

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

NGUYỄN XUÂN PHƯƠNG

**TRỢ GIÚP PHÁP LÝ CHO NGƯỜI NGHÈO VÀ
CÁC ĐỐI TƯỢNG CHÍNH SÁCH XÃ HỘI KHÁC
TỪ THỰC TIỄN TỈNH QUẢNG NGÃI**

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI, 2016

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

NGUYỄN XUÂN PHƯƠNG

**TRỢ GIÚP PHÁP LÝ CHO NGƯỜI NGHÈO VÀ
CÁC ĐỐI TƯỢNG CHÍNH SÁCH XÃ HỘI KHÁC
TỪ THỰC TIỄN TỈNH QUẢNG NGÃI**

Chuyên ngành: Luật Hiến pháp và Hành chính

Mã số : 60 38 01 02

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

Người hướng dẫn khoa học:
PGS-TS VŨ CÔNG GIAO.

HÀ NỘI, 2016

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan Luận văn là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các kết quả nêu trong Luận văn chưa được công bố trong bất kỳ công trình nào khác. Các số liệu, ví dụ và trích dẫn trong Luận văn đảm bảo tính chính xác, tin cậy và trung thực.

Vậy tôi viết Lời cam đoan này đề nghị Học viện Khoa học xã hội xem xét để tôi có thể bảo vệ Luận văn.

Tôi xin chân thành cảm ơn!

NGƯỜI CAM ĐOAN

Nguyễn Xuân Phương

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
CHƯƠNG 1. CÁC VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ PHÁP LÝ VỀ TRỢ GIÚP PHÁP LÝ CHO NGƯỜI NGHÈO VÀ CÁC ĐỐI TƯỢNG CHÍNH SÁCH XÃ HỘI KHÁC Ở VIỆT NAM	7
1.1. Các khái niệm cơ bản	7
1.2. Đặc điểm, vai trò và các yếu tố tác động đến trợ giúp pháp lý cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác	18
1.3. Khung pháp luật hiện hành về trợ giúp pháp lý cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác ở Việt Nam	24
1.4. Trợ giúp pháp lý ở một số nước trên thế giới và kinh nghiệm cho Việt Nam	29
Kết luận Chương 1	34
CHƯƠNG 2. THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG TRỢ GIÚP PHÁP LÝ CHO NGƯỜI NGHÈO VÀ CÁC ĐỐI TƯỢNG CHÍNH SÁCH XÃ HỘI KHÁC Ở TỈNH QUẢNG NGÃI	37
2.1. Một số nét về đặc điểm tự nhiên, kinh tế, xã hội ở tỉnh Quảng Ngãi ảnh hưởng đến hoạt động trợ giúp pháp lý	37
2.2. Cơ chế tổ chức hoạt động trợ giúp pháp lý ở tỉnh Quảng Ngãi	39
2.3. Thực hiện hoạt động trợ giúp pháp lý cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác ở tỉnh Quảng Ngãi trong 5 năm gần đây	43
2.4. Nguyên nhân của những thành tựu, hạn chế và những bài học kinh nghiệm rút ra trong hoạt động trợ giúp pháp lý ở tỉnh Quảng Ngãi trong 5 năm gần đây	51
Kết luận Chương 2	53

CHƯƠNG 3. QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG TRỢ GIÚP PHÁP LÝ CHO NGƯỜI NGHÈO VÀ CÁC ĐỐI TƯỢNG CHÍNH SÁCH XÃ HỘI KHÁC TỪ THỰC TIỄN TỈNH QUẢNG NGÃI.....	55
3.1. Quan điểm về việc nâng cao hiệu quả hoạt động trợ giúp pháp lý cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội ở tỉnh Quảng Ngãi.....	55
3.2. Các giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động trợ giúp pháp lý cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác từ thực tiễn tỉnh Quảng Ngãi	60
Kết luận Chương 3	69
KẾT LUẬN	71
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Thực hiện đường lối đổi mới của Đảng Cộng sản Việt Nam, hơn ba mươi năm qua nước ta đã đạt được những thành tựu to lớn, có ý nghĩa rất quan trọng trên mọi mặt của đời sống kinh tế - xã hội. Trong quá trình đó, chủ trương phát triển kinh tế gắn liền với tiến bộ, công bằng xã hội, giảm chênh lệch giàu, nghèo, thu hẹp khoảng cách phát triển giữa các vùng miền đã tạo cơ sở hình thành tương đối đồng bộ các chính sách xã hội với mục tiêu vì người nghèo. Cùng với việc đẩy mạnh cải cách kinh tế, đổi mới hệ thống chính trị, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân, Nhà nước Việt Nam đã thông qua Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo, trong đó có chính sách trợ giúp pháp lý (sau đây gọi tắt là TGPL) cho người nghèo và đối tượng chính sách. Ngày 06/9/1997, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 734/TTg về việc thành lập tổ chức TGPL cho người nghèo và đối tượng chính sách. Từ đó đến nay, trên cơ sở Luật TGPL năm 2006 và các văn bản hướng dẫn thi hành, công tác TGPL đã phát triển cả về chiều rộng lẫn chiều sâu, đạt được những kết quả quan trọng. Hệ thống tổ chức TGPL đã được hình thành từ trung ương đến địa phương, bao gồm Cục TGPL thuộc Bộ Tư pháp và Trung tâm TGPL ở 63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương với đội ngũ trợ giúp viên pháp lý, chuyên viên và cộng tác viên. Các tổ chức TGPL đã đóng vai trò quan trọng trong việc đáp ứng nhu cầu giúp đỡ pháp lý của người nghèo, người có công với cách mạng, đồng bào dân tộc thiểu số,... đồng thời, trở thành một bộ phận không thể thiếu trong đời sống pháp luật của xã hội.

Là một tỉnh nghèo ở miền Trung, trong những năm qua, hoạt động TGPL cho người nghèo và đối tượng chính sách xã hội khác đã được cấp ủy

và chính quyền tỉnh Quảng Ngãi quan tâm triển khai, góp phần thực hiện chủ trương xoá đói, giảm nghèo, đền ơn, đáp nghĩa, bảo đảm công bằng xã hội của Đảng và Nhà nước, giúp các cơ quan tiến hành tố tụng và các cơ quan nhà nước khác ở địa phương giải quyết các vụ việc một cách khách quan, chính xác, đúng pháp luật, giải toả những vướng mắc pháp luật của nhân dân, góp phần ổn định tình hình chính trị, giữ gìn trật tự, an toàn xã hội; tạo lập cơ chế bảo đảm công bằng xã hội; góp phần giữ vững và tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa.

Mặt dù vậy, thực tế cho thấy ở tỉnh Quảng Ngãi, tỷ lệ các đối tượng nghèo và đối tượng chính sách xã hội khác chưa nhận được TGPL vẫn còn cao, chất lượng dịch vụ TGPL còn hạn chế. Có nhiều nguyên nhân dẫn tới thực trạng này trong đó có những hạn chế, yếu kém trong công tác tổ chức thực hiện pháp luật về TGPL của tỉnh. Thực trạng đó đặt ra yêu cầu cần nghiên cứu tìm ra những giải pháp khắc phục nhằm mở rộng và nâng cao chất lượng dịch vụ TGPL cho các đối tượng chính sách ở tỉnh Quảng Ngãi trong thời gian tới.

Là một cán bộ đang công tác tại địa phương, trước tình hình trên, học viên quyết định chọn, đề tài: *“Trợ giúp pháp lý cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác từ thực tiễn tỉnh Quảng Ngãi”* để thực hiện luận văn thạc sĩ luật học, với mong muốn góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động TGPL ở tỉnh Quảng Ngãi nói riêng và ở nước ta nói chung.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Vấn đề TGPL đã được một số tác giả ở nước ta nghiên cứu và công bố kết quả trong nhiều công trình khoa học, trong đó đáng chú ý là các công trình sau:

- *“Phương hướng xây dựng luật TGPL”* của TS. Đinh Trung Tụng, đăng trên Tập san TGPL, 2006.

- *“Khái niệm TGPL một số vấn đề cần bàn thêm”* của TS. Tạ Minh Lý, đăng trên Đặc san TGPL, 2006.

- "*Một số vấn đề về TGPL cho người nghèo và đối tượng chính sách*" của TS. Trần Huy Liệu, đăng trên Tạp chí Thông tin Khoa học pháp lý, 2005.

- "*Quản lý nhà nước bằng pháp luật đối với hoạt động TGPL ở Việt Nam hiện nay*", Luận án Tiến sĩ Luật học của Nguyễn Văn Tùng, bảo vệ tại Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, 2007.

- "*Thực hiện pháp luật về TGPL cho người nghèo và đối tượng chính sách ở Việt Nam*", Luận văn thạc sĩ Luật học của Nguyễn Huỳnh Huyền, bảo vệ tại Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, 2006.

Những công trình nghiên cứu kể trên đã cung cấp một lượng kiến thức, thông tin lớn về hoạt động TGPL ở nước ta. Đây là những tài liệu tham khảo hữu ích cho tác giả trong việc thực hiện luận văn. Tuy nhiên, hầu hết các công trình đó đều chưa được cập nhật Nghị định số 14/2013/NĐ-CP ngày 05 tháng 02 năm 2013 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều Nghị định số 07/2007/NĐ-CP ngày 12 tháng 01 năm 2007 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật TGPL. Đặc biệt, chưa có nghiên cứu nào về hoạt động này ở tỉnh Quảng Ngãi. Vì vậy, luận văn này vẫn cần thiết và có ý nghĩa lý luận, thực tiễn.

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

3.1. Mục đích của luận văn

Mục đích của luận văn là làm rõ những vấn đề lý luận, pháp lý và thực trạng TGPL cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác ở tỉnh Quảng Ngãi, thông qua đó đề xuất những giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động này ở tỉnh Quảng Ngãi và ở các địa phương khác của nước ta trong những năm tới.

3.2. Nhiệm vụ của luận văn

Để thực hiện được mục đích trên, luận văn có các nhiệm vụ sau đây:

- Xác định khái niệm, nội dung, các hình thức và vai trò của TGPL cho

người nghèo và đối tượng chính sách xã hội.

- Phân tích những yếu tố tác động đến việc thực hiện TGPL cho người nghèo và đối tượng chính sách xã hội.

- Đánh giá thực trạng TGPL cho người nghèo và đối tượng chính sách ở tỉnh Quảng Ngãi, chỉ ra những kết quả và những tồn tại, hạn chế và phân tích nguyên nhân.

- Nêu ra các quan điểm và đề xuất những giải pháp nâng cao hiệu quả TGPL cho người nghèo và đối tượng chính sách xã hội khác ở tỉnh Quảng Ngãi.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của đề tài là thực trạng hoạt động TGPL ở tỉnh Quảng Ngãi cùng các yếu tố pháp lý, xã hội có liên quan.

4.2. Phạm vi nghiên cứu

Về mặt nội dung, luận văn chỉ tập trung nghiên cứu các vấn đề lý luận, pháp lý và thực tiễn của hoạt động TGPL cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội. Việc đề cập đến hoạt động TGPL nói chung và TGPL cho các đối tượng khác nói riêng chỉ để làm nền tảng cho việc phân tích hoạt động TGPL cho hai nhóm đối tượng mà luận văn tập trung nghiên cứu.

Về mặt không gian, luận văn chỉ tập trung nghiên cứu các vấn đề lý luận, pháp lý và thực tiễn của hoạt động TGPL ở tỉnh Quảng Ngãi. Những phân tích về hoạt động TGPL ở các địa phương khác của nước ta chỉ mang tính khái quát, nhằm mục đích so sánh.

Về mặt thời gian, luận văn chỉ khảo sát, đánh giá hoạt động TGPL ở tỉnh Quảng Ngãi trong khoảng 5 năm gần đây (2011-2015).

5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

5.1. Phương pháp luận

Luận văn được thực hiện dựa trên cơ sở vận dụng các phương pháp luận

duy vật biện chứng, duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác – Lenin và tư tưởng Hồ Chí Minh, quan điểm của Đảng, Nhà nước ta về TGPL.

5. Phương pháp nghiên cứu

Tác giả luận văn đã kết hợp sử dụng các phương pháp nghiên cứu phổ biến của khoa học xã hội để giải quyết các nhiệm vụ nghiên cứu đặt ra. Cụ thể:

- Các phương pháp tổng hợp, phân tích các công trình nghiên cứu hiện có và các tài liệu khác để làm sáng tỏ những vấn đề lý luận và khuôn khổ pháp luật hiện hành của nước ta về hoạt động TGPL cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác (ở chương 1).

- Các phương pháp thống kê, phân tích, so sánh các tài liệu, báo cáo chuyên môn của các đơn vị chức năng, phương pháp quan sát thực tế để đánh giá thực trạng TGPL cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác ở tỉnh Quảng Ngãi trong những năm gần đây, từ đó đưa ra nguyên nhân và đề xuất các quan điểm, giải pháp nâng cao hiệu quả TGPL cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác ở tỉnh Quảng Ngãi và ở các địa phương khác của nước ta trong thời gian tới (ở Chương II và III).

6. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của luận văn

6.1. Ý nghĩa khoa học

Luận văn là công trình nghiên cứu đầu tiên khảo sát, đánh giá toàn diện thực trạng TGPL cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác ở tỉnh Quảng Ngãi. Vì vậy, luận văn cung cấp những kiến thức, thông tin, luận điểm và đề xuất mới có giá trị tham khảo cho các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ở tỉnh Quảng Ngãi nói riêng và ở các địa phương khác ở nước ta nói chung trong việc cải tiến tổ chức, nâng cao hiệu quả hoạt động TGPL cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác trong thời gian tới.

6.2. Ý nghĩa thực tiễn

Bên cạnh đó, luận văn có thể được sử dụng là nguồn tài liệu tham khảo

cho việc giảng dạy, nghiên cứu chuyên ngành lý luận và lịch sử nhà nước và pháp luật, luật hiến pháp, luật hành chính ở Học viện KHXH thuộc Viện Hàn lâm KHXH Việt Nam và các cơ sở đào tạo khác ở nước ta.

7. Kết cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo, phần nội dung gồm ba chương như sau:

Chương 1. Các vấn đề lý luận và pháp lý về TGPL cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác ở Việt Nam.

Chương 2. Thực trạng hoạt động TGPL cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác ở tỉnh Quảng Ngãi.

Chương 3. Quan điểm và giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động TGPL cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác từ thực tiễn tỉnh Quảng Ngãi.

CHƯƠNG 1

CÁC VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ PHÁP LÝ VỀ TRỢ GIÚP PHÁP LÝ CHO NGƯỜI NGHÈO VÀ CÁC ĐỐI TƯỢNG CHÍNH SÁCH XÃ HỘI KHÁC Ở VIỆT NAM

1.1. Các khái niệm cơ bản

1.1.1. Khái niệm trợ giúp pháp lý

Trước hết, để có cơ sở lý luận xác định rõ nội hàm của khái niệm “trợ giúp pháp lý”, cần phải hiểu khái niệm “trợ giúp”. Theo Đại Từ điển tiếng Việt [Nguyễn Như Ý chủ biên, Nxb. Văn hóa – Thông tin, 1999] thì “trợ giúp” là “sự giúp đỡ, bảo trợ, hỗ trợ, giúp cho ai việc gì, đem cho ai cái gì đang lúc khó khăn, đang cần đến”. Theo từ điển Từ và ngữ Việt Nam [Nguyễn Lân, Nxb. Thành phố Hồ Chí Minh] thì trợ giúp là góp sức hoặc góp tiền cho một người hoặc vào một việc chung, giúp làm hộ mà không lấy tiền công. Với từ điển tiếng Việt của Nxb. Khoa học xã hội, 1994 thì thuật ngữ “trợ giúp” được hiểu là “giúp đỡ”. Thuật ngữ “giúp đỡ” lại được giải thích theo nghĩa tích cực là giúp để làm giảm bớt khó khăn, nghĩa là làm cho ai một việc gì đó hoặc cho ai cái gì đó mà người ấy đang cần. Cái đang cần ở đây là “pháp lý” theo nghĩa rộng của từ này. Thuật ngữ “pháp lý” được hiểu là lý lẽ, lẽ phải theo pháp luật.

