao gồm Thẩm phán, cụ thể là Thẩm phán công tác tại

⁴⁶ Penelope (Pip) Nicholson và Nguyễn Hưng Quang, *Hệ thống tư pháp Việt Nam: Tính chính trị trong việc bổ nhiệm và Thăng tiến (The Vietnamese Judiciary: the politics of appointment and promotion)*, Đại học Washington, Số 1 - Quyển 14, 2005.

⁴⁷ Luật Tổ chức toà án nhân dân 2014, Điều 76, khoản 3

⁴⁸ Báo cáo tóm tắt công tác Tòa án từ đầu nhiệm kỳ đến nay và năm 2018; và nhiệm vụ trọng tâm thời gian tới, Công thông tin điện tử TANDTC, 14/01/2019. Truy cập đường link

<https://www.toaan.gov.vn/webcenter/portal/tatc/chi-tiet-chi-dao-dieu-hanh?dDocName=TAND058690> vào ngày 12/03/2020

⁴⁹ Chánh án TANDTC Nguyễn Hoà Bình, *Xây dựng Quy tắc đạo đức Thẩm phán, tăng cường liêm chính tư pháp*, Trang thông tin điện tử Chánh án TANDTC, 21/10/2018. Truy cập đường link

<https://www.toaan.gov.vn/webcenter/portal/ca/chi-tiet?dDocName=TAND047393> vào ngày 12/03/2020

TAND, Toà án quân sự các cấp, đồng thời khuyến khích áp dụng đối với các Thẩm phán đã nghỉ hưu hoặc chuyển công tác khác⁵⁰. Bộ QTĐĐUX Thẩm phán 2018 bao gồm các nội dung: (i) đặt ra các chuẩn mực đạo đức của Thẩm phán (như tính độc lập, liêm chính, vô tư...) và (ii) hướng dẫn về quy tắc ứng xử trong các hoạt động cụ thể của Thẩm phán (như ứng xử khi thực hiện nhiệm vụ, ứng xử tại cơ quan hoặc ứng xử với cơ quan thông tấn, báo chí...). Nội dung (ii) về hướng dẫn QTUX đối với Thẩm phán có nội dung khá giống với các quy tắc được quy định tại QTUX ngành TAND 2008.

Bộ QTĐĐUX Thẩm phán 2018 không chỉ dựa trên các yêu cầu của Luật Tổ chức toà án nhân dân 2014 mà còn căn cứ trên cơ sở các văn bản pháp luật về tố tụng (Bộ luật Tố tụng Dân sự 2015, Bộ luật Tố tụng Hình sự 2015 và Luật Tố tụng Hành chính 2015) và các văn bản khác như: Luật Phòng, chống tham nhũng 2018; Luật Cán bộ, công chức 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2019); Chỉ thị 05/2008/CT-TTg về nâng cao hiệu quả sử dụng thời giờ làm việc của cán bộ, công chức, viên chức nhà nước; Quy chế văn hoá công sở tại các cơ quan hành chính nhà nước ban hành theo Quyết định số 129/2007/QĐ-TTg ngày 02/08/2007 của Thủ tướng Chính phủ và các văn bản của Đảng về đạo đức, lối sống của cán bộ, công chức.

b. Cơ chế giải thích

Bộ QTĐĐUX Thẩm phán 2018 chỉ tập hợp các quy tắc mà không có các văn bản chính thức giải thích quy tắc. Việc phổ biến, bình luận, giải thích quy tắc trong Bộ QTĐĐUX Thẩm phán 2018 được các chuyên gia thực hiện, đăng tải trong Tạp chí Toà án nhân dân⁵¹ và được thực hiện thông qua chương trình đào tạo, tập huấn của hệ thống TAND cũng như hoạt động triển khai công tác, trao đổi nghiệp vụ liên quan đến công tác thi đua, khen thưởng hàng năm của các Toà án.

c. Cơ chế bảo đảm thi hành

- Cơ chế giám sát thực thi

Việc giám sát thực thi các chuẩn mực đạo đức và QTUX của Thẩm phán do Hội đồng tuyển chọn, giám sát Thẩm phán quốc gia⁵². Hội đồng tuyển chọn, giám sát Thẩm phán quốc gia sẽ quyết định chương trình giám sát định kỳ hàng quý, hàng năm, giám sát đột xuất theo đề nghị của thành viên Hội đồng hoặc theo yêu cầu của cơ quan, người có thẩm quyền. Các hoạt động giám sát bao gồm: (i) xem xét báo cáo của Thẩm phán; (ii) xem xét báo cáo của Chánh án TAND nơi Thẩm

⁵⁰ Bộ QTĐĐUX Thẩm phán 2018, Điều 1.2

⁵¹ Tạp chí Toà án nhân dân, Số Chuyên đề Bộ quy tắc đạo đức và ứng xử của Thẩm phán, Tháng 9 – 2018.

⁵² Luật TCTAND 2014, Điều 70 và Điều 71, khoản 3; Nghị quyết 929, Điều 20, khoản 2

phán công tác; (iii) yêu cầu người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo đối với Thẩm phán cung cấp tài liệu về việc giải quyết khiếu nại, tố cáo và (iv) tổ chức Đoàn giám sát⁵³. Kết quả hoạt động giám sát của Hội đồng sẽ tiếp tục được báo cáo lên Quốc hội, Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội qua cơ chế báo cáo hàng năm và báo cáo chuyên đề/đột xuất⁵⁴. Bộ máy giúp việc cho Hội đồng tuyển chọn, giám sát Thẩm phán quốc gia là Ban Thanh tra TANDTC⁵⁵.

Bên cạnh việc giám sát của Hội đồng tuyển chọn, giám sát Thẩm phán quốc gia, hệ thống Toà án còn có cơ chế giám sát đạo đức của Thẩm phán thông qua các hệ thống giám sát nội bộ khác theo chức năng công việc⁵⁶, bao gồm: Vụ Tổ chức cán bộ⁵⁷, Vụ Thi đua - Khen thưởng⁵⁸, Ban Thanh tra TANDTC⁵⁹, Ban chấp hành Đảng bộ TANDTC của TANDTC. Tại các Toà án cấp cao, công tác giám sát nội bộ về đạo đức của Thẩm phán được phân công cho Văn phòng của Toà án cấp cao theo nhiệm vụ về tổ chức cán bộ, thi đua khen thưởng và thanh tra⁶⁰. Tại TAND cấp tỉnh, Phòng Tổ chức - Cán bộ, Thanh tra, Thi đua khen thưởng có trách nhiệm giám sát Thẩm phán tại TAND cấp tỉnh và cấp huyện trực thuộc⁶¹.

Ngoài ra, theo quy định hiện hành, Thẩm phán luôn chịu sự giám sát của nhân dân⁶² và các hành vi vi phạm chuẩn mực đạo đức và quy tắc ứng xử của Thẩm phán có thể bị khiếu nại và tố cáo bởi người dân. Đây là cơ chế giám sát từ bên ngoài đối với các hành vi ứng xử của Thẩm phán. Theo quy định của Bộ luật Tố tụng dân sự 2015, Bộ luật Tố tụng Hình sự 2015 và Luật Tố cáo 2018, cơ quan/tổ chức/cá nhân đều có quyền khiếu nại, tố cáo về hành vi trong tố tụng của cơ quan, người tiến hành tố tụng khi có căn cứ cho rằng quyết định, hành vi tố tụng đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình⁶³.

⁵³ Nghị quyết 929, Điều 22

⁵⁴ Nghị quyết 929, Điều 7

⁵⁵ Quyết định 918, Điều 8

⁵⁶ Quyết định 120, Điều 5, khoản 6

⁵⁷ Quyết định 918, Điều 9.

⁵⁸ Quyết định 918, Điều 12.

⁵⁹ Luật Thanh tra 2010, Điều 72; Nghị định 159/2016/NĐ-CP ngày 29/11/2016 quy định chi tiết và biện pháp thi hành một số điều của Luật Thanh tra về tổ chức và hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân.

⁶⁰ Quyết định 986/2015/QĐ-TANDTC về tổ chức bộ máy, nhiệm vụ, quyền hạn của đơn vị trong bộ máy giúp việc của TAND cấp cao tại Hà Nội; Quyết định 987/2015/QĐ-TANDTC về tổ chức bộ máy, nhiệm vụ, quyền hạn của đơn vị trong bộ máy giúp việc của TAND cấp cao tại Đà Nẵng; Quyết định 988/2015/QĐ-TANDTC về tổ chức bộ máy, nhiệm vụ, quyền hạn của đơn vị trong bộ máy giúp việc của TAND cấp cao tại Tp. Hồ Chí Minh.

⁶¹ Quyết định 345/2016/QĐ-CA về tổ chức bộ máy, nhiệm vụ, quyền hạn của đơn vị trong bộ máy giúp việc của TAND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; TAND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh.

⁶² Luật Tổ chức toà án nhân dân 2014, Điều 76, khoản 2

⁶³ Bộ luật Tố tụng Dân sự 2015, Điều 499 và Điều 470; Bộ luật Tố tụng Hình sự 2015, Điều 469; Luật Tố cáo 2018, Điều 2, khoản 3

- Cơ chế xử lý vi phạm

Bên cạnh cơ chế xử lý kỷ luật Thẩm phán theo quy định của pháp luật về cán bộ, công chức thì hệ thống TAND có một cơ chế riêng về xử lý trách nhiệm của người giữ chức danh tư pháp trong TAND (Quyết định 120). Theo đó cơ chế xử lý trách nhiệm sẽ được áp dụng đối với những hành vi vi phạm do thiếu trách nhiệm⁶⁴ hoặc vi phạm trong khi thực hiện nhiệm vụ được giao. Các loại hành vi vi phạm bị xử lý như chậm xử lý đơn, chậm thụ lý, để quá thời hạn chuẩn bị xét xử, chậm ra bản án... hay không đảm bảo chất lượng xét xử, vi phạm thủ tục tố tụng được thể hiện qua tỷ lệ bản án, quyết định sửa, bị hủy do lỗi chủ quan, các quyết định/bản án được ra không đúng quy định...

Có 05 (năm) hình thức xử lý trách nhiệm theo Quyết định 120, bao gồm: (i) Kiểm điểm trước cơ quan, đơn vị; (ii) Tạm dừng thực hiện nhiệm vụ được giao; (iii) Bố trí làm công việc khác; (iv) Chưa xem xét đề nghị bổ nhiệm lại Thẩm phán; và (v) Không xem xét đề nghị bổ nhiệm lại Thẩm phán. Thông thường, thẩm quyền xử lý trách nhiệm sẽ thuộc về người đứng đầu cơ quan, đơn vị trực tiếp quản lý Thẩm phán có hành vi vi phạm⁶⁵.

Khác với các quốc gia khác được nghiên cứu so sánh, Thẩm phán Việt Nam không được bổ nhiệm trọn đời hoặc cho đến khi nghỉ hưu (*xem phần nghiên cứu quốc tế sau đây*). Trừ Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Thẩm phán các cấp khác của Việt Nam có nhiệm kỳ đầu tiên là 05 (năm) năm và nhiệm kỳ tiếp theo là 10 (mười) năm⁶⁶. Do đó, một biện pháp để bảo đảm việc tuân thủ QTĐĐUX của Thẩm phán khá mạnh đó là việc chưa, thậm chí không xem xét đề nghị bổ nhiệm lại Thẩm phán khi đến thời hạn bổ nhiệm lại⁶⁷.

Bên cạnh việc xử lý kỷ luật người giữ chức danh tư pháp trong hệ thống TAND theo Quyết định 120, Thẩm phán và người giữ chức danh tư pháp khác trong hệ thống TAND còn có thể bị xử lý kỷ luật liên quan đến những vi phạm về quy tắc đạo đức, ứng xử đối với cán bộ, công chức theo quy định tại Luật Cán bộ, công chức 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) và Nghị định 34. Các hình thức xử lý

⁶⁴ “Thiếu trách nhiệm là việc người giữ chức danh tư pháp trong Tòa án nhân dân thực hiện chức trách, nhiệm vụ được giao không đầy đủ; không thực hiện hoặc thực hiện không đúng nguyên tắc, chế độ, thủ tục, quy trình, quy phạm, tiêu chuẩn, điều kiện hoặc thời hạn theo quy định của pháp luật, quy chế, quy định của TAND về công việc cụ thể đó” (Quyết định 120, Điều 2, khoản 5)

⁶⁵ Quyết định 120, Điều 5

Riêng đối với việc xử lý trách nhiệm bằng hình thức chưa xem xét đề nghị bổ nhiệm lại hoặc không xem xét đề nghị bổ nhiệm lại thì thẩm quyền thuộc về Chánh án TANDTC

⁶⁶ Luật Tổ chức toà án nhân dân 2014, Điều 74.

⁶⁷ Quyết định 120, Điều 5

luật với công chức không giữ chức vụ quản lý bao gồm: (i) Khiển trách; (ii) Cảnh cáo; (iii) Hạ bậc lương; và (iv) Buộc thôi việc.

Qua phỏng vấn chuyên gia và Thẩm phán cho thấy thì dường như các hình thức xử lý theo Quyết định 120 là quá nghiêm ngặt, chưa thể hiện được đặc thù nghề nghiệp và nguyên tắc xét xử độc lập của Thẩm phán và chưa tham chiếu đồng bộ với các quy định pháp luật khác; hạn chế việc thực thi có hiệu quả Bộ QTĐĐUX của Thẩm phán, ảnh hưởng đến hoạt động nghề nghiệp của họ.

- Cơ chế khuyến khích thực hiện

Như đã phân tích ở trên, Bộ QTĐĐUX Thẩm phán 2018 là quy định chi tiết cho các yêu cầu của pháp luật về “phẩm chất đạo đức”, “hành vi ứng xử” của Thẩm phán. Các chế định khuyến khích Thẩm phán phải giữ phẩm chất đạo đức được quy định trong các văn bản về thi đua, khen thưởng của hệ thống Tòa án nói riêng⁶⁸ và cán bộ, công chức nói chung⁶⁹. Những chế định này gián tiếp khuyến khích thực hiện Bộ QTĐĐUX Thẩm phán 2018.

2.2.2. Chính sách và khung pháp lý hiện hành của Việt Nam về quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp của Kiểm sát viên

a. Nội dung của các quy tắc

Ngành KSND tập trung vào công tác đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ, giáo dục phẩm chất đạo đức, ý thức chấp hành pháp luật, kỷ cương, kỷ luật, văn hoá giao tiếp và cơ bản đáp ứng yêu cầu công tác⁷⁰ phù hợp với nhiệm vụ phát triển đội ngũ nhân lực ngành KSND đã được đề ra trong Chiến lược cải cách tư pháp tại Nghị quyết 49⁷¹. Ngày 18/06/2008, VKSNDTC đã ban hành QTUX ngành KSND 2008 theo Quyết định số 296/2008/QĐ-VKSTC. Sau 11 năm triển khai thực hiện, ngày 16/01/2020, VKSNDTC đã ban hành QTUX ngành KSND 2020 theo Quyết định số 08/QĐ-VKSTC⁷² thay thế QTUX ngành KSND 2008 để phù hợp với thực tiễn cũng như phương hướng phát triển của ngành KSND trong giai đoạn mới.

Đối tượng áp dụng của QTUX ngành KSND 2020 là cán bộ, công chức, viên chức và người lao động thuộc ngành KSND (không bao gồm Viện kiểm sát quân

⁶⁸ Quyết định 223/QĐ-TA-TĐKT của TAND tối cao ngày 26/12/2013 về việc ban hành Quy chế thi tuyển danh hiệu “Thẩm phán giỏi” và xét tặng danh hiệu “Thẩm phán tiêu biểu”, “Thẩm phán mẫu mực”.

⁶⁹ Văn bản hợp nhất số 16/VBHN-VPQH năm 2013 hợp nhất Luật Thi đua, khen thưởng

⁷⁰ Quy hoạch Phát triển nhân lực Ngành Kiểm sát nhân dân giai đoạn 2011 - 2020 (Ban hành kèm theo Quyết định số 90/QĐ-VKSTC-V9 ngày 12/3/2013), Phần thứ nhất, mục III.1

⁷¹ Nghị quyết số 49, mục II.1.3

⁷² Truy cập đường link <https://vksndtc.gov.vn/khac-1344> vào ngày 12/03/2020

sự các cấp) và khuyến khích áp dụng đối với cán bộ, công chức, viên chức và người lao động đã nghỉ hưu hoặc chuyển công tác khác⁷³. QTUX ngành KSND 2020 đặt ra các quy tắc ứng xử chung và trong các hoạt động cụ thể của cán bộ, công chức, viên chức, người lao động ngành KSND (như nguyên tắc trong thi hành nhiệm vụ, công vụ; nguyên tắc tại cơ quan, đơn vị; nguyên tắc tại nơi công cộng; nguyên tắc khi làm việc với cơ quan thông tấn, báo chí...).

Bên cạnh đó, nhằm duy trì và nâng cao hiệu quả thực hành quyền công tố, kiểm sát hoạt động tư pháp - chức năng, nhiệm vụ hàng đầu của Viện KSND và Kiểm sát viên⁷⁴, ngày 20/02/2017, VKSNDTC đã ban hành QTUX Kiểm sát viên 2017 theo Quyết định số 46/QĐ-VKSTC. Việc ban hành và thực hiện QTUX Kiểm sát viên 2017 cũng là một trong những biện pháp nhằm phát triển và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực cho việc thực hiện phát triển bền vững theo tinh thần của Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội thời kỳ 2011 -2020⁷⁵. Khác với QTUX ngành KSND 2020, đối tượng áp dụng của QTUX Kiểm sát viên 2017 chỉ bao gồm Kiểm sát viên. Văn bản này đặt ra các chuẩn mực ứng xử của Kiểm sát viên trong quá trình thực hành quyền công tố, kiểm sát hoạt động tư pháp tại phiên tòa, phiên họp của Tòa án.

Khác với Thẩm phán, nghĩa vụ tuân thủ các QTĐĐUX và phẩm chất của Kiểm sát viên không được quy định chi tiết trong Luật Tổ chức VKSND 2014⁷⁶. Mặt khác, nghĩa vụ tuân thủ các Quy tắc ngành KSND 2020 và QTUX Kiểm sát viên 2017 lại được cụ thể hoá từ Luật Cán bộ, công chức 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2019); Luật Phòng, chống tham nhũng 2018 (bao gồm các quy định liên quan đến xung đột lợi ích, lạm dụng chức vụ quyền hạn, phân biệt đối xử, trang phục, văn hoá giao tiếp⁷⁷) và những yêu cầu đối với Đảng viên⁷⁸.

⁷³ QTUX ngành KSND 2020, Điều 2.1

⁷⁴ Luật Tổ chức VKSND 2014, Điều 2, khoản 1; Điều 79

⁷⁵ Quyết định 432/QĐ-TTg phê duyệt Chiến lược Phát triển bền vững Việt Nam giai đoạn 2011 – 2020 ngày 12/4/2012, Điều 1, Mục II.6

⁷⁶ Luật Tổ chức VKSND 2014, Điều 84, khoản 1 và Điều 89, khoản 2, điểm c

⁷⁷ Luật Tổ chức VKSND 2014, Điều 84, Điều 97; Luật Cán bộ, Công chức 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), Điều 15 – Điều 20; Luật Phòng, chống tham nhũng 2018, Điều 20, khoản 3

⁷⁸ Bao gồm: Quy định số 47-QĐ/TW ngày 01/11/2011 của Ban Chấp hành Trung ương về những điều Đảng viên không được làm, Quy định số 101-QĐ/TW ngày 07/6/2012 của Ban Bí thư về trách nhiệm nêu gương của cán bộ, Đảng viên, nhất là lãnh đạo chủ chốt các cấp, Quy định số 55-QĐ/TW ngày 19/12/2016 của Bộ Chính trị về một số việc cần làm ngay để tăng cường vai trò nêu gương của cán bộ, Đảng viên và Quy định số 08-QĐ/TW ngày 25/10/2018 của Ban Chấp hành Trung ương về trách nhiệm nêu gương của cán bộ, Đảng viên

b. Cơ chế giải thích

Tương tự như đối với Bộ QTĐĐUX của Thẩm phán, cho tới thời điểm hiện tại cũng không có một cơ chế giải thích chính thức nào cho các quy định của các Bộ QTĐĐUX của Kiểm sát viên.

c. Cơ chế bảo đảm thi hành

- Cơ chế giám sát thực thi

Trong nội bộ ngành KSND, hoạt động giám sát việc thực thi các QTĐĐUX là một trong những công tác chấp hành kỷ luật công vụ, trật tự nội vụ và thuộc nhiệm vụ của Thanh tra VKSND các cấp⁷⁹. Hoạt động thanh tra có thể được thực hiện theo kế hoạch đã được Viện trưởng VKSND cùng cấp phê duyệt hoặc được tiến hành đột xuất khi phát hiện đối tượng thanh tra có dấu hiệu vi phạm pháp luật, quy định của VKSND, theo yêu cầu của việc giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng hoặc theo yêu cầu của Viện trưởng VKSND cùng cấp⁸⁰. Chỉ thị 05/CT-VKSTC-TTr năm 2014 về tăng cường kỷ cương, kỷ luật công vụ và trật tự nội vụ trong ngành KSND cũng đặt ra yêu cầu thực hiện nghiêm túc QTUX ngành KSND 2008, yêu cầu Thủ trưởng các đơn vị trực thuộc VKSNDTC, Viện trưởng VKSND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương định kỳ 6 tháng và hằng năm báo cáo Viện trưởng VKSNDTC (qua Thanh tra VKSNDTC) về tình hình thực hiện Chỉ thị này⁸¹. Các yêu cầu này gián tiếp giám sát việc thực hiện các Bộ QTĐĐUX của Kiểm sát viên.

Bên cạnh đó, hoạt động của Viện KSND nói chung, trong đó cũng bao gồm các công tác về cán bộ, cũng sẽ chịu sự giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân, đại biểu Hội đồng nhân dân, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận⁸². Luật Tổ chức VKSND 2014 cũng ghi nhận hoạt động giám sát các cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan đối với VKSND trong việc thực thi quyền kiến nghị, khiếu nại, tố cáo các hành vi, quyết định trái pháp luật của VKSND⁸³. Có thể thấy hoạt động này có nét tương đồng với hoạt động giám sát thông qua khiếu nại và tố cáo của người dân đối với Thẩm phán.

⁷⁹ Quyết định 192, Điều 9, khoản 3; Điều 19, khoản 3; Điều 21, khoản 3; Điều 26, khoản 1, điểm b

⁸⁰ Quyết định 192, Điều 26, khoản 2

⁸¹ Chỉ thị 05/CT-VKSTC-TTr, Mục 1, điểm a; Mục 2, điểm c; Mục 3

⁸² Luật Tổ chức VKSND 2014, Điều 10

⁸³ Luật Tổ chức VKSND 2014, Điều 9, khoản 1

Liên quan tới cơ chế phòng ngừa thông qua yêu cầu công khai thu nhập, mặc dù QTUX ngành KSND 2020 và QTUX Kiểm sát viên 2017 đều không đề cập tới yêu cầu công khai thu nhập như Bộ QTĐĐUX Thẩm phán 2018, tuy nhiên Kiểm sát viên vì là công chức vẫn phải tuân thủ các quy định chung về kê khai tài sản, thu nhập tại Luật Phòng, chống tham nhũng 2018⁸⁴.

- Cơ chế xử lý vi phạm

Việc chấp hành quy định của các Bộ QTĐĐUX không chỉ là một tiêu chí đánh giá thi đua khen thưởng mà còn được ghi nhận là một trong những căn cứ để xử lý vi phạm đối với các Kiểm sát viên⁸⁵. Tuy nhiên văn bản hiện hành quy định cụ thể về việc xử lý kỷ luật với Kiểm sát viên mới chỉ đề cập đến việc vi phạm Quy tắc ngành KSND 2008 mà chưa cập nhật nội dung của QTUX ngành KSND 2020 và QTUX Kiểm sát viên 2017⁸⁶. Khác với quy trình xử lý trách nhiệm đặc thù đối với Thẩm phán, ngành KSND không có cơ chế xử lý trách nhiệm đối với Kiểm sát viên mà chỉ tuân thủ theo quy định chung xử lý kỷ luật đối với công chức theo quy định tại Luật Cán bộ, công chức 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) và Nghị định 34 tương tự như trường hợp xử lý kỷ luật đối với Thẩm phán đã phân tích ở trên.

- Cơ chế khuyến khích thực hiện

Tương tự đối với hệ thống TAND, ngành KSND cũng có những hoạt động thi đua của riêng nội bộ ngành theo các quy định của Luật Thi đua, Khen thưởng, như Phong trào thi đua thực hiện cuộc vận động xây dựng đội ngũ cán bộ, Kiểm sát viên “*Vững chính trị, giỏi về nghiệp vụ, tinh thông về pháp luật, công tâm và bản lĩnh, kỷ cương và trách nhiệm*”, Phong trào “*Cán bộ, công chức, viên chức ngành kiểm sát nhân dân thi đua thực hiện văn hóa công sở giai đoạn 2019 – 2025*”...⁸⁷. Tuy nhiên, các cơ chế này chỉ gián tiếp khuyến khích việc thực hiện các Bộ QTĐĐUX. Các danh hiệu áp dụng trong hoạt động thi đua, khen thưởng của ngành KSND hoàn toàn là các danh hiệu chung áp dụng cho cán bộ, công chức theo quy

⁸⁴ Luật Phòng, chống tham nhũng 2018, Điều 34

⁸⁵ QTUX ngành KSND 2020, Điều 3, khoản 4; Điều 16, khoản 2; QTUX Kiểm sát viên 2017, Điều 8

⁸⁶ Điều 17, Quy định về xử lý kỷ luật trong ngành KSND (ban hành kèm Quyết định số 183/QĐ-VKSTC-T1, ngày 04/4/2016 của Viện trưởng VKSNDTC) có quy định hình thức xử lý kỷ luật với vi phạm trật tự nội vụ cơ quan và QTUX ngành KSND và vẫn có quy định về hành vi đã được loại bỏ tại Quy tắc ngành KSND 2020 là uống rượu, bia.

⁸⁷ Kế hoạch số 123/KH-VKSTC của VKSNDTC về Tổ chức thực hiện phong trào thi đua “cán bộ, công chức, viên chức ngành Kiểm sát nhân dân thi đua thực hiện văn hoá công sở” giai đoạn 2019-2025; Hướng dẫn số 35/HD-VKSTC của VKSNDTC về Tổng kết công tác thi đua, khen thưởng và xét đề nghị khen thưởng năm 2019, ngày 12/11/2019, Mục I.2

định của Luật Thi đua, Khen thưởng. Không có danh hiệu riêng biệt nào của ngành KSND dành cho Kiểm sát viên chấp hành tốt các Bộ QTĐĐUX của Kiểm sát viên.

2.2.3. Chính sách và khung pháp lý hiện hành của Việt Nam về quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp của Luật sư

a. Nội dung quy tắc

Nhằm đáp ứng nhu cầu của xã hội về đội ngũ Luật sư có đủ phẩm chất đạo đức hành nghề, một số nghị quyết và chỉ thị của Bộ Chính trị và Ban Bí thư Trung ương Đảng yêu cầu xây dựng đội ngũ Luật sư có đủ năng lực và phẩm chất đạo đức, trong sáng về đạo đức nghề nghiệp⁸⁸.

Nhằm cụ thể hóa những yêu cầu nêu trên, Chính phủ đã ban hành Chiến lược phát triển nghề Luật sư. Một trong những mục tiêu mà Chiến lược Phát triển nghề Luật sư đặt ra đó là *“phát triển đội ngũ luật sư đủ về số lượng, bảo đảm về chất lượng, vững vàng về bản lĩnh chính trị, trong sáng về đạo đức nghề nghiệp, đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp và nhu cầu của xã hội, thực hiện có hiệu quả Nghị quyết Đại hội đại biểu lần thứ XI của Đảng, Chiến lược cải cách tư pháp,...”*⁸⁹ và *“ban hành Quy tắc về đạo đức và ứng xử nghề nghiệp của luật sư”*⁹⁰.

QTĐĐUX Luật sư 2011 là QTĐĐUX được LĐLSVN ban hành theo Quyết định số 68/QĐ-HĐLSTQ ngày 20/07/2011 và áp dụng thống nhất tại tất cả các ĐLS địa phương⁹¹. Sau 8 năm thực hiện, LĐLSVN đã ban hành Bộ QTĐĐUX nghề nghiệp luật sư Việt Nam mới⁹² - Bộ QTĐĐUX Luật sư 2019. Ngoài ra, Bộ QTĐĐUX đối với Luật sư 2019 cũng đặt ra các quy tắc liên quan đến hành vi của Luật sư đối với đồng nghiệp, tổ chức hành nghề, tổ chức xã hội - nghề nghiệp luật sư, quan hệ với cơ quan nhà nước, người tiến hành tố tụng, các tổ chức khác và những hành vi về truyền thông.

⁸⁸ Nghị quyết 08-NQ/TW năm 2002 về một số nhiệm vụ trọng tâm công tác tư pháp trong thời gian tới, Phần II, Mục B.3; Nghị quyết 49, Phần II, Mục 2.3; Chỉ thị số 33-CT/TW ngày 30/03/2009 của Ban Bí thư Trung ương Đảng về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với tổ chức và hoạt động luật sư

⁸⁹ Chiến lược Phát triển nghề Luật sư, Phần II, Mục 1.a

⁹⁰ Chiến lược Phát triển nghề Luật sư, Phần III, Mục 2.a

⁹¹ Trước đó, vào năm 2002, Bộ Tư pháp đã ban hành Quy tắc mẫu về đạo đức nghề nghiệp Luật sư kèm theo Quyết định số 356b/2002/QĐ-BT ngày 05/08/2002. Tuy nhiên, do đây là Quy tắc mẫu nên nội dung áp dụng giữa các ĐLS địa phương có thể không thống nhất (Điều 1 của Quy tắc này quy định: *“Căn cứ vào Quy tắc mẫu này ĐLS các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương ban hành Quy tắc đạo đức nghề nghiệp luật sư áp dụng đối với luật sư của Đoàn mình”*)

⁹² Quyết định số 201/QĐ-HĐLSTQ của LĐLSVN ban hành Bộ Quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp luật sư Việt Nam, ngày 19/12/2019

Tương tự như với chế định đối với Thẩm phán, nghĩa vụ tuân thủ QTĐĐUX nói chung đối với Luật sư cũng được ghi nhận tại văn bản pháp luật về hoạt động của Luật sư⁹³. Bộ QTĐĐUX Luật sư 2019 quy định chi tiết những yêu cầu của pháp luật như Luật Luật sư và Luật Trợ giúp pháp lý 2017 đối với hoạt động của Luật sư, như các quy tắc về giữ bí mật thông tin, những việc Luật sư không được làm trong quan hệ với khách hàng, ứng xử tại phiên tòa, trách nhiệm tham gia hoạt động cộng đồng của Luật sư.

b. Cơ chế giải thích

Bộ QTĐĐUX Luật sư 2019 mới được ban hành (vào tháng 12/2019) do đó không có nhiều thông tin về các khó khăn, vướng mắc trong quá trình áp dụng. Thực tế cho thấy, việc áp dụng QTĐĐUX Luật sư 2011 hay Bộ QTĐĐUX Luật sư 2019 cũng còn gặp khó khăn do các luật sư hay những người có liên quan chưa thực sự hiểu hết nội dung của các quy tắc, trong khi đó LĐLSVN cũng không cung cấp bất kỳ một phương thức giải thích chính thức nào đối với các QTĐĐUX Luật sư 2011 hay 2019 loại trừ việc chỉ giải thích thông qua các buổi bồi dưỡng chuyên môn. Vấn đề này tương tự như việc triển khai thực hiện các QTĐĐUX của Thẩm phán và Kiểm sát viên.

c. Cơ chế bảo đảm thi hành

- Cơ chế giám sát thực thi

Nhằm đảm bảo việc thi hành và tuân thủ QTĐĐUX Luật sư đồng thời giúp LĐLSVN có thể nắm bắt tình hình tuân thủ QTĐĐUX Luật sư của Luật sư và người tập sự hành nghề Luật sư, Hội đồng Luật sư toàn quốc đã ban hành Quy chế giám sát tổ chức và hoạt động Luật sư (kèm theo Quyết định số 28/QĐ-HĐLSTQ ngày 04/02/2016 của Hội đồng Luật sư toàn quốc). Theo đó, cơ quan chịu trách nhiệm giám sát ở cấp Liên đoàn là Ban Thường vụ LĐLSVN (thông qua Ủy ban Giám sát) và tại cấp địa phương là Ban Chủ nhiệm ĐLS địa phương (có thể thông qua Hội đồng khen thưởng, kỷ luật)⁹⁴. Theo quy định, hoạt động giám sát được thực hiện theo kế hoạch (kế hoạch nhiệm kỳ, kế hoạch năm) hoặc đột xuất, thông qua các phương pháp như thành lập Đoàn giám sát; thu thập thông tin từ việc trao đổi, phản ánh, kiến nghị, báo cáo kết quả thanh tra, kiểm tra, giám sát của các cơ quan nhà nước, Mặt trận Tổ quốc, đoàn thể chính trị - xã hội, phản ánh của các phương tiện thông tin đại chúng đối với luật sư, người tập sự hành nghề luật sư, tổ

⁹³ Luật Luật sư, Điều 5, khoản 2

⁹⁴ Quy chế giám sát tổ chức và hoạt động Luật sư, Điều 4, Điều 5

chức hành nghề luật sư; xem xét báo cáo, tài liệu, đơn thư phản ánh của tổ chức hành nghề luật sư, luật sư, người tập sự hành nghề luật sư...⁹⁵. Sau quá trình giám sát, Ban Thường vụ LĐLSVN và Ban Chủ nhiệm ĐLS địa phương sẽ xem xét, xử lý hoặc kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xem xét, xử lý trách nhiệm của các cá nhân, tổ chức vi phạm⁹⁶.

- Cơ chế xử lý vi phạm

Để đảm bảo tính hiệu lực trong việc thi hành QTĐĐUX, Luật Luật sư đã quy định một chương riêng về xử lý kỷ luật Luật sư, trong đó có hành vi vi phạm quy định của Quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp Luật sư Việt Nam⁹⁷. Đây là điểm khác biệt của cơ chế xử lý vi phạm giữa Luật sư với Thẩm phán và Kiểm sát viên. Ban Thường vụ LĐLSVN đã ban hành Quy định về xử lý kỷ luật Luật sư (kèm theo Quyết định 68) để cụ thể hoá quy định của Luật Luật sư. Theo Quyết định 68, Ban Chủ nhiệm ĐLS là cơ quan có thẩm quyền quyết định kỷ luật Luật sư; còn Hội đồng khen thưởng, kỷ luật của ĐLS có thẩm quyền điều tra, xem xét, kết luận và đề nghị Ban Chủ nhiệm quyết định kỷ luật Luật sư⁹⁸. Có 04 (bốn) hình thức xử lý kỷ luật áp dụng với Luật sư, bao gồm: (i) Khiển trách; (ii) Cảnh cáo; (iii) Tạm đình chỉ tư cách thành viên ĐLS từ 06 (sáu) tháng đến hai mươi bốn tháng; và (iv) Xoá tên khỏi danh sách luật sư của ĐLS⁹⁹.

- Cơ chế khuyến khích thực hiện

Không giống như các cơ chế khuyến khích thực hiện Bộ QTĐĐUX Thẩm phán hay các Bộ QTĐĐUX của Kiểm sát viên, cơ chế khuyến khích các Luật sư thực hiện/tuân thủ QTĐĐUX Luật sư thông qua hoạt động vinh danh, khen thưởng chưa được ghi nhận trong các văn bản pháp luật. Trên thực tế, hoạt động khen thưởng luật sư được xác định trên nhiều tiêu chí của riêng LĐLSVN hoặc các ĐLS địa phương. Mặc dù các cơ quan nhà nước có yêu cầu LĐLSVN phải ban hành QTĐĐUX Luật sư nhưng lại không có các cơ chế vinh danh, khen thưởng Luật sư thực hiện tốt QTĐĐUX Luật sư.

Tiểu kết 2:

- Trong khi nghĩa vụ tuân thủ QTĐĐUX của Thẩm phán và Luật sư được ghi nhận tại các văn bản luật chuyên ngành về hoạt động của hệ thống TAND và Luật

⁹⁵ Quy chế giám sát tổ chức và hoạt động Luật sư, Điều 7, Điều 8

⁹⁶ Quy chế giám sát tổ chức và hoạt động Luật sư, Điều 9, Điều 10

⁹⁷ Luật Luật sư, Chương VIII

⁹⁸ Quyết định 68, Điều 3

⁹⁹ Quyết định 68, Điều 11

sư (Luật Tổ chức TAND 2014 và Luật Luật sư) thì nghĩa vụ tuân thủ QTĐĐUX của Kiểm sát viên lại không được ghi nhận cụ thể trong văn bản luật chuyên ngành của ngành KSND (Luật Tổ chức VKSND 2014).

- Các Bộ QTĐĐUX của Thẩm phán, Kiểm sát viên, Luật sư đã cụ thể hoá những yêu cầu của pháp luật về phẩm chất đạo đức, quy tắc ứng xử đối với từng chức danh.

- Đặc thù ở Việt Nam là Thẩm phán, Kiểm sát viên đều là cán bộ, công chức và phần lớn là Đảng viên cho nên các đối tượng này đều phải tuân thủ Bộ QTĐĐUX nghề nghiệp đồng thời với các quy định, quy tắc chung của cán bộ, công chức và Đảng viên. Mỗi quy định lại có những yêu cầu chung và riêng về phẩm chất đạo đức, hành vi ứng xử và có cơ chế bảo đảm thi hành riêng. Việc xử lý vi phạm bằng 03 (ba) hệ thống quy tắc (QTĐĐUX nghề nghiệp, quy tắc chung của cán bộ, công chức và quy tắc chung của Đảng viên) cũng giúp củng cố được chất lượng hoạt động tư pháp, hạn chế tình trạng cục bộ, khép kín của mỗi cơ quan hoặc mỗi ngành.

- Các Bộ QTĐĐUX của Thẩm phán, Kiểm sát viên và Luật sư là khá độc lập với nhau và chưa có mối liên hệ một cách có hệ thống, mặc dù các Bộ QTĐĐUX này đều điều chỉnh những nghề nghiệp thuộc lĩnh vực tư pháp.

- Các bộ QTĐĐUX của Thẩm phán, Kiểm sát viên và Luật sư đều không có các phương tiện, cơ chế giải thích các quy tắc, nội dung chưa được rõ ràng trong một số trường hợp hoặc chưa đủ cụ thể để áp dụng trên thực tế.

- Văn bản của các ngành Toà án, Kiểm sát và Luật sư đều có quy định về hoạt động giám sát thường xuyên, chủ động. Đặc biệt, với hệ thống TAND và hệ thống KSND, hoạt động giám sát được thực hiện thông qua công tác quản lý cán bộ, công chức và Đảng viên, đồng thời với công tác thi đua, khen thưởng.

- Văn bản của các ngành Toà án, Kiểm sát và Luật sư đều có các quy định về xử lý kỷ luật nhưng chưa thật phù hợp với đặc điểm nghề nghiệp, nguyên tắc, tổ chức, hoạt động tư pháp. Những văn bản này chưa có sự tham chiếu cụ thể, rõ ràng tới các Bộ QTĐĐUX của ngành tương ứng.

2.3. Thực tiễn, khó khăn và thách thức trong quá trình thực thi các Bộ quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp trong hoạt động tư pháp

2.3.1. Thực tiễn, khó khăn và thách thức trong quá trình thực thi các Bộ quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp của Thẩm phán

a. Cơ chế đào tạo, tập huấn và tuyên truyền

Các nội dung của QTUX ngành TAND 2008 đã được đưa vào giảng dạy trong Chương trình khung đào tạo chung nguồn Thẩm phán, Kiểm sát viên và Luật sư của Học viện Tư pháp¹⁰⁰ và Chương trình bồi dưỡng định kỳ Thẩm phán sơ cấp của Học viện Toà án¹⁰¹; và hiện nay Bộ QTĐĐUX Thẩm phán 2018 đang được giảng dạy tại Học viện Toà án.

Tạp chí Toà án nhân dân cũng đã ra một ấn bản chuyên đề, trong đó các chuyên gia, nhà khoa học đã có những bài viết phổ biến, giải thích, tuyên truyền các quy định của QTĐĐUX của Thẩm phán nhằm tuyên truyền, phổ biến Bộ quy tắc đến công chúng nói chung, cán bộ Toà án các cấp nói riêng¹⁰².

Từ cuối năm 2018, TANDTC tăng cường tổ chức các Hội nghị tập huấn để quán triệt và tuyên truyền về việc thực hiện Bộ QTĐĐUX Thẩm phán 2018, bao gồm tập huấn trực tuyến toàn quốc và tập huấn trực tiếp tại một số địa phương¹⁰³. Bên cạnh các chương trình đào tạo, tập huấn do TANDTC tổ chức, các TAND cấp tỉnh cũng đã chủ động xây dựng kế hoạch và tổ chức các lớp bồi dưỡng, tập huấn

¹⁰⁰ Chương trình đào tạo chung nguồn Thẩm phán, kiểm sát viên, luật sư. Truy cập đường link

<http://hocvientuphap.edu.vn/daotao/Pages/chuong-trinh-dao-tao.aspx?ItemID=2> vào ngày 12/03/2020

¹⁰¹ Chương trình bồi dưỡng định kỳ Thẩm phán sơ cấp, Học viện Toà án. Truy cập đường link

http://hvta.toaan.gov.vn/portal/page/portal/hvta/27676677/27982384?tailieu_252 vào ngày 12/03/2020

¹⁰² Tạp chí Toà án nhân dân, Số Chuyên đề Bộ quy tắc đạo đức và ứng xử của Thẩm phán, Tháng 9 – 2018.

¹⁰³ Trang Chi, *TANDTC tập huấn pháp luật và tuyên truyền Bộ quy tắc đạo đức và ứng xử của Thẩm phán*, Báo Công lý điện tử, 25/12/2018.

Truy cập đường link <http://tv.congly.vn/tandtc-tap-huan-phap-luat-va-tuyen-truyen-bo-quy-tac-dao-duc-va-ung-xu-cua-tham-phan-d5493.html> vào ngày 12/03/2020

Huế Dương, *Học viện Toà án, Học viện Toà án tổ chức tập huấn về Bộ Quy tắc Đạo đức và ứng xử của Thẩm phán*, Trang thông tin điện tử của Học viện Toà án, 17/09/2019. Truy cập đường link

http://hvta.toaan.gov.vn/portal/page/portal/hvta/27676662/27676768?p_page_id=27676768&pers_id=27676164&folder_id=&item_id=274553324&p_details=1 vào ngày 12/03/2020

Hoàng Anh, *Nâng cao thi hành Bộ quy tắc đạo đức và ứng xử của Thẩm phán*, Báo Công lý xã hội, 12/12/2019. Truy cập đường link

<https://conglyxahoi.net.vn/toa-an/nang-cao-thi-hanh-bo-quy-tac-dao-duc-va-ung-xu-cua-tham-phan-31099.html>, vào ngày 12/03/2020

Mai Đình, *Tập huấn “Nâng cao việc thi hành các quy định của Bộ quy tắc đạo đức và ứng xử của Thẩm phán”*, Báo Công lý điện tử, 11/12/2019. Truy cập đường link

<https://congly.vn/hoat-dong-toa-an/nghiep-vu/tap-huan-nang-cao-viec-thi-hanh-cac-quy-dinh-cua-bo-quy-tac-dao-duc-va-ung-xu-cua-tham-phan-324462.html> vào ngày 12/03/2020

chuyên môn nghiệp vụ cho Thẩm phán, công chức và Hội thẩm nhân dân thuộc quyền quản lý, cũng như cử cán bộ, công chức tham gia các lớp đào tạo, bồi dưỡng lý luận chính trị, quản lý nhà nước tại địa phương¹⁰⁴.

b. Cơ chế giải thích

Bộ QTĐĐUX đã bù đắp được khoảng trống, hoặc nói cách khác, là cụ thể hoá yêu cầu của pháp luật về phẩm chất đạo đức đối với Thẩm phán. Tuy nhiên, cho đến hiện tại, không có nhiều tài liệu hướng dẫn, giải thích về các tình huống có thể phát sinh trong quá trình thực thi Bộ QTĐĐUX Thẩm phán cho nên việc áp dụng còn chưa được thực sự được chủ động từ phía các Thẩm phán cũng như từ các chủ thể có thể giám sát việc thực thi, như nhân dân. Đơn cử như “tính độc lập của Thẩm phán” hiện đang quy định tại Điều 3 của Bộ QTĐĐUX Thẩm phán 2018 là tập trung vào yêu cầu giữ vững bản lĩnh nghề nghiệp, tránh bị tác động bởi các yếu tố từ trong nội bộ và bên ngoài Tòa án. Trong khi đó, lại có ý kiến cho rằng độc lập xét xử còn có ý nghĩa là Thẩm phán tự mình đưa ra phán quyết, hoàn toàn dựa vào hiểu biết chuyên môn của mình, cảm nhận công lý của mình, nhất là khi các quy định pháp luật chưa rõ ràng. Đồng thời, Thẩm phán cần tránh máy móc, tránh bị ảnh hưởng bởi đồng nghiệp, cấp trên của Thẩm phán và Tòa án¹⁰⁵. Các quy tắc về “sự liêm chính”, “sự vô tư, khách quan” và “sự công bằng, bình đẳng” vẫn còn bị đánh giá là còn chưa thực sự rõ ràng về chuẩn mực cũng như là hành vi thực hiện¹⁰⁶. Việc thiếu vắng một cơ chế giải thích chính thức này có thể dẫn tới khó khăn cho quá trình thực thi các quy tắc, đặc biệt trong trường hợp rơi vào các khoảng “mờ” của quy định hay phạm trù đạo đức.

c. Cơ chế bảo đảm thi hành

- Cơ chế giám sát thực thi

Như đã nêu ở Phần Chính sách và Khung pháp lý, cơ chế giám sát thực thi Bộ QTĐĐUX Thẩm phán được thực hiện chủ động thông qua một số cơ chế hiện hữu trong hệ thống Tòa án, như cơ chế đánh giá nội bộ có tính thường xuyên trong công tác quản lý cán bộ, công tác thi đua, khen thưởng, công tác đánh giá Đảng viên, công tác đánh giá Thẩm phán khi xem xét việc bổ nhiệm lại, công tác kê khai tài sản...

¹⁰⁴ Báo cáo số: 28/BC-TA về việc thực hiện các Nghị quyết của Quốc hội về giám sát chuyên đề và chất vấn từ đầu nhiệm kỳ đến hết kỳ họp thứ 4 Quốc hội Khóa XIV, 13/08/2018.

¹⁰⁵ UNDP - Bộ Tư pháp, Báo cáo khảo sát Thực trạng quản lý TAND địa phương ở Việt Nam (2014), trang 71-72; Phạm Duy Nghĩa, *Một số góp ý xây dựng dự thảo Bộ Quy tắc đạo đức Thẩm phán*, trang 3

¹⁰⁶ Trần Văn Độ, *Bình luận về Dự thảo Bộ Quy tắc đạo đức Thẩm phán*, mục 2.2

Ngoài ra, Tòa án còn có cơ chế giám sát dựa trên hoạt động giám sát đột xuất của Đoàn Đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân địa phương, các khiếu nại, tố cáo của công dân hay kiến nghị của các cơ quan nhà nước có liên quan tới đạo đức, hành vi ứng xử của Thẩm phán, hoạt động của Tòa án nói chung hay hoạt động tố tụng trong từng vụ việc riêng lẻ. Bộ QTĐĐUX Thẩm phán 2018 cũng đã được gửi tới các Đoàn Đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện để phối hợp thực hiện công tác giám sát đối với các Thẩm phán.