Thuật ngữ “trợ giúp pháp lý” được sử dụng phổ biến từ giữa thế kỷ 20, xuất phát từ tiếng Anh là “*legal aid*”. Theo Từ điển Anh - Việt của tác giả Lê Khả Kế, Nhà xuất bản Khoa học xã hội, 1997 thì “*legal aid*” có nghĩa là “trợ cấp pháp lý”. Trong Từ điển pháp luật Anh - Việt, Nhà xuất bản Thế giới do Nguyễn Thành Minh chủ biên, 1998 thì “*legal aid*” trong cụm từ “*legal aid scheme*” có nghĩa là “bảo trợ tư pháp”.

Ngoài ra, trong một số tài liệu khác còn gọi là “hỗ trợ pháp luật”, “hỗ trợ

pháp lý” hoặc “hỗ trợ tư pháp”. Như vậy, có nhiều cách gọi khác nhau về thuật ngữ này nhưng cụm từ “trợ giúp” có nghĩa chung nhất, bao hàm nội dung sự “giúp đỡ, bảo trợ, hỗ trợ” và thuật ngữ “trợ giúp pháp lý” đang được sử dụng chính thức trong các văn bản pháp luật như hiện nay có tính khái quát hơn cả, thể hiện rõ được bản chất của TGPL.

TGPL là một loại hoạt động phúc lợi xã hội đã có lịch sử trên 500 năm nay và được bắt nguồn tại Anh từ thế kỷ XV – XVI, Đức và Hà Lan vào những thập niên giữa thế kỷ XIX, sau đó đến Pháp, Mỹ và xuất hiện muộn hơn vào đầu thế kỷ XX ở Úc và một số nước trong khu vực như: Singapore, Malaysia, Campuchia, Trung Quốc... Cùng với xu hướng phát triển của nhiều quốc gia châu Âu, tư duy về quyền được TGPL trở thành trào lưu chung, TGPL gắn với khái niệm “luật cho người nghèo”. Với mỗi quốc gia, quan niệm về TGPL cũng có sự khác nhau, phụ thuộc vào chế độ chính trị, điều kiện kinh tế - xã hội của mỗi nước.

Nhìn chung, thuật ngữ “trợ giúp pháp lý” ở các nước trên thế giới được thể hiện qua 3 tính chất: kinh tế, pháp lý và nhân đạo. Tính kinh tế và tính nhân đạo thể hiện ở chỗ hoạt động này nhằm giúp đỡ cho những đối tượng không có khả năng tài chính hoặc khó khăn về tài chính để chi trả cho các chi phí khi tiếp cận với các dịch vụ pháp lý. Tính pháp lý thể hiện thông qua sự giúp đỡ, hỗ trợ về các vấn đề có liên quan đến pháp luật như tư vấn pháp luật, bảo vệ quyền và lợi ích được pháp luật quy định.

Ở Việt Nam, các hoạt động mang tính chất TGPL xuất phát từ bản chất chế độ xã hội chủ nghĩa, Nhà nước của dân, do dân và vì dân theo tư tưởng của Hồ Chí Minh nhằm bảo vệ quyền công dân, quyền con người, đặc biệt cho nhóm người yếu thế trong xã hội.

Tham khảo các nghiên cứu trong nước và tài liệu nước ngoài, có thể thấy bản chất của hoạt động TGPL được nhận diện ở những đặc điểm sau đây:

- TGPL là một loại hình dịch vụ pháp lý, do những người có trình độ am hiểu pháp luật thực hiện trên cơ sở pháp luật nhằm để thoả mãn nhu cầu giúp đỡ pháp luật của người nghèo và đối tượng chính sách, thông qua việc tham gia tố tụng, tư vấn pháp luật, đại diện ngoài tố tụng, giúp đỡ thực hiện công việc liên quan đến thủ tục hành chính, giải quyết khiếu nại...

- TGPL mang tính pháp lý rõ nét bởi chính phương thức hoạt động và mục đích hướng tới của nó. TGPL là sự giúp đỡ, hỗ trợ về các vấn đề có liên quan đến pháp luật như tư vấn pháp luật, đại diện, bào chữa bảo vệ quyền và lợi ích cho các đối tượng TGPL theo quy định, góp phần tổ chức thực hiện pháp luật, đưa pháp luật vào cuộc sống và tạo cơ hội tiếp cận pháp luật thuận lợi cho các đối tượng này.

- TGPL thể hiện tính chính trị - xã hội: TGPL là nhiệm vụ trước hết của Nhà nước, thuộc chức năng xã hội của Nhà nước nhằm góp phần khắc phục sự bất bình đẳng trong tiếp cận với pháp luật và xóa nghèo về pháp luật. Từ đó, góp phần thiết lập sự ổn định chính trị, bảo vệ chế độ chính trị và các quan hệ xã hội theo ý chí của Nhà nước, làm tăng niềm tin của người dân vào chế độ.

Thuật ngữ “TGPL” lần đầu tiên được sử dụng trong các tài liệu ở nước ta từ năm 1995, khi bắt đầu nghiên cứu xây dựng Đề án về hoạt động TGPL ở Việt Nam. Đến năm 1996, thuật ngữ này được sử dụng trong Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ của Viện Nghiên cứu khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp: “Mô hình tổ chức và hoạt động TGPL, phương hướng thực hiện trong điều kiện hiện nay”. Sau đó, thuật ngữ “trợ giúp pháp lý” đã được sử dụng chính thức trong Quyết định số 734/TTg ngày 06/9/1997 của Thủ tướng Chính phủ về việc thành lập tổ chức TGPL cho người nghèo và đối tượng chính sách. Từ văn bản pháp luật này, đã có hệ thống văn bản pháp luật khác đề cập đến khái niệm “trợ giúp pháp lý” như Pháp lệnh Luật sư năm 2001, Quy tắc mẫu về đạo đức nghề nghiệp luật sư ban hành kèm theo Quyết định số 356b/2002/QĐ-BT

ngày 05/8/2002 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp... Tuy nhiên, chỉ đến khi Luật TGPL được ban hành năm 2006 mới quy định rõ về khái niệm TGPL, theo đó: “TGPL là việc cung cấp dịch vụ pháp lý miễn phí cho người được TGPL theo quy định của Luật này, giúp người được TGPL bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình, nâng cao hiểu biết pháp luật, ý thức tôn trọng và chấp hành pháp luật; góp phần vào việc phổ biến, giáo dục pháp luật, bảo vệ công lý, bảo đảm công bằng xã hội, phòng ngừa, hạn chế tranh chấp và vi phạm pháp luật” [42, tr.2].

Định nghĩa trên đã khái quát hoá được bản chất, đặc thù của hoạt động TGPL ở Việt Nam nhằm phân biệt với các hoạt động nghiệp vụ pháp lý khác. Cụ thể:

- "TGPL là việc cung cấp dịch vụ pháp lý miễn phí cho người được TGPL theo quy định của Luật này": Điều này có nghĩa là dịch vụ pháp lý miễn phí có chủ thể cung cấp (tổ chức thực hiện TGPL, người thực hiện TGPL) và đối tượng cung cấp (người được TGPL, hiện bao gồm: người nghèo, người có công với cách mạng, người dân tộc thiểu số và những đối tượng có hoàn cảnh đặc biệt khác). Dịch vụ được cung cấp là tư vấn pháp luật, tham gia tố tụng, đại diện ngoài tố tụng, hoà giải và thực hiện những công việc liên quan đến thủ tục hành chính, khiếu nại và các hoạt động khác theo quy định của pháp luật. Đây là dịch vụ pháp lý miễn phí, đối tượng thụ hưởng dịch vụ không phải trả bất kỳ một khoản lệ phí nào, kể cả lệ phí giấy tờ khi yêu cầu trợ giúp và việc thuê luật sư. Các chi phí sẽ do ngân sách Nhà nước bảo đảm hoặc được huy động trong cộng đồng, hay từ sự hỗ trợ của các tổ chức nước ngoài và quốc tế. TGPL miễn phí đã trở thành nguyên tắc hoạt động được quy định trong Luật TGPL. Đây là điểm đặc thù nổi bật của TGPL ở Việt Nam và là sự nỗ lực lớn của Nhà nước ta trong điều kiện đất nước còn khó khăn

- TGPL có mục đích giúp người được TGPL bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình, nâng cao hiểu biết pháp luật, ý thức tôn trọng và chấp hành pháp luật; góp phần vào việc phổ biến, giáo dục pháp luật, bảo vệ công lý, bảo đảm công bằng xã hội, phòng ngừa, hạn chế tranh chấp và vi phạm pháp luật. Khái niệm TGPL nêu trên của Luật TGPL cũng phù hợp với tính chất của hoạt động này trong lịch sử thế giới. Đó là giúp đỡ cho những đối tượng có khó khăn (chủ yếu về kinh tế) tiếp cận với các dịch vụ pháp lý để nâng cao nhận thức pháp luật và bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp.

Từ việc nghiên cứu các khái niệm về TGPL của các nước trên thế giới và ở Việt Nam, trong phạm vi luận văn này, khái niệm TGPL được hiểu là “hoạt động của các chủ thể thực hiện TGPL theo quy định nhằm cung cấp dịch vụ pháp lý miễn phí cho người được TGPL, giúp họ bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình, nâng cao hiểu biết pháp luật, ý thức tôn trọng và chấp hành pháp luật; góp phần vào việc phổ biến, giáo dục pháp luật, bảo vệ công lý, bảo đảm công bằng xã hội, phòng ngừa, hạn chế tranh chấp và vi phạm pháp luật”.

1.1.2. Khái niệm người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác

1.1.2.1. Người nghèo

Tại Hội nghị thượng đỉnh thế giới về phát triển xã hội, tổ chức tại Copenhagen – Đan Mạch (1995) đã đưa ra một định nghĩa cụ thể hơn về nghèo đói như sau: *Người nghèo là tất cả những ai mà thu nhập dưới 1 USD/ngày, là số tiền được coi như đủ để mua những sản phẩm thiết yếu để tồn tại.*

Theo đó, Ngân hàng Thế giới đã từng đưa ra chỉ tiêu đánh giá mức độ giàu nghèo của các nước, dựa vào GDP hằng năm quy ra USD. Tuy nhiên, cách đánh giá này chỉ mang tính tương đối và có hạn chế nhất định, bởi vì không phải bất cứ nước nào có GDP cao là hết nghèo đói. Vì vậy, ngày nay các nước trên thế giới nhất trí cho rằng, việc đánh giá mức sống của con người, việc bình xét các quốc gia thuộc loại nước giàu hay nghèo, phát triển

hay đang phát triển là dựa vào chỉ số về phát triển con người (HDI) – một tiêu chí tổng hợp gồm ba chỉ tiêu cơ bản là GDP bình quân đầu người trong năm, thành tựu y tế xã hội và trình độ văn hoá giáo dục.

Dù có nhiều quan điểm khác nhau, nhưng tựu chung lại, khái niệm về đói nghèo phản ánh những khía cạnh cơ bản sau đây:

- Không được hoặc ít được thụ hưởng những nhu cầu cơ bản ở mức tối thiểu dành cho con người.
- Mức sống của người nghèo, hộ nghèo thấp hơn mức sống trung bình của cộng đồng dân cư tại địa bàn sinh sống.
- Thiếu hoặc không có cơ hội lựa chọn để tham gia vào quá trình phát triển của cộng đồng.

Người nghèo luôn là đối tượng được quan tâm của mỗi quốc gia, vì đó là nhóm đối tượng yếu thế của xã hội, chịu ảnh hưởng trực tiếp và đầu tiên từ quá trình phát triển kinh tế, xã hội, quá trình biến đổi khí hậu... Người nghèo luôn mang tâm lý tự ti, dè dặt và là nhóm đối tượng dễ bị tổn thương, luôn sống trong tâm trạng bị gạt ra bên lề và không thuộc về xã hội. Họ nghĩ rằng mình ở vị trí thấp kém trong thang bậc xã hội, chẳng có quyền lực hay tiếng nói gì trong xã hội mà họ đang sống. Do quá vất vả với cuộc sống mưu sinh, người nghèo không có cái nhìn dài hạn mà luôn chọn thái độ sống vì cái hiện tại, cái trước mắt, cái ăn cái mặc hàng ngày... Vì vậy, tìm hiểu cuộc sống, đánh giá đúng về số lượng, mức độ nghèo sẽ giúp cho mỗi nước có những chủ trương, chính sách phù hợp để hỗ trợ người nghèo tự ổn định cuộc sống, góp phần vào sự phát triển chung của đất nước.

Ở Việt Nam, do chiến tranh kéo dài nên sau khi giành độc lập dân tộc và khôi phục kinh tế, cho nên mặc dù đã thực hiện chủ trương, đường lối đổi mới toàn diện về kinh tế - xã hội nhưng vào những năm cuối của thế kỷ 20, Việt Nam vẫn được xếp vào nhóm các nước nghèo trên thế giới. Có một thực trạng

là đa số người nghèo (90%) lại sinh sống ở vùng nông thôn, vùng núi, vùng sâu, vùng xa, nơi có điều kiện tự nhiên khắc nghiệt, điều kiện cơ sở hạ tầng và sinh hoạt văn hoá tinh thần thấp kém, giao thông đi lại khó khăn. Mức thu nhập của họ rất thấp, chủ yếu từ lao động thô sơ và nông nghiệp, kết quả khai thác nguồn lực (đất đai, tài nguyên thiên nhiên, vốn, giống cây trồng, vật nuôi, phân bón...) hạn chế, trình độ tay nghề thấp, việc làm thiếu hoặc không ổn định. Nhiều vùng người dân còn không có cơ hội và năng lực để tiếp cận với các dịch vụ hỗ trợ sản xuất của Nhà nước như khuyến nông, khuyến ngư, bảo vệ động, thực vật; phần lớn hộ nghèo lại đông con nên cuộc sống bấp bênh và dễ bị tổn thương bởi bệnh tật, thiên tai (bão, lũ, lụt...). Từ chỗ nghèo đói về vật chất dẫn đến sự thua kém về địa vị xã hội, bất bình đẳng, thiệt thòi trong việc tiếp cận và hưởng lợi từ các nguồn lực xã hội. Người nghèo cũng không có điều kiện tiếp cận với pháp luật, các dịch vụ pháp lý có thu phí của luật sư để giải quyết những vướng mắc, tranh chấp pháp luật nên họ thường phải “hứng chịu” những thua thiệt trong kiện tụng, đã nghèo lại càng nghèo hơn. Đứng trước thực trạng đói nghèo trên, xác định tăng trưởng kinh tế luôn đi đôi với giải quyết các vấn đề xã hội (trong đó có đói nghèo), Đảng đã kịp thời đề ra các chủ trương, chính sách và được Nhà nước ta thể chế hoá thành pháp luật nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế, tạo tiền đề xoá đói giảm nghèo và trực tiếp triển khai công cuộc xoá đói giảm nghèo. Việc xoá đói giảm nghèo ở Việt Nam được thực hiện toàn diện trên tất cả mọi mặt của đời sống xã hội từ kinh tế, y tế, văn hoá, giáo dục, pháp luật...

Người nghèo ở Việt Nam được xác định dựa trên các tính toán của các cơ quan chức năng như Tổng Cục Thống kê hay Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội. Theo Tổng Cục Thống kê, chuẩn nghèo được xác định dựa trên cách tiếp cận của Ngân hàng Thế giới, gồm hai mức: nghèo lương thực thực phẩm và nghèo chung. Để đưa ra chuẩn nghèo hợp lý, các mức chuẩn nghèo

được hiệu chỉnh lại theo chỉ số giá tiêu dùng tại các thời điểm. Chuẩn nghèo theo Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội được xác định một cách tương đối dựa trên các yếu tố thu nhập, tình trạng làm việc... bằng cách làm tròn số và áp dụng theo từng khu vực khác nhau (nông thôn, thành thị) tại các thời điểm khác nhau.