Như đã phân tích, Thẩm phán là Đảng viên nên chịu sự giám sát công khai của nhân dân bao gồm thông qua hoạt động khiếu nại, tố cáo tại nơi làm việc và thông qua cơ chế sinh hoạt Đảng “hai chiều” tại nơi cư trú theo Quy định 76 và Quy định 213¹⁰⁷.

Bên cạnh đó, một trong những yếu tố của cơ chế giám sát thực thi - việc công khai thu nhập của Thẩm phán hiện nay, đang bị nhận định là còn mang tính hình thức. Cơ chế giám sát hoạt động công khai này hiện chưa được cụ thể, đặc biệt là cơ chế giám sát nhân dân tại nơi cư trú. Điều này dẫn đến hệ quả là hoạt động này mới chỉ đơn thuần là hoạt động kê khai tài sản và giám sát trong nội bộ Tòa án.

- Cơ chế xử lý vi phạm

Như đã nêu ở trên, một số quy tắc trong Bộ QTĐĐUX Thẩm phán 2018 có được đề cập tại Quyết định 120 nhưng một số quy định thì không tương thích, ví dụ như phát biểu công khai quan điểm của mình về việc giải quyết vụ việc khi chưa ban hành bản án, quyết định; mang hồ sơ vụ việc hoặc tài liệu trong hồ sơ vụ việc ra khỏi cơ quan mà không vì nhiệm vụ được giao hoặc không được sự đồng ý của người có thẩm quyền, việc xử lý Thẩm phán quá nghiêm ngặt, chưa bảo đảm cho Thẩm phán yên tâm công tác...

Ngoài việc xử lý trách nhiệm, Thẩm phán còn có thể bị xem xét xử lý vi phạm kỷ luật theo quy trình đối với cán bộ, công chức theo Nghị định 34 nếu quy tắc trong Bộ QTĐĐUX Thẩm phán 2018 có tương đồng với các quy định về đạo đức, hành vi ứng xử của cán bộ, công chức. Cuối cùng, nếu Thẩm phán vi phạm Bộ QTĐĐUX Thẩm phán 2018 thì sẽ bị tạm hoãn bổ nhiệm lại chức danh Thẩm phán

¹⁰⁷ Quy định số 76-QĐ/TW của Bộ Chính trị về việc Đảng viên đang công tác ở các cơ quan, doanh nghiệp, đơn vị sự nghiệp thường xuyên giữ mối liên hệ với Chi ủy, Đảng ủy cơ sở và gương mẫu thực hiện nghĩa vụ công dân nơi cư trú, ngày 15/06/2000 và Quy định số 213-QĐ/TW về trách nhiệm của đảng viên đang công tác thường xuyên giữ mối liên hệ với tổ chức đảng và nhân dân nơi cư trú, ngày 02/01/2020. Quy định số 213-QĐ/TW thay thế cho Quy định số 76-QĐ/TW.

như đã nêu ở trên. Qua nghiên cứu và phỏng vấn thực tế, cơ chế xem xét bổ nhiệm lại là một áp lực rất lớn cho Thẩm phán trong quá trình hoạt động¹⁰⁸.

- Cơ chế khuyến khích thực hiện

Cơ chế khuyến khích thực hiện Bộ QTĐĐUX Thẩm phán 2018 hiện nay được lồng ghép trong hoạt động thi đua-khen thưởng của hệ thống Tòa án với các danh hiệu chung do Luật Thi đua, khen thưởng quy định và danh hiệu riêng của hệ thống Tòa án, bao gồm: “Thẩm phán giỏi”, “Thẩm phán tiêu biểu”, và “Thẩm phán mẫu mực”. Hoạt động thi đua khen thưởng được diễn ra hàng năm nên được coi là một yếu tố khích lệ rất lớn để Thẩm phán thực hiện Bộ QTĐĐUX Thẩm phán 2018. Vấn đề thực tiễn đặt ra là các hoạt động cần phải thực hiện nghiêm túc để bảo đảm cho chất lượng của công tác thực hiện này được tốt, tránh bị hình thức và tạo một áp lực “vô hình” để ảnh hưởng tới tính độc lập của Thẩm phán.

2.3.2. Thực tiễn, khó khăn và thách thức trong thực thi các Bộ quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp của Kiểm sát viên

a. Cơ chế đào tạo và tuyên truyền

Đạo đức nghề nghiệp Kiểm sát viên là một trong những nội dung bắt buộc thuộc các học phần đào tạo Kiểm sát viên tại Học viện Tư pháp, Đại học Kiểm sát Hà Nội¹⁰⁹.

Như đã nêu tại cơ chế đào tạo tuyên truyền & giám sát thực thi - mục 2.2.2(c), ngành KSND đang thực hiện nhiều phong trào thi đua theo Luật Thi đua, khen thưởng. Việc đánh giá phẩm chất đạo đức và việc thực hiện các quy tắc ứng xử của Kiểm sát viên theo các Bộ QTĐĐUX của Kiểm sát viên được lồng ghép trong các cuộc thi đua này tại từng VKSND.

b. Cơ chế giải thích

Như đã nêu tại cơ chế giải thích - mục 2.2.2 (b), việc không có một cơ chế giải thích chính thức nào cho các quy định của các Bộ QTĐĐUX của Kiểm sát

¹⁰⁸ UNDP - Bộ Tư pháp, Báo cáo khảo sát Thực trạng quản lý TAND địa phương ở Việt Nam (2014), trang 45.

¹⁰⁹ Học viện Tư pháp, Chương trình chi tiết đào tạo chung nguồn Thẩm phán, Luật sư, Kiểm sát viên, Mục 5.2.2, khối Kiến thức bắt buộc, Nghề luật và đạo đức nghề luật, Nghề luật và môi trường nghề nghiệp. Truy cập đường link <http://hocvientuphap.edu.vn/daotao/Pages/chuong-trinh-dao-tao.aspx?ItemID=2> vào ngày 12/03/2020

Trường Đại học Kiểm sát Hà Nội, Lịch Giảng dạy Đào tạo nghiệp vụ kiểm sát Khóa 29 - Phần I: Những vấn đề chung, Bài 2: Đạo đức nghề nghiệp của người cán bộ kiểm sát. Truy cập đường link <http://www.tks.edu.vn/bai-viet/chi-tiet/60/2722/lich-giang-day-dao-tao-nghiep-vu-kiem-sat-khoa-29-phan-i-nhung-van-de-chung> vào ngày 12/03/2020

viên cũng gây khó khăn cho việc tự nguyện thi hành cũng như việc giám sát, đánh giá việc tuân thủ các Bộ QTĐĐUX này.

c. Cơ chế bảo đảm thi hành

- Cơ chế giám sát thực thi

Như đã nêu ở trên, cơ chế giám sát thực thi các Bộ QTĐĐUX của Kiểm sát viên được lồng ghép trong các hoạt động đánh giá thường xuyên hoặc đột xuất của các hoạt động thanh tra, kiểm tra của ngành KSND và công tác đánh giá cán bộ, công chức Đảng viên của Đảng uỷ ngành KSND theo các quy định đã được phân tích ở trên¹¹⁰. Ngoài ra, Kiểm sát viên còn chịu sự giám sát nhân dân thông qua cơ chế khiếu nại, tố cáo các hành vi vi phạm trong tổ tụng của cơ quan, người tiến hành tố tụng theo các quy định của Bộ luật Tố tụng Hình sự 2015¹¹¹, Bộ luật Tố tụng Dân sự 2015¹¹². Tương tự như TAND, ngành KSND không có cơ chế giám sát thực thi riêng cho các Bộ QTĐĐUX của Kiểm sát viên mà chỉ có cơ chế giám sát các hành vi ứng xử, nghiệp vụ chung cũng như là chuẩn mực đạo đức chung của cán bộ nhà nước và Đảng viên nói chung và của ngành KSND nói riêng, như giám sát “2 chiều” tại cơ quan làm việc và tại nơi cư trú theo Quy định 76 trước đây và Quy định 213 hiện nay... Một trong những khó khăn trong việc giám sát thực thi các Bộ QTĐĐUX của Kiểm sát viên là các văn bản hướng dẫn thi đua khen thưởng, công tác cán bộ hay xử lý kỷ luật trong ngành KSND không chỉ dẫn trực tiếp tới việc áp dụng các bộ quy tắc này. Tiêu chuẩn bổ nhiệm chức vụ lãnh đạo, quản lý và chức danh tư pháp trong ngành KSND được ban hành kèm theo Quyết định 26 cũng không sử dụng các tiêu chí, quy định trong các Bộ QTĐĐUX của Kiểm sát viên mà đặt ra những tiêu chí, phẩm chất riêng về đạo đức của các chức danh tư pháp trong ngành Kiểm sát nhân dân¹¹³. Thực tiễn này đã dẫn tới sự chồng chéo trong việc áp dụng.

- Cơ chế xử lý vi phạm

Việc xử lý vi phạm kỷ luật ngành KSND được thực hiện theo Quyết định số 183/QĐ-VKSND-T1 như đã đề cập ở phần trên. Hoạt động xử lý vi phạm này được thực hiện như việc xử lý vi phạm đối với cán bộ, công chức mà không có cơ chế thực hiện riêng biệt như đối với Thẩm phán.

¹¹⁰ Hướng dẫn số 39/HD-VKSTC của Viện Kiểm sát nhân dân tối cao về Thực hiện công tác tổ chức cán bộ năm 2020, ngày 30/12/2019.

¹¹¹ Bộ luật Tố tụng Hình sự 2015, Điều 32

¹¹² Bộ luật Tố tụng Dân sự 2015, Điều 25

¹¹³ Quyết định 26, Điều 4.

- Cơ chế khuyến khích thực hiện

Như đã phân tích, hoạt động thi đua khen thưởng của ngành KSND tương tự như các cơ quan hành chính nhà nước và tuân thủ đúng theo Luật Thi đua, khen thưởng. Thực tế các hoạt động này là các hoạt động đánh giá nhiều vấn đề đối với Kiểm sát viên mà không tập trung vào khuyến khích việc thực hiện các Bộ QTĐĐUX của Kiểm sát viên và cũng không có hướng dẫn cụ thể đối với việc áp dụng các Bộ QTĐĐUX trong đánh giá của hoạt động thi đua, khen thưởng.

2.3.3. Thực tiễn, khó khăn và thách thức trong thực thi Bộ quy tắc đạo đức và ứng xử của Luật sư

a. Cơ chế đào tạo, bồi dưỡng và tuyên truyền

Nhằm tăng cường nhận thức của Luật sư trong việc tuân thủ QTĐĐUX, nội dung giới thiệu và nghiên cứu QTĐĐUX của Luật sư đã được đưa vào chương trình đào tạo nghề Luật sư của Học viện Tư pháp¹¹⁴. Cụ thể, trong học phần về Luật sư và nghề Luật sư, học viên được giới thiệu về QTĐĐUX của Luật sư, học cách phân tích và áp dụng các quy tắc để giải quyết các tình huống trên thực tế. Trong kỳ kiểm tra kết quả tập sự hành nghề Luật sư, QTĐĐUX của Luật sư là nội dung kiểm tra bắt buộc đối với Luật sư tập sự¹¹⁵ nhằm đánh giá mức độ hiểu biết và khả năng áp dụng các quy tắc khi hành nghề của các Luật sư tập sự.

Quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp của Luật sư là một trong những nội dung bắt buộc trong chương trình bồi dưỡng thường xuyên cho các Luật sư¹¹⁶.

b. Cơ chế giải thích

Như đã nêu ở trên, Bộ QTĐĐUX Luật sư 2011 và 2019 cần có một cơ chế giải thích chính thức để áp dụng các quy tắc trên thực tế được dễ dàng và hiệu quả hơn thay vì chỉ thông qua hoạt động bồi dưỡng chuyên môn bắt buộc về QTĐĐUX Luật sư như hiện nay. Trên thực tế, nhiều quy định của Bộ QTĐĐUX Luật sư 2019 cần phải giải thích rõ ràng hơn để áp dụng, như thời hạn giữ bí mật thông tin khách hàng, giải quyết xung đột lợi ích giữa khách hàng mới và cũ...

¹¹⁴ Cổng thông tin điện tử của Học viện Tư pháp. Truy cập đường link

<http://hocvientuphap.edu.vn/khoaluatsu/Pages/gioi-thieu.aspx?ItemID=28> vào ngày 12/03/2020

¹¹⁵ Thông tư 19/2013/TT-BTP hướng dẫn tập sự hành nghề luật sư, Điều 22, khoản 1, điểm d

¹¹⁶ Thông tư 02/2019/TT-BTP quy định nghĩa vụ tham gia bồi dưỡng bắt buộc về chuyên môn, nghiệp vụ của luật sư, Điều 3, khoản 1, điểm a

c. Cơ chế bảo đảm thi hành

- Cơ chế giám sát thực thi

Hoạt động giám sát được theo kế hoạch định kỳ (kế hoạch nhiệm kỳ, kế hoạch năm)¹¹⁷ hiếm khi được LĐLSVN hoặc ĐLS địa phương thực hiện bởi trên thực tế, mặc dù LĐLSVN hoặc ĐLS địa phương có thẩm quyền về giám sát việc tuân thủ Bộ QTĐĐUX Luật sư nhưng các tổ chức này không muốn can thiệp vào hoạt động hành nghề của Luật sư.

Tuy nhiên, đối với các luật sư thì cơ chế giám sát của khách hàng hoặc người dân là quan trọng. Các Luật sư không muốn bị khách hàng khiếu nại hay tố cáo về việc vi phạm QTĐĐUX Luật sư vì như vậy sẽ khó khăn trong hoạt động hành nghề của Luật sư, thậm chí có thể dẫn tới phá sản. Sức ép về tuân thủ QTĐĐUX Luật sư là rất lớn đối với các Luật sư hành nghề trong lĩnh vực thương mại khi mà khách hàng của họ thường thiết lập các cơ chế giám sát luật sư chặt chẽ, đặc biệt là sự giám sát của các công ty đa quốc gia.

Để trở thành Luật sư, các ứng cử viên đều phải trải qua bài thi về QTĐĐUX Luật sư cùng với bài thi về chuyên môn nghiệp vụ¹¹⁸. Cơ chế này thực sự hữu ích để các luật sư nắm chắc được nội dung của QTĐĐUX.

Đối với những Luật sư là Đảng viên thì đồng thời phải chịu sự giám sát theo cơ chế giám sát “2 chiều” đối với Đảng viên tại cơ quan làm việc và tại nơi cư trú theo Quy định 76 trước đây và Quy định 213 hiện nay. Tuy nhiên, do không có nhiều chi bộ Đảng tại các tổ chức hành nghề luật sư, những luật sư này không chịu sự giám sát của Đảng tại nơi làm việc. Thay vào đó, họ sẽ phải chịu sự giám sát của chi bộ Đảng của ĐLS địa phương (nơi có chi bộ Đảng) hoặc của chi bộ Đảng của Sở Tư pháp địa phương. Nhìn chung, hoạt động giám sát đạo đức, hành vi Đảng viên đối với Luật sư còn chưa được chặt chẽ như đối với Thẩm phán và Kiểm sát viên.

- Cơ chế xử lý vi phạm

Như đã nêu ở phần trên, Ban Chủ nhiệm ĐLS là cơ quan có thẩm quyền quyết định kỷ luật Luật sư dựa trên đề nghị của Hội đồng khen thưởng, kỷ luật của ĐLS. Hoạt động xử lý vi phạm này chủ yếu mang tính thụ động dựa trên các khiếu nại,

¹¹⁷ Quy chế giám sát tổ chức và hoạt động Luật sư, Điều 9, Điều 10

¹¹⁸ Thông tư số 19/2013/TT-BTP của Bộ Tư pháp hướng dẫn tập sự hành nghề luật sư, Điều 22

tổ cáo từ phía người dân hoặc công văn đề nghị từ phía cơ quan nhà nước có thẩm quyền về xử lý kỷ luật Luật sư gửi tới ĐLS¹¹⁹.

Tiểu kết 3:

- Công tác đào tạo, tập huấn và tuyên truyền đối với các Bộ QTĐĐUX của Thẩm phán, Kiểm sát viên và Luật sư đều được thực hiện cho những người mong muốn trở thành Thẩm phán, Kiểm sát viên và Luật sư và cả những người đã/đang chính thức hoạt động với vai trò là Thẩm phán, Kiểm sát viên và Luật sư thông qua việc tập huấn thường xuyên. Để trở thành Luật sư, các ứng cử viên đều phải trải qua bài thi về QTĐĐUX Luật sư cùng với bài thi về chuyên môn nghiệp vụ. Hoạt động bồi dưỡng kiến thức về QTĐĐUX Luật sư là một nội dung bắt buộc trong các hoạt động bồi dưỡng nghiệp vụ hàng năm của Luật sư. Cơ chế này thực sự hữu ích để các luật sư nắm chắc được nội dung của QTĐĐUX.

- Tất cả các Bộ QTĐĐUX của Thẩm phán, Kiểm sát viên và Luật sư đều thiếu một cơ chế giải thích chính thức cụ thể các quy định tại các Bộ QTĐĐUX.

- Cơ chế phòng ngừa thông qua yêu cầu công khai/kê khai thu nhập hiện chỉ áp dụng với Thẩm phán và Kiểm sát viên mà không áp dụng với Luật sư. Đặc biệt, hoạt động công khai/kê khai tài sản, thu nhập đối với Thẩm phán (kiểm soát thu nhập đầu ra) còn mang tính hình thức; kiểm soát thu nhập đầu vào (kiểm soát thu nhập bằng tài khoản) chưa được thực hiện hợp lý.

- Cơ chế giám sát thực thi các Bộ QTĐĐUX với Thẩm phán, Kiểm sát viên đều được thực hiện định kỳ hoặc đột xuất theo công tác quản lý cán bộ của cơ quan chủ quản. Trong khi đó, công tác giám sát Luật sư thực hiện QTĐĐUX chủ yếu thuộc về khách hàng.

- Cơ chế khuyến khích Thẩm phán và Kiểm sát viên thực hiện các bộ QTĐĐUX mang tính thường xuyên và thông qua hoạt động thi đua, khen thưởng.

- Cơ chế xử lý vi phạm có sự khác biệt đáng kể giữa 03 (ba) nhóm chủ thể. Trong khi Thẩm phán và Luật sư có 01 (một) cơ chế riêng cho việc xử lý trách nhiệm/xử lý kỷ luật thì Kiểm sát viên chỉ tuân thủ theo 01 (một) cơ chế duy nhất về xử lý kỷ luật theo quy định của Luật Cán bộ, công chức.

¹¹⁹ Liên đoàn Luật sư Việt Nam, Báo cáo Đánh giá thực trạng vấn đề bảo vệ quyền và lợi ích của luật sư tại các Đoàn luật sư địa phương, 2009, tr. 53-54. Nhận định này cũng là quan điểm của những luật sư tham gia vào hoạt động của ĐLS địa phương được tham khảo trong quá trình thực hiện Nghiên cứu này.

2.4. Các tiêu chuẩn và kinh nghiệm quốc tế về quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp trong hoạt động tư pháp

2.4.1. Các quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp trong hoạt động tư pháp của Việt Nam đặt trong bối cảnh so sánh với tiêu chuẩn quốc tế

a. Bộ QTĐĐUX Thẩm phán 2018 so với tiêu chuẩn và thực tiễn quốc tế

Trong quá trình xây dựng Bộ QTĐĐUX Thẩm phán 2018, Ban soạn thảo đã tham khảo có chọn lọc những quy định mang tính tiêu chuẩn quốc tế trong các bộ quy tắc bao gồm: (i) Bộ Nguyên tắc Bangalore; (ii) Hiến chương Thẩm phán toàn cầu hay còn gọi Quy chế toàn cầu của Thẩm phán (UCJ); (iii) Bộ Quy tắc ASEAN; (iv) Quy tắc EU¹²⁰.

Xét về mặt cấu trúc, Bộ QTĐĐUX Thẩm phán 2018 có sự khác biệt tương đối so với các bộ quy tắc mang tính tiêu chuẩn quốc tế nói trên. Cụ thể, Bộ QTĐĐUX Thẩm phán 2018 được chia làm 02 (hai) phần chính: (i) Những chuẩn mực đạo đức của Thẩm phán; và (ii) Những quy tắc ứng xử của Thẩm phán - liệt kê những điều mà Thẩm phán được làm và không được làm. Như đã nêu ở trên, Bộ QTĐĐUX Thẩm phán 2018 không có phần hướng dẫn cụ thể, chi tiết đối với từng quy tắc. Trong khi đó, *Bộ Nguyên tắc Bangalore* quy định theo từng chuẩn mực đạo đức, và trong mỗi chuẩn mực đạo đức sẽ tích hợp ngay hướng dẫn chi tiết về những điều Thẩm phán nên và không nên làm¹²¹. *Bộ Quy tắc ASEAN* có cấu trúc khá giống Bộ Nguyên tắc Bangalore, tuy nhiên đưa ra ít hướng dẫn về quy tắc ứng xử hơn¹²². *UCJ* có phạm vi nội dung quy định khá rộng, không chỉ bao gồm các quy tắc ứng xử mà còn bao gồm các nội dung khác như tuyển dụng, đào tạo, bổ nhiệm, tiền lương, bảo vệ Thẩm phán...; nội dung về chuẩn mực đạo đức dành cho Thẩm phán trong UCJ tập trung tại Điều 6 và chỉ quy định chung về việc Thẩm phán phải được hướng dẫn bởi các nguyên tắc đạo đức, các nguyên tắc đạo đức này cần được đưa vào các chương trình đào tạo Thẩm phán và nên được thể hiện bằng văn

¹²⁰ Thái Vũ, *Lấy ý kiến về Quy tắc ứng xử, đạo đức nghề nghiệp Thẩm phán*, Tạp chí TAND điện tử, 17/04/2018. Truy cập đường link <https://tapchitoaan.vn/bai-viet/tap-chi-giay/lay-y-kien-ve-quy-tac-ung-xu-dao-duc-nghe-nghiep-tham-phan> vào ngày 12/03/2020

Hoàng Anh, *Nâng cao thi hành Bộ quy tắc đạo đức và ứng xử của Thẩm phán*, Chuyên trang của Báo điện tử Công lý, 13/12/2019. Truy cập đường link <https://conglyxahoi.net.vn/toa-an/nang-cao-thi-hanh-bo-quy-tac-dao-duc-va-ung-xu-cua-tham-phan-31099.html> vào ngày 12/03/2020

¹²¹ The Bangalore Principles of Judicial Conduct. Truy cập đường link https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/bangalore_principles/bangaloreprinciples.pdf vào ngày 12/03/2020

¹²² Model principles of Judicial conduct of Council of ASEAN Chief Justices. Truy cập đường link <https://cacj-ajp.org/web/guest/model-principles-of-judicial-conduct> vào ngày 12/03/2020

bản¹²³. *Quy tắc EU* cũng bao gồm 02 (hai) nhóm nội dung chính là chuẩn mực đạo đức và các quy tắc ứng xử nhưng không phân chia thành 02 (hai) phần rõ ràng như trong Bộ QTĐĐUX Thẩm phán 2018 của Việt Nam mà sắp xếp xen kẽ giữa các quy định về chuẩn mực đạo đức và quy tắc ứng xử¹²⁴.

Xét về mặt nội dung, các quy định của Bộ QTĐĐUX Thẩm phán 2018 tương đối tiệm cận với chuẩn mực quốc tế. Đa phần các quy định trong Bộ QTĐĐUX Thẩm phán 2018 đã có điểm giao thoa, hoặc tương tự, hoặc bao hàm các nội dung quy định trong Bộ Nguyên tắc Bangalore, UCJ, Bộ Quy tắc ASEAN và Quy tắc EU. Có một số nội dung mà Bộ QTĐĐUX Thẩm phán 2018 quy định còn chi tiết hơn tiêu chuẩn quốc tế để phù hợp với khung pháp luật trong nước. Ví dụ như đối với chuẩn mực đạo đức về sự liêm chính, các văn bản quốc tế có xu hướng coi sự liêm chính là một đức tính mang tính biểu tượng mà người Thẩm phán cần có (vì Thẩm phán được coi là một trong những hình ảnh đại diện cho nền tư pháp). Nhưng quy định của Bộ QTĐĐUX Thẩm phán 2018 hiện nay chi tiết hơn, tập trung vào việc hạn chế việc Thẩm phán lợi dụng chức vụ để tư lợi cá nhân và bổ sung thêm nội dung về công khai thu nhập cá nhân để tương thích với Luật Phòng, chống tham nhũng 2008.

Ngoài ra, Bộ QTĐĐUX Thẩm phán 2018 cũng đưa ra quy định mang tính đề cao sự đúng mực, tính nhân văn của Thẩm phán trong việc ứng xử. Trong khi đó, “sự đúng mực” theo các bộ quy tắc quốc tế còn bao gồm cả các nội dung về hạn chế sự thiên vị và thiếu công bằng, bảo mật thông tin, liêm chính, không tư lợi cá nhân....

Có thể thấy rằng, nội dung của Bộ QTĐĐUX Thẩm phán 2018 tiếp thu rất nhiều các chuẩn mực quốc tế về đạo đức và ứng xử đối với Thẩm phán, đặc biệt là Bộ Nguyên tắc Bangalore. Có một số nội dung trong tiêu chuẩn quốc tế được diễn giải theo ngôn ngữ Việt Nam nhưng chưa bộc lộ được hết nội hàm. Ví dụ như Bộ Nguyên tắc Bangalore nhấn mạnh tính hiệu quả¹²⁵ và tính cẩn trọng¹²⁶ của Thẩm phán trong quá trình giải quyết vụ việc; trong khi đó, Bộ QTĐĐUX Thẩm phán 2018 nhấn mạnh vào yêu cầu “làm hết việc, không làm hết giờ”¹²⁷. Dường như,

¹²³ The Universal charter of the Judge. Truy cập đường link <https://www.iaj-uim.org/universal-charter-of-the-judge-2017/> vào ngày 12/03/2020

¹²⁴ Code of Conduct for Members and former Members of the Court of Justice of the European Union. Truy cập đường link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:483:FULL&from=FR> vào ngày 12/03/2020

¹²⁵ Điều 6.5, Bộ Nguyên tắc Bangalore quy định như sau: “A judge shall perform all judicial duties, including the delivery of reserved decisions, efficiently, fairly and with reasonable promptness”

¹²⁶ Bộ Nguyên tắc Bangalore, Điều 6

¹²⁷ Bộ QTĐĐUX Thẩm phán 2018, Điều 9, khoản 3

chuẩn mực quốc tế thì chú trọng vào tính chất công việc trong khi chuẩn mực Việt Nam chú trọng vào khối lượng công việc. Vấn đề này cần được giải thích cụ thể hơn đối với Bộ QTĐĐUX Thẩm phán 2018.

b. Bộ QTĐĐUX của Kiểm sát viên so với tiêu chuẩn quốc tế

Nghiên cứu nhận thấy có một số QTĐĐUX quốc tế áp dụng cho nhóm Công tố viên (Prosecutor) - nhóm chủ thể có nhiều nét tương đồng về chức năng, nhiệm vụ với Kiểm sát viên (thực hiện quyền công tố). Theo đó, Nghiên cứu lựa chọn 02 (hai) QTĐĐUX quốc tế để so sánh với các QTĐĐUX của Kiểm sát viên tại Việt Nam, bao gồm (i) Tiêu chuẩn Công tố viên 1999 (*Standards of professional responsibility and statement of the essential duties and rights of prosecutors 1999*)¹²⁸ và (ii) Chỉ dẫn Công tố viên châu Âu 2005 (*European guidelines on ethics and conduct for public prosecutors 2005*)¹²⁹.

Xét về mặt cấu trúc, cấu trúc của các Bộ QTĐĐUX Việt Nam và quốc tế đều có thể được chia làm 02 (hai) nhóm nội dung chính, bao gồm các QTUX trong quá trình giữ chức vụ nói chung và QTUX trong quá trình tố tụng nói riêng. Tuy nhiên, trong khi các nội dung này được quy định tại 02 (hai) QTĐĐUX riêng biệt ở Việt Nam thì xu hướng chung tại các QTĐĐUX quốc tế được nghiên cứu quy định gộp các nội dung này trong cùng 01 (một) bộ quy tắc.

Bản thân cấu trúc của 02 (hai) Bộ QTĐĐUX của Việt Nam đối với Kiểm sát viên cũng có những đặc trưng riêng. Cụ thể, các hành vi được hướng dẫn tại QTUX Kiểm sát viên 2017 về cơ bản đang được phân loại thành “hành vi phải làm” và “hành vi không được làm”. Trong khi đó, các hành vi tại QTUX ngành KSND 2020 mặc dù cũng cũng được xây dựng theo hướng này nhưng lại phân theo từng bối cảnh cụ thể, ví dụ: trong thi hành nhiệm vụ, công vụ; trong nội bộ cơ quan, đơn vị; với cơ quan, tổ chức, cá nhân có quan hệ công tác¹³⁰. Cấu trúc này khá giống với phần quy định về các tiêu chuẩn ứng xử của Thẩm phán trong Bộ QTĐĐUX Thẩm phán 2018.

Xét về mặt nội dung, tất cả các Bộ QTĐĐUX của Việt Nam và quốc tế đều ghi nhận một số nguyên tắc ứng xử cốt lõi liên quan tới giữ vững danh dự, phẩm giá nghề nghiệp¹³¹, tác phong chuyên nghiệp¹³², minh bạch, khách quan, không tư

¹²⁸ Truy cập đường link [https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Dokumentation/IAP-Standards-\(1\)/IAP_Standards_Oktober-2018_FINAL_20180210.pdf.aspx](https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Dokumentation/IAP-Standards-(1)/IAP_Standards_Oktober-2018_FINAL_20180210.pdf.aspx) vào ngày 12/03/2020

¹²⁹ Truy cập đường link <https://rm.coe.int/conference-of-prosecutors-general-of-europe> vào ngày 12/03/2020

¹³⁰ QTUX ngành KSND 2020, Điều 5, Điều 6, Điều 7

¹³¹ QTUX ngành KSND 2020, Điều 5, khoản 1.1, điểm b; Tiêu chuẩn Công tố viên 1999, Điều 1, khoản 1.1; Chỉ dẫn Công tố viên châu Âu 2005, Mục II, điểm a

lợi¹³³. Tuy nhiên, xuất phát từ mức độ chịu trách nhiệm, Quy tắc ngành KSND 2020 có quy định một số quy tắc áp dụng riêng cho các chức vụ lãnh đạo, tập trung chủ yếu trong việc chấp hành gương mẫu các quy tắc và không lạm dụng chức vụ quản lý. Bên cạnh đó, Tiêu chuẩn Công tố viên 1999 có ghi nhận một số nội dung mà các Bộ QTĐĐUX của Việt Nam không có, như quy định về việc đảm bảo các điều kiện để Công tố viên có thể thực hiện được nhiệm vụ (Empowerment), ví dụ như không bị cản trở trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, được bảo đảm an toàn cho người thân, được đảm bảo quyền lợi về lương, chế độ trợ cấp, nhiệm kỳ, tuổi nghỉ hưu...¹³⁴.

Trong khi QTUX Kiểm sát viên 2017 tập trung vào các quy tắc Kiểm sát viên phải tuân thủ *tại phiên tòa* thì các Bộ QTĐĐUX nước ngoài đều có xu hướng quy định quyền và nghĩa vụ của Công tố viên trong *toàn bộ quá trình thực hiện quyền công tố* (bao gồm cả điều tra, giám sát điều tra, xử lý, lựa chọn chứng cứ) mà không chỉ khoanh vùng cụ thể tại phiên tòa¹³⁵.

QTUX Kiểm sát viên 2017 tập trung vào quy định các hành vi cụ thể liên quan đến *tác phong, thái độ, lời nói*¹³⁶; trong khi các Bộ QTĐĐUX quốc tế tập trung vào các nghĩa vụ chung mang tính *chuyên môn* như cân nhắc quan điểm, góc nhìn và lợi ích chính đáng của các bên; kiểm tra chứng cứ để đảm bảo chứng cứ được thu thập đúng quy định và không sử dụng chứng cứ khi có căn cứ cho là đã được thu thập không hợp pháp¹³⁷... Điều này có thể xuất phát từ việc các Bộ QTĐĐUX quốc tế có phạm vi áp dụng tương đối rộng (quốc tế hoặc phạm vi châu Âu), do đó chỉ tập trung vào những nghĩa vụ chung về thực hành quyền công tố được thừa nhận rộng rãi và trao quyền chủ động trong việc quy định chi tiết cho từng quốc gia. Cũng cần lưu ý rằng các nghĩa vụ về chuyên môn của Kiểm sát viên Việt Nam được quy định tại các văn bản khác như Luật Tổ chức VKSND 2014, Quy chế công tác thực hành quyền công tố, kiểm sát xét xử vụ án hình sự (ban hành kèm theo Quyết định 505/QĐ-VKSTC năm 2017), Quy chế công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ việc dân sự (ban hành theo Quyết định 364/QĐ-VKSTC

¹³² QTUX ngành SKND 2020, Điều 5, khoản 1.1, điểm a, điểm c; khoản 2.1, điểm g; Tiêu chuẩn Công tố viên 1999, Điều 1, khoản 1.2; Chỉ dẫn Công tố viên châu Âu 2005, Mục II, điểm b

¹³³ QTUX ngành KSND 2020, Điều 5, khoản 2.1, điểm h; khoản 2.2, điểm a; Tiêu chuẩn Công tố viên 1999, Điều 1, khoản 1.5; Điều 3, khoản 3.2; Chỉ dẫn Công tố viên châu Âu 2005, Mục I, gạch đầu dòng thứ 2; Mục II, điểm h

¹³⁴ Tiêu chuẩn Công tố viên 1999, Điều 6

¹³⁵ Tiêu chuẩn Công tố viên 1999, Điều 4

¹³⁶ Ví dụ: có mặt tại địa điểm mở phiên tòa, phiên họp trước giờ khai mạc; sử dụng trang phục ngành đúng quy định; cử chỉ, hành động, lời nói, tư thế, tác phong, thái độ, biểu cảm phải chuẩn mực... (QTUX Kiểm sát viên 2017, Điều 4, khoản 2, khoản 3, khoản 6; Điều 5, khoản 3)

¹³⁷ Tiêu chuẩn Công tố viên 1999, Điều 4, khoản 4.3, điểm b, điểm d, điểm e, điểm f; Chỉ dẫn Công tố viên châu Âu 2005, Mục III, điểm f, điểm i, điểm j

năm 2017), Quy chế công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính (ban hành theo Quyết định 282/QĐ-VKSTC năm 2017).

c. Bộ QTĐĐUX Luật sư 2019 so với tiêu chuẩn quốc tế

Liên quan đến các QTĐĐUX của Luật sư trên thế giới, hiện nay có 03 (ba) quy tắc, nguyên tắc về Luật sư đang được áp dụng trong các lĩnh vực và phạm vi khác nhau, bao gồm: (i) Những nguyên tắc cơ bản về vai trò của Luật sư, thông qua bởi Đại Hội đồng Liên hợp quốc vào năm 1990¹³⁸; (ii) Những Nguyên tắc sử dụng phương tiện truyền thông xã hội¹³⁹ và (iii) Những Nguyên tắc quốc tế về ứng xử của Luật sư¹⁴⁰ của Hiệp hội Các ĐLS Thế giới (International Bar Association/IBA). Trong đó, tài liệu số (i) tập trung quy định về quyền của Luật sư và trách nhiệm của Chính phủ các quốc gia thành viên, các tổ chức và cá nhân trong việc đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của Luật sư không bị xâm phạm; tài liệu số (ii) áp dụng khi Luật sư sử dụng phương tiện truyền thông xã hội; tài liệu số (iii) được áp dụng trong mọi trường hợp, quy định về những phẩm chất mà Luật sư cần có khi hành nghề như tính độc lập, sự minh bạch và công bằng của Luật sư, nghĩa vụ giữ bí mật thông tin của khách hàng... Xét một cách tổng quan, Nguyên tắc quốc tế về ứng xử của Luật sư (tài liệu số (iii)) quy định toàn diện nhất và được Nghiên cứu lựa chọn để so sánh với Bộ QTĐĐUX Luật sư 2019.

Xét về mặt cấu trúc, Nguyên tắc quốc tế về ứng xử của Luật sư được trình bày theo 02 (hai) phần chính: (i) nội dung chính về 10 nguyên tắc ứng xử của Luật sư và (ii) giải thích về những nguyên tắc này. Theo đó phần (i) được trình bày rất ngắn gọn (trong khoảng 2 trang), còn phần (ii) được viết rất chi tiết trong khoảng hơn 20 trang. Nội dung phần giải thích đưa ra lý do cho việc Luật sư phải tuân thủ nguyên tắc và những việc cần làm nhằm bảo đảm nguyên tắc. Phần giải thích của một số nguyên tắc còn đưa ra ví dụ về những trường hợp có khả năng ảnh hưởng đến việc tuân thủ các nguyên tắc của luật sư, những điều cấm mà luật sư không được làm để đảm bảo việc tuân thủ nguyên tắc.

¹³⁸ Nguyên tắc cơ bản về vai trò của luật sư (*Basic Principles on the Role of Lawyers*). Truy cập đường link <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RoleOfLawyers.aspx> vào ngày 12/03/2020

¹³⁹ International Bar Association, IBA ban hành nguyên tắc sử dụng truyền thông xã hội (*IBA adopts international social media principles for the legal profession*), thông qua vào ngày 24/05/2014. Truy cập đường link <https://www.ibanet.org/Article/NewDetail.aspx?ArticleUid=4f410090-8de0-438d-b81e-f4a21d31501f> vào ngày 12/03/2020

¹⁴⁰ International Bar Association, IBA ban hành bộ quy tắc ứng xử mới cho nghề luật sư toàn cầu (*IBA publishes new code of conduct for the global legal profession*), thông qua vào ngày 25/05/2019. Truy cập đường link <https://www.ibanet.org/Article/NewDetail.aspx?ArticleUid=BC99FD2C-D253-4BFE-A3B9-C13F196D9E60> vào ngày 12/03/2020

Có thể thấy, cấu trúc của Bộ QTĐĐUX Luật sư 2019 khác biệt rất nhiều so với cấu trúc của Nguyên tắc quốc tế về ứng xử của Luật sư khi nội dung chính của Bộ QTĐĐUX Luật sư 2019 không đi vào từng nguyên tắc/giá trị đạo đức mà tập trung điều chỉnh các hành vi của luật sư trong 03 (ba) mối quan hệ chính mà luật sư tham gia trong quá trình hành nghề, bao gồm (i) khách hàng, (ii) đồng nghiệp và (iii) cơ quan nhà nước. Đặc biệt trong mối quan hệ với khách hàng, Bộ QTĐĐUX Luật sư 2019 xác định các nguyên tắc theo trình tự/diễn biến của một vụ việc (từ giai đoạn tiếp nhận vụ việc - thực hiện vụ việc - chấm dứt vụ việc).

Xét về mặt nội dung, các quy tắc trong Bộ QTĐĐUX Luật sư 2019 có nhiều điểm tương đồng, giao thoa với những quy định trong Nguyên tắc quốc tế về ứng xử của Luật sư. Tuy nhiên, để phù hợp với điều kiện và đặc điểm riêng trong quá trình phát triển và hoạt động của nghề Luật sư tại Việt Nam, nội dung của Bộ QTĐĐUX Luật sư 2019 cũng có một số điểm khác so với Nguyên tắc quốc tế về ứng xử của Luật sư. Ví như, Bộ QTĐĐUX Luật sư 2019 tập trung vào 03 (ba) mối quan hệ chính trong quá trình hành nghề của Luật sư đó là (i) khách hàng, (ii) đồng nghiệp và (iii) cơ quan nhà nước; trong khi, Nguyên tắc quốc tế về ứng xử của Luật sư chỉ tập trung quy định vào mối quan hệ giữa Luật sư và khách hàng; còn mối quan hệ giữa luật sư và những đối tượng khác như đồng nghiệp hay Tòa án chỉ được quy định chung trong một số nguyên tắc như nguyên tắc về tính độc lập của luật sư, nguyên tắc về tính trung thực, trách nhiệm và công bằng.

Nghiên cứu nhận thấy có duy nhất một nội dung khác biệt đáng kể giữa Nguyên tắc quốc tế về ứng xử của Luật sư và Bộ QTĐĐUX Luật sư 2019 liên quan tới nguyên tắc tránh xung đột lợi ích. Theo đó, Nguyên tắc quốc tế về ứng xử của Luật sư cho phép một ngoại lệ về tiếp nhận vụ việc của khách hàng mới có lợi ích xung đột với khách hàng hiện tại của Luật sư. Ví dụ, A là khách hàng thường xuyên của Luật sư X, A phát sinh tranh chấp với B trong một vụ việc thương mại, B mong muốn Luật sư bảo vệ mình trong vụ việc tranh chấp với A. Theo Bộ QTĐĐUX Luật sư 2019, Luật sư X phải từ chối tiếp nhận vụ việc trong trường hợp này¹⁴¹. Tuy nhiên, Nguyên tắc quốc tế về ứng xử của Luật sư cho phép Luật sư X được tiếp nhận vụ việc của khách hàng B nếu khách hàng A không lựa chọn Luật sư X trong vụ việc tranh chấp với B mà lựa chọn luật sư khác. Lưu ý rằng trong trường hợp này Luật X vẫn phải tuân thủ các nguyên tắc chung trong quá trình hành nghề luật sư, đặc biệt là nguyên tắc về bảo mật thông tin, bí mật nghề nghiệp và độc lập¹⁴².

¹⁴¹ Bộ QTĐĐUX Luật sư 2019, Quy tắc 15.3.2

¹⁴² Nguyên tắc quốc tế về ứng xử của Luật sư, Nguyên tắc 3

2.4.2. Thực tiễn tốt về thực thi quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp trong hoạt động tư pháp tại một số quốc gia

Nghiên cứu đã tìm hiểu về vấn đề thực thi các Bộ QTĐĐUX tại một số quốc gia như Trung Quốc, Hoa Kỳ (bang Ca-li-phoóc-ni-a), Liên bang Nga, Phi-líp-pin, Ca-na-đa và Úc¹⁴³ và trong một số tài liệu hướng dẫn thực thi các Bộ QTĐĐUX quốc tế để xác định những ưu điểm trong quá trình thực thi các Bộ QTĐĐUX mà Việt Nam có thể tham khảo và học tập. Theo đó, có một số nội dung đáng lưu ý như sau:

a. Cơ chế đào tạo và tuyên truyền

Cơ chế đào tạo và tuyên truyền cho các Bộ QTĐĐUX của những quốc gia được nghiên cứu về cơ bản đều được thực hiện thông qua việc phối hợp nhiều phương thức khác nhau, bao gồm các hoạt động công bố thông tin chính thức và các trao đổi theo từng vụ việc trong hệ thống Tòa án hoặc giữa các Thẩm phán.

Trước hết, về cơ chế đào tạo, tương tự như Việt Nam, phần lớn các quốc gia được nghiên cứu đều có chương trình đào tạo dành riêng cho các Thẩm phán, được đảm nhiệm bởi các đơn vị chuyên trách, ví dụ như Đại học Quốc gia về Thẩm phán (Trung Quốc), Trung tâm Nghiên cứu và Đào tạo Thẩm phán (bang Ca-li-phoóc-ni-a, Hoa Kỳ), Học viện Tư pháp (Phi-líp-pin), Học viện Tư pháp Quốc gia phối hợp với Học viện Hành chính Tư pháp (Ca-na-đa)¹⁴⁴. Nội dung liên quan đến đạo đức và ứng xử của Thẩm phán là một trong những học phần bắt buộc trong những chương trình đào tạo này. Ngoài ra, như ở Trung Quốc, việc đào tạo về đạo đức và quy tắc ứng xử của Thẩm phán còn được triển khai thông qua các buổi hội thảo (*ad hoc* seminars), hội nghị hoặc giải đáp phỏng vấn báo chí.

Việc đào tạo về đạo đức và ứng xử của các Thẩm phán tại các quốc gia kể trên được thực hiện thường xuyên, định kỳ (tại bang Ca-li-phoóc-ni-a là 3 năm/lần, hoặc thực hiện hằng năm như tại Ca-na-đa). Các buổi đào tạo, bồi dưỡng thường

¹⁴³ Trong 06 (sáu) quốc gia được nghiên cứu, Ca-na-đa và Úc là 02 (hai) quốc gia không có Bộ QTĐĐUX dành cho Thẩm phán một cách chính thống. Tại Ca-na-đa, “Các nguyên tắc đạo đức dành cho Thẩm phán” (Ethical Principles for Judges) không phải là một Bộ QTĐĐUX mà mang các tính chất như một Bộ QTĐĐUX. Tại Úc, không có Bộ QTĐĐUX dành cho Thẩm phán, chỉ có văn bản về “Hướng dẫn ứng xử trong tư pháp” (Guide to Judicial Conduct) – sản phẩm hợp tác của Học viện Quản lý Tư pháp Úc và Hội đồng Chánh án Úc và Niu Di-lân. Với những vai trò và mục đích của 02 (hai) văn bản nói trên đối với việc tăng cường đạo đức ứng xử của Thẩm phán tại Ca-na-đa và Úc, những phân tích tiếp theo của Báo cáo sẽ được thực hiện trên cơ sở coi 02 (hai) văn bản này là Bộ QTĐĐUX tạm thời của Úc và Ca-na-đa.

¹⁴⁴ Trong 06 (sáu) quốc gia được nghiên cứu, có rất ít thông tin bằng tiếng Anh về việc đào tạo, bồi dưỡng đạo đức và ứng xử cho Thẩm phán của Liên bang Nga được công khai. Bên cạnh đó, khác với những quốc gia khác, Úc không có chương trình đào tạo chuyên biệt cho Thẩm phán mà chỉ có chương trình đào tạo chung cho các cán bộ tòa án.

được tổ chức dưới hình thức đào tạo trực tiếp (in-person training), đặc biệt như tại bang Ca-li-phoóc-ni-a còn tổ chức đào tạo trực tuyến. Đặt trong mối tương quan so sánh với Việt Nam, có thể thấy rằng phần lớn hoạt động đào tạo, bồi dưỡng về Bộ QTĐĐUX cho Thẩm phán, Kiểm sát viên và Luật sư của Việt Nam cũng chủ yếu là các buổi đào tạo, bồi dưỡng trực tiếp; riêng đối với Thẩm phán thì có một số buổi tập huấn trực tuyến. Xét về nội dung đào tạo, Phi-líp-pin là một quốc gia có thực tiễn tốt với các chương trình đào tạo được thiết kế riêng để phù hợp với từng nhóm Thẩm phán - Thẩm phán mới được bổ nhiệm và Thẩm phán đương nhiệm. Việc thiết kế các chương trình riêng như trên sẽ giúp tăng tính thực tiễn cho việc hiểu và áp dụng các quy tắc đạo đức ứng xử trên thực tế.