Luật TGPL quy định người nghèo là người thuộc hộ nghèo, được xác định theo chuẩn nghèo do Thủ tướng Chính phủ quy định trong từng giai đoạn.

Theo Khoản 1 Điều 2 Quyết định số 59/2015/QĐ-TTg ngày 19/11/2015 của Thủ tướng Chính phủ ban hành chuẩn nghèo tiếp cận đa chiều áp dụng cho giai đoạn 2016 – 2020 là những hộ đối với khu vực nông thôn có thu nhập bình quân đầu người/tháng từ đủ 700.000 đồng trở xuống hoặc có thu nhập bình quân đầu người/tháng trên 700.000 đồng đến 1.000.000 đồng và thiếu hụt từ 03 chỉ số đo lường mức độ thiếu hụt tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản trở lên. Đối với khu vực thành thị là hộ có thu nhập bình quân đầu người/tháng từ đủ 900.000 đồng trở xuống hoặc có thu nhập bình quân đầu người/tháng trên 900.000 đồng đến 1.300.000 đồng và thiếu hụt từ 03 chỉ số đo lường mức độ thiếu hụt tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản trở lên. Hộ nghèo được cơ quan nhà nước có thẩm cấp giấy chứng nhận hộ nghèo, tức là sổ hộ nghèo, để họ được hưởng các chính sách ưu đãi của Nhà nước nói chung và hưởng chính sách TGPL nói riêng.

1.1.2.2. Các đối tượng chính sách xã hội khác

Cùng với đối tượng người nghèo, Nhà nước luôn dành những ưu ái đặc biệt trên nhiều lĩnh vực (y tế, giáo dục, nhà ở, việc làm...) cho một số nhóm đối tượng thuộc diện chính sách xã hội khác.

Chính sách xã hội được hiểu là sự tổng hợp các phương thức, biện pháp của Đảng, Nhà nước nhằm thỏa mãn những nhu cầu về vật chất và tinh thần của nhân dân. Chính sách xã hội phải phù hợp với trình độ kinh tế, văn hóa,

chính trị, xã hội, góp phần thực hiện mục tiêu chiến lược phát triển kinh tế, xã hội của đất nước. Đó là sự cụ thể hóa, thể chế hóa bằng pháp luật những chủ trương, đường lối của Đảng, Nhà nước, của các tổ chức chính trị khác dựa trên những quan điểm tư tưởng của chủ thể chính sách xã hội phù hợp với bản chất chế độ chính trị xã hội nhất định. Tùy vào hoàn cảnh, điều kiện kinh tế, chính trị mà mỗi quốc gia có những chính sách xã hội khác nhau, quy định những đối tượng được hưởng thụ và hướng đến những mục đích khác nhau.

Ở Việt Nam, Nghị quyết IV (12-1986) của Đảng Cộng sản Việt Nam đã nêu rõ “*Chính sách xã hội bao trùm lên mọi mặt của đời sống con người, điều kiện lao động sinh hoạt giáo dục và văn hóa, quan hệ gia đình, quan hệ giai cấp, quan hệ dân tộc. Coi nhẹ chính sách xã hội tức là coi nhẹ yếu tố con người trong sự nghiệp xây dựng chủ nghĩa xã hội*”. Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội thông qua tại Văn kiện Đại hội Đảng VII (1991) nhấn mạnh “*Phương hướng của chính sách xã hội là phát huy nhân tố con người trên cơ sở đảm bảo công bằng bình đẳng về quyền lợi nghĩa vụ công dân, kết hợp tốt tăng trưởng kinh tế với tiến bộ xã hội, giữa đáp ứng nhu cầu trước mắt với chăm lo lợi ích lâu dài, giữa cá nhân với tập thể và cộng đồng xã hội*”. Những quan điểm trên chính là tư tưởng cơ bản, có tính chất quyết định đối với mọi chính sách xã hội được hoạch định trong thời gian trước mắt cũng như trong chiến lược lâu dài của Việt Nam.

Đối tượng chính sách xã hội được hiểu theo nghĩa chung nhất là tất cả những người thuộc vào điều kiện, hoàn cảnh do pháp luật quy định, được hưởng những ưu đãi nhất định từ phía nhà nước nhằm tạo điều kiện cho họ khắc phục khó khăn, đáp ứng được nhu cầu cơ bản của cuộc sống và thúc đẩy khả năng hòa nhập cộng đồng, xã hội cho nhóm đối tượng này. Theo nghĩa trên, đối tượng chính sách xã hội khác là một khái niệm rộng, bao gồm tất cả những người được hưởng chính sách ưu đãi của nhà nước trên nhiều phương

diện. Đó có thể là người nghèo, người có công với cách mạng; người tàn tật và trẻ em không nơi nương tựa; người nhiễm HIV/AIDS... Với mục đích giúp cho những người thuộc nhóm yếu thế này được bình đẳng và có thể đóng góp và hòa nhập cao nhất với gia đình, cộng đồng và xã hội, giúp họ được tiếp cận với các kênh thông tin, với các hoạt động hòa giải, các vấn đề xã hội và tạo cơ hội được lựa chọn tốt hơn.

Hiện nay, theo quy định tại Điều 10, Luật TGPL năm 2006; Điều 2, Nghị định số 07/2007/NĐ-CP ngày 12/01/2007 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật TGPL (sau đây gọi tắt là Nghị định 07/2007/NĐ-CP) và Điều 1, Nghị định 14/2013/NĐ-CP ngày 05 tháng 02 năm 2013 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 07/2007/NĐ-CP ngày 12 tháng 01 năm 2007 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật TGPL (sau đây gọi tắt là Nghị định 14/2013/NĐ-CP) thì người thuộc diện được TGPL bao gồm người nghèo và một số các đối tượng chính sách xã hội khác như:

- *Người có công với cách mạng*: Theo quy định tại khoản 2, Điều 2, Nghị định số 07/2007/NĐ-CP và Điều 1, Nghị định số 14/2013/NĐ-CP là người hoạt động cách mạng trước Tổng khởi nghĩa 19 tháng 8 năm 1945; Bà mẹ Việt Nam anh hùng; Anh hùng Lực lượng vũ trang nhân dân, Anh hùng Lao động; Thương binh, người hưởng chính sách như thương binh; Bệnh binh; Người hoạt động kháng chiến bị nhiễm chất độc hoá học; Người hoạt động cách mạng, hoạt động kháng chiến bị địch bắt tù, đày; Người hoạt động kháng chiến giải phóng dân tộc, bảo vệ Tổ quốc và làm nghĩa vụ quốc tế; Người có công giúp đỡ cách mạng; Cha, mẹ, vợ, chồng của liệt sĩ; con của liệt sĩ chưa đủ 18 tuổi; người có công nuôi dưỡng liệt sĩ; Cha đẻ, mẹ đẻ, vợ, chồng của liệt sĩ; con của liệt sĩ; người có công nuôi dưỡng liệt sĩ. Đây là những người đã có nhiều cống hiến về sức lực, tài năng, trí tuệ và cả tính

mạng của mình cho sự nghiệp giải phóng dân tộc, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, làm nghĩa vụ quốc tế trong thời chiến cũng như trong thời bình, được cơ quan nhà nước có thẩm quyền công nhận theo quy định của pháp luật. Phần lớn những đối tượng này gặp nhiều khó khăn trong cuộc sống do bị ảnh hưởng của thương tật, suy giảm sức khoẻ và khả năng lao động (thương binh, bệnh binh, người hưởng chính sách như thương binh), mất chỗ dựa chính trong gia đình (thân nhân liệt sĩ)... chỉ một bộ phận nhỏ trong số họ có thu nhập tốt và ổn định. Với loại đối tượng này, chính sách TGPL của Nhà nước chủ yếu thể hiện sự ưu tiên, ưu đãi, sự biết ơn đối với những cống hiến của họ chứ không căn cứ vào điều kiện thu nhập.

- *Người già cô đơn không nơi nương tựa*: Theo khoản 3, Điều 10, Luật TGPL và khoản 3, Điều 2, Nghị định số 07/2007/NĐ-CP xác định là những người từ 60 tuổi trở lên, sống một mình và không có người chăm sóc, phụng dưỡng. Thực tiễn hiện nay còn có tranh luận về người già sống tại các trại nuôi dưỡng của Nhà nước hoặc xã hội hoặc người già có con, cháu nhưng lại bị chính các con cháu chiếm đoạt tài sản. Những người này không được coi là người cô đơn, họ không thuộc diện nghèo nhưng thực tế không có tài sản. Đối với những trường hợp này, các tổ chức TGPL cần xem xét hoàn cảnh cụ thể của từng trường hợp để vận dụng linh hoạt.

- *Người tàn tật không nơi nương tựa*: Theo khoản 3, Điều 10, Luật TGPL và khoản 4, Điều 2, Nghị định số 07/2007/NĐ-CP đây là những người bị khiếm khuyết một hay nhiều bộ phận cơ thể hoặc chức năng biểu hiện dưới những dạng tật khác nhau, làm suy giảm khả năng hoạt động, khiến cho lao động, sinh hoạt, học tập gặp nhiều khó khăn mà không có ai nuôi dưỡng, chăm sóc hoặc là người bị nhiễm chất độc hoá học, bị nhiễm HIV hoặc bị các bệnh khác làm mất năng lực hành vi dân sự mà không có nơi nương tựa.

- *Trẻ em không nơi nương tựa*: Theo khoản 3, Điều 10, Luật TGPL và

khoản 5, Điều 2, Nghị định số 07/2007/NĐ-CP là người dưới 16 tuổi, không có gia đình hoặc bị gia đình bỏ rơi, tự kiếm sống hoặc có hoàn cảnh không bình thường về thể chất hoặc tinh thần, không đủ điều kiện để thực hiện quyền cơ bản và hoà nhập với gia đình, cộng đồng.

- *Người dân tộc thiểu số*: Theo khoản 3, Điều 10, Luật TGPL và khoản 6, Điều 2, Nghị định số 07/2007/NĐ-CP xác định là người thường xuyên sinh sống ở vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn theo quy định của pháp luật. Hàng năm, căn cứ vào điều kiện phát triển cơ sở hạ tầng, kinh tế...

Chính phủ xác định các địa phương (tỉnh, huyện, xã) là vùng khó khăn và dành những ưu đãi nhất định (trong lĩnh vực y tế, văn hoá, giáo dục...).

1.2. Đặc điểm, vai trò và các yếu tố tác động đến trợ giúp pháp lý cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác

1.2.1. Đặc điểm

Theo nghĩa rộng, chính sách xã hội có thể được hiểu là hệ thống các đường lối, biện pháp do Nhà nước đề ra và tổ chức thực hiện để giải quyết các vấn đề xã hội. Chính sách xã hội cần phải được cụ thể hoá và bảo đảm thực thi bằng pháp luật. TGPL cho người nghèo và đối tượng chính sách xã hội khi đã được cụ thể hoá thành pháp luật thì sẽ có tác động ràng buộc việc tuân thủ, thực thi của các cơ quan nhà nước. Tuy nhiên, không phải tất cả các chính sách xã hội đều do nhà nước (các cơ quan nhà nước) trực tiếp thực hiện. Một số chính sách xã hội, ví dụ như TGPL, được Nhà nước giao cho các tổ chức chính trị - xã hội thực hiện hoặc phối hợp thực hiện.

Nghiên cứu khái niệm pháp luật về TGPL cho người nghèo và đối tượng chính sách có những đặc điểm riêng cụ thể như sau:

Một là, Nhà nước là chủ thể có trách nhiệm chủ yếu trong quá trình thực hiện pháp luật về TGPL cho người nghèo và đối tượng chính sách xã hội. Về khía cạnh này, Nghị quyết 49/NQ-TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị (khoá

IX) về chiến lược cải cách tư pháp đã chỉ rõ: "Đẩy mạnh công tác TGPL cho người nghèo và đối tượng chính sách theo hướng xã hội hoá". Để thực hiện nhiệm vụ trọng yếu của mình, Nhà nước thông qua các cơ quan chức năng có thẩm quyền như Bộ Tư pháp, Sở Tư pháp các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, các Trung tâm TGPL Nhà nước... tổ chức thực hiện pháp luật về TGPL cho người nghèo và đối tượng chính sách.

Hai là, đối tượng được hưởng các quyền và lợi ích từ thực hiện pháp luật về TGPL cho người nghèo và đối tượng chính sách chủ yếu là những người nghèo, người có công với cách mạng, người già cô đơn, người tàn tật, trẻ em không nơi nương tựa, người dân tộc thiểu số và một số đối tượng khác mà không phải trả tiền. Về khía cạnh này, thi hành Quyết định số 734/TTg ngày 06/7/1997 của Thủ tướng Chính phủ về việc thành lập tổ chức TGPL cho người nghèo và đối tượng chính sách, Thông tư số 52/TTLT/TP-TC-TCCP-LDTBXH ngày 14/01/1998 hướng dẫn thi hành Quyết định số 734/TTg đã quy định: Đối tượng được hưởng các lợi ích từ thực hiện pháp luật về TGPL cho người nghèo và đối tượng chính sách và một số đối tượng, vụ việc khác. Đối tượng được miễn án phí quy định tại khoản 1, điều 13; điểm a, b, khoản 1 điều 26; điểm a, c khoản 1 điều 31 Nghị định số 70/NĐ-CP ngày 12/6/1997 của Chính phủ về án phí, lệ phí toà án; Nghị định số 36/2005/NĐ-CP ngày 13/3/2005 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Bảo vệ, chăm sóc, giáo dục trẻ em, phụ nữ bị bạo lực gia đình... người nước ngoài theo các điều ước quốc tế đã ký kết mà Việt Nam là thành viên.

Ba là, thực hiện pháp luật TGPL cho người nghèo và đối tượng chính sách cũng là một hoạt động hỗ trợ tư pháp, trợ giúp viên pháp lý là một trong các chủ thể thực hiện pháp luật về TGPL cho người nghèo và đối tượng chính sách. Do vậy, việc tham gia của trợ giúp viên pháp lý với tư cách là bào chữa, đại diện, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người nghèo và đối

tượng chính sách tại các cơ quan tiến hành tố tụng nhất là tham gia tại Toà án nhân dân, đây được coi là một chủ thể hỗ trợ cho hoạt động của các cơ quan tiến hành tố tụng.

Bốn là, để thực hiện pháp luật về TGPL cho người nghèo và đối tượng chính sách xã hội, Nhà nước đã khuyến khích, động viên và huy động lực lượng xã hội rộng rãi tham gia với những hình thức TGPL đa dạng. Mặc dù trong vấn đề này Nhà nước luôn giữ vị trí nòng cốt, nhưng để huy động sức mạnh của toàn xã hội, Nhà nước đã khuyến khích động viên Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên, tổ chức hành nghề luật sư, luật sư, cơ quan, tổ chức, cá nhân khác tham gia thực hiện pháp luật về TGPL cho người nghèo và đối tượng chính sách dưới các hình thức thực hiện pháp luật về TGPL rất phong phú như: Tư vấn, đại diện, bào chữa... bảo vệ quyền, lợi ích của người được TGPL miễn phí.

Năm là, hoạt động TGPL tại Việt Nam do Bộ Tư pháp quản lý là miễn phí, tức là hoạt động theo nguyên tắc không thu phí, lệ phí thù lao từ đối tượng được TGPL, kinh phí hoạt động TGPL do ngân sách Nhà nước bảo đảm. Đây chính là một trong những điểm khác biệt lớn giữa hoạt động TGPL và các hoạt động tư vấn pháp luật của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp khác. Theo đó, người được TGPL không phải trả bất kỳ một khoản lệ phí, thù lao nào dưới bất kỳ hình thức nào khi có yêu cầu TGPL.

1.2.2. Vai trò

Thứ nhất, tạo điều kiện thuận lợi cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác tiếp cận và được cung cấp dịch vụ pháp lý miễn phí.