Liên quan đến cơ chế tuyên truyền nội dung các Bộ QTĐĐUX, hầu hết các quốc gia được nghiên cứu đều thực hiện công khai trực tuyến các Bộ QTĐĐUX của Thẩm phán hoặc Bộ QTĐĐUX dành cho công chức trong hoạt động tư pháp để giới thiệu rộng rãi đến người dân. Việc công khai nói trên cũng là cơ sở để các Thẩm phán/công chức tư pháp tiếp cận với những tài liệu này. Cơ chế này tương đồng với cơ chế tuyên truyền hiện nay đang áp dụng cho Thẩm phán, Kiểm sát viên và Luật sư tại Việt Nam.

b. Cơ chế giải thích

Như đã đề cập ở các phần trên, cấu trúc soạn thảo của Bộ Nguyên tắc Bangalore là bao gồm chuẩn mực và hành vi ứng xử. Ngoài ra, để thực thi tốt Bộ Nguyên tắc này, UNODC đã xây dựng, tập hợp các tài liệu hướng dẫn Bộ Nguyên tắc Bangalore để cho thuận tiện áp dụng, như Bình luận về Bộ Nguyên tắc Bangalore cung cấp các thông tin chi tiết về quá trình soạn thảo Bộ Nguyên tắc (từ ý tưởng cho sự ra đời của Bộ Nguyên tắc, quá trình tham vấn, các lần sửa đổi, các quan điểm tranh luận trong quá trình sửa đổi, các mốc hội nghị quan trọng có liên quan...), danh mục các tài liệu tham khảo trong quá trình soạn thảo (bao gồm 24 Bộ QTĐĐUX của các quốc gia, 08 (tám) Bộ QTĐĐUX cấp khu vực/quốc tế)...¹⁴⁵ hay tài liệu Các biện pháp nhằm thực thi hiệu quả Bộ Nguyên tắc Bangalore (*Measures for the Effective Implementation of the Bangalore Principles of Judicial Conduct*). Theo tài liệu Các biện pháp nhằm thực thi hiệu quả Bộ Nguyên tắc Bangalore, việc thành lập một Ủy ban tư vấn về đạo đức tư pháp là một trong các biện pháp được đề xuất nhằm đảm bảo tính thực thi của Bộ

¹⁴⁵ UNODC (2007), Bản bình luận về Bộ Nguyên tắc Bangalore (*Commentary on The Bangalore Principles of Judicial Conduct*), trang 9 – 21. Truy cập đường link https://www.unodc.org/documents/nigeria/publications/Otherpublications/Commentry_on_the_Bangalore_principle_of_Judicial_Conduct.pdf vào ngày 12/03/2020

QTĐĐUX. Cụ thể, Điều 2.1 (Phần I) của tài liệu này khuyến nghị ngành tư pháp của các quốc gia thành lập Ủy ban tư vấn về đạo đức tư pháp bao gồm các Thẩm phán đương nhiệm hoặc đã nghỉ hưu để tư vấn cho các Thẩm phán về tính phù hợp của các hành vi dự kiến thực hiện. Tại những quốc gia mà Ủy ban này đã được thành lập, Thẩm phán có thể yêu cầu các ý kiến tư vấn về tính phù hợp của các hành vi của Thẩm phán - lưu ý là các hành vi dự kiến thực hiện mà không phải là các hành vi đã hoặc đang thực hiện (trừ trường hợp các hành vi này liên quan tới các hành vi trong tương lai). Ủy ban trích dẫn các quy định, các vụ việc và những văn bản khác làm căn cứ để đưa ra nhận định, đồng thời trích dẫn lại các QTĐĐ được áp dụng. Bản gốc của văn bản tư vấn được gửi tới cho Thẩm phán có yêu cầu, trong khi một bản chỉnh sửa của văn bản tư vấn (lược bỏ thông tin về Thẩm phán, Tòa án, địa điểm và các thông tin khác có thể xác định danh tính của người hỏi) sẽ được gửi tới các ĐLS, thư viện các trường đại học. Tất cả các ý kiến tư vấn này không mang tính bắt buộc, nhưng việc tuân thủ các ý kiến này được coi là bằng chứng của sự thiện chí (good faith).

Chi tiết hơn, tài liệu Bản bình luận về Bộ Nguyên tắc Bangalore cung cấp các bình luận chi tiết đối với từng quy định trong Bộ Nguyên tắc, từ phần Căn cứ cho tới 06 (sáu) giá trị cốt lõi của Bộ Nguyên tắc (chi tiết tới từng điều khoản áp dụng tại mỗi giá trị cốt lõi). Đơn cử, với nguyên tắc chung của Giá trị 1 về “Độc lập” (Independence) – *“Độc lập tư pháp là điều kiện tiên quyết của nguyên tắc pháp quyền và là sự đảm bảo thiết yếu cho việc xét xử công bằng. Một Thẩm phán phải giữ vững và minh chứng cho sự độc lập tư pháp trong cả các khía cạnh về thể chế hay cá nhân”* (*“Judicial independence is a pre-requisite to the rule of law and a fundamental guarantee of a fair trial. A judge shall therefore uphold and exemplify judicial independence in both its individual and institutional aspects”*), bình luận đã đưa ra các giải thích, bình luận liên quan tới (i) độc lập tư pháp không phải là đặc quyền mà là trách nhiệm của Thẩm phán, (ii) độc lập phải đến từ tư tưởng của Thẩm phán (state of mind) cũng như đến từ thể chế (độc lập với các nhánh hành pháp, lập pháp), (iii) độc lập khác với công bằng/không thiên vị (impartiality), (iv) các điều kiện đảm bảo tính độc lập tư pháp (đảm bảo nhiệm kỳ, tài chính cho Thẩm phán...) ¹⁴⁶.

Ngoài ra, các kết quả nghiên cứu về kinh nghiệm quốc tế còn cho thấy cơ chế giải thích trong các Bộ QTĐĐUX của các quốc gia tương đối đa dạng. Các quốc gia có thực tiễn tốt nhất về cơ chế giải thích là Hoa Kỳ (bang Ca-li-phoóc-ni-a),

¹⁴⁶ UNODC (2007), Sdd, trang 39 - 41

Phi-líp-pin, Ca-na-đa và Úc¹⁴⁷. Tại những quốc gia này, bản thân Bộ QTĐĐUX đã bao gồm những chú giải/chú thích (thông qua các phụ lục, ví dụ minh họa) để hướng dẫn người đọc hiểu hơn về nội dung của Bộ QTĐĐUX cũng như cách thức tuân thủ và thực thi các Bộ QTĐĐUX.

Chi tiết hơn, tại Hoa Kỳ, Bộ QTĐĐUX của bang Ca-li-phoóc-ni-a bao gồm 06 (sáu) nhóm tiêu chuẩn lớn và mỗi tiêu chuẩn lớn lại chia thành các tiêu chuẩn nhỏ hơn. Mỗi nhóm tiêu chuẩn lớn và các tiêu chuẩn nhỏ nói trên đều được giải thích kỹ lưỡng bởi các bình luận từ ban cố vấn về các tình huống áp dụng trên thực tiễn đi kèm với ví dụ minh họa. Ngoài ra, Ủy ban về thực thi tư pháp của bang Ca-li-phoóc-ni-a cũng đăng tải trực tuyến toàn văn các quyết định kỷ luật Thẩm phán và chuẩn bị các bản tổng hợp về việc xử lý các loại hành vi tư pháp sai trái khác nhau trong nhiều năm cho các mục đích giáo dục.

Tại Phi-líp-pin, Học viện tư pháp Phi-líp-pin, Vụ Quản lý Tòa án và Tòa án Tối cao đã cùng hợp tác để soạn thảo một bản chú thích của Bộ QTĐĐUX. Ấn phẩm này thảo luận và cung cấp các bình luận và chú thích cho Bộ QTĐĐUX mới của Phi-líp-pin, dựa trên cơ sở tham khảo cơ chế giải thích của Bộ Nguyên tắc Bangalore và so sánh với các Bộ QTĐĐUX trước đây¹⁴⁸.

Tại Ca-na-đa, Bộ QTĐĐUX cho Thẩm phán được giải thích bởi một bộ Bình luận, hướng dẫn về mục đích cụ thể của từng vấn đề đạo đức được quy định, bối cảnh lịch sử của tiêu chuẩn đạo đức và ví dụ chi tiết về việc áp dụng tiêu chuẩn đó như thế nào.

Riêng đối với Úc, như đã phân tích ở trên, Hướng dẫn về hành vi tư pháp của Úc không được coi là Bộ QTĐĐUX, tuy nhiên xét về nội dung và cấu trúc, bộ hướng dẫn này đã đưa ra cơ chế giải thích rất chi tiết và rõ ràng. Theo đó, bản Hướng dẫn này được ban hành kèm theo 01 (một) văn bản giải thích, giống như một cuốn sách giáo khoa tham khảo, ghi nhận rõ những gì một Thẩm phán nên và không nên làm trong những trường hợp cụ thể.

¹⁴⁷ Riêng đối với Trung Quốc và Liên bang Nga, hiện chưa có thông tin ghi nhận về các cơ chế giải thích chính thức đối với Bộ QTĐĐUX của 02 (hai) quốc gia này.

¹⁴⁸ The New Code of Judicial Conduct for the Philippine Judiciary (Annotated), 02/2007. Truy cập đường link http://www.deontologie-judiciaire.umontreal.ca/fr/codes%20enonces%20deonto/documents/CODE_PHI-LIP-PIN.pdf vào ngày 12/03/2020

c. Cơ chế bảo đảm thi hành

- Cơ chế giám sát thực thi

Cơ chế giám sát hành chính (administrative mechanism) đối với việc thực thi Bộ QTĐĐUX rất đa dạng giữa các quốc gia nhưng chủ yếu chia thành 02 (hai) phương thức quản lý chính: (i) quản lý nội bộ trong hệ thống toà (court-driven method) và (ii) quản lý giám sát thông qua các uỷ ban và hội đồng độc lập với toà án (administration-driven method). So sánh với Việt Nam, có thể thấy rằng, cơ chế giám sát thực thi của Việt Nam đang áp dụng cả 02 (hai) hình thức trên. Cụ thể, với phương thức quản lý nội bộ trong hệ thống toà, Việt Nam đang triển khai thông qua các hoạt động đánh giá thi đua khen thưởng trong các đơn vị toà. Phương thức quản lý giám sát thông qua các uỷ ban và hội đồng độc lập với toà án tại Việt Nam thể hiện ở hoạt động của Hội đồng tuyển chọn, giám sát Thẩm phán quốc gia - một cơ quan hoạt động độc lập so với toà án và chuyên trách trong việc công tác tuyển chọn đề nghị bổ nhiệm, xem xét đề nghị miễn nhiệm, cách chức và giám sát Thẩm phán¹⁴⁹. Việc áp dụng kết hợp này thể hiện rằng hoạt động giám sát thực thi Bộ QTĐĐUX rất được quan tâm, chú trọng và được coi là một phần thiết yếu trong việc triển khai thực thi Bộ QTĐĐUX tại Việt Nam.

Phân tích cụ thể hơn, nhận thấy rằng, loại trừ Trung Quốc ghi nhận triển khai mô hình giám sát thông qua việc kết hợp cả 02 (hai) phương thức quản lý (tương tự như Việt Nam), Phi-líp-pin và Úc là 02 (hai) quốc gia chỉ thực hiện giám sát theo phương thức quản lý (i). Theo đó, đặc biệt là tại Úc, chỉ có Toà án Tối cao có thẩm quyền giải quyết những vi phạm trong việc thực hiện Bộ QTĐĐUX; Chánh án Tòa án Tối cao chịu trách nhiệm quản lý và giám sát tất cả các quy trình áp dụng đối với các Thẩm phán từ khi bắt đầu xử lý các khiếu nại cho đến việc thi hành kỷ luật Thẩm phán vi phạm Bộ QTĐĐUX. Trong khi đó, Liên bang Nga, Hoa Kỳ (bang Ca-li-phoóc-ni-a) và Ca-na-đa là những quốc gia chỉ thực hiện giám sát theo phương thức quản lý (ii).

¹⁴⁹ Theo Luật Tổ chức toà án nhân dân 2014, Điều 70

“Hội đồng tuyển chọn, giám sát Thẩm phán quốc gia gồm Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, 01 Phó Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Chánh án Tòa án quân sự trung ương, các Chánh án Tòa án nhân dân cấp cao, 01 đại diện lãnh đạo Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Văn phòng Chủ tịch nước, Bộ Tư pháp, Bộ Quốc phòng, Ban chấp hành Trung ương Hội luật gia Việt Nam”.

Nghị quyết 929/2015/UBTVQH13 năm 2015 về Quy chế hoạt động của Hội đồng tuyển chọn, giám sát Thẩm phán quốc gia do Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành.

Truy cập đường link

http://vbpl.vn/FileData/TW/Lists/vbpc/Attachments/77776/VanBanGoc_929.2015.NQ.UBTVQH13.pdf vào ngày 12/03/2020

Ngoài ra, giữa Việt Nam và các quốc gia đều có một điểm chung trong hoạt động giám sát thực thi Bộ QTĐĐUX là việc áp dụng mô hình giám sát từ cộng đồng thông qua cơ chế khiếu nại, tố cáo.

- Cơ chế xử lý vi phạm

Kinh nghiệm của các quốc gia được nghiên cứu (Hoa Kỳ, Trung Quốc, Liên bang Nga, Úc, Ca-na-đa và Phi-líp-pin) cho thấy điểm chung giữa các nền tư pháp là việc có một quy trình khiếu nại minh bạch được công bố công khai, theo đó công chúng có thể hiểu rõ cơ chế khiếu nại Thẩm phán. Điểm khác nhau là ở chỗ có quốc gia chỉ định cơ quan thường trực chuyên trách quản lý các hoạt động xử lý kỷ luật Thẩm phán như Hoa Kỳ (bang Ca-li-phoóc-ni-a) hay Ca-na-đa và Liên bang Nga; trong khi có một số quốc gia lại quy định rõ các khiếu nại sẽ được giải quyết bởi hệ thống Tòa án (như Trung Quốc, Phi-líp-pin hay Úc) - tương tự như Việt Nam.

Một điểm giống nhau giữa các quốc gia đó là tính bảo mật của quy trình xử lý vi phạm. Theo đó tất cả các nền tư pháp đều duy trì tính bảo mật từ giai đoạn tiếp nhận đơn thư khiếu nại cho tới khi có quyết định xử lý chính thức, và sau đó quyết định chính thức sẽ được công khai. Tuy nhiên các văn bản xử lý kỷ luật trong hoạt động tư pháp của Việt Nam (bao gồm Quyết định 120 về xử lý trách nhiệm người giữ chức danh tư pháp trong TAND, Quyết định 68 về xử lý kỷ luật Luật sư và Nghị định 34 về xử lý kỷ luật công chức) đều không ghi nhận nguyên tắc về bảo mật trong quá trình điều tra và xử lý vi phạm hay việc công khai kết quả xử lý vi phạm.

Kinh nghiệm của các quốc gia cũng cho thấy một điểm chung khác là việc chỉ định Thẩm phán đương nhiệm hoặc đã nghỉ hưu vào các hội đồng (bao gồm thường trực hoặc không thường trực/*ad hoc*) để điều tra và xử lý vi phạm đối với Thẩm phán. Trong một số trường hợp như ở Liên bang Nga hay Hoa Kỳ (bang Ca-li-phoóc-ni-a) còn có đại diện của các ngành ngoài Tòa án tham gia vào hội đồng này. Tại Trung Quốc, hội đồng điều tra và xử lý vi phạm bao gồm đại diện từ Quốc hội, Đảng cầm quyền, các học giả trong lĩnh vực pháp luật và luật sư. Đây là điểm khác biệt so với Việt Nam do Quyết định 120 về xử lý trách nhiệm người giữ chức danh tư pháp trong TAND không quy định cụ thể về việc thành lập hội đồng (thường trực hay không thường trực/*ad hoc*) xử lý trách nhiệm mà chỉ quy định về quy trình tổ chức cuộc họp kiểm điểm với thành phần tham gia phiên họp là các cá nhân hoạt động trong hệ thống Tòa án; và việc gửi hồ sơ đề nghị xử lý trách nhiệm Thẩm phán đến Hội đồng tuyển chọn, giám sát Thẩm phán quốc gia/TANDTC (qua

Ban Thanh tra) để thẩm tra trong trường hợp xử lý trách nhiệm bằng hình thức chưa xem xét đề nghị bổ nhiệm lại hoặc không xem xét đề nghị bổ nhiệm lại Thẩm phán¹⁵⁰. Nghị định 34 về xử lý kỷ luật công chức không quy định rõ về cơ chế điều tra xác định hành vi vi phạm; thành phần Hội đồng xử lý kỷ luật cũng chỉ bao gồm các đại diện trong hệ thống Tòa án, tuy nhiên được mời thêm đại diện của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội nơi công chức có hành vi vi phạm pháp luật đang công tác tham dự cuộc họp của Hội đồng kỷ luật (có quyền phát biểu ý kiến và đề xuất hình thức kỷ luật nhưng không được bỏ phiếu về hình thức kỷ luật)¹⁵¹. Đối với Luật sư, Quyết định 68 về xử lý kỷ luật Luật sư là văn bản quy định khá rõ về quy trình xác minh vi phạm của Luật sư do Hội đồng khen thưởng, kỷ luật của DLS thực hiện; đồng thời cũng quy định về việc mời đại diện đại diện tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội tham dự phiên họp xét kỷ luật¹⁵².

Hầu hết các quốc gia được nghiên cứu đều có một hệ thống các hình thức xử lý kỷ luật đối với Thẩm phán khá đa dạng, cho phép áp dụng hình thức xử lý phù hợp nhất với mức độ hành vi vi phạm của Thẩm phán - tương tự như Việt Nam. Tất cả các quốc gia, bao gồm Việt Nam, đều cho phép áp dụng hình thức xử lý cao nhất với Thẩm phán là cách chức đối với Thẩm phán, tuy nhiên chỉ được áp dụng trong những tình huống vi phạm cực kỳ nghiêm trọng nhằm bảo đảm tính độc lập tư pháp và tạo sự yên tâm cho Thẩm phán trong quá trình công tác.

Để đảm bảo tính thống nhất trong quá trình xử lý vi phạm, kinh nghiệm quốc tế cho thấy một thực tiễn tốt trong việc công khai các tài liệu khuyến nghị đúc kết từ quá trình xử lý vi phạm (tương tự như án lệ hay bài học kinh nghiệm) để có phòng ngừa hay áp dụng trong tương lai. Cơ quan có thẩm quyền xử lý vi phạm cũng có thể công bố các tài liệu hướng dẫn xử lý vi phạm trong những tình huống đặc biệt, ví dụ như “Tài liệu giải thích chuyên biệt về các vụ việc vi phạm nguyên tắc về Xung đột lợi ích”.

d. Cơ chế đảm bảo thực hiện khác

Để đảm bảo tính tự giác tuân thủ các Bộ QTĐĐUX của các đối tượng áp dụng, rất cần thiết phải có các cơ chế đảm bảo thực hiện khác bên cạnh các quy định mang tính răn đe như xử lý hành vi vi phạm. Đó là việc phải bảo đảm cho Thẩm phán, Kiểm sát viên một chế độ đãi ngộ hợp lý (lương, thưởng, nhiệm kỳ...), một cơ chế bảo vệ Thẩm phán, Kiểm sát viên và cả người nhà của họ để

¹⁵⁰ Quyết định 120, Điều 17

¹⁵¹ Nghị định 34, Điều 18; Điều 19, khoản 1, điểm b

¹⁵² Quyết định 68 về xử lý kỷ luật Luật sư, Điều 18; Điều 19, khoản 6

Thẩm phán, Kiểm sát viên có thể yên tâm công tác và kiên định với các giá trị chuẩn mực đạo đức. Các nội dung về bảo đảm thực hiện này đã được đề cập trong tài liệu Các biện pháp nhằm thực thi hiệu quả Bộ Nguyên tắc Bangalore¹⁵³ và các tiêu chuẩn quốc tế về QTĐĐUX của Kiểm sát viên như đã phân tích trong phần 2.4.1(b) phía trên. Các Bộ QTĐĐUX của Việt Nam hầu như chưa có quy định về các cơ chế đảm bảo thực thi này.

Tiểu kết 4:

- Nội dung của các Bộ QTĐĐUX của Thẩm phán, Kiểm sát viên và Luật sư của Việt Nam nhìn chung tiệm cận với tiêu chuẩn quốc tế, đặc biệt là Bộ QTĐĐUX Thẩm phán 2018. Riêng QTUX Kiểm sát viên 2017 mới chỉ tập trung vào các quy tắc Kiểm sát viên phải tuân thủ tại phiên toà mà chưa quy định về toàn bộ quá trình thực hiện quyền công tố và kiểm sát hoạt động tư pháp (bao gồm cả điều tra, giám sát điều tra, xử lý, lựa chọn chứng cứ và kiểm sát hoạt động xét xử) như trong các Bộ QTĐĐUX quốc tế.

- Các Bộ QTĐĐUX quốc tế và Việt Nam có sự khác biệt về cấu trúc quy định. Mỗi một cấu trúc đều có ưu điểm và hạn chế nhất định. Các Bộ QTĐĐUX của Thẩm phán, Kiểm sát viên và Luật sư của Việt Nam không có các quy định hay tài liệu giải thích, hướng dẫn áp dụng như một số Bộ QTĐĐUX quốc tế.

- Các cơ chế đào tạo, tuyên truyền và cơ chế giám sát thực thi đối với các Bộ QTĐĐUX của Việt Nam khá tiệm cận với các thực tiễn tốt theo kinh nghiệm quốc tế.

- Kinh nghiệm quốc tế cho thấy cần thiết phải có một cơ chế giải thích chính thức cho các nội dung của các Bộ QTĐĐUX (như mô hình Ủy ban tư vấn về đạo đức tư pháp hay việc cung cấp các tài liệu chú thích và bình luận về Bộ QTĐĐUX kèm theo Bộ QTĐĐUX) để tăng tính hiệu quả trong việc thực thi các Bộ QTĐĐUX.

- Việc thiết lập cơ chế xử lý vi phạm minh bạch, bảo mật và công bằng là một yếu tố cần thiết để bảo đảm thực thi của các Bộ QTĐĐUX. Cuối cùng, rất cần thiết phải bảo đảm một tiêu chuẩn đãi ngộ hợp lý và sự an toàn cho những người công tác trong ngành tư pháp để họ yên tâm công tác và có thể kiên định với các chuẩn mực đạo đức đặt ra.

¹⁵³ Các biện pháp nhằm thực thi hiệu quả Bộ Nguyên tắc Bangalore, Điều 13, Điều 14

PHẦN III – KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ

3.1. Kết luận

Dự thảo văn kiện Báo cáo chính trị của Ban chấp hành Trung ương Đảng Khoá XII tại Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng (*Dự thảo Báo cáo chính trị ĐH XIII*) đã đặt ra định hướng việc xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền Xã hội chủ nghĩa Việt Nam là “tiếp tục xây dựng nền tư pháp Việt Nam chuyên nghiệp, công bằng, nghiêm minh, liêm chính, phụng sự Tổ quốc, phục vụ nhân dân”. Công tác hoàn thiện thể chế, nâng cao chất lượng quản lý nhà nước và tăng cường nhận thức của các chức danh tư pháp đối với hoạt động tư pháp cần được chú trọng để có thể thực hiện được định hướng này.

Việc phát triển các chuẩn mực đạo đức của những người hoạt động trong hoạt động tư pháp cũng có vai trò quan trọng đối với sứ mệnh bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, bảo đảm tính chuyên nghiệp và liêm chính của từng chức danh tư pháp. Xây dựng và áp dụng các Bộ QTĐĐ, QTUX hay QTĐĐUX trong hoạt động tư pháp sẽ giúp tăng cường chuẩn mực đạo đức và tạo nên một nền văn hoá liêm chính trong các hoạt động tư pháp của Toà án, Viện Kiểm sát, Luật sư và các chức danh tư pháp khác, như Hội thẩm nhân dân, Thư ký toà án, Thẩm tra viên, Điều tra viên hoặc các chức danh hỗ trợ tư pháp, Giám định viên, Thừa phát lại, Quản tài viên, Công chứng viên, Hoà giải viên tại Toà án và Hoà giải viên tại các phương thức hoà giải ngoài Toà án...