Pháp luật là phương tiện để quản lý kinh tế, quản lý xã hội, đồng thời nó cũng là phương tiện để nhân dân phát huy quyền làm chủ, thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình, thực hiện công lý, công bằng xã hội. Song do nhiều

nguyên nhân chủ quan và khách quan (trình độ học vấn, hiểu biết pháp luật, hoàn cảnh sống khó khăn...) nhiều người dân vẫn chưa thực sự tiếp cận được với pháp luật, chưa sử dụng pháp luật như một hình thức hữu hiệu và phù hợp với hoàn cảnh để bảo vệ quyền, lợi ích chính đáng của mình. Chính vì vậy, việc ban hành pháp luật về TGPL cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác là một yếu tố quan trọng để thực hiện mục đích trên. Pháp luật về TGPL cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác là địa chỉ tin cậy, tạo điều kiện thuận lợi cho người nghèo và đối tượng chính sách biết và tiếp cận được với dịch vụ pháp lý miễn phí khi lợi ích của họ bị xâm phạm hoặc có nguy cơ bị xâm phạm, đồng thời, biết sử dụng pháp luật như một công cụ để bảo vệ các lợi ích đó, qua đó giải tỏa kịp thời các vướng mắc pháp luật, hạn chế tình trạng “chuyện bé xé ra to”, “cái sảy nảy cái ung”. Việc đáp ứng nhu cầu TGPL của người dân một cách kịp thời, thường xuyên còn góp phần hình thành thói quen, củng cố nếp sống và làm việc theo Hiến pháp và pháp luật trong cộng đồng dân cư.

Thứ hai, góp phần tăng cường quan hệ phối hợp với các cơ quan, ban, ngành và tổ chức đoàn thể và tạo hành lang pháp lý, định hướng cho các quan hệ TGPL cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác phát triển ổn định góp phần thúc đẩy sự phát triển của hoạt động TGPL.

Hoạt động TGPL cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác có những đặc thù riêng do tính chất, quan hệ TGPL cho đối tượng này đa dạng, phong phú, không chỉ là quan hệ giữa người thực hiện TGPL và đối tượng TGPL mà còn là mối quan hệ với các cơ quan tiến hành tố tụng, các quy tắc đạo đức nghề nghiệp, trách nhiệm phối hợp của các cơ quan, đơn vị liên quan, vị trí của người thực hiện TGPL, việc tham gia TGPL của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức nghề nghiệp... Vì vậy, pháp luật về TGPL cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác đã có vai trò tích cực trong việc

tạo xác lập, điều chỉnh các quan hệ này theo một trật tự nhất định, đảm bảo các quan hệ TGPL cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác phát triển ổn định.

Thứ ba, pháp luật về TGPL cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác thể hiện trách nhiệm của Nhà nước trong việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác, góp phần thể chế hóa chủ trương của Đảng về TGPL, đảm bảo công bằng thực hiện dân chủ trong đời sống xã hội, đáp ứng được yêu cầu công cuộc đổi mới toàn diện của đất nước.

Pháp luật về TGPL cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác thực sự là công cụ pháp lý góp phần thực hiện chủ trương tăng cường phổ biến, giáo dục pháp luật và tạo điều kiện giúp đỡ mọi người sống và làm việc theo Hiến pháp và pháp luật, thực hiện chính sách xã hội hóa một bước trong lĩnh vực pháp luật và đề cao trách nhiệm cho Nhà nước trong việc đưa pháp luật vào cuộc sống.

1.2.3. Các yếu tố tác động

Hiệu quả hoạt động TGPL phụ thuộc vào nhiều yếu tố như: hệ thống thể chế, hệ thống tổ chức, đội ngũ người thực hiện TGPL, cơ sở vật chất, nguồn kinh phí dành cho hoạt động TGPL, nhận thức của các cơ quan, ban ngành, sự phối hợp trong công tác TGPL, hoạt động truyền thông về TGPL.

Thứ nhất, về thể chế: Thể chế là yếu tố đóng vai trò quan trọng bậc nhất đối với hiệu quả hoạt động TGPL. Nếu hệ thống pháp luật về TGPL hoàn thiện, bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, khả thi, điều chỉnh toàn diện các vấn đề phát sinh về tổ chức và hoạt động TGPL. Các quy định pháp luật phù hợp với yêu cầu thực tiễn, dễ hiểu, dễ vận dụng, công khai, minh bạch sẽ tạo cơ sở pháp lý để bảo đảm triển khai thực hiện có hiệu quả các hoạt động TGPL và ngược lại.

Thứ hai, về tổ chức, bộ máy thực hiện hoạt động TGPL: Hiệu quả hoạt động TGPL phụ thuộc vào hiệu quả tổ chức và hoạt động của từng tổ chức TGPL hợp thành hệ thống tổ chức TGPL. Một tổ chức TGPL hoạt động không có chất lượng, hiệu quả sẽ làm ảnh hưởng đến chất lượng, hiệu quả của toàn bộ hệ thống TGPL và sẽ không mang lại lợi ích mong muốn.

Thứ ba, người thực hiện TGPL: Để hoạt động TGPL chất lượng, hiệu quả thì trước hết cần có đội ngũ người thực hiện TGPL ổn định, đủ về số lượng đồng thời có đủ năng lực, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, phải nắm vững các quy định của pháp luật đồng thời được trang bị các kỹ năng TGPL

Thứ tư, về cơ sở vật chất, kinh phí cho hoạt động TGPL: Với tính chất là hoạt động không có thu, miễn phí hoàn toàn nếu không được Nhà nước và xã hội đầu tư cơ sở vật chất, kinh phí hoạt động tương xứng với nhu cầu TGPL của nhân dân thì khó mà đáp ứng được yêu cầu TGPL của nhân dân và không thể đạt được mục tiêu mà TGPL đặt ra. Để hoạt động TGPL có hiệu quả cần được Nhà nước quan tâm đầu tư cơ sở vật chất (trụ sở, trang thiết bị làm việc thiết yếu), kinh phí duy trì hoạt động thường xuyên.

Thứ năm, nhận thức của xã hội đối với hoạt động TGPL: TGPL là trách nhiệm của nhà nước, Nhà nước giữ vai trò nòng cốt trong việc thực hiện tuy nhiên cần có sự phối hợp, tham gia thực hiện, đóng góp, hỗ trợ của tất cả các cơ quan, ban, ngành, tổ chức, cá nhân thì hoạt động TGPL mới đạt được hiệu quả.

- *Thứ sáu, truyền thông về TGPL:* Thông qua hoạt động truyền thông người dân biết đến hoạt động TGPL, quyền được TGPL, địa chỉ của các tổ chức TGPL và tìm đến các tổ chức này khi cần hỗ trợ về mặt pháp luật. Công tác truyền thông về TGPL cũng giúp cho cán bộ, Đảng viên, các cơ quan, ban, ngành, đoàn thể nhận thức đúng đắn về vị trí, vai trò của hoạt động này từ đó có sự quan tâm, phối hợp cũng như tham gia thực hiện TGPL.

1.3. Khung pháp luật hiện hành về trợ giúp pháp lý cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác ở Việt Nam

1.3.1. Hệ thống văn bản pháp luật về trợ giúp pháp lý cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác

Căn cứ vào các văn bản pháp luật về TGPL ở Việt Nam hiện nay, chủ yếu là Luật TGPL năm 2006, có thể hiểu khái niệm pháp luật về TGPL cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác như sau: *Pháp luật về TGPL cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác là hệ thống các nguyên tắc và quy phạm do nhà nước ban hành hoặc thừa nhận điều chỉnh các quan hệ phát sinh giữa Nhà nước, các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, cá nhân... và người nghèo, các đối tượng chính sách xã hội khác trong quá trình cung cấp các dịch vụ pháp lý miễn phí cho các đối tượng này giúp họ bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình, nâng cao hiểu biết pháp luật, ý thức tôn trọng và chấp hành pháp luật; góp phần vào việc phổ biến giáo dục pháp luật, bảo vệ công lý và công bằng xã hội.*

Xuất phát từ tính chất, nội dung và yêu cầu của TGPL, các quan hệ pháp luật về TGPL, thì pháp luật TGPL cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác quy định những vấn đề liên quan trực tiếp đến TGPL và đối tượng được TGPL để điều chỉnh hoạt động TGPL. Mọi quy phạm pháp luật có liên quan đến quy định về TGPL có thể được tách riêng và lập thành hệ thống pháp luật và được xem xét dưới một khung pháp luật về đối tượng này. Vì thế, đây là đặc điểm cơ bản nhất làm cho khung pháp luật đối với TGPL cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác có thể dễ nhận biết và phân biệt với khung pháp luật về đối tượng khác.

Văn bản pháp luật đầu tiên của Việt Nam ghi nhận các quy định điều chỉnh về TGPL cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác là Quyết định số 734/TTg về việc thành lập tổ chức TGPL cho người nghèo và đối tượng chính sách. Trên cơ sở của các quy định này, nhiều văn bản pháp

luật quan trọng về TGPL cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác lần lượt ra đời và đã hình thành hệ thống các văn bản pháp luật ngày càng đầy đủ và cụ thể hơn. Luật TGPL năm 2006 được ban hành là cơ sở pháp lý quan trọng trong việc bảo đảm quyền được TGPL của công dân, bảo vệ các quyền con người, quyền công dân, đặc biệt là bảo vệ quyền lợi cho những người dân nghèo, những người yếu thế hơn trong xã hội (người khuyết tật, trẻ em...). Đến nay, Luật này đã có hàng trăm văn bản hướng dẫn dưới dạng các Nghị định, Thông tư, Thông tư liên tịch, Quyết định, Chỉ thị... tạo nên khuôn khổ pháp lý cần thiết quy định về nhiều vấn đề cụ thể của công tác TGPL cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác như: Quy định về hệ thống cơ cấu tổ chức TGPL miễn phí, về lĩnh vực pháp luật được TGPL, về hình thức TGPL, về chủ thể thực hiện TGPL và các đối tượng được TGPL miễn phí...

Ngoài việc tuân thủ theo những quy định của pháp luật về TGPL nói chung thì TGPL cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác còn tuân thủ theo các quy phạm pháp luật riêng biệt như Bộ luật tố tụng dân sự, Bộ luật tố tụng hình sự, Luật Luật sư... Đồng thời, trong quan hệ quốc tế, Việt Nam đã ký kết nhiều Hiệp định tương trợ tư pháp với các nước, mở ra khả năng cho các công dân Việt Nam được TGPL miễn phí ở nước ngoài và công dân nước ngoài được TGPL ở Việt Nam. Cụ thể, Việt Nam đã ký kết Hiệp định tương trợ tư pháp với nhiều nước trên thế giới như Hiệp định với Ba Lan, Bêlarút, Bungari, Cộng hoà dân chủ nhân dân Triều Tiên, CuBa, Hungari, Lào, Liên Xô cũ (Cộng hoà liên bang Nga kế thừa), Mông Cổ, Nga, Pháp, Tiệp Khắc (Séc, Xlovakia kế thừa), Trung Quốc, Ucraina, Hàn Quốc.

1.3.2. Chủ thể thực hiện và đối tượng được trợ giúp pháp lý

1.3.2.1. Chủ thể thực hiện trợ giúp pháp lý

Chủ thể thực hiện TGPL là các tổ chức, cá nhân thực hiện hoạt động

TGPL theo quy định của pháp luật.

Luật TGPL quy định tổ chức thực hiện TGPL bao gồm Trung tâm TGPL nhà nước (là đơn vị thuộc Sở Tư pháp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, chịu sự quản lý nhà nước của Sở Tư pháp, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, sự quản lý, chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra về chuyên môn, nghiệp vụ của Bộ Tư pháp) và các Chi nhánh của Trung tâm. Bên cạnh đó, Luật cũng quy định các tổ chức tham gia TGPL, bao gồm Tổ chức hành nghề luật sư (Văn phòng luật sư, Công ty luật theo quy định của pháp luật về luật sư); Tổ chức tư vấn pháp luật thuộc tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội - nghề nghiệp (sau đây gọi chung là tổ chức tư vấn pháp luật).

Cá nhân thực hiện TGPL là người cung cấp dịch vụ pháp lý cho người được TGPL theo quy định của pháp luật. Theo Điều 20, Luật TGPL thì người thực hiện TGPL gồm có Trợ giúp viên pháp lý, Cộng tác viên TGPL, luật sư, tư vấn viên pháp luật. Trợ giúp viên pháp lý là viên chức của Trung tâm được Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh bổ nhiệm và cấp thẻ. Để trở thành Trợ giúp viên pháp lý, viên chức của Trung tâm phải có bằng Cử nhân luật, có Chứng chỉ bồi dưỡng nghiệp vụ TGPL sau khi đã hoàn thành khoá bồi dưỡng nghề luật sư; có thời gian làm công tác pháp luật từ 02 năm trở lên; có phẩm chất đạo đức tốt và có đủ sức khỏe bảo đảm hoàn thành nhiệm vụ được giao. Trợ giúp viên pháp lý thực hiện tư vấn pháp luật, tham gia tố tụng với tư cách người đại diện hợp pháp của người bị tạm giữ, bị can, bị cáo để thực hiện việc bào chữa; người bảo vệ quyền lợi của đương sự trong vụ án hình sự; người đại diện hoặc người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự trong vụ việc dân sự, vụ án hành chính; đại diện ngoài tố tụng cho người được TGPL để thực hiện các công việc có liên quan đến pháp luật, hòa giải và các hình thức TGPL khác. Cộng tác viên TGPL là những người làm việc trên cơ sở hợp đồng cộng tác với Trung tâm để thực hiện TGPL cho người được TGPL.

Cộng tác viên có thể là luật sư, Tư vấn viên pháp luật, người có bằng cử nhân luật, người có bằng đại học khác làm việc trong ngành, nghề liên quan đến quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Đối với vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn, vùng dân tộc thiểu số và miền núi người có bằng trung cấp luật hoặc có thời gian làm công tác pháp luật từ 03 năm trở lên hoặc có kiến thức pháp luật và có uy tín trong cộng đồng cũng được xem xét, công nhận và cấp thẻ cộng tác viên trên cơ sở đơn tham gia của họ.

1.3.2.2. Đối tượng được trợ giúp pháp lý

Người được TGPL là người được hưởng các dịch vụ TGPL miễn phí. Xuất phát từ mục đích, ý nghĩa và tính chất của hoạt động TGPL, không phải tất cả mọi người dân đều được hưởng dịch vụ TGPL mà chỉ có những nhóm đối tượng yếu thế trong xã hội được hưởng dịch vụ này. Theo Luật TGPL năm 2006, những đối tượng được hưởng TGPL miễn phí của Nhà nước bao gồm: Người thuộc hộ nghèo; Người có công với cách mạng; người già; người khuyết tật; trẻ em, người chưa thành niên dưới 18 tuổi; người dân tộc thiểu số: thường xuyên sinh sống tại vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn theo quy định của pháp luật; nạn nhân bị mua bán: là người bị xâm hại bởi hành vi mua, bán người. Ngoài ra còn có các đối tượng khác được TGPL theo quy định tại Điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên [42, tr 18].

1.3.3. Phạm vi trợ giúp pháp lý

Điều 27, Luật TGPL quy định người thực hiện TGPL được cung cấp các dịch vụ TGPL bằng các hình thức như: “*Tư vấn pháp luật, tham gia tố tụng, đại diện ngoài tố tụng và các hình thức TGPL khác như: hoà giải, hướng dẫn thủ tục khiếu nại, kiến nghị thi hành pháp luật...*” [42, tr 45].

- *Tư vấn pháp luật*: Người thực hiện TGPL hướng dẫn, giải đáp, đưa ra ý kiến, cung cấp thông tin pháp luật, giúp soạn thảo văn bản liên quan đến vụ

việc TGPL cho người được TGPL.

Tư vấn pháp luật có thể được thực hiện trực tiếp cho người được TGPL tại trụ sở; tư vấn theo yêu cầu qua điện thoại hoặc trả lời bằng văn bản; tư vấn thông qua TGPL lưu động; tư vấn thông qua sinh hoạt của Câu lạc bộ TGPL hoặc tại các đợt sinh hoạt chuyên đề pháp luật.