Chuẩn mực đạo đức trong lĩnh vực quản trị công nói chung hay đạo đức trong hoạt động của lĩnh vực nghề nghiệp nói riêng đều góp phần xác lập hệ thống giá trị của xã hội hay của lĩnh vực nghề nghiệp đó. Mỗi xã hội đều có những giá trị tốt đẹp về đạo đức và ứng xử cần được phát huy, nhấn mạnh trong các Bộ QTĐĐ, QTUX hay QTĐĐUX của mỗi ngành, mỗi lĩnh vực. Hoạt động tư pháp là một lĩnh vực đặc biệt vì phẩm chất đạo đức và hành vi ứng xử của các chức danh tư pháp và hỗ trợ tư pháp có liên quan trực tiếp và mạnh mẽ đến các quy tắc ứng xử trong xã hội, hình ảnh và chất lượng của công lý, tính chuyên nghiệp của các chức danh tư pháp và khả năng bảo đảm quyền con người của quốc gia và tính nghiêm minh của pháp luật.

Hiện nay, các Bộ QTĐĐ, QTUX hay QTĐĐUX trong hoạt động tư pháp (bao gồm của Thẩm phán, Kiểm sát viên và Luật sư) đang có vai trò định hướng hành vi theo những tiêu chuẩn nhất định, đồng thời dự đoán và ngăn chặn một số loại hành vi lệch chuẩn. Các Bộ QTĐĐUX của Thẩm phán, Kiểm sát viên và Luật sư của

Việt Nam hiện nay là có tính định hướng rất cao, chủ yếu là bắt buộc áp dụng. Bên cạnh các Bộ QTĐĐUX của Thẩm phán, Kiểm sát viên và Luật sư, nhiều phẩm chất đạo đức và quy tắc ứng xử đối với các chức danh này được quy phạm hoá tại nhiều văn bản cùng với các quy định, quy tắc của Đảng áp dụng cho các Đảng viên. Cơ chế giám sát, theo dõi thực thi các Bộ QTĐĐUX của Thẩm phán và Kiểm sát viên do bộ máy nhà nước (cơ quan chủ quản) thực hiện bên cạnh cơ chế đánh giá từ xã hội; trong khi Bộ QTĐĐUX của Luật sư thì chú trọng vào cơ chế đánh giá từ xã hội (khách hàng). Vấn đề này cần được nghiên cứu để hoàn thiện sao cho phù hợp với yêu cầu của Hiến Pháp: phải *“tôn trọng Nhân dân, tận tụy phục vụ Nhân dân, liên hệ chặt chẽ với Nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự giám sát của Nhân dân”* và tư tưởng hành động của Chủ tịch Hồ Chí Minh: *“Phụng công, thủ pháp, chí công vô tư”* và *“Gần dân, hiểu dân, giúp dân, học dân”* đối với Thẩm phán, *“Công minh, chính trực, khách quan, thận trọng, khiêm tốn”* đối với Kiểm sát viên.

Cơ chế giám sát, đánh giá việc tuân thủ QTĐĐUX của Thẩm phán và Kiểm sát viên được lồng ghép trong các hoạt động đánh giá áp dụng cho cán bộ, công chức nhà nước và hệ thống các quy định, quy tắc về phẩm chất đạo đức và hành vi ứng xử của Đảng viên. Việc này có thể sẽ giúp cho việc giám sát, đánh giá được nhiều lớp, thấu đáo hơn nhưng cũng có thể lại trở nên không được triệt để vì bộ máy thực hiện ở mỗi tầng lớp lại bị phân tán nên nhiều khi mang tính chất hình thức. Trong khi, cơ chế giám sát nhân dân chưa thực sự được phát huy hiệu quả. Hoạt động phổ biến, tuyên truyền và giáo dục về các Bộ QTĐĐUX trong hoạt động tư pháp chưa được mạnh mẽ.

Nội dung cũng như cấu trúc các Bộ QTĐĐUX của Việt Nam có những sự khác biệt với các Bộ QTĐĐUX quốc tế xuất phát từ nhiều nguyên nhân, như (i) Thẩm phán, Kiểm sát viên của Việt Nam đồng thời là cán bộ, công chức; (ii) Kiểm sát viên không chỉ thực hành quyền công tố mà còn có thêm chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp; (iii) Mô hình tổ chức hệ thống tư pháp Việt Nam có những điểm khác biệt với nhiều quốc gia khác, như mối quan hệ hành chính và tổ tụng giữa các quan nhà nước, mối quan quản lý hành chính hệ thống tư pháp trong hệ thống Toà án và Kiểm sát.

Hiện nay, các Bộ QTĐĐUX của Thẩm phán, Kiểm sát viên và Luật sư là độc lập với nhau và chưa có mối liên hệ một cách có hệ thống, dù đều thuộc hoạt động tư pháp. Thực tiễn này hạn chế những tác động qua lại trong hoạt động chuyên môn, bảo vệ các yêu cầu về chuẩn mực đạo đức và ứng xử nghề nghiệp của các chức danh tư pháp.

Cơ chế bảo đảm thi hành các Bộ QTĐĐUX đối với Thẩm phán và Kiểm sát viên chủ yếu thông qua hoạt động thi đua, khen thưởng trong khi đối với Luật sư thông qua công tác giám sát của khách hàng. Các văn bản của các hệ thống Toà án, ngành Kiểm sát và Luật sư đều có các quy định về xử lý kỷ luật nhưng chưa thật phù hợp với đặc điểm nghề nghiệp, nguyên tắc, tổ chức, hoạt động tư pháp. Các văn bản đó không tham chiếu cụ thể, rõ ràng tới các Bộ QTĐĐUX của ngành tương ứng. Thực tiễn này đã làm giảm khả năng bảo đảm thi hành của các Bộ QTĐĐUX và chưa tác động tích cực vào tính chuyên nghiệp của từng chức danh tư pháp.

Các Bộ QTĐĐUX của Thẩm phán, Kiểm sát viên và Luật sư đều chưa có cơ chế hướng dẫn, giải thích mang tính chính thức trong khi kinh nghiệm quốc tế cho thấy cơ chế này là thực sự cần thiết để củng cố cho công tác bảo đảm thi hành các Bộ QTĐĐUX.

3.2. Khuyến nghị và đề xuất

a. Khuyến nghị chung

Dựa trên một số kết luận trong Nghiên cứu này, một số kiến nghị định hướng hoàn thiện các Bộ QTĐĐUX trong hoạt động tư pháp với mục tiêu đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp tại Việt Nam được đề xuất như sau:

- Hoàn thiện hệ thống tư pháp và quản lý hệ thống tư pháp

Việt Nam cần hoàn thiện hệ thống tư pháp và cơ chế quản lý hệ thống tư pháp, trong đó cần phải hoàn thiện phương thức lãnh đạo của Đảng đối với tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp. Việc tổ chức và quản lý hệ thống tư pháp cần bảo đảm theo nguyên tắc Toà án là có vị trí trung tâm và xét xử là hoạt động trọng tâm, chú trọng xây dựng tính chuyên nghiệp, công bằng, nghiêm minh, liêm chính, phụng sự Tổ quốc, phục vụ nhân dân. Thẩm phán chủ động trong thực thi nhiệm vụ, nâng cao tính độc lập và chịu trách nhiệm trước pháp luật về các hành vi và quyết định tố tụng của mình. Viện kiểm sát chỉ thực hành quyền công tố và kiểm sát tư pháp. Luật sư thực hiện chức năng bào chữa, bảo vệ quyền, lợi ích của đương sự trong các vụ án tại Toà án và ngoài Toà án. Pháp luật cần đảm bảo sự bình đẳng giữa Kiểm sát viên (bên công tố) và Luật sư (người bào chữa) để hai chức danh này cùng hành nghề theo hướng chuyên nghiệp góp phần bảo vệ công lý. Các chế định đạo đức đối với các chức danh cần được củng cố và tăng cường cùng với các khuôn khổ pháp luật để nâng cao được ý thức của những người tiến

hành và tham gia hoạt động tư pháp, qua đó, nâng cao chất lượng của hoạt động tư pháp và nâng cao ý thức về phục vụ Nhân dân và phụng sự Tổ quốc.

- Nâng cao hiệu quả thực thi các QTĐĐUX trong hoạt động tư pháp

+ Với những đặc thù về công tác quản lý cán bộ tại Việt Nam là không tách rời giữa chuẩn mực đạo đức Đảng viên với đạo đức công vụ và đạo đức ứng xử nghề nghiệp, Việt Nam cần có một hướng dẫn mang tính định hướng về việc xây dựng và thực thi các Bộ QTĐĐUX trong hoạt động tư pháp để bảo đảm được các định hướng đối với hoạt động tư pháp trong Báo cáo chính trị ĐH XIII đề ra. Định hướng này cần tạo ra một cơ chế bảo đảm thi hành QTĐĐUX nghề nghiệp cần được kiện toàn theo hướng thống nhất và tương tác đối với các quy định về những điều Đảng viên không được làm, quy tắc đạo đức công vụ của cán bộ công chức và QTĐĐUX về nghề nghiệp đối với các chức danh mà nước quản lý, như Thẩm phán, Kiểm sát viên, như: kiện toàn cơ chế giám sát nội bộ và giám sát nhân dân về chuẩn mực đạo đức và hành vi ứng xử, kiện toàn cơ chế giải quyết khiếu nại và tố cáo gắn với các quy tắc đạo đức nghề nghiệp để rành mạch giữa giải quyết những vi phạm pháp luật với vi phạm quy tắc đạo đức, kiện toàn cơ chế thi đua - khen thưởng liên quan với cơ chế bổ nhiệm và tái bổ nhiệm... để tránh tình trạng chồng chéo nhiệm vụ giữa các ngành hoặc thiếu sót sao trong việc bảo đảm thi hành QTĐĐUX nghề nghiệp.

+ Cần tăng cường các cơ chế bảo đảm việc thực thi cho các Bộ QTĐĐUX, bao gồm: cơ chế phổ biến và giáo dục; cơ chế giải thích và cập nhật các quy tắc trong từng tình huống hoặc bối cảnh mới; cơ chế giám sát và xử lý vi phạm quy tắc được gắn kết với hoạt động khiếu nại, tố cáo; cơ chế khuyến khích thực hiện Bộ QTĐĐUX gắn liền với các hoạt động thi đua và khen thưởng. Việc thiết lập cơ chế xử lý vi phạm hay thi đua khen thưởng cần phải bảo đảm tính minh bạch, bảo mật và công bằng, từ đó đóng vai trò là một yếu tố cần thiết cho việc bảo đảm thực thi các Bộ QTĐĐUX.

+ Cần thiết phải có những biện pháp bảo đảm sự an toàn về chính trị - xã hội, pháp lý và tiêu chuẩn đãi ngộ hợp lý cho những người công tác trong lĩnh vực tư pháp để họ yên tâm công tác và có thể kiên định với các chuẩn mực đạo đức và quy tắc ứng xử đặt ra.

- Các QTĐĐUX trong hoạt động tư pháp cần có thống nhất, hài hoà nội dung cốt lõi và bảo đảm tính tương tác, hỗ trợ hoạt động giữa các chức danh tư pháp

+ Bên cạnh các Bộ QTĐĐUX đối với Thẩm phán, Kiểm sát viên, Luật sư thì cần thiết ban hành các Bộ QTĐĐUX đối với tư cách là chức danh tư pháp, như Hội thẩm nhân dân, Thư ký toà án, Thẩm tra viên và chức danh hỗ trợ tư pháp khác như Thừa phát lại, Giám định viên, Quản tài viên, Hoà giải viên tại Toà án và Hoà giải viên ngoài Toà án... Các Bộ QTĐĐUX cần có tính thống nhất về cấu trúc (kết hợp giữa QTĐĐ và QTUX), đồng thời bao hàm một số nguyên tắc cơ bản, cốt lõi và phù hợp với các chuẩn mực quốc tế chung.

+ Các Bộ QTĐĐUX trong hoạt động tư pháp nên được thống nhất xây dựng thành 3 cấu phần chính: (i) các chuẩn mực đạo đức; (ii) các quy tắc ứng xử nghề nghiệp; (iii) các giải thích, hướng dẫn thực thi các chuẩn mực, quy tắc. Mỗi Bộ QTĐĐUX của từng ngành có thể có những khác biệt phù hợp với đặc điểm của ngành đó, nhưng các Bộ QTĐĐUX có thể có chung một số nội dung sau để bảo đảm tính tương tác giữa các Bộ QTĐĐUX:

Phần 1 - Các chuẩn mực đạo đức nên bao gồm tối thiểu các chuẩn mực chung: “Bảo vệ công lý”, “Bảo vệ Nhà nước pháp quyền”, “Tính độc lập”, “Công bằng”, “Bình đẳng”, “Sự liêm chính”, “Vô tư, khách quan”, “Sự đúng mực”, “Sự chuyên cần”, “Bảo vệ thông tin”.... Tư tưởng của Hồ Chí Minh về phẩm chất đạo đức và quy tắc ứng xử đối với cán bộ tư pháp (Thẩm phán, Kiểm sát viên hay các chức danh tư pháp khác) cần phải được xác lập trong phần này, như *“phụng công, thủ pháp, chí công vô tư, gần dân, hiểu dân, giúp dân, học dân, công minh, chính trực, khách quan, thận trọng, khiêm tốn, tôn trọng Nhân dân, và chịu sự giám sát của nhân dân...”*

Phần 2 - Các quy tắc về ứng xử nên bao gồm những hành vi khuyến khích nên làm và những hành vi không nên làm tùy theo từng nghiệp vụ của mỗi chức danh tư pháp, và mối quan hệ giữa những người tiến hành tố tụng và những người tham gia tố tụng và các đối tượng khác;

Phần 3 - Giải thích, hướng dẫn thực thi nên bao gồm: các hướng dẫn cụ thể việc thực thi và cả các tình huống áp dụng đối với Phần 1 và Phần 2. Phần hướng dẫn này cần phải giúp cho người đọc nhận thấy được tính thống nhất giữa các chuẩn mực đạo đức và quy tắc ứng xử của các ngành, nghề trong hoạt động tư pháp với nhau và các quy tắc, quy định đối với phẩm chất đạo đức và ứng xử của Đảng viên, cán bộ công chức và cả những người không phải là Đảng viên và không phải là cán bộ công chức. Phần hướng dẫn này nên được cập nhật thường xuyên theo từng thời kỳ, hoàn cảnh cụ thể và giải thích rõ trách nhiệm, biện pháp để Đảng viên, cán bộ công chức và cả những người không phải là Đảng viên, cán

bộ công chức tham gia vào các hoạt động tư pháp phải biết giữ gìn phẩm chất chính trị, đạo đức cách mạng, tính tiên phong gương mẫu của những người thực hiện các hoạt động tư pháp theo tư tưởng của Hồ Chí Minh, các yêu cầu chính trị đối với công tác đổi mới và nâng cao chất lượng hoạt động tư pháp. Đặc biệt trong bối cảnh phát triển của đời sống trực tuyến, những quy tắc về hành vi ứng xử trên đời sống thực tế cũng cần được áp dụng trên không gian mạng xã hội. Phần này nên được thường xuyên cập nhật, công bố cho công chúng và trong nội bộ để hỗ trợ cho công tác bảo đảm thực thi Bộ QTĐĐUX.

Việc thống nhất các nội dung cốt lõi và cấu trúc các Bộ QTĐĐUX sẽ giúp cho các chức danh tư pháp và hỗ trợ tư pháp có thể hiểu rõ hơn về nhiệm vụ của nhau trong ngành tư pháp. Từ đó các chức danh này sẽ có thái độ hợp tác với nhau tốt hơn trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, nâng cao được tính chuyên nghiệp trong hoạt động tư pháp. Sự thống nhất này cũng góp phần giúp cho công chúng hiểu hơn được về giá trị, vai trò của các Bộ QTĐĐUX và các quy định, quy tắc áp dụng cho Đảng viên và cán bộ công chức, các chức danh tư pháp và các chức danh quản lý nhà nước khác tôn trọng lẫn nhau trong quá trình thực hiện nhiệm vụ và vai trò của mình.

- Tăng cường áp dụng các QTĐĐUX để thúc đẩy ý thức và phong cách hoạt động chuyên nghiệp, liêm chính của các chức danh tư pháp

+ Các Bộ QTĐĐUX trong hoạt động tư pháp nên được phổ biến, tuyên truyền, giáo dục thường xuyên và hơn nữa là đưa vào chương trình đào tạo nguồn của sinh viên luật nói chung, chương trình đào tạo nghề, đào tạo nguồn bổ nhiệm các chức danh tư pháp và hỗ trợ tư pháp. Việc phổ biến, tuyên truyền, giáo dục thường xuyên hay đào tạo chuyên sâu về các QTĐĐUX sẽ giúp nâng cao phẩm chất của đội ngũ những người nắm giữ các chức danh tư pháp và hỗ trợ tư pháp. Đặc biệt, việc áp dụng các QTĐĐUX cũng giúp cho việc nâng cao tính chuyên nghiệp, liêm chính và thái độ phụng sự Tổ quốc, phục vụ nhân dân của các chức danh tư pháp và hỗ trợ tư pháp. Ngoài ra, nên có hoạt động phổ biến, tuyên truyền chung về Bộ QTĐĐUX nghề nghiệp trong hoạt động tư pháp để mọi người hiểu hơn về trách nhiệm, nhiệm vụ và các yêu cầu về phẩm chất đạo đức của các nghề nghiệp này.

+ Để tăng cường áp dụng, các Bộ QTĐĐUX nên được đăng tải công khai trực tuyến. Các bình luận, khuyến nghị, giải thích đối với những Bộ QTĐĐUX đó nên được cập nhật thường xuyên để giúp cho những đối tượng thực hiện và công chúng nắm bắt được các yêu cầu, quy định từ các Bộ QTĐĐUX được xây dựng và áp

dụng theo từng thời kỳ. Điều này cũng tạo điều kiện để công chúng có thể thực hiện được vai trò giám sát của mình đối với hoạt động của các chức danh tư pháp và hỗ trợ tư pháp.

b. Khuyến nghị cụ thể

Dựa trên các khuyến nghị chung nêu trên, một số khuyến nghị cụ thể đối với Ban Nội chính Trung ương trong công tác định hướng hoàn thiện các bộ QTĐĐUX trong hoạt động tư pháp đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp tại Việt Nam như sau:

Tham mưu và trình cấp có thẩm quyền ban hành văn bản định hướng các cơ quan tư pháp, cơ quan có hoạt động quản lý nhà nước về công tác hỗ trợ tư pháp hoàn thiện và tổ chức thực hiện có hiệu quả các bộ QTĐĐUX trong lĩnh vực tư pháp nhằm đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp tại Việt Nam. Văn bản định hướng tập trung một số nội dung chủ yếu như:

- Rà soát các bộ QTĐĐUX hiện hành, bổ sung những nội dung còn chưa phù hợp với thực tiễn; một số các chức danh tư pháp, chức danh hỗ trợ tư pháp khác, như Hội thẩm nhân dân, Thư ký toà án, Thẩm tra viên, Giám định viên, Thừa phát lại, Quản tài viên, Công chứng viên, Hoà giải viên tại Toà án... chưa xây dựng Bộ QTĐĐUX thì cần thiết phải nghiên cứu xây dựng và tổ chức thực hiện đồng bộ và hiệu quả.

- Chú trọng nâng cao hiệu quả thực thi các QTĐĐUX trong hoạt động tư pháp, đánh giá và giám sát việc thực thi, xử lý nghiêm minh các hành vi vi phạm và khen thưởng kịp thời những người, ngành thực hiện tốt các QTĐĐUX trong hoạt động tư pháp.

- Các QTĐĐUX trong hoạt động tư pháp phải thống nhất, hài hoà nội dung cốt lõi và bảo đảm tính tương tác, hỗ trợ hoạt động giữa các chức danh tư pháp, yêu cầu các cơ quan tư pháp, cơ quan hỗ trợ tư pháp tăng cường áp dụng các QTĐĐUX để thúc đẩy ý thức và phong cách hoạt động chuyên nghiệp, liêm chính của các chức danh tư pháp. Bảo đảm thực hiện QTĐĐUX theo định hướng chuyên nghiệp, công bằng, nghiêm minh, liêm chính, phụng sự Tổ quốc, phục vụ nhân dân./.

PHẦN IV – PHỤ LỤC
PHỤ LỤC 1 – DANH MỤC VĂN BẢN THAM CHIẾU VÀ CÁC BỘ
QTĐĐUX

A – Văn bản tham chiếu

1. Công ước về chống tham nhũng của Liên Hợp quốc;
2. Hiến pháp 2013;
3. Nghị quyết 08-NQ/TW năm 2002 về một số nhiệm vụ trọng tâm công tác tư pháp trong thời gian tới;
4. Nghị quyết 49/NQ/TW ngày 02/06/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược Cải cách tư pháp;
5. Nghị quyết Trung ương 4 khóa XII của Đảng;
6. Chỉ thị số 33-CT/TW ngày 30/03/2009 của Ban Bí thư Trung ương Đảng về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với tổ chức và hoạt động luật sư;
7. Bộ luật Tố tụng Dân sự 2015;
8. Bộ luật Tố tụng Hình sự 2015;
9. Luật Cán bộ, công chức 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2019);
10. Luật Phòng, chống tham nhũng 2018;
11. Luật Tổ chức toà án nhân dân 2014;
12. Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân 2014;
13. Luật Thanh tra 2010;
14. Luật Tố tụng Hành chính 2015;
15. Luật Tổ cáo 2018;
16. Luật Trợ giúp pháp lý 2017;
17. Luật Viên chức 2010;
18. Văn bản hợp nhất 03/VBHN-VPQH năm 2015 hợp nhất Luật Luật sư;
19. Chỉ thị 05/2008/CT-TTg về nâng cao hiệu quả sử dụng thời giờ làm việc của cán bộ, công chức, viên chức nhà nước;
20. Kết luận số 84-KL/TW ngày 29/7/2020 của Bộ Chính trị về tổng kết 15 năm thực hiện Nghị quyết số 49-NQ/TW của Bộ Chính trị khóa IX về chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020;
21. Quyết định số 216-QĐ/-TW ngày 02/01/2020 của Ban Chấp hành Trung ương về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của Ban Nội chính Trung ương;
22. Chỉ thị 05/CT-VKSTC-TTr năm 2014 về tăng cường kỷ cương, kỷ luật công vụ và trật tự nội vụ trong ngành KSND;
23. Nghị quyết số 929/2015/UBTVQH13 năm 2015 về Quy chế hoạt động của Hội đồng tuyển chọn, giám sát Thẩm phán quốc gia;
24. Nghị quyết số 02-NQ/BCS ngày 14/05/2018 của Ban cán sự Đảng TANDTC về tăng cường lãnh đạo, chỉ đạo công tác tổ chức, cán bộ;