- *Tham gia tố tụng*: Người thực hiện TGPL tham gia tố tụng hình sự để bào chữa cho người được TGPL là người bị tạm giữ, bị can, bị cáo hoặc để bảo vệ quyền lợi của người được TGPL là người bị hại, là nguyên đơn dân sự, bị đơn dân sự, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến vụ án hình sự; tham gia tố tụng dân sự, tố tụng hành chính để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người được TGPL trong vụ việc dân sự, vụ án hành chính. Để bào chữa trong vụ án hình sự, Trợ giúp viên pháp lý, luật sư là cộng tác viên TGPL tham gia tố tụng với tư cách người đại diện hợp pháp để bào chữa cho người bị tạm giữ, bị can, bị cáo.

- *Đại diện ngoài tố tụng*: Người thực hiện TGPL làm đại diện ngoài tố tụng để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người được TGPL khi họ không thể tự bảo vệ được quyền, lợi ích hợp pháp của mình trước các cơ quan, tổ chức không phải là cơ quan tiến hành tố tụng. Việc đại diện ngoài tố tụng được thực hiện trong phạm vi yêu cầu của người được TGPL.

- *Các hình thức TGPL khác bao gồm*: Tham gia hòa giải giúp người được TGPL tự giải quyết tranh chấp; Người thực hiện TGPL giúp người được TGPL thực hiện các công việc có liên quan đến thủ tục hành chính, khiếu nại hoặc tham gia trong quá trình giải quyết trong trường hợp họ không thể tự mình thực hiện được để bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp hoặc thực hiện nghĩa vụ cơ bản của công dân; Cung cấp thông tin pháp luật, tờ gấp, sách bỏ túi, cẩm nang pháp luật, các ấn phẩm tài liệu pháp luật khác qua các đợt TGPL lưu động, sinh hoạt Câu lạc bộ TGPL, sinh hoạt chuyên đề pháp luật;

Cung cấp bản sao các điều khoản của văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến vụ việc TGPL, cung cấp địa chỉ làm việc của cơ quan, tổ chức, cá nhân mà pháp luật quy định có thẩm quyền giải quyết vụ việc, liên hệ với các cơ quan có thẩm quyền giải quyết vụ việc trong trường hợp người được TGPL không tự thực hiện được.

- *Kiến nghị thi hành pháp luật*: Khi có đủ căn cứ cho rằng cơ quan, tổ chức có thẩm quyền không giải quyết vụ việc cho người được TGPL hoặc kết quả giải quyết vụ việc của cơ quan nhà nước có thẩm quyền chưa phù hợp với quy định của pháp luật, gây thiệt hại cho người được TGPL thì tổ chức thực hiện TGPL có quyền kiến nghị với cơ quan nhà nước đó xem xét giải quyết lại vụ việc để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người được TGPL.

1.4. Trợ giúp pháp lý ở một số nước trên thế giới và kinh nghiệm cho Việt Nam

- *Về chủ thể thực hiện TGPL*: Hầu hết các quốc gia trên thế giới đều có hệ thống TGPL bao gồm tổ chức TGPL của Nhà nước và các tổ chức TGPL phi Chính phủ.

Đối với hệ thống TGPL của Nhà nước: Hệ thống này được tổ chức từ Trung ương đến địa phương và có nhiệm vụ thực hiện TGPL miễn phí cho những đối tượng nhất định, những đối tượng chủ yếu được phục vụ là người nghèo. Hoạt động của hệ thống TGPL của Nhà nước do Nhà nước cấp kinh phí hoạt động và chịu trách nhiệm báo cáo trước Nhà nước về hoạt động của mình. Ở Trung Quốc, hệ thống TGPL của Nhà nước được tổ chức từ trung ương đến cấp huyện, tương ứng với hệ thống tổ chức Tòa án. Còn ở Philippines Văn phòng luật sư công (Public Attorneys Office, sau này đổi tên thành Cục Luật sư công) ở Trung ương giữ vai trò nòng cốt, có các Văn phòng khu vực; Văn phòng cấp quận và các Văn phòng cấp dưới trực thuộc, ngoài ra còn có Ủy ban TGPL về đất đai thuộc Bộ Cải cách ruộng đất. Bang Québec của Canada

thành lập hệ thống TGPL bao gồm: Ủy ban TGPL; các Trung tâm TGPL ở cấp vùng và các Trung tâm TGPL địa phương (dưới cấp vùng, tương đương với cấp huyện); các Văn phòng TGPL (cấp cơ sở). Ở Hàn Quốc, tổ chức TGPL được gọi là Cục TGPL (Legal Aid Corporation). Ở Hà Lan, hệ thống này bao gồm Hội đồng TGPL (Legal Aid Council - chuyên đưa ra các chính sách về TGPL và phê chuẩn đơn yêu cầu trợ giúp) và Ủy ban TGPL (chuyên thực hiện trợ giúp), ở Úc là Ủy ban TGPL (Legal Aid Commission).

Ngoài ra, ở một số nước, tồn tại song song với hệ thống TGPL của Nhà nước là các tổ chức TGPL phi chính phủ và hoạt động trợ giúp của các luật sư tư. Ví dụ, ở Canada có Tổ chức TGPL cộng đồng, Hội TGPL sinh viên, Tổ chức TGPL thổ dân... (theo Điều 14 Luật Dịch vụ TGPL của bang Ontario năm 1998, Canada). Các tổ chức trợ giúp phi chính phủ này muốn thành lập và hoạt động cần gửi đơn xin cấp kinh phí và xin phép hoạt động đến Cục TGPL. Sau khi xem xét, nếu đồng ý cho thành lập, Cục TGPL sẽ ký một bản thoả thuận với người sáng lập ra tổ chức đó, trong đó nêu rõ việc phê duyệt thành lập tổ chức, phạm vi cũng như thời gian hoạt động của tổ chức đó. Trong quá trình hoạt động của các tổ chức này, Cục TGPL có thể đưa ra các hướng dẫn và tiêu chuẩn cụ thể để các tổ chức đó tuân theo. Nếu các tổ chức này không tuân thủ các hướng dẫn của Cục TGPL thì Cục có thể ngừng cấp kinh phí hoặc giảm kinh phí hoạt động tùy theo từng trường hợp. Ở Philippines, các tổ chức này gồm Trung tâm pháp luật Alterlaw, Hiệp hội luật sư là tổ chức xã hội nhưng cũng thực hiện TGPL. Ở Úc cũng có các Trung tâm pháp lý cộng đồng, Trung tâm TGPL cho thổ dân...

Đối với một số nước Bắc Âu như Thụy Điển, Na Uy, Phần Lan tổ chức TGPL của các nước này thường gồm 2 hệ thống: Hệ thống thứ nhất hình thành từ các tổ chức tình nguyện của các tầng lớp nhân dân lao động do các luật sư chuyên về lao động thành lập để xử lý các vụ việc về hôn nhân, nhà ở

và lao động; hệ thống thứ hai do Hiệp hội Luật sư thành lập để thực hiện TGPL cho người nghèo.

- Về đối tượng được TGPL

Đối tượng được TGPL của các nước trên thế giới đều có điểm chung là những người nghèo không có khả năng thanh toán các chi phí khi tiếp cận với các dịch vụ pháp luật như (Canada, Hàn Quốc, Philippines, Campuchia, Thái Lan); hoặc là những đối tượng yếu thế được ưu tiên trợ giúp như: phụ nữ, vị thành niên, người già cô đơn không nơi nương tựa, người tàn tật. Tuy nhiên, ở các nước khác nhau có những quy định khác nhau về mức độ nghèo đói, căn cứ vào thu nhập bình quân đầu người trong gia đình. Tại Singapore quy định đối tượng TGPL là: Cha, mẹ, người giám hộ cho con chưa thành niên trong giá thú và con nuôi; Mẹ là người giám hộ cho con ngoài giá thú; Những người có thu nhập bình quân dưới 7000 USD/năm.

Đối với án hình sự, ở một số nước như Đức, Australia, Thụy Điển... ở một người được TGPL miễn phí nếu người đó được Toà tuyên vô tội, còn nếu người đó bị Toà tuyên là phạm tội thì phải thanh toán toàn bộ chi phí, kể cả tiền thuê luật sư bào chữa. Theo pháp luật Anh, nạn nhân của tội phạm nghiêm trọng được TGPL miễn phí, Nhà nước trả toàn bộ các khoản chi phí TGPL, còn bên phạm tội phải thanh toán toàn bộ chi phí, kể cả chi phí cho luật sư đại diện cho nạn nhân.

Đối với án dân sự, Luật Úc quy định nếu đối tượng thua kiện thì miễn phí, nhưng nếu thắng kiện thì phải thanh toán toàn bộ chi phí hay một phần bằng tài sản do thắng kiện mang lại... Luật Đức quy định nếu nguyên đơn thua kiện sẽ phải trả toàn bộ chi phí, kể cả chi phí thuê luật sư cho bị đơn. Còn các đối tượng khác khi được TGPL đều phải thanh toán toàn bộ hay một phần chi phí tùy thuộc vào điều kiện, hoàn cảnh kinh tế của người đến xin trợ giúp. Riêng đối với Nam Úc quy định đối tượng được TGPL là: người nghèo;

người bị khuyết tật; người bị chịu thiệt thòi. Không TGPL cho những người có đủ điều kiện thanh toán cho việc TGPL. Còn pháp luật Philipines thì quy định đối tượng là người nghèo và thổ dân...

Một số nước lại xác định đối tượng TGPL là người có hoàn cảnh khó khăn (Trung Quốc; Đức); người không có điều kiện thuê mướn luật sư (Singapore). Một số nước khác xác định diện đối tượng được hưởng TGPL rất rộng bao gồm tất cả mọi công dân của nước mình (Thụy Điển; Nam Phi). Một số quốc gia cũng thừa nhận người nước ngoài cũng thuộc diện được TGPL (Trung Quốc, Campuchia) và một số đối tượng khác (Úc, Thái Lan, Campuchia).

Tuy nhiên, tất cả các nước đều xác định khi muốn được hưởng TGPL thì đối tượng phải chứng minh hoàn cảnh kinh tế của mình, hoặc chứng minh rằng họ có đủ điều kiện để được hưởng TGPL. Pháp luật Trung Quốc quy định một người có đủ điều kiện để được hưởng dịch vụ TGPL phải đáp ứng được một trong hai điều kiện: Điều kiện chung và điều kiện đặc biệt, nghĩa là họ có thể ngay lập tức được hưởng TGPL theo ấn định của Tòa án. Đối với pháp luật Philippines thì để được hưởng TGPL miễn phí thì đối tượng phải thoả mãn hai điều kiện: Là người nghèo và vụ việc phải đáng được nhận sự giúp đỡ pháp luật, còn bang Québec - Canada thì đòi hỏi đối tượng phải đáp ứng được hai điều kiện về tài chính và điều kiện về loại vụ việc cụ thể.

- Về phạm vi TGPL

Hầu hết các quốc gia đều xác định tư vấn pháp luật là một loại hình nằm trong phạm vi được TGPL (Trung Quốc, Úc, Singapore, Nam Phi...). Một số quốc gia lại xác định đại diện, bào chữa thuộc phạm vi trợ giúp (Trung Quốc, Mỹ, Philippines, Nam Phi...). Một số quốc gia khác quy định việc cung cấp thông tin tài liệu pháp luật, trung gian hoà giải, trợ giúp trong hoạt động điều tra, vào trại giam (Philipines, Nêpan), TGPL lưu động thuộc phạm vi trợ giúp

(Philippines, Úc...). Một cách khái quát, có thể thấy phạm vi TGPL nói chung gồm 3 lĩnh vực: tư vấn, đại diện và bào chữa, tuy nhiên mỗi nước đều có quy định một số điều kiện để được trợ giúp.

Theo pháp luật của Đức và Úc thì để được TGPL, vụ việc xin trợ giúp phải thoả mãn ba điều kiện: Tình hình tài chính của đối tượng xin trợ giúp có khó khăn; Có cơ sở cho rằng khả năng thắng kiện; Yêu cầu trợ giúp phải hợp lý và hợp pháp. Ở một số nước như Úc còn quy định một số loại vụ việc không được trợ giúp đó là: Các vụ việc nhỏ như cãi chửi nhau; Vụ việc dân sự nhỏ có giá trị dưới 5.000 đô la Úc... Ở Singapore không TGPL đối với một số vụ việc liên quan làm mất danh dự, nhân phẩm và liên quan đến kiến nghị bầu cử...

-Về tính chất miễn phí trong hoạt động TGPL, tùy theo chế độ chính trị, điều kiện kinh tế, xã hội khác nhau các nước trên thế giới có quy định khác nhau, tựu trung có thể phân làm ba nhóm:

+ Nhóm các nước miễn phí hoàn toàn cho tất cả đối tượng thuộc diện TGPL như Trung Quốc, Hy Lạp (chiếm thiểu số trong các nước nghiên cứu). Theo quy định của các nước này, đối tượng được TGPL được miễn phí hoàn toàn, không đặt ra vấn đề thu phí hay một phần tài sản mà người được TGPL nhận được thông qua vụ việc.

+ Nhóm miễn phí đối với một số đối tượng và thu phí đối với một số đối tượng (Hungary, Na Uy, Bỉ, Brazil, Litva, Đài Loan, Đức, bang Queensland (Úc), Phần Lan, Nepal, Bang Manitoba - Canada). Theo quy định của các nước này thì căn cứ vào mức thu nhập, khả năng tài chính, các điều kiện cụ thể của từng đối tượng mà các tổ chức TGPL xác định đối tượng đó được miễn phí hoàn toàn hay thu phí. Quy định này vừa bảo đảm giúp đỡ một phần kinh phí cho những người khó khăn về kinh tế, đồng thời bảo đảm một phần kinh phí cho hoạt động này.

+ Nhóm thu phí một phần như Thụy Điển, Hà Lan, Ailen, Đài Loan: Ở

những nước này không thực hiện TGPL miễn phí hoàn toàn cho bất cứ đối tượng nào, tất cả các đối tượng phải trả một phần kinh phí căn cứ vào mức thu nhập hàng năm phải chịu thuế và thu nhập của người được TGPL sau khi khấu trừ các khoản phải nộp.

Kết luận Chương 1

TGPL cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác là việc cung cấp dịch vụ pháp lý miễn phí theo quy định của Luật TGPL dưới các hình thức tư vấn pháp luật, tham gia tố tụng, đại diện ngoài tố tụng, hòa giải... nhằm giúp những người này tiếp cận với các dịch vụ pháp lý, qua đó họ có thể bảo vệ được quyền và lợi ích hợp pháp của mình, nâng cao hiểu biết pháp luật, ý thức tôn trọng và chấp hành pháp luật; góp phần vào việc phổ biến, tuyên truyền, giáo dục pháp luật, bảo vệ công lý, bảo đảm công bằng xã hội, phòng ngừa, hạn chế tranh chấp và vi phạm pháp luật.

Tổ chức thực hiện TGPL là Trung tâm TGPL nhà nước, các Chi nhánh của Trung tâm TGPL. Tổ chức tham gia TGPL bao gồm: Tổ chức hành nghề luật sư (Văn phòng luật sư, Công ty luật theo quy định của pháp luật về luật sư) và Tổ chức tư vấn pháp luật thuộc tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội - nghề nghiệp.

Người thực hiện TGPL là người cung cấp dịch vụ pháp lý cho người được TGPL theo quy định của pháp luật. Theo quy định tại Điều 20, Luật TGPL năm 2006 thì người thực hiện TGPL gồm: Trợ giúp viên pháp lý, Cộng tác viên TGPL, luật sư, tư vấn viên pháp luật.

TGPL gồm các hình thức: Tư vấn pháp luật, tham gia tố tụng, đại diện ngoài tố tụng và các hình thức TGPL khác như: hoà giải, hướng dẫn thủ tục khiếu nại, kiến nghị thi hành pháp luật...

Người được TGPL là người thuộc hộ nghèo; Người có công cách mạng;

người già; người khuyết tật; trẻ em, người chưa thành niên dưới 18 tuổi; người dân tộc thiểu số; nạn nhân mua bán người và Các đối tượng khác: được TGPL theo quy định tại Điều ước quốc tế mà Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

Hoạt động TGPL là hoạt động không thu phí, lệ phí đây là đặc điểm đáng chú ý đối với hoạt động TGPL tại Việt Nam là miễn phí tức là hoạt động theo nguyên tắc không thu phí, lệ phí thù lao từ đối tượng được TGPL. Kinh phí hoạt động TGPL do ngân sách Nhà nước bảo đảm. Đây chính là một trong những điểm khác biệt lớn giữa hoạt động TGPL và các hoạt động tư vấn pháp luật của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp khác. Theo đó, người được TGPL không phải trả bất kỳ một khoản lệ phí, thù lao nào dưới bất kỳ hình thức nào khi có yêu cầu TGPL. Kinh phí hoạt động TGPL được bảo đảm từ các nguồn do ngân sách Nhà nước cấp; sự hỗ trợ của nước ngoài thông qua các Dự án hợp tác quốc tế; Quỹ TGPL Việt Nam và các nguồn hỗ trợ, đóng góp của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước.

Nhìn chung, hoạt động TGPL của các nước trên thế giới có quy định khác nhau về tính chất miễn phí, tùy theo chế độ chính trị, điều kiện kinh tế, xã hội khác nhau như: Nhóm các nước miễn phí hoàn toàn cho tất cả đối tượng thuộc diện TGPL như Trung Quốc, Hy Lạp, chiếm thiểu số trong các nước nghiên cứu, các nước này, đối tượng được TGPL được miễn phí hoàn toàn, không đặt ra vấn đề thu phí hay một phần tài sản mà người được TGPL nhận được thông qua vụ việc. Nhóm miễn phí đối với một số đối tượng và thu phí đối với một số đối tượng (Hungary, Na Uy, Bỉ, Brazil, Litva, Đài Loan, Đức, bang Queensland (Úc), Phần Lan, Nepal, Bang Manitoba - Canada), các nước này thì căn cứ vào mức thu nhập, khả năng tài chính, các điều kiện cụ thể của từng đối tượng mà các tổ chức TGPL xác định đối tượng đó được miễn phí hoàn toàn hay thu phí, quy định này vừa bảo đảm giúp đỡ một phần

kinh phí cho những người khó khăn về kinh tế, đồng thời bảo đảm một phần kinh phí cho hoạt động này. Nhóm thu phí một phần như Thụy Điển, Hà Lan, Ailen, Đài Loan, các nước này không thực hiện TGPL miễn phí hoàn toàn cho bất cứ đối tượng nào, tất cả các đối tượng phải trả một phần kinh phí căn cứ vào mức thu nhập hàng năm phải chịu thuế và thu nhập của người được TGPL sau khi khấu trừ các khoản phải nộp.

CHƯƠNG 2

THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG TRỢ GIÚP PHÁP LÝ CHO NGƯỜI NGHÈO VÀ CÁC ĐỐI TƯỢNG CHÍNH SÁCH XÃ HỘI KHÁC Ở TỈNH QUẢNG NGÃI

2.1. Một số nét về đặc điểm tự nhiên, kinh tế, xã hội ở tỉnh Quảng Ngãi ảnh hưởng đến hoạt động trợ giúp pháp lý

Quảng Ngãi là một tỉnh ven biển nằm ở vùng duyên hải Nam Trung Bộ, trải dài từ 14°32' đến 15°25' Bắc, từ 108°06' đến 109°04' Đông, tựa vào dãy núi Trường Sơn hướng ra Biển Đông với chiều dài bờ biển 144 km, phía Bắc giáp tỉnh Quảng Nam với chiều dài đường địa giới 98 km, phía Nam giáp tỉnh Bình Định với chiều dài đường địa giới 83 km, phía Tây giáp tỉnh Kon Tum với chiều dài đường địa giới 79 km, phía Đông giáp Biển Đông. Nằm ở vị trí trung độ của cả nước, Quảng Ngãi cách thủ đô Hà Nội 883 km về phía Bắc và cách Thành phố Hồ Chí Minh 918 km về phía Nam theo đường Quốc lộ 1A.

Quảng Ngãi có địa hình tương đối phức tạp, có xu hướng thấp dần từ Tây sang Đông với các dạng địa hình đồi núi, đồng bằng ven biển, phía Tây của tỉnh là sườn Đông của dãy Trường Sơn, tiếp đến là địa hình núi thấp và đồi xen kẽ đồng bằng, có nơi núi chạy sát biển. Khí hậu ở Quảng Ngãi là khí hậu nhiệt đới và gió mùa, nên nhiệt độ cao và ít biến động.

Đến năm 2013 dân số trung bình của tỉnh Quảng Ngãi là 1.236.250 người. Toàn tỉnh có 324.986 hộ gia đình, bình quân 3,38 nhân khẩu/hộ. Dân số thành thị có chiếm 14,62% và dân số nông thôn chiếm 85,38%. Mật độ dân số toàn tỉnh là 240 người/km², thuộc loại thấp so với các tỉnh, thành khác trong cả nước. Cộng đồng các dân tộc tỉnh Quảng Ngãi gồm 4 dân tộc chính: Kinh, Hre, Cor và Ca dong. Tỷ lệ các dân tộc thiểu số đến 2013 chiếm khoảng

12,94% tổng dân số. Mỗi dân tộc đều có lịch sử lâu đời và có truyền thống văn hóa phong phú, đặc sắc, đặc biệt là văn hóa dân gian. Đồng bào các dân tộc thiểu số Hre, Cor và Ca dong sinh sống chủ yếu ở các huyện miền núi phía Tây của tỉnh như: Ba Tơ (83,3%), Minh Long (72,76%), Sơn Tây (89,3%), Sơn Hà (83,1%), Tây Trà (93,7%), Trà Bồng (44,2%).

Quảng Ngãi là một tỉnh có 14 đơn vị hành chính (Thành phố Quảng Ngãi và 13 huyện). Trong đó, có 06 huyện miền núi (Trà Bồng, Tây Trà, Ba Tơ, Minh Long, Sơn Hà, Sơn Tây), 01 huyện đảo (Lý Sơn), 05 huyện ven biển (Bình Sơn, Sơn Tịnh, Tư Nghĩa, Mộ Đức, Đức Phổ). Tỉnh Quảng Ngãi nằm trong vùng kinh tế trọng điểm miền Trung được Chính phủ chọn khu vực Dung Quất để xây dựng nhà máy lọc dầu đầu tiên của cả nước, góp phần đẩy mạnh tăng trưởng kinh tế và chuyển dịch nhanh cơ cấu kinh tế tỉnh theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá. Trên cơ sở đó năm 2010 là năm đầu tiên tỉnh Quảng Ngãi thu ngân sách nhà nước đạt 14.500 tỷ đồng, GDP bình quân đầu người tăng từ 773 USD lên 1.228 USD. Tổng sản phẩm trong tỉnh (GDP) năm 2011 đạt 9.307 tỷ đồng, GDP bình quân đầu người tăng từ 1.298 USD năm 2010 lên 1.434 USD năm 2011. Trong đó, khu vực công nghiệp - xây dựng đạt 4.905 tỷ đồng, dịch vụ đạt 2.675 tỷ đồng, nông lâm nghiệp, thủy sản đạt 1.728 tỷ đồng. Về ngành đánh cá, tỉnh có gần 5.500 tàu cá với 7 nghiệp đoàn nghề cá gồm 2.350 đoàn viên (năm 2014). Trong đó 405 tàu đánh bắt tại Hoàng Sa, Trường Sa.

Số hộ nghèo năm 2015 trên địa bàn tỉnh theo chuẩn nghèo giai đoạn 2011 – 2015 là 31.635 hộ, chiếm tỷ lệ 9,22% (*Khu vực miền núi 17.180 hộ chiếm tỷ lệ 28,76%; khu vực đồng bằng 14.455 hộ, chiếm tỷ lệ 5,10%*). Hộ nghèo theo chuẩn nghèo giai đoạn 2016 – 2020 áp dụng thực hiện từ ngày 01/01/2016 là 51.100 hộ, chiếm tỷ lệ 15,19% (*Khu vực miền núi 27.937 hộ, chiếm tỷ lệ 46,76%; khu vực đồng bằng 24.163 hộ, chiếm tỷ lệ 8,53%*). Số người có công với cách mạng khoảng 180.000 người, gần 45.000 người

khuyết tật (trong đó hơn 9.100 trẻ em), khoảng 6.470 trẻ em mồ côi, người dân tộc thiểu số sinh sống ở vùng có điều kiện kinh tế đặc biệt khó khăn khoảng 217.000 người. Như vậy, ước tính số lượng người nghèo và đối tượng chính sách tỉnh Quảng Ngãi khoảng 34,5% dân số của tỉnh.

Nhìn chung, dân số và nguồn nhân lực của tỉnh Quảng Ngãi dồi dào; có nền văn hóa đa dạng và giàu truyền thống quý báu, tăng trưởng kinh tế nhanh và ổn định trong những năm gần đây là những thuận lợi chính cho việc thực hiện TGPL. Tuy nhiên, dân cư phân bố không đều trên các địa bàn lãnh thổ; trình độ dân trí còn thấp nhất là vùng sâu, vùng xa; địa hình đa dạng, chia cắt, với nhiều huyện miền núi có đồng bào dân tộc, tỷ lệ hộ nghèo còn cao đồng thời là những trở ngại cho công tác TGPL ở tỉnh Quảng Ngãi.

2.2. Cơ chế tổ chức hoạt động trợ giúp pháp lý ở tỉnh Quảng Ngãi

TGPL cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác ở tỉnh Quảng Ngãi là việc cung cấp dịch vụ pháp lý miễn phí cho người được TGPL, giúp người được TGPL bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình, nâng cao hiểu biết pháp luật, ý thức tôn trọng và chấp hành pháp luật; góp phần vào việc phổ biến, giáo dục pháp luật, bảo vệ công lý, bảo đảm công bằng xã hội, phòng ngừa, hạn chế tranh chấp và vi phạm pháp luật trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi.

2.2.1. Bộ máy các cơ quan có trách nhiệm tổ chức hoạt động trợ giúp pháp lý

Đến nay, mạng lưới TGPL tại Quảng Ngãi đã được hình thành từ cấp tỉnh đến cấp huyện và cấp xã, tạo điều kiện thuận lợi cho người dân trong việc tiếp cận và thụ hưởng các dịch vụ pháp lý miễn phí. Lực lượng thực hiện các hoạt động TGPL nòng cốt là Trung tâm TGPL của Nhà nước. Cơ cấu, tổ chức bộ máy của Trung tâm liên tục được củng cố, kiện toàn và hoạt động ổn định, đáp ứng yêu cầu cơ bản các nhiệm vụ, chức năng đề ra.

- Trung tâm TGPL: Về bộ máy lãnh đạo, Trung tâm hiện có Giám đốc và 02 Phó Giám đốc, lãnh đạo Trung tâm đều là trợ giúp viên pháp lý. Trung tâm hiện có 02 phòng chuyên môn và 02 chi nhánh được thành lập, bảo đảm chuyên môn hóa, tách hoạt động quản lý hành chính và hoạt động nghiệp vụ TGPL. Phòng Hành chính – Tổng hợp gồm 01 Trưởng phòng, 07 viên chức và người lao động khác (phòng có 01 trợ giúp viên pháp lý và trưởng phòng là Trợ giúp viên pháp lý), phòng thực hiện chức năng tham mưu, giúp Giám đốc Trung tâm thực hiện công tác nghiệp vụ về: Hành chính – quản trị, công tác tổ chức, cán bộ, thi đua khen thưởng, văn thư, lưu trữ, tổng hợp, báo cáo, thống kê, tài chính – kế toán, xây dựng chương trình, kế hoạch nhiệm vụ hàng năm và dài hạn; theo dõi, đôn đốc việc thực hiện chương trình, kế hoạch nhiệm vụ của Trung tâm và thực hiện các nhiệm vụ khác theo sự phân công của Giám đốc Trung tâm. Phòng Nghiệp vụ gồm 01 trưởng phòng và 12 viên chức (phòng có 03 trợ giúp viên pháp lý, trưởng phòng là trợ giúp viên pháp lý) có chức năng tham mưu, giúp Giám đốc Trung tâm thực hiện công tác nghiệp vụ như: Cử người trực, tiếp đối tượng và thực hiện tư vấn pháp luật; cử người phù hợp với chuyên ngành pháp luật tham gia tố tụng, đại diện ngoài tố tụng; thực hiện các hình thức TGPL theo các lĩnh vực TGPL; tổ chức thực hiện TGPL lưu động, tham gia sinh hoạt chuyên đề pháp luật, Câu lạc bộ TGPL và các hoạt động TGPL khác theo sự phân công của Giám đốc Trung tâm.

- Các chi nhánh của Trung tâm: Chi nhánh có chức năng cung cấp dịch vụ pháp lý miễn phí cho người được TGPL theo quy định của pháp luật trong phạm vi địa bàn được phân công, giúp họ bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình, nâng cao hiểu biết pháp luật, ý thức tôn trọng và chấp hành pháp luật; góp phần vào việc phổ biến, giáo dục pháp luật, giải quyết các vướng mắc, tranh chấp pháp luật, bảo vệ công lý, đảm bảo công bằng xã hội, phòng ngừa, hạn chế tranh chấp và vi phạm pháp luật. Trung tâm hiện có 02 Chi nhánh,

Chi nhánh số 01 đặt tại huyện Mộ Đức, thuộc vùng đồng bằng và cách trụ sở chính 25km về phía Nam. Chi nhánh số 02 đặt tại huyện Trà Bồng, thuộc vùng miền núi và cách trụ sở chính 60km về phía Tây. Hiện nay, viên chức làm việc tại 02 chi nhánh là 06 người, trong đó có 02 trợ giúp viên pháp lý, trưởng các chi nhánh đều là trợ giúp viên pháp lý.

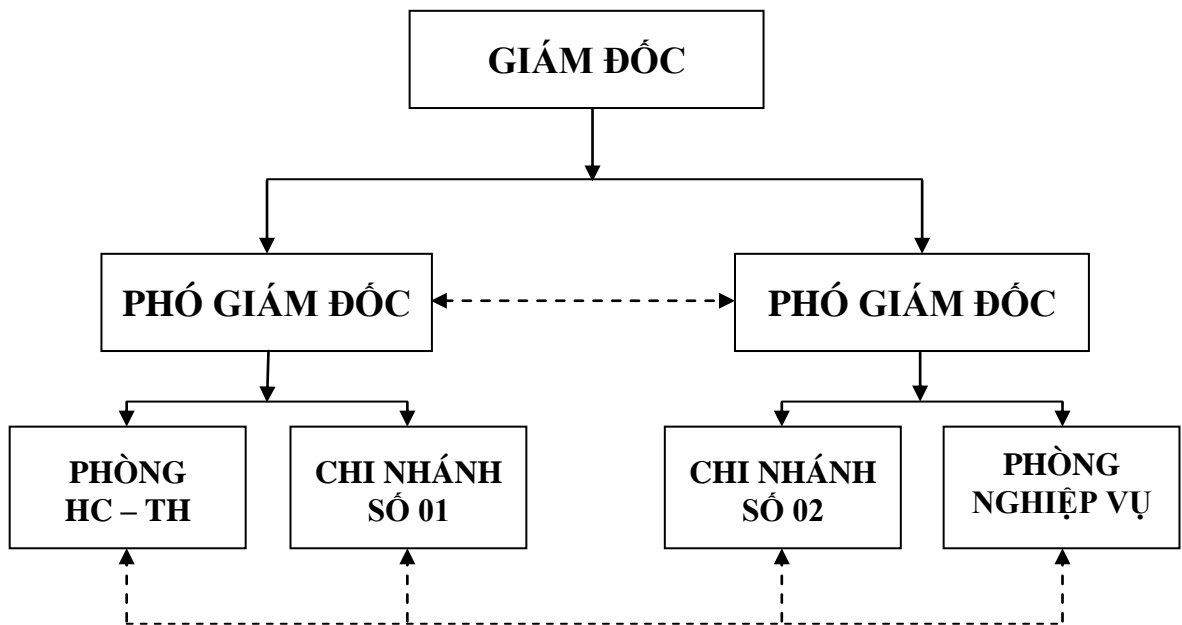
Đội ngũ người thực hiện TGPL tăng về số lượng, có đủ năng lực chuyên môn, kỹ năng nghiệp vụ TGPL. Trung tâm có 09 Trợ giúp viên pháp lý, đây đang là đội ngũ nòng cốt thực hiện các hoạt động TGPL tại Quảng Ngãi. Về đội ngũ cộng tác viên, Trung tâm đã ký hợp đồng cộng tác với 16 cộng tác viên là luật sư có năng lực, kinh nghiệm hàng đầu trên địa bàn tỉnh, ngoài ra còn có mạng lưới cộng tác viên tư vấn từ cấp tỉnh đến cấp xã không ngừng được mở rộng, đặc biệt phát triển cộng tác viên ở cấp xã (chủ yếu là tư pháp xã) trên tất cả các lĩnh vực pháp luật, đây được xem là những “cánh tay” nối dài của Trung tâm nhằm giúp cho đối tượng tiếp cận dịch vụ TGPL miễn phí nhanh nhất khi có yêu cầu, hơn nữa sẽ huy động được các nguồn lực xã hội tham gia TGPL đặc biệt là hoạt động TGPL tại cơ sở, những điểm nóng về hình sự, tranh chấp dân sự về đất đai, thừa kế, nạn nhân của bạo lực gia đình...