25. Nghị định 34/2011/NĐ-CP quy định về xử lý kỷ luật đối với công chức;
26. Nghị định 159/2016/NĐ-CP ngày 29/11/2016 quy định chi tiết và biện pháp thi hành một số điều của Luật Thanh tra về tổ chức và hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân;
27. Quyết định số 129/2007/QĐ-TTg về Quy chế văn hoá công sở tại các cơ quan hành chính nhà nước do Thủ tướng Chính phủ ban hành;
28. Quyết định số 1072/QĐ-TTg năm 2011 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược Phát triển nghề Luật sư đến năm 2020;
29. Quyết định số 432/QĐ-TTg phê duyệt Chiến lược Phát triển bền vững Việt Nam giai đoạn 2011 – 2020 ngày 12/4/2012;
30. Thông tư 11/2012/TT-BTP về Quy tắc đạo đức hành nghề công chứng;
31. Thông tư 19/2013/TT-BTP hướng dẫn tập sự hành nghề luật sư;
32. Thông tư 14/2018/TT-BTP về Quy tắc đạo đức nghề nghiệp đầu giá viên;
33. Thông tư 02/2019/TT-BTP quy định nghĩa vụ tham gia bồi dưỡng bắt buộc về chuyên môn, nghiệp vụ của luật sư;
34. Hướng dẫn số 35/HD-VKSTC của VKSNDTC về Tổng kết công tác thi đua, khen thưởng và xét đề nghị khen thưởng năm 2019;
35. Hướng dẫn số 39/HD-VKSTC của Viện Kiểm sát nhân dân tối cao về Thực hiện công tác tổ chức cán bộ năm 2020, ngày 30/12/2019;
36. Kế hoạch số 123/KH-VKSTC của VKSNDTC về Tổ chức thực hiện phong trào thi đua “cán bộ, công chức, viên chức ngành Kiểm sát nhân dân thi đua thực hiện văn hoá công sở” giai đoạn 2019-2025;
37. Quy định số 101-QĐ/TW ngày 07/6/2012 của Ban Bí thư về trách nhiệm nêu gương của cán bộ, Đảng viên, nhất là lãnh đạo chủ chốt các cấp;
38. Quy định số 47-QĐ/TW ngày 01/11/2011 của Ban Chấp hành Trung ương về những điều Đảng viên không được làm;
39. Quy định số 55-QĐ/TW ngày 19/12/2016 của Bộ Chính trị về một số việc cần làm ngay để tăng cường vai trò nêu gương của cán bộ, Đảng viên;
40. Quy định số 08-QĐ/TW ngày 25/10/2018 của Ban Chấp hành Trung ương về trách nhiệm nêu gương của cán bộ, Đảng viên;
41. Quyết định số 918/2015/QĐ-TANDTC về tổ chức bộ máy, nhiệm vụ, quyền hạn của đơn vị trong bộ máy giúp việc của Tòa án nhân dân tối cao;
42. Quyết định số 986/2015/QĐ-TANDTC về tổ chức bộ máy, nhiệm vụ, quyền hạn của đơn vị trong bộ máy giúp việc của TAND cấp cao tại Hà Nội;
43. Quyết định số 987/2015/QĐ-TANDTC về tổ chức bộ máy, nhiệm vụ, quyền hạn của đơn vị trong bộ máy giúp việc của TAND cấp cao tại Đà Nẵng;

44. Quyết định số 988/2015/QĐ-TANDTC về tổ chức bộ máy, nhiệm vụ, quyền hạn của đơn vị trong bộ máy giúp việc của TAND cấp cao tại Tp. Hồ Chí Minh;
45. Quyết định số 183/QĐ-VKSTC-T1, ngày 04/4/2016 của Viện trưởng VKSNDTC ban hành Quy định về xử lý kỷ luật trong ngành KSND;
46. Quyết định số 345/2016/QĐ-CA về tổ chức bộ máy, nhiệm vụ, quyền hạn của đơn vị trong bộ máy giúp việc của TAND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; TAND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh;
47. Quyết định số 120/QĐ-TANDTC năm 2017 quy định xử lý trách nhiệm người giữ chức danh tư pháp trong TAND;
48. Quyết định số 26/QĐ-VKSTC năm 2020 quy định tiêu chuẩn chức vụ lãnh đạo, quản lý và chức danh trong ngành kiểm sát nhân dân;
49. Quyết định số 2721/QĐ-BNV ngày 28/12/2018 về Tài liệu bồi dưỡng ngạch chuyên viên;
50. Quyết định số 192/QĐ-VKSTC năm 2019 về Quy chế tổ chức và hoạt động của Thanh tra Viện KSND;
51. Quyết định số 28/QĐ-HĐLSTQ ngày 04/02/2016 của Hội đồng Luật sư toàn quốc về việc ban hành Quy chế giám sát tổ chức và hoạt động Luật sư;
52. Quyết định số 68/QĐ-BTVLĐLSVN ngày 05 tháng 10 năm 2012 của Ban Thường vụ LĐLSVN về việc ban hành Quy định về xử lý kỷ luật Luật sư;
53. Quyết định số 90/QĐ-VKSTC-V9 ngày 12/3/2013 ban hành Quy hoạch Phát triển nhân lực Ngành Kiểm sát nhân dân giai đoạn 2011 – 2020.

B – Các Bộ QTĐĐUX

1. Bộ Nguyên tắc Bangalore về đạo đức tư pháp 2002;
2. Bộ Quy tắc đạo đức và ứng xử của Thẩm phán ban kèm theo Quyết định số 87/QĐ-HĐTC ngày 04/07/2018;
3. Bộ Quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp luật sư Việt Nam ban hành kèm theo Quyết định số 201/QĐ-HĐLSTQ của LĐLSVN ngày 19/12/2019;
4. Bộ quy tắc mẫu về ứng xử của Hội đồng Chánh án ASEAN;
5. Bộ Quy tắc ứng xử của cán bộ, công chức ngành TAND ban hành kèm theo Quyết định số 1253/2008/QĐ-TANDTC ngày 18/09/2008;
6. Chỉ dẫn về đạo đức và ứng xử cho Công tố viên công tại châu Âu năm 2005;
7. Hiến chương Thẩm phán toàn cầu hay còn gọi Quy chế toàn cầu của Thẩm phán;
8. Những nguyên tắc cơ bản về vai trò của Luật sư, thông qua bởi Đại Hội đồng Liên hợp quốc vào năm 1990;

9. Những nguyên tắc quốc tế khi sử dụng phương tiện truyền thông xã hội dành cho nghề Luật sư thông qua bởi Hiệp hội các Đoàn Luật sư Thế giới ngày 24/05/2014;
10. Những nguyên tắc quốc tế về ứng xử của Luật sư ban hành bởi Hiệp hội các Đoàn Luật sư Thế giới ngày 25/05/2014;
11. Quy tắc đạo đức đối với thành viên và cựu thành viên Tòa án Công lý của Liên minh Châu Âu 2016;
12. Quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp luật sư Việt Nam ban hành kèm theo Quyết định số 68/QĐ-HĐLSTQ của LĐLSVN ngày 20/07/2011;
13. Quy tắc mẫu về đạo đức nghề nghiệp Luật sư kèm theo Quyết định số 356b/2002/QĐ-BT ngày 05/08/2002 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp;
14. Quy tắc mẫu về Ứng xử ngành tư pháp của Hiệp hội Luật sư Hoa Kỳ;
15. Quy tắc ứng xử của cán bộ, công chức, viên chức ngành Kiểm sát nhân dân theo Quyết định số 296/2008/QĐ-VKSTC;
16. Quy tắc ứng xử của cán bộ, công chức, viên chức và người lao động ngành Kiểm sát nhân dân theo Quyết định số 08/QĐ-VKSTC ngày 2316/401/2020 của VKSNDTC1999;
17. Quy tắc ứng xử của Kiểm sát viên khi thực hành quyền công tố, kiểm sát hoạt động tư pháp tại phiên tòa, phiên họp của Tòa án theo Quyết định số 46/QĐ-VKSTC ngày 20/02/2017 của VKSNDTC;
18. Quy tắc về Đạo đức ngành tư pháp của Tòa án Hình sự Quốc tế;
19. Quy tắc về đạo đức trong ngành tư pháp, Luật Tòa án, ban hành bởi Tòa án bang Quebec, Canada;
20. Quy tắc về Ứng xử trong ngành tư pháp ban hành bởi Bộ trưởng Ngoại giao Bang Connecticut, Hoa Kỳ;
21. Tiêu chuẩn về trách nhiệm nghề nghiệp và tuyên bố về những quyền và nghĩa vụ căn bản của Công tố viên năm 1999 ban hành bởi Hiệp hội Công tố viên quốc tế.

PHỤ LỤC 2 – DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Anca C. Yallop (2012), *Việc áp dụng và tính hiệu quả của các quy tắc đạo đức – Rà soát tài liệu*;
2. Ban quản lý Quản trị công và phát triển các vùng lãnh thổ thuộc Ủy ban Quản trị công (2009), *Hướng tới một khung pháp lý liên chính vững chắc: Công cụ, quy trình, cấu trúc và điều kiện thực hiện*;
3. Chánh án TANDTC Nguyễn Hoà Bình (2018), *Báo cáo số: 28/BC-TA về việc thực hiện các Nghị quyết của Quốc hội về giám sát chuyên đề và chất vấn từ đầu nhiệm kỳ đến hết kỳ họp thứ 4 Quốc hội Khóa XIV*;
4. Chánh án TANDTC Nguyễn Hoà Bình (2018), *Xây dựng Quy tắc đạo đức Thẩm phán, tăng cường liên chính tư pháp*, Trang thông tin điện tử Chánh án TANDTC;
5. Chương trình bồi dưỡng định kỳ Thẩm phán sơ cấp, Học viện Toà án, Trang thông tin điện tử của Học viện Toà án;
6. Chương trình đào tạo chung nguồn Thẩm phán, kiểm sát viên, luật sư, Trang thông tin đào tạo của Học viện Tư pháp;
7. E-Kojo Sakyi và Justice Nyigmah Bawole (2009), *Những thách thức trong việc thực thi các bộ quy tắc ứng xử tại khu vực công ở các nước Tây Phi nói tiếng Anh: Quan điểm từ các nhà quản trị công*, Tạp chí hành chính công và nghiên cứu chính sách, số 1 (4) tháng 8 năm 2009;
8. Frankel, M.S., (1989), *Quy tắc nghề nghiệp: Tại sao, như thế nào và với tác động gì?*, Tạp chí đạo đức kinh doanh, 8(2);
9. Giới thiệu về Khoa đào tạo Luật sư, Cổng thông tin điện tử của Học viện Tư pháp;
10. Grundstein-Amado, R., (2001), *Chiến lược xây dựng và thực hiện các quy tắc đạo đức trong các tổ chức dịch vụ công*, Tạp chí quốc tế về hành chính số 24 (5);
11. Hiệp hội Luật sư Hoa Kỳ, *Giải thích, hướng dẫn các quy định trong Những Nguyên tắc mẫu về ứng xử nghề nghiệp*;
12. Hoàng Anh (2019), *Nâng cao thi hành Bộ quy tắc đạo đức và ứng xử của Thẩm phán*, Báo Công lý xã hội;
13. Huế Dương (2019), *Học viện Toà án, Học viện Toà án tổ chức tập huấn về Bộ Quy tắc Đạo đức và ứng xử của Thẩm phán*, Trang thông tin điện tử của Học viện Toà án;
14. International Transparency, *Hướng dẫn giải thích thuật ngữ về phòng, chống tham nhũng*;

15. James J. Alfini, Steven Lubet, Jeffrey M. (2013), *Đạo đức và Ứng xử ngành Tư pháp* – Bản thứ năm;
16. Judicial Integrity Group (2010), *Các biện pháp nhằm thực thi hiệu quả Bộ Nguyên tắc Bangalore*;
17. Liên đoàn Luật sư Việt Nam (2009), *Báo cáo Đánh giá thực trạng vấn đề bảo vệ quyền và lợi ích của luật sư tại các Đoàn luật sư địa phương*;
18. Liên hợp quốc (2000), *Tính chuyên nghiệp và đạo đức trong dịch vụ công: Vấn đề và thực tiễn tại một số khu vực*;
19. Mai Đình (2019), *Tập huấn “Nâng cao việc thi hành các quy định của Bộ quy tắc đạo đức và ứng xử của Thẩm phán”*, Báo Công lý điện tử;
20. Ngân hàng Phát triển Châu Á/OECD (2006), *Chính sách chống tham nhũng ở châu Á và Thái Bình Dương: Tiến bộ trong cải cách pháp lý và thể chế ở 25 quốc gia*;
21. NXB Sự thật (1958), *Những lời kêu gọi của Hồ Chủ tịch* – Tập I;
22. OECD (2013), *Đánh giá liên chính tại Italy của OECD: Củng cố tính toàn vẹn của khu vực công, khôi phục niềm tin hướng tới tăng trưởng bền vững*, Đánh giá quản trị công của OECD;
23. Penelope (Pip) Nicholson và Nguyễn Hưng Quang (2005), *Hệ thống tư pháp Việt Nam: Tính chính trị trong việc bổ nhiệm và Thăng tiến Đại học Washington*, Số 1 - Quyển 14, 2005;
24. Phạm Duy Nghĩa, *Một số góp ý xây dựng dự thảo Bộ Quy tắc đạo đức Thẩm phán*;
25. Riccardo Pelizzo, Frederick Stapenhurst (2011), *Tham nhũng và lập pháp*;
26. Robert W. Kolb (2008), *Bách khoa toàn thư về Đạo đức và xã hội kinh doanh*, tập 1;
27. Stuart C. Gilman, Ph.D. (2005), *Quy tắc đạo đức và quy tắc ứng xử trong thúc đẩy một dịch vụ công có đạo đức và chuyên nghiệp: Thành tựu và Bài học so sánh*;
28. TANDTC (2019), *Báo cáo tóm tắt công tác Tòa án từ đầu nhiệm kỳ đến nay và năm 2018; và nhiệm vụ trọng tâm thời gian tới*, Công thông tin điện tử TANDTC;
29. Tạp chí Tòa án nhân dân (2018), *Số Chuyên đề Bộ quy tắc đạo đức và ứng xử của Thẩm phán tháng 9*;
30. Thái Vũ (2018), *Lấy ý kiến về Quy tắc ứng xử, đạo đức nghề nghiệp Thẩm phán*, Tạp chí TAND điện tử;
31. Trần Văn Độ, *Bình luận về Dự thảo Bộ Quy tắc đạo đức Thẩm phán*;

32. Trang Chi (2018), *TANDTC tập huấn pháp luật và tuyên truyền Bộ quy tắc đạo đức và ứng xử của Thẩm phán*, Báo Công lý điện tử;
33. Trường Đại học Kiểm sát Hà Nội, Lịch Giảng dạy Đào tạo nghiệp vụ kiểm sát Khóa 29 - Phần I: Những vấn đề chung, Bài 2: Đạo đức nghề nghiệp của người cán bộ kiểm sát;
34. UNDP-Bộ Tư pháp (2014), *Báo cáo khảo sát Thực trạng quản lý TAND địa phương ở Việt Nam*;
35. UNOCD (2011), *Hướng dẫn tăng cường năng lực và liêm chính tư pháp - nội dung về “Xây dựng và đào tạo cho nhân viên toà án Phi-líp-pin”*;
36. UNODC (2007), *Bản bình luận về Bộ Nguyên tắc Bangalore*;
37. UNODC (2019), *Khóa học tự định hướng về Đạo đức và Ứng xử tư pháp*;
38. Willa Bruce (1996), *Quy tắc đạo đức và quy tắc ứng xử: Đóng góp nhận thức vào việc thực hành đạo đức trong chính quyền địa phương, Liêm chính công - Ấn phẩm hàng năm (Public Integrity Annual) số 17*.

PHỤ LỤC 3 – BỘ CÂU HỎI PHÒNG VẤN SÂU

NGHIÊN CỨU VỀ MỘT SỐ QUY TẮC ĐẠO ĐỨC VÀ ỨNG XỬ TRONG LĨNH VỰC TƯ PHÁP

A. DÀNH CHO THẨM PHÁN/CÁN BỘ TOÀ ÁN/NGƯỜI NGHIÊN CỨU VỀ TOÀ ÁN

1. Nhận xét của người được phỏng vấn về thực tiễn áp dụng các bộ quy tắc đạo đức của cán bộ, đạo đức của đảng viên, quy tắc hành vi ứng xử nơi công sở của cán bộ, công chức và Bộ quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp Thẩm phán:
 - Cho biết có bao nhiêu quy tắc đạo đức và ứng xử liên quan đến hoạt động nghề Thẩm phán? Cụ thể là những Bộ quy tắc nào?
 - (Những) Bộ quy tắc nào thường được chú ý nhất trong quá trình hoạt động của Thẩm phán?
 - Hoạt động giám sát công tác cán bộ, đánh giá và thi đua khen thưởng của hệ thống Toà án áp dụng Bộ quy tắc đạo đức ứng xử của Thẩm phán như thế nào? Thực tế, bên cạnh Bộ quy tắc đạo đức ứng xử của Thẩm phán, hoạt động này còn áp dụng những quy định nào khác (quy định pháp luật đối với cán bộ công chức, quy tắc của Đảng viên, tiêu chí thi đua tại mỗi năm thi đua)?
2. Nhận xét của người được phỏng vấn về cách thức giới thiệu Bộ quy tắc đạo đức và ứng xử của Thẩm phán trong hệ thống Toà án nói chung và tại Toà án nơi người được phỏng vấn công tác nói riêng (như thông qua tập huấn, đào tạo nguồn bổ nhiệm Thẩm phán, họp định kỳ phổ biến kiến thức pháp luật và kinh nghiệm xét xử của cơ quan)?
3. Nhận xét của người được phỏng vấn về tính dễ hiểu và tính khả thi khi áp dụng các nội dung của Bộ quy tắc đạo đức và ứng xử của Thẩm phán. Bộ quy tắc đạo đức và ứng xử Thẩm phán có cần thiết phải có cơ chế giải thích chính thức không?
4. Cơ chế xử lý Thẩm phán vi phạm Bộ quy tắc đạo đức và ứng xử của Thẩm phán được thực hiện như thế nào (*căn cứ vào văn bản nào, cơ quan/bộ phận nào thực hiện vấn đề này trong nội bộ Toà án, như Hội đồng giám sát thẩm phán quốc gia/Lãnh đạo Toà án... ví dụ Quyết định 120/QĐ-TANDTC năm 2017 quy định xử lý trách nhiệm người giữ chức danh tư pháp trong TAND do TANDTC ban hành?*). Liệu có thống kê chính thức nào về số trường hợp Thẩm phán bị xử lý kỷ luật do vi phạm quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp?

5. Nhận xét của người được phỏng vấn trên thực tế đã có trường hợp nào mà người dân/các bên liên quan căn cứ vào Bộ QTĐĐUX Thẩm phán để khiếu nại/tố cáo hành vi ứng xử của Thẩm phán hay chưa?
6. Nhận xét của người được phỏng vấn những tư tưởng, lý thuyết, tài liệu, tiêu chuẩn nào được vận dụng trong quá trình xây dựng Bộ quy tắc đạo đức và ứng xử của Thẩm phán (nếu biết)?
7. Người được phỏng vấn có biết đến các tiêu chuẩn, quy tắc đạo đức quốc tế đối với Thẩm phán hay không? Nhận định khi so sánh các tiêu chuẩn quốc, quy tắc đạo đức quốc tế đó với Quy tắc đạo đức và ứng xử của Thẩm phán Việt Nam?
8. Đề xuất, kiến nghị của người được phỏng vấn về việc nâng cao khả năng áp dụng Bộ quy tắc đạo đức và ứng xử của Thẩm phán.

B. DÀNH CHO KIỂM SÁT VIÊN/CÁN BỘ NGÀNH KIỂM SÁT/ NGƯỜI NGHIÊN CỨU VỀ KIỂM SÁT

1. Nhận xét của người được phỏng vấn về thực tiễn áp dụng các bộ quy tắc đạo đức của cán bộ, đạo đức của đảng viên, quy tắc hành vi ứng xử nơi công sở của cán bộ, công chức và hai Bộ quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp Kiểm sát viên (gồm: Quy tắc ứng xử Kiểm sát viên 2017 và Quy tắc ngành kiểm sát nhân dân 2020);
 - Cho biết có bao nhiêu quy tắc đạo đức và ứng xử liên quan đến hoạt động của Kiểm sát viên? Cụ thể là những Bộ quy tắc nào?
 - (Những) Bộ quy tắc nào thường được chú ý nhất trong quá trình hoạt động của Kiểm sát viên?
 - Hoạt động giám sát công tác cán bộ, đánh giá và thi đua khen thưởng của ngành kiểm sát áp dụng Quy tắc ứng xử Kiểm sát viên 2017 và Quy tắc ngành kiểm sát nhân dân 2020 như thế nào? Thực tế, bên cạnh các Quy tắc trên, hoạt động này còn áp dụng những quy định nào khác (quy định pháp luật đối với cán bộ công chức, quy tắc của Đảng viên, hoặc tiêu chí thi đua tại mỗi năm thi đua)?
2. Nhận xét của người được phỏng vấn về cách thức giới thiệu Quy tắc ứng xử Kiểm sát viên 2017 và Quy tắc ngành kiểm sát nhân dân 2020 trong ngành Kiểm sát nói chung và tại Viện kiểm sát nơi người được phỏng vấn công tác nói riêng (như thông qua tập huấn, đào tạo nguồn bổ nhiệm kiểm sát viên, họp định kỳ phổ biến kiến thức pháp luật và kinh nghiệm xét xử của cơ quan)?
3. Nhận xét của người được phỏng vấn về khả năng dễ hiểu, áp dụng các nội dung của Quy tắc ứng xử Kiểm sát viên 2017 và Quy tắc ngành kiểm sát nhân dân 2020. Tìm hiểu xem hai Bộ Quy tắc ứng xử Kiểm sát viên 2017 và Quy tắc

ngành kiểm sát nhân dân 2020 có cần thiết phải có cơ chế giải thích chính thức không?

4. Cơ chế xử lý Kiểm sát viên vi phạm một hoặc hai Bộ Quy tắc ứng xử Kiểm sát viên 2017 và Quy tắc ngành kiểm sát nhân dân 2020 được thực hiện như thế nào (căn cứ vào văn bản nào? cơ quan/bộ phận nào thực hiện vấn đề này trong nội bộ Kiểm sát...?). Có thống kê chính thức nào về số trường hợp Kiểm sát viên bị xử lý kỷ luật do vi phạm quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp?
5. Nhận xét của người được phỏng vấn về trên thực tế đã có trường hợp nào mà người dân/các bên liên quan căn cứ vào một hoặc hai Bộ Quy tắc ứng xử Kiểm sát viên 2017 và Quy tắc ngành kiểm sát nhân dân 2020 để khiếu nại/tố cáo hành vi ứng xử của Kiểm sát viên hay chưa?
6. Nhận xét của người được phỏng vấn những tư tưởng, lý thuyết, tài liệu, tiêu chuẩn nào được vận dụng trong quá trình xây dựng một hoặc hai Bộ Quy tắc ứng xử Kiểm sát viên 2017 và Quy tắc ngành kiểm sát nhân dân 2020 (nếu biết)?
7. Người được phỏng vấn có biết đến bất kỳ tiêu chuẩn, quy tắc đạo đức quốc tế đối với Kiểm sát viên hay không? Nhận định khi so sánh các tiêu chuẩn quốc, quy tắc đạo đức quốc tế đó với một hoặc hai Bộ Quy tắc ứng xử Kiểm sát viên 2017 và Quy tắc ngành kiểm sát nhân dân 2020?
8. Đề xuất, kiến nghị của người được phỏng vấn về việc nâng cao khả năng áp dụng Bộ Quy tắc ứng xử Kiểm sát viên 2017 và Quy tắc ngành kiểm sát nhân dân 2020. Yêu cầu người được phỏng vấn cung cấp thêm quan điểm về định hướng xây dựng Bộ QTDDUX (nên xây dựng hai bộ quy tắc riêng rẽ hay tập hợp chung thành một bộ quy tắc thống nhất).

C. DÀNH CHO LUẬT SƯ

1. Nhận xét của người được phỏng vấn về thực tiễn áp dụng Bộ quy tắc đạo đức và ứng xử của Luật sư trước đây và hiện nay trong quá trình hành nghề.
2. Nhận xét của người được phỏng vấn về cách thức giới thiệu, phổ biến, giáo dục Bộ quy tắc đạo đức và ứng xử của Luật sư trước đây (Bộ QTDDUX 2011) và hiện nay (Bộ QTDDUX 2019). Đối với Luật sư mới có chứng chỉ hành nghề, yêu cầu cung cấp thêm những đánh giá về quá trình giảng dạy Quy tắc đạo đức và ứng xử của Luật sư tại Học viện Tư pháp hoặc nhận xét về nội dung bài thi về Quy tắc đạo đức và ứng xử của Luật sư để được cấp chứng chỉ hành nghề.
3. Nhận xét của người được phỏng vấn về khả năng dễ hiểu, áp dụng các nội dung của Bộ quy tắc đạo đức và ứng xử của Luật sư 2011 trước đây và 2019 hiện nay. Tìm hiểu xem Bộ quy tắc đạo đức và ứng xử của Luật sư có cần thiết phải có cơ chế giải thích chính thức không?