Xét về mục đích, hoạt động TGPL đã khẳng định được vị trí, vai trò của mình trong việc giúp đỡ pháp lý cho đông đảo người nghèo, người có công với cách mạng, đồng bào dân tộc thiểu số và một số đối tượng khác, làm tăng lòng tin của nhân dân đối với Đảng và Nhà nước. Hoạt động TGPL đã góp phần hỗ trợ hoạt động tư pháp để vụ việc được xét xử chính xác, khách quan, công bằng và đúng pháp luật; trong nhiều trường hợp đã giúp các cơ quan nhà nước xem xét lại những bất cập trong giải quyết vụ việc của dân, từ đó có những tác động tích cực đến đời sống pháp luật của xã hội, góp phần làm cho vai trò của pháp luật được phát huy, thực sự là công cụ bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, giảm bớt khiếu kiện không cần thiết, góp phần quan trọng vào sự

nghiệp cải cách hành chính, cải cách tư pháp và xây dựng Nhà nước pháp quyền, giữ vững ổn định chính trị, trật tự, an toàn xã hội.

Đánh giá dưới góc độ chủ thể thực hiện: Hoạt động TGPL là sự thể hiện trách nhiệm của Nhà nước trong việc bảo đảm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người nghèo và đối tượng chính sách, bảo đảm công bằng cho mọi tầng lớp nhân dân trong tiếp cận với pháp luật, khẳng định bản chất của Nhà nước ta là Nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì dân.

2.2.2. Quy trình thủ tục chỉ đạo, điều hành và phối hợp trong bộ máy các cơ quan có trách nhiệm tổ chức hoạt động trợ giúp pháp lý



Ghi chú: —→ : Chỉ đạo trực tiếp

---> : Phối hợp

Giám đốc trực tiếp chỉ đạo các Phó Giám đốc, Phó Giám đốc trực tiếp chỉ đạo các phòng và chi nhánh, trong khi đó các Phó Giám đốc cũng phải phối hợp nhau, sự phân công các lãnh đạo Trung tâm là phù hợp, Giám đốc không bị phân tán về nghiệp vụ, tập trung ở tầm vĩ mô, nâng cao hiệu quả quản lý. Giám đốc chỉ đạo, lãnh đạo, điều hành mọi hoạt động Trung tâm và chịu trách nhiệm về sự chỉ đạo, điều hành đó. Các Phó Giám đốc là người

giúp việc cho Giám đốc, được Giám đốc phân công phụ trách phòng, chi nhánh và chịu sự điều hành, chỉ đạo trực tiếp của Giám đốc, chịu trách nhiệm trước giám đốc và pháp luật đối với lĩnh vực được phân công, phụ trách. Trong quá trình triển khai thực hiện nhiệm vụ, các PGĐ; các phòng, chi nhánh phối hợp với nhau, đảm bảo hoạt động, nâng cao hiệu quả.

2.3. Thực hiện hoạt động trợ giúp pháp lý cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác ở tỉnh Quảng Ngãi trong 5 năm gần đây

2.3.1. Thành tựu trong hoạt động trợ giúp pháp lý

Trong thời gian 05 năm qua (2011 – 2015), công tác TGPL tại Quảng Ngãi đã đạt được những kết quả quan trọng:

- Về chất lượng vụ việc TGPL luôn luôn được chú trọng và nâng cao thể hiện qua các công tác như: Công tác bồi dưỡng nâng cao nghiệp vụ cho đội ngũ người thực hiện TGPL đã được coi trọng hơn với 36 đợt tập huấn cho 2.860 người tham dự; công tác đánh giá chất lượng vụ việc TGPL được triển khai thực hiện nghiêm túc, nhờ vậy, chất lượng vụ việc được nâng lên đáng kể với tỷ lệ vụ việc đạt chất lượng tốt và đạt chất lượng chiếm tỷ lệ khá cao, số vụ việc không đạt chất lượng chỉ chiếm tỷ lệ 0,5% trên tổng số vụ việc được đánh giá. Quá trình thực hiện TGPL không để xảy ra những sai sót, vi phạm pháp luật để người được trợ giúp phải khiếu nại, tố cáo, phản ánh, kiến nghị hoặc yêu cầu bồi thường thiệt hại.

- Về kết quả thực hiện TGPL: Trong năm năm gần đây, Trung tâm đã thực hiện hoàn thành 9.302 vụ việc TGPL, đạt 95% trong tổng số vụ việc thụ lý. Trong đó, tỷ lệ đáp ứng nhu cầu TGPL bằng hình thức tư vấn pháp luật là hơn 95%; tỷ lệ vụ án tham gia tố tụng có Trợ giúp viên pháp lý và Luật sư là cộng tác viên TGPL bào chữa, đại diện, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho đương sự, bị can, bị cáo là người thuộc diện được TGPL là 89%; tỷ lệ vụ việc có sự tham gia của TGPL từ giai đoạn điều tra hoặc khởi tố vụ án là 17%.

Hoạt động cung cấp dịch vụ pháp lý bằng các hình thức tư vấn pháp luật, tham gia tố tụng, đại diện ngoài tố tụng và các hình thức TGPL khác như tham gia hòa giải, hướng dẫn thủ tục hành chính, khiếu nại đã thực hiện được 9.302 vụ việc cho 9.341 đối tượng, trung bình mỗi năm thực hiện được 1.868 vụ việc (trong đó: 6.539 vụ việc tư vấn, 140 vụ việc bảo vệ, đại diện, 295 vụ việc bào chữa). Qua các số liệu diễn biến từng năm số lượng vụ việc đều có chiều hướng tăng lên cho thấy nhu cầu TGPL của người dân ngày càng tăng và khả năng đáp ứng nhu cầu TGPL của người dân từ phía Trung tâm ngày càng tốt hơn. Trung tâm TGPL nhà nước và Chi nhánh của Trung tâm đã tổ chức được 765 đợt TGPL lưu động cho 44.200 lượt người tham dự trên địa bàn tỉnh (trung bình khoảng 57,7 người/đợt); hàng năm hướng dẫn tổ chức hoạt động sinh hoạt cho 75/154 Câu lạc bộ TGPL; Hoạt động truyền thông về TGPL Trung tâm đã thực hiện lắp đặt được 403 bảng thông tin hoạt động TGPL tại trụ sở của các cơ quan tố tụng (trong đó 100% trại tạm giam, nhà tạm giữ được gắn bảng thông tin hoạt động TGPL), trụ sở UBND các xã, phường, thị trấn và một số nhà văn hóa thôn mà có điểm nóng vi phạm pháp luật hoặc tranh chấp dân sự, Trung tâm thực hiện in ấn, phát hành 117.511 tờ gấp pháp luật, 1.560 sổ tay hỏi đáp pháp luật nhằm cung cấp cho đối tượng được TGPL chủ yếu tại các buổi tư vấn pháp luật thông qua hoạt động TGPL lưu động về cơ sở, các đợt sinh hoạt Câu lạc bộ TGPL.

Qua các số liệu nêu trên cho thấy kết quả hoạt động luôn tăng lên qua mỗi năm, mặc dù số lượng cán bộ, viên chức rất hạn chế nhưng đã thực hiện được khối lượng công việc đáng kể trong điều kiện cơ sở vật chất còn nhiều thiếu thốn, địa bàn hoạt động đi lại khó khăn.

- Chi phí cho công tác TGPL: Qua 05 năm hoạt động kể từ năm 2011 tổng kinh phí mà nhà nước đã chi cho các hoạt động TGPL Quảng Ngãi là 14,337 tỷ đồng, bình quân mỗi năm hơn 2,867 tỷ đồng. Số kinh phí này được chi dùng cho các khoản chi lương, phụ cấp và chi cho các hoạt động chuyên

môn, nghiệp vụ. Thực tế nếu so sánh với điều kiện làm việc và mức thu nhập của cán bộ, viên chức TGPL với các ngành nghề trong các cơ quan tiến hành tố tụng thì mức thu nhập thấp hơn rất nhiều, mức chi trả cho thù lao vụ việc so với mặt bằng xã hội hiện cũng rất thấp nên không thu hút được đội ngũ luật sư làm cộng tác viên. Tuy nhiên, với kết quả khối lượng công việc đã thực hiện được và hiệu quả đã tác động tích cực đến đời sống xã hội mà hoạt động TGPL đã đạt được trong thời gian qua là hết sức đáng ghi nhận.

- Tác động của hoạt động TGPL đối với xã hội: Thông qua các vụ việc trợ giúp cụ thể, hoạt động TGPL đã góp phần thực hiện thắng lợi các chủ trương xóa đói, giảm nghèo của nhà nước; nâng cao trình độ dân trí, ý thức pháp luật, lành mạnh hóa các quan hệ xã hội; giải toả những tranh chấp pháp luật, làm giảm bớt mâu thuẫn, kiện cáo trong cộng đồng dân cư; giúp người dân những ứng xử, hành vi phù hợp với pháp luật; tôn trọng thực hiện quyền và nghĩa vụ công dân, tham gia đấu tranh chống và phòng ngừa các vi phạm và tội phạm, thực hiện an sinh xã hội, giữ gìn đoàn kết trong cộng đồng vì mục tiêu xây dựng xã hội công bằng, dân chủ, văn minh, xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân. Về phía người thụ hưởng dịch vụ thì TGPL nhà nước là địa chỉ tin cậy khi người dân cần giúp đỡ để biết pháp luật, tự tin để lựa chọn cách ứng xử phù hợp với pháp luật, bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của bản thân, gia đình, Nhà nước và xã hội. Nhiều trường hợp quyền lợi ích hợp pháp của đối tượng được bảo vệ thành công, đem lại sự tin tưởng cho người dân; nhiều trường hợp được tư vấn, hướng dẫn nên đã có sự chuyển biến của đối tượng trong nhận thức về vấn đề của mình một cách đúng đắn và có ứng xử tiếp theo phù hợp pháp luật, đạo đức xã hội.

2.3.2. Hạn chế, vướng mắc trong hoạt động trợ giúp pháp lý

Bên cạnh những tác động tích cực đáng ghi nhận trong thời gian, trong quá trình triển khai thực hiện Luật TGPL ở địa phương vẫn còn nhiều hạn

ché, vướng mắc sau:

Thứ nhất, hoạt động TGPL trên địa bàn tỉnh trong thời gian qua chưa thật sự thu hút được các nguồn lực xã hội tham gia. Nhận thức về hoạt động trợ giúp lý của các cơ quan tiến hành tố tụng cũng chưa thực sự chú trọng, nhất là đối với một số cơ quan điều tra vẫn còn né tránh giải thích quyền và nghĩa vụ được TGPL miễn phí của các đối tượng được TGPL tại các trại tạm giam, nhà tạm giữ vì cho rằng khi luật sư hoặc trợ giúp viên pháp lý tham gia vụ việc, tham gia hỏi cung sẽ ảnh hưởng đến lời khai của người bị cáo, người bị tạm giữ. Trong công tác phối hợp hoạt động hoặc triển khai TGPL tại cơ sở, một số địa phương còn né tránh, hoặc e ngại tiếp xúc làm việc với Trung tâm TGPL và cộng tác viên TGPL khi nội bộ có vướng mắc hoặc nhận thức "sai lệch" về hoạt động TGPL. Người dân, trong đó có cán bộ cơ sở, đặc biệt ở vùng sâu, vùng xa, vùng các điều kiện kinh tế đặc biệt khó khăn, đồng bào dân tộc thiểu số nhận thức còn hạn chế, chưa biết đến hoạt động TGPL hoặc chưa hiểu đầy đủ mục đích, ý nghĩa của hoạt động TGPL miễn phí nên chưa tiếp cận để được hưởng quyền được TGPL miễn phí.

Thứ hai, đội ngũ người thực hiện TGPL, nhất là đội ngũ Trợ giúp viên pháp lý, Luật sư cộng tác viên TGPL trên địa bàn tỉnh còn mỏng. Trong khi đó mặc dù số người đủ điều kiện bổ nhiệm trợ giúp viên pháp lý còn nhiều (08 viên chức đủ điều kiện) tuy nhiên chưa được bổ nhiệm để thực hiện vụ việc TGPL. Mặt khác, đội ngũ luật sư trên địa bàn tỉnh chủ yếu là những người được chuyển từ các ngành khác đã về hưu sang làm luật sư do đó không được đào tạo bài bản về nghiệp vụ luật sư, hơn nữa còn thể hiện bệnh nghề nghiệp như kiểm sát viên, điều tra viên hay thẩm phán...vì vậy chưa tương xứng với yêu cầu được TGPL ngày càng nhiều và nhiều vụ việc phức tạp của các đối tượng.

Thứ ba, sự phối hợp giữa các cơ quan tổ chức ban, ngành với Trung tâm

TGPL chưa đồng bộ, chưa hiệu quả. Một số cơ quan, ban, ngành ở tỉnh và ở cấp huyện, các tổ chức chính trị- xã hội, xã hội- nghề nghiệp, các đoàn thể quần chúng chưa thực sự chủ động phối hợp với trung tâm TGPL để phối hợp, chỉ đạo triển khai công tác TGPL. Nhiều đơn vị vẫn quan niệm TGPL là nhiệm vụ của riêng ngành tư pháp. Một số cơ quan, đơn vị khi nhận được kiến nghị có đầy đủ căn cứ pháp lý của tổ chức thực hiện TGPL không dành thời gian nghiên cứu, trả lời theo đúng quy định; thậm chí có trường hợp không trả lời hoặc giải quyết còn chung chung, dẫn đến hiệu quả trợ giúp chưa cao. Đây cũng là một trong các lý do dẫn đến việc đơn thư khiếu kiện kéo dài, vượt cấp, người dân phải đi lại nhiều lần, mất nhiều thời gian và công sức, tiền bạc, gây mất lòng tin của nhân dân đối với nhà nước. Mặt khác, việc cung cấp thông tin, tài liệu để giải quyết vụ việc TGPL gặp không ít khó khăn, bất cập. Một số cơ quan tiến hành tố tụng, người tiến hành tố tụng chưa thực hiện đầy đủ trách nhiệm của mình trong công tác TGPL. Vai trò của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội - nghề nghiệp như Đoàn Luật sư, Hội luật gia tỉnh, Thanh niên, Công đoàn tỉnh... trong công tác TGPL còn hạn chế, chưa phát huy hết vị trí, vai trò, khả năng trong việc vận động, tập hợp thành viên, hội viên tham gia hoạt động TGPL.