4. Cơ chế xử lý kỷ luật Luật sư vi phạm Bộ quy tắc đạo đức và ứng xử của Luật sư được thực hiện như thế nào tại Đoàn luật sư địa phương, Liên đoàn luật sư (nếu biết). Có số liệu thống kê chính thức nào về số trường hợp Luật sư bị xử lý kỷ luật do vi phạm quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp hay không?
5. Những cơ chế khuyến khích việc tuân thủ bộ quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp của Luật sư đang được áp dụng tại Liên đoàn luật sư, Đoàn luật sư hiện nay (nếu biết). Nhận xét của người được phỏng vấn về tính hiệu quả của việc áp dụng những cơ chế này
6. Người được phỏng vấn có biết đến bất kỳ tiêu chuẩn, quy tắc đạo đức quốc tế đối với Luật sư nào không? Nhận định khi so sánh các tiêu chuẩn quốc, quy tắc đạo đức quốc tế đó với Quy tắc đạo đức và ứng xử của Luật sư Việt Nam?
7. Nhận xét của người được phỏng vấn về khả năng người dân hoặc các bên liên quan đã khiếu nại hoặc tố cáo hành vi ứng xử của Luật sư có liên quan đến nội dung của Bộ quy tắc đạo đức và ứng xử Luật sư?
8. Nhận xét của người được phỏng vấn trên thực tế đã có trường hợp nào mà người dân/các bên liên quan căn cứ vào Bộ QTĐĐUX Luật sư để khiếu nại/tố cáo hành vi ứng xử của Luật sư và thực tiễn giải quyết như thế nào?
9. Nhận xét của người được phỏng vấn những tư tưởng, lý thuyết, tài liệu, tiêu chuẩn nào được vận dụng trong quá trình xây dựng Bộ quy tắc đạo đức và ứng xử của Luật sư (nếu biết)?
10. Đề xuất, kiến nghị của người được phỏng vấn về việc nâng cao khả năng áp dụng Bộ quy tắc đạo đức và ứng xử của Luật sư.

PHỤ LỤC 4 – KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

INTERNATIONAL STANDARDS AND BEST PRACTICES TO ENFORCE JUDICIAL CODES OF CONDUCT – SUPPLEMENT RE: SUPERVISION AND MONITORING MECHANISMS OF COEC



*Empowered lives.
Resilient nations.*

SHELLEY M. LIBERTO, JD, MA

TABLE OF CONTENTS

Executive Summary - Context of This Supplement.....	80
Training and Dissemination of CoECs	80
Interpretation of CoECs	85
Supervision of CoEC Implementation	86
Enforcement of Disciplinary Orders	88
Encouraging CoEC Compliance	90
Annexes.....	91

Executive Summary - Context of This Supplement

This Supplement to the first report on International Standards and Best Practices to Enforce Judicial Codes of Ethics and Conduct (CoEC) is intended to provide an overview of available information on the implementation of the five pillars of administration defined in Draft No. 2 of the Report, submitted by the project team in March 2020. To the extent available, this Supplement presents further information on the country experiences of the People's Republic of China (PRC), the US State of California, the Russian Federation, the Republic of the Philippines, Canada, and Australia examined in the first Report on International Standards.¹⁵⁴ It follows the structure of Draft No. 2 of the Report by addressing:

1. Training and dissemination of CoECs
2. Interpretation of CoECs
3. Supervision of CoEC implementation
4. Enforcement of disciplinary orders
5. Encouraging CoEC compliance

NOTE: This overview reflects the availability of online information specific to the countries on what is a very narrow scope of a specific inquiry regarding the administration of CoECs. A thorough search has been done on these topics on all countries of interest. The search has included online research as well as direct e-mail communication with justice experts in the PRC via their online presence. This notwithstanding, the narrow scope and language barriers encountered yielded mixed data results, some of which are quite rich, and others very sparse.

Training and Dissemination of CoECs

The focus on the administration of the CoECs has two prongs: (1) How training of the judicial sector on the CoEC is accomplished, and (2) how CoECs are disseminated and circulated among judges. Currently, the CoEC for judges in Viet Nam is disseminated in the People's Court Journal. Training on the CoEC is carried out by the People's Court, supplemented with professional exchanges in the court sector. Similarly, training and dissemination of CoECs in the international

¹⁵⁴This Supplement used the US State of California as representative of the US courts over the Federal system, as it is much more elaborate and sophisticated in terms of judicial discipline due to the fact that Federal judges are politically appointed by the President of the US and removed only by an Act of Congress, rendering administrative monitoring and supervision and monitoring almost nil.

models incorporates several means in addition to their formal publication and *ad hoc* exchanges among the courts and judges.

Peoples' Republic of China

In the PRC, the Supreme People's Court (SPC) carries the ultimate responsibility for judicial discipline. Accordingly, the SPC is the source of formal opinions on judicial conduct that are published and disseminated through 14 Judicial Disciplinary Committees established in the High People's Court of each of the 14 provinces. The Judicial Disciplinary Committees in turn publicize to the local judicial sector various opinions and statements reflective of the state of judicial discipline and cases of note at the provincial level.¹⁵⁵ The SPC also holds press conferences through its Political Department wherein it makes announcements as to the state of the CoEC and responds to questions from the media and representatives of interested parties.

With regard to training, the Political Department of the Supreme People's Court oversees and guides the training of judges on the CoEC which is delivered by the National Judges College (NJC). The subject matter of the CoEC is integrated within an overall training program of the NJC which is delivered in coordination with the High People's Court. Less formally, the CoEC is also frequently the subject of *ad hoc* seminars and conferences sponsored by any of the many organs of the judicial sector at large such as the National People's Congress representatives, the Chinese People's Political Consultative Conference and its members, legal scholars, lawyer representatives, judges and procure a tour representatives.

NOTE: The consultant was able to confirm this and other information on the PRC by direct e-mail exchanges with judicial experts in Beijing. Attached hereto as **Annex 1** for the Team's edification are documents in Standard Chinese Mandarin received from these sources that are reported to reflect the CoECs and CoEC related procedures of the PRC. **Annex 1.1** is a version of the same document translated into English by the consultant using an open source translator.

The US State of California

Although all country models centralize the control of dissemination and training of CoECs, some require self-administered accountability for continued education on the CoEC under penalty of discipline. The clearest model is that of

¹⁵⁵ As indicated in the original report on international standards and best practices, the Judicial Disciplinary Committees also operate as the tribunal that hears and enforces the CoEC.

the US in the State of California. In the State of California, judges are either appointed or elected. There are no prerequisites for training or an understanding of the CoEC for appointment. Nevertheless, the CoEC for judges in the State of California is notoriously available online and becomes the focus of judicial service once a judge is appointed.

Once appointed, judicial officers at all levels are required by the California Rules of Court to participate in, and keep verifiable records of, participation in a minimum of 30 hours of Continuing Judicial Education, with a minimum of 3 hours of ethics, every three years for their entire tenure on the bench. The Judicial Council of California, a constitutionally mandated organ of the California Supreme Court, regulates training through the Center for Judicial Education and Research (CJER). Courses are delivered by officially “Approved Providers for Continuing Education for the California Judicial Branch,” of which there are 33 at this time. They are comprised of various legal and judicial education organizations such as specific courts, law schools and government agencies. The courses may take the form of in-person training sessions or online courses. Judicial officers must verify to the Judicial Council, every three years, that they have completed the courses including those in ethics and the CoEC. These verifications are subject to unannounced audits.

The Russian Federation

In the Russian Federation, the Federal Law on Bodies of the Judiciary defines the roles and duties of the various organs of the judiciary. The All-Russia Congress of Judges is the supreme body of the judiciary. The Council of Judges, formed by the All-Russia Congress of Judges, oversees the Disciplinary Judicial Presence which receives and processes disciplinary complaints. Disciplinary orders from the Disciplinary Judicial Presence are transmitted to the Qualification Collegium of Judges and the High Qualification Collegium of Judges for enforcement.

The Council of Judges publishes not only disciplinary rulings, but also communiqués regarding ethics and discipline. The Council of Judges disseminates and elaborates on recommendations regarding the Code of Judicial Ethics. The Code is openly available to the judiciary and the public on the website of the Supreme Court of the Russian Federation. Information on the training of judges specifically in the Russian Code of Judicial Ethics, a subject of very narrow scope, appears to be unavailable online, likely due to the language barrier between English and Russian.

The Philippines

In the Philippines, the Supreme Court adopted a new code of conduct in 2004 based on the Bangalore Principles of Judicial Conduct. It is notoriously available from many resources including online. Rules governing grounds and procedures for the administration of complaints against judges are set out in the Rules of Court, Rule 140, available to all judges.

Training in the judiciary is the responsibility of the Philippine Judicial Academy headed by a Board of Trustees which is chaired by the Chief Justice of the Supreme Court. It has a rich content of courses on many specific items, including ethics and the Code of Conduct, specifically tailored to newly admitted and tenured judges. Additionally, the Supreme Court distributes bench books and manuals to court judges on ethics and disseminates updates, along with Internet access to the court's online E-library.

Canada

The Canadian Judicial Council (CJC) is responsible for maintaining the integrity of judicial officers, and recommending and enforcing discipline against judges. It has adopted a creative approach to dictating the paradigm for proper judicial conduct by promulgating its guidelines entitled Ethical Principles for Judges (EPJ). The EPJ is not a code itself but contains code-like features. The EPJ is the backbone of government-defined judicial conduct sanctioned by the Supreme Court. It sets out a structure for judicial behavior in three parts: Statements, Principles and Commentary.

The EPJ presents five main areas of conduct denominated as "Statements": Judicial Independence, Integrity, Diligence, Equality, and Impartiality. Each Statement is then broken down into specifically prescribed classes of behavior which most resemble an enforceable code, denominated "Principles." These Principles enumerate what a judge must and must not do. Finally, the document elaborates on each Statement and its Principles with a "Commentary." The EPJ is widely disseminated online and made a primary component of all judicial training on the subject of judicial ethics and conduct.

The CJC oversees the National Judicial Institute which trains newly-admitted judges in collaboration with the Canadian Institute for the Administration of Justice. It also offers training and coursework for the continuing education of judges. In its guidelines for professional development, the CJC imposes an enforceable obligation for all judges to develop their own "Professional Development Plan" which requires them to commit to at least 10 days of professional development per year through programs approved by the Chief Justice

of the Supreme Court. A failure to do so will trigger a report by the CJC to the Supreme Court of the failure of the judge to comply. The CJC emphasizes the interplay between ethics and professional development in its professional development programming. Judges' Professional Development Plans must include an ethics component consistent with the EPJ.

Australia

Australia has no judicial CoEC. The index for proper judicial behavior in Australia is the "Guide to Judicial Conduct" which is a collaborative work created by the Australasian Institute of Judicial Administration, Inc., and the Council of Chief Justices of Australia and New Zealand. The Guide provides principled and practical guidance to judges "as to what may be an appropriate course of conduct, or matters to be considered in determining a course of conduct." The Guide states explicitly: "This publication does not purport to be a code in any sense of that word or to lay down rules. It purposely avoids using the expression 'judicial ethics' or describing conduct as 'unethical'."

Nevertheless, the Guide treats three basic principles against which judicial conduct should be tested: impartiality, judicial independence, and integrity and personal behavior. It includes guidance on family issues that may bear on professional conduct. The Guide uses narrative and anecdotes to illustrate how a judge should and should not behave in day to day circumstances including activities both inside and outside the courtroom. The Guide is readily available online, and is the standard used for ongoing professional development programs for sitting judges, which is the primary tool for training judges in Australia.

The majority of judges and magistrates in Australia are appointed from among the ranks of very experienced legal practitioners, commonly after 20 to 30 years of experience practicing law. Accordingly, they have no specific judicial training targeted for service as a judge. All of Australia's judicial training, therefore, takes place in the form of professional development programs instituted while the judge is on the bench.

Until recently, most professional development programs for judicial officers in Australia were developed and delivered by committees of judges or magistrates in Australian courts. The National Judicial College of Australia (NJCA) was created in 2002 to provide judicial development programs to all judicial officers. It has created, and made available online, a National Curriculum for professional development for Australian officers. One of the 8 modules of the curriculum, Module Four, is dedicated to Judicial Conduct. The National Curriculum was

created by drawing from examples from the jurisdictions of England and Wales, Canada, New Zealand, and the US State of California.

Interpretation of CoECs

Guidance in the interpretation of CoECs among the country experiences ranges from substantial advisory support to nil. The consultant has confirmed by direct communications with judicial scholars in Peking that the *PRC* has no mechanism for interpretation of the CoEC promulgated by the Supreme Peoples Court which is enforced by the court where a judge serves. This notwithstanding, Article 95 of the *PRC* Code of Conduct for Judges states explicitly that the Supreme People's Court shall be responsible for interpreting the Code. Likewise, the *Philippines* has no mechanism for interpreting the Philippines Code of Judicial Conduct. The CoEC of the *Russian Federation* offers no direct interpretation of its CoEC, but the CoEC itself is very elaborate in explanation and text which defines in relative detail what a judge may and may not do. The best examples of elaborate interpretation tools originating with the judicial disciplinary body are in the CoECs of the US State of *California, Canada and Australia*. In these cases, the CoECs themselves contain text with narrative commentary and annotations to guide their understanding, compliance and enforcement. By way of demonstration, annexes are included as examples of how this is done among these three jurisdictions on the subject of Impartiality.

The *California* Code of Judicial Conduct sets out 6 Canons . These are then broken down into sub-Canons which instruct what a judge must and must not do. Each and every Canon and sub-Canon is elaborated by a very substantial "Advisory Committee Commentary" which realizes the rule in true-to-life circumstances, frequently giving examples. See **Annex 2**, California Code of Judicial Conduct, Canon 3. Additionally, the California Commission on Judicial Performance publishes online the fully articulated decisions on disciplined judges, and makes available and has prepared *compilations of private and public discipline for different types of judicial misconduct over the years for educational purposes*.

Likewise, the Ethical Principles for Judges of *Canada* lists 6 major components of the ethical structure for judges, each with its own broad "Statement" of the overall objective of the particular topic; e.g., Impartiality. Each Statement is then broken down into many "Principles" which describe in detail what a judge must and must not do in certain circumstances. These are followed with a Commentary which gives a sense of the purpose of the particular ethics topic, its historical background, and examples of how it should be applied at the

behavioral level. See **Annex 3**, Canadian Ethical Principles for Judges, 6 Impartiality.

Finally, although the *Australian* Guide to Judicial Conduct is said not to be a code, it defines three major "Guiding Principles" and then sets out in greatly defined detail an explanatory text, much like a reference textbook, what a judge should and should not do in specific circumstances. See **Exhibit 4**, Australian Guide to Judicial Conduct, Chapter 3, Impartiality.

Based on the examples from the country experiences, the team may wish to resolve the issue of interpreting rules that have no official documents, such as the CoEC for Judges 2018, by including in the new CoEC something similar to the Advisory Committee Commentaries of California, and comments in the Canadian model. It may elect to include even more elaborate detail as in the Australian model.

Supervision of CoEC Implementation

Mechanisms for the administrative supervision of CoEC implementation vary among the international examples, but alternate between *two distinct administrative methods: Internal administration within the courts, and independent commissions and councils*. The PRC uses a hybrid of these administrative alternatives, borrowing from the administrative capacities of both the court where the accused judge serves, and the Provincial Judicial Disciplinary Committee (PJDC). There is no direct supervision of the implementation of the PRCs CoEC at the national level. The court where the accused judge serves initiates and processes complaints through its own Adjudication Supervision Departments (ASD). Serious matters that merit a review for violation and discipline are then referred by the relevant ASD to the PJDC for formal inquiry, hearing and adjudication. The PJDC then returns the matter to the originating court ASD for execution of disciplinary orders by that court. The PJDC keeps records of its disciplinary actions while the originating court monitors the ongoing conduct of the accused judge.

Similarly, the *Philippines* uses a court-driven method of implementing its CoEC. In the *Philippines*, the Supreme Court through its Office of the Court Administrator is the

focus of the initiation of complaints and carries the disciplinary process all the way through the hearing and enforcement process. The disciplined judge may be referred back to his or her originating court of service for continued work. However, it is the Office of the Court Administrator of the Supreme Court which

supervises the process and monitors the judge's professional status and behavior henceforth.

Likewise, the implementation of the *Australian* "Guide to Judicial Conduct" is handled exclusively by the Australian Supreme Court. In *Australia*, the Chief Justice of the Supreme Court is responsible for managing and supervising all disciplinary actions against judges from the initiation of a complaint through enforcement of any disciplinary orders. The Chief Justice (CJ) may act in cooperation with the Attorney General if preliminary facts and the nature of the accusation indicate that a crime may have been committed. Once the office of the CJ concludes from a preliminary investigation that the accusations may merit discipline, the CJ appoints an internal *ad hoc* Conduct Committee to handle the entirety of the disciplinary process in-house, from inquiry through hearing and recommendation for discipline. The CJ undertakes to enforce any discipline recommended by the Conduct Committee.

These international examples of court-based implementation of CoECs is contrasted with the jurisdictions of the *US State of California*, the *Russian Federation*, and *Canada* which use independent specialized commissions and committees.

The *US State of California* uses a permanent constitutionally mandated independent agency, the California Commission on Judicial Performance (CCJP), to supervise all aspects of the implementation of its CoEC. The CCJP is a very large and well-funded government agency which manages all aspects of issues of judicial competence including from the initial complaint, through disciplinary hearings and enforcement. It has the power to issue and enforce orders of judicial discipline including removal of a judge from office. The only interplay between the CCJP and the court system involves the accused judge's right of appeal to the California Supreme Court.

The *Russian Federation* likewise uses its Council of Judges as the primary manager of its CoEC, although it is embedded in a rather complex administrative environment that requires interaction and reporting to several government agencies. In the *Russian Federation*, the Judicial Disciplinary Presence (DJP), a panel of six high-level judges, is the ultimate administrative authority for judicial discipline. Although authority rests with the DJP, it is the Qualification Collegium of Judges (QCJ), a 21 member panel including representatives of the public, who determines who may and may not sit as a judge in the Russian Federation. The QCJ's duties include managing the entire disciplinary process which may result in

the removal or "disqualification" of a judge. The 29-member High Qualification Colloquium of Judges (HQCJ) oversees the QCJ, and is the body to whom accused judges may appeal decisions of the QCJ. No court is involved in the process.

Canada also uses an administration-driven method of implementing and supervising the judicial disciplinary process under its Ethical Principles for Judges (EPJ). In *Canada*, the Canadian Judicial Council (CJC) of 41 members supervises the entire process for implementation of the EPJ. It manages claims against judges from the initial complaint phase all the way through to final recommendation which may terminate in resignation or a recommendation to Parliament for removal from office. The CJC delegates the disciplinary proceedings internally to its Judicial Conduct Committee for investigation who in turn refers the matter, if necessary, to the CJC Review Panel for hearing. No court is involved in the process.

Enforcement of Disciplinary Orders

Once a disciplinary body has determined that there has been a violation, the recommendation or order for punishment must be executed. This is handled principally in one of two ways among the country examples, by: (1) administrative order, or (2) court order. In the former case, the disciplinary body makes findings and recommendations, and is inherently empowered to determine the professional fate of the judge. In the latter case, a formal order is issued from a court that is then executed in the same manner as any court order would be executed. The studied jurisdictions are split in their methodology.

Agency Driven Discipline Enforcement

The three jurisdictions following the administrative approach are the *US State of California*, the *Russian Federation*, and *Canada*. In California, the California Council on Judicial Performance (CCJP), a constitutionally empowered body, is the same body that both makes findings of judicial misconduct, and issues orders of consequence that are effective immediately against the guilty judge. These consequences are wide-ranging from mere private reproof through removal from the bench. The only role any court has in the process is by appeal to the Supreme Court. Likewise, the *Russian Federation* uses the same agency originally empowered to qualified judges to disqualify them.

In the *Russian Federation*, the Qualification Collegium of Judges (QJC) determines both whether a judge is guilty of a violation calling for discipline including removal, and whether judges are qualified to sit on the bench in the first place. Hence the term "Qualification" in the name of the entity. Inasmuch as there

are only two penalties available in the Russian system of discipline against judges, any warning and removal, the QJC executes and enforces both types of penalties simply by issuing a warning or *disqualifying* the judge from further service. The *Canadian* model likewise makes use of its Judicial Conduct Committee to manage the entire disciplinary process through execution.

In *Canada*, the Judicial Conduct Committee (JCC) handles the entire disciplinary process through recommendation and execution of its own recommendation as it may order. In addition to punitive recommendations, the JCC also determines whether the accused judge is liable for wrongdoing or, alternatively, incapacitated. In the case of incapacitation, the JCC summarily disqualifies the judge. In the event the findings indicate wrongdoing that is so egregious to call for removal, the matter is referred to the Canadian Parliament through the Ministry of Justice for the final order to remove the judge from service. No disciplinary proceeding in Canada has ever resulted in the necessity of a referral to Parliament for removal inasmuch as judges who have preceded that far in the process have all voluntarily resigned.

Court Ordered Discipline

In the *PRC*, the Judicial Disciplinary Committee (JDC) of each High People's Court in the 14 provinces handles the entirety of the disciplinary process against judges from inception, through to a detailed finding of culpability after hearing. *The court where the judge serves is responsible for issuing an order of punishment* based on the findings of the JDC and seeing to its execution. See **Annex 1**, pp 40-58, **Annex 1.1** pp 44-49.

In the *Philippines*, the Supreme Court manages all disciplinary proceedings from inception to findings of culpability through its Office of the Court Administrator (OCA). The OAC, by order of the Supreme Court, thereby executes the penalties reflected in the OCA's findings.¹⁵⁶ likewise, the Supreme Court of *Australia* manages the execution of disciplinary punishment against judges.

In *Australia*, the Supreme Court manages the entirety of the discipline process from inception through execution, using an *ad hoc* Conduct Committee for matters serious enough for investigation and a fact-finding hearing. The Conduct Committee serves the Supreme Court much in the way the Filipino Office of the Court Administrator serves the Supreme Court of the Philippines. The Conduct

¹⁵⁶ It is noteworthy that in addition to its disciplinary role, the Supreme Court of the Philippines also uses positive incentives to improve judicial performance such as issuing judicial excellence awards which may lead to promotion.

Committee makes findings of discipline as well as whether the accused judge is physically or mentally unfit to serve. The Conduct Committee then makes a recommendation to the Supreme Court which issues an executable order setting out the punishment recommended by the Conduct Committee, or adjusts it accordingly. If the conduct is egregious enough to warrant removal, the Supreme Court refers the removal question to the Australian Parliament who has the sole power and authority to remove a judge from office.

Encouraging CoEC Compliance

Evidence of policies and regulations among the countries examples that encourage judges to comply with their respective CoECs is sparse, and in most cases nil. Viet Nam may indeed be the most advanced nation in this regard by virtue of its Law on Emulation and Commendation which accords excellence awards and private titles such as Outstanding Judge, Distinguished Judge, and Exemplary Judge. No other such law, system or policy appears in the examples studied. The only country that acknowledges good judicial behavior through direct encouragement is the Philippines, whose Supreme Court issues annual judicial excellence awards to outstanding judges. These may be cited when considering a judge for promotion and professional advancement.

* * *

ANNEXES

- Annex 1** The PRC Code of Judicial Conduct and relevant laws, court opinions and regulations in Standard Chinese Mandarin, provided by the China Justice Observer, Beijing
- Annex 1.1** English translation of Annex 1
- Annex 2** Canon 3 of the California Code of Judicial Conduct, Impartiality
- Annex 3** Statement 6 of the Canadian Ethical Principles for Judges, Impartiality
- Annex 4** Chapter 3 of the Australian Guide to Judicial Conduct, Impartiality