Thứ tư, mạng lưới tổ chức thực hiện TGPL ở cơ sở chưa được hình thành theo quy hoạch, chưa đáp ứng yêu cầu TGPL của người dân. Số lượng các Chi nhánh hiện tại còn rất ít, vì thế việc người dân tiếp cận với tổ chức thực hiện TGPL gặp rất nhiều khó khăn do khoảng cách quá xa, nhiều nơi chưa có chi nhánh TGPL.

Các Câu lạc bộ TGPL còn lúng túng trong việc tổ chức hoạt động, chất lượng hoạt động chưa cao, chưa có đủ nguồn kinh phí bảo đảm cho hoạt động, chưa thực sự tâm huyết với hoạt động của Câu lạc bộ. Nội dung sinh hoạt của các Câu lạc bộ cũng chưa có sự chuẩn bị kỹ lưỡng, có chất lượng.

Một số chính quyền địa phương chưa quan tâm, tạo điều kiện hỗ trợ Câu lạc bộ tổ chức sinh hoạt. Hoạt động của Câu lạc bộ chưa bảo đảm sự phát triển bền vững.

Sự tham gia TGPL của các tổ chức hành nghề luật sư, tư vấn pháp luật còn hạn chế; chưa có đầy đủ chính sách để thu hút các tổ chức hành nghề luật sư, tư vấn pháp luật tham gia TGPL tại các địa bàn vùng sâu, vùng xa, vùng đặc biệt khó khăn, vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi.

Thứ năm, đội ngũ người thực hiện TGPL thiếu về số lượng và còn hạn chế về kinh nghiệm, do đó chưa đáp ứng được yêu cầu TGPL ngày một tăng của người dân.

- Về số lượng, Trung tâm TGPL nhà nước hiện có 27 biên chế, (09 trợ giúp viên pháp lý, 15 chuyên viên và 03 viên chức khác), trong đó tại các Chi nhánh là 06 người nhưng chỉ có 03 người có đầy đủ tư cách thực hiện TGPL theo quy định của luật (trợ giúp viên pháp lý). Lực lượng quá mỏng, không đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ. Mặc dù số Trợ giúp viên pháp lý của Trung tâm còn ít nhưng lại phải chia sẻ nguồn nhân lực này cho các đơn vị khác thuộc Sở Tư pháp, trong khi nguồn bổ sung rất khó khăn.

Đội ngũ cộng tác viên TGPL tuy nhiều nhưng số cộng tác viên tham gia hoạt động còn hạn chế về kỹ năng và kinh nghiệm thực hiện TGPL. Thực tế, tại Quảng Ngãi đội ngũ cộng tác viên chủ yếu là cán bộ cấp xã, hình thức tham gia của họ chủ yếu là tư vấn và TGPL lưu động. Đội ngũ luật sư, tư vấn viên pháp luật có thời điểm tham gia nhiều nhưng hiện nay số lượng đăng ký rất ít do chưa có chính sách đặc thù để khuyến khích, động viên thu hút họ tham gia

- Về kỹ năng và nghiệp vụ của lực lượng cán bộ TGPL của Trung tâm nhìn chung còn yếu, kỹ năng sử dụng, áp dụng các quy định của pháp luật để giải quyết từng vụ việc còn hạn chế, hầu hết đội ngũ cán bộ còn trẻ, chưa có

nhieu kinh nghiệm trong thực hiện pháp luật về TGPL.

Thứ sáu, kinh phí hoạt động, cơ sở vật chất, trang thiết bị làm việc còn thiếu thốn và hạn chế, chưa tương xứng với nhiệm vụ TGPL. Trong thực tế, nhu cầu TGPL của người dân rất lớn và liên tục tăng, nhiệm vụ, kế hoạch hoạt động TGPL do đó cũng tăng, nhưng ngân sách nhà nước cấp cho hoạt động tuy có tăng lên hàng năm nhưng rất ít. Cơ sở vật chất, trang thiết bị, phương tiện làm việc còn khó khăn, thiếu thốn. Đặc biệt, Trung tâm chưa có trụ sở riêng (hiện tại đang làm việc chung cùng khu nhà với Sở Tư pháp), diện tích làm việc rất hẹp, không có phòng tiếp công dân riêng cũng như phòng tiếp đối tượng cho từng trợ giúp viên, nhất là những vụ việc mang tính nhạy cảm (nạn nhân bị bạo lực gia đình, trẻ em bị lạm dụng tình dục...). Trụ sở làm việc của các Chi nhánh do UBND huyện nơi đặt Chi nhánh bố trí nên chưa có sự đầu tư, phòng rất chật hẹp, không bố trí được nơi ăn, nghỉ cho viên chức được phân công công tác tại các Chi nhánh. Phương tiện đi lại của Trung tâm TGPL nhà nước mặc dù đã được UBND tỉnh quan tâm giao cho 01 chiếc xe 04 chỗ, tuy nhiên đặc thù công tác TGPL là miền núi, vùng sâu, vùng xa, vùng có đồng bào dân tộc thiểu số do đó rất khó khăn trong quá trình đi công tác, nhất là mùa mưa bão. Các chi nhánh của Trung tâm đặt tại vùng sâu vùng xa, thường xuyên phải xuống các xã và thôn, bản, đường xá đi lại khó khăn nhưng chưa bố trí được phương tiện đi lại cho cán bộ Chi nhánh.

Thứ bảy, số lượng vụ việc TGPL bằng hình thức tham gia tố tụng, đại diện ngoài tố tụng và kiến nghị còn ít so với nhu cầu và số lượng án giải quyết hàng năm của các cơ quan tiến hành tố tụng, nhiều vụ việc kiến nghị hiệu quả chưa cao do không được quan tâm, giải quyết từ các cơ quan có thẩm quyền. Một số lĩnh vực pháp luật như lao động, hành chính, khiếu nại không có sự quan tâm đầy đủ nên số lượng ít. Nhóm đối tượng là phụ nữ, người già, người chưa thành niên, người khuyết tật chưa được tiếp cận và hưởng thụ dịch vụ

TGPL một cách đầy đủ, chưa tương xứng với nhu cầu thực tế trên địa bàn.

Thứ tám, việc tham gia tố tụng của trợ giúp viên pháp lý đối với án hành chính gặp rất nhiều khó khăn vì theo quy định của Luật TGPL năm 2006 thì chức danh trợ giúp viên pháp lý là do Chủ tịch UBND tỉnh bổ nhiệm, trong khi đó trợ giúp viên pháp lý phải thực hiện vụ việc hành chính khi có yêu cầu của đối tượng được TGPL. Như vậy, đối với các vụ án hành chính do Trung tâm thụ lý mà đối tượng khởi kiện là các văn bản của UBND tỉnh hoặc Chủ tịch UBND tỉnh ban hành thì trợ giúp viên pháp lý phải thực hiện vụ việc TGPL, tuy nhiên trong trường hợp những văn bản trên có lợi cho đối tượng TGPL thì việc thực hiện vụ việc theo tinh thần khách quan, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đối tượng là chưa thật sự thuyết phục.

Thứ chín, công tác đánh giá chất lượng vụ việc chưa được triển khai đồng bộ, hiệu quả, chưa có sự tham gia giám sát, đánh giá của các cá nhân, tổ chức ngoài tổ chức thực hiện TGPL. Hoạt động đánh giá nhiều lúc còn chậm, chưa sâu sắc và thiếu toàn diện, nhiều lúc còn mang nặng tính hình thức.

Chất lượng dịch vụ cung cấp còn thấp do nhiều trường hợp vì áp lực khối lượng công việc, thời gian hoàn thành hoặc do kinh nghiệm, năng lực hạn chế nên vụ việc thực hiện chưa thực sự đạt chất lượng tốt. Một số ít vụ việc không đạt do tinh thần trách nhiệm không cao...

Thứ mười, công tác quản lý nhà nước về hoạt động TGPL còn có hạn chế và chưa được quan tâm đúng mức. Sở Tư pháp hiện chưa có sự phân công cụ thể chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước về hoạt động TGPL cho một bộ phận, phòng ban nào chuyên biệt. Do vậy, phần lớn công tác tham mưu xây dựng chính sách và quản lý, theo dõi, báo cáo, thống kê về hoạt động TGPL trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi đều do Trung tâm TGPL nhà nước thực hiện. Đây cũng là nguyên nhân dẫn đến việc không có biện pháp thu hút, động viên hoặc yêu cầu các cá nhân, tổ chức khác ngoài xã hội tham gia hoạt động cũng như đóng góp tài chính ủng hộ hoạt động TGPL.

2.4. Nguyên nhân của những thành tựu, hạn chế và những bài học kinh nghiệm rút ra trong hoạt động trợ giúp pháp lý ở tỉnh Quảng Ngãi trong 5 năm gần đây

2.4.1. Nguyên nhân của những thành tựu trong hoạt động trợ giúp pháp lý

Thời gian 05 năm gần đây kể từ năm 2011 đến 2015 Trung tâm TGPL nhà nước tỉnh Quảng Ngãi đã đạt được những kết quả đáng ghi nhận. Đây cũng là thời gian mà Luật TGPL năm 2006 đi vào ổn định (sau 05 năm thực hiện Luật TGPL), Trung tâm luôn được sự quan tâm của Bộ Tư pháp, mà cụ thể là Cục TGPL về công tác chuyên môn, nghiệp vụ cũng như quan tâm công tác đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ TGPL, nhất là tạo nguồn bổ nhiệm chức danh trợ giúp viên pháp lý của Bộ Tư pháp. Được sự quan tâm của UBND tỉnh Quảng Ngãi tạo điều kiện bố trí cơ sở vật chất, trang thiết bị làm việc cho Trung tâm, bố trí kinh phí hoạt động thường xuyên, hoạt động nghiệp vụ (thanh toán các vụ việc TGPL) tương đối đảm bảo theo quy định. Lãnh đạo Sở Tư pháp tạo điều kiện sắp xếp, bố trí phòng làm việc phù hợp, nhất làm vị trí phòng tiếp công dân, bên cạnh đó thường xuyên kiểm tra, nhắc nhở kịp thời những điểm chưa phù hợp, kịp thời hướng dẫn chuyên môn nghiệp vụ trong một số trường hợp phức tạp. Sự phối hợp của địa phương, trong đó nhất là đối với cấp xã thuộc 6 huyện nghèo trên địa bàn tỉnh, nơi mà tập trung nhiều người nghèo, người đồng bào dân tộc thiểu số, người có công với cách mạng... từ đó giúp cho đối tượng được TGPL tiếp cận nhanh với Trung tâm, qua đó kịp thời tư vấn pháp luật hoặc bảo vệ quyền vào lợi ích hợp pháp cho đối tượng được TGPL.

2.4.2. Nguyên nhân của những hạn chế trong hoạt động trợ giúp pháp lý

Những hạn chế trong hoạt động TGPL cho người nghèo và các đối tượng

chính sách xã hội khác ở tỉnh Quảng Ngãi trong 5 năm gần đây xuất phát từ những nguyên nhân cơ bản sau:

- Nhận thức về tầm quan trọng của một số cơ quan, tổ chức trên địa bàn tỉnh đối với công tác TGPL còn hạn chế, một số nơi xem nhẹ trách nhiệm phối hợp thực hiện trong hoạt động TGPL. Bên cạnh đó, công tác thông tin, truyền thông, phổ biến và phản ánh về tổ chức và hoạt động của công tác TGPL trên địa bàn tỉnh chưa được các cấp, các ngành quan tâm đúng mức nên tỷ lệ đối tượng được TGPL miễn phí biết về tổ chức và hoạt động TGPL chưa cao.

- Việc cấp giấy chứng nhận tham gia tố tụng cho Trợ giúp viên pháp lý, Luật sư cộng tác viên TGPL của các cơ quan tiến hành tố tụng còn nhiều bất cập, có nơi từ chối cấp giấy chứng nhận bào chữa cho Trợ giúp viên pháp lý hoặc chậm cấp giấy chứng nhận người bào chữa cho Trợ giúp viên, Luật sư cộng tác viên...

- Mức chi trả thù lao vụ việc cho Cộng tác viên TGPL theo quy định hiện hành còn thấp, chưa đáp ứng được nhu cầu thực tế của từng vụ việc mà Cộng tác viên thực hiện nên chưa thu hút được sự tham gia tích cực của đội ngũ Cộng tác viên.

- Hầu hết 06 huyện nghèo ở Quảng Ngãi đều nằm ở vùng miền núi, địa hình chia cắt, đường sá đi lại khó khăn, nhiều nơi dân cư sống không tập trung, nhất là đồng bào dân tộc thiểu số nên việc tổ chức TGPL lưu động đến tận cơ sở thuộc các huyện này gặp nhiều khó khăn. Bên cạnh đó, mỗi dân tộc thiểu số có tiếng nói riêng, chưa có chữ viết, trình độ dân trí còn thấp, nhiều người không biết chữ, sử dụng tiếng nói của đồng bào dân tộc thiểu số là chủ yếu, đặc biệt, ở những xã vùng sâu, vùng xa nhiều người chưa giao tiếp được bằng tiếng Kinh,.. cho nên hiệu quả mang lại từ hoạt động TGPL lưu động, công tác tuyên truyền, phổ biến kiến thức pháp luật cũng như các chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước đến với nhân dân chưa cao, còn nhiều hạn chế nhất định.

- Hệ thống văn bản pháp luật ngày càng hoàn thiện, nhiều văn bản pháp

luật mới được ban hành, trong khi đó việc cập nhật các văn bản pháp luật đối với đội ngũ công tác viên cấp xã ở vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc và miền núi không được kịp thời, do đó vụ việc tư vấn pháp luật do công tác viên cấp xã thực hiện chưa đạt chất lượng cao, điều đó ít nhiều đã ảnh hưởng đến hiệu quả chung của công tác TGPL trên địa bàn tỉnh.

- Các Thành viên Ban Chủ nhiệm Câu lạc bộ TGPL hầu hết đều kiêm nhiệm nên hoạt động còn lúng túng, tài liệu pháp luật còn hạn chế; một số Câu lạc bộ chưa bố trí được nơi sinh hoạt ổn định; số lượng Câu lạc bộ TGPL ở cơ sở tuy nhiều về số lượng nhưng thực tế số lượng Câu lạc bộ hoạt động còn hạn chế. Ngoài 64 Câu lạc bộ của các xã thuộc 06 huyện miền núi được hỗ trợ kinh phí sinh hoạt theo Quyết định 52 thì các Câu lạc bộ còn lại chưa có kinh phí hoạt động hoặc hoạt động không hiệu quả. Do vậy, hoạt động TGPL cho đối tượng ở cơ sở chưa đạt kết quả cao.

- Đến nay, Trung tâm TGPL và các Chi nhánh của Trung tâm vẫn chưa bố trí được trụ sở làm việc riêng; cơ sở vật chất, phương tiện làm việc, đi lại còn hạn chế; chế độ chính sách riêng đối với viên chức TGPL chưa được quan tâm đúng mức làm ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả hoạt động TGPL cho đối tượng khi có yêu cầu.

Kết luận Chương 2

Quảng Ngãi là một tỉnh ven biển nằm ở vùng duyên hải Nam Trung Bộ, có 04 dân tộc chính gồm Kinh, Hre, Cor và Ca dong, trong đó dân tộc thiểu số chiếm khoảng 12,94% tổng dân số sống trên địa bàn tỉnh. Quảng Ngãi có 14 đơn vị hành chính cấp huyện (13 huyện, 01 thành phố), trong đó có 06 huyện nghèo, 01 huyện đảo và 05 huyện ven biển. Số hộ nghèo là 31.635 hộ, chiếm tỷ lệ 9,22% trên tổng số hộ trên địa bàn tỉnh, người nghèo khoảng 22.160 người, người có công với cách mạng khoảng 180.000 người, khoảng 45.000

người khuyết tật (trong đó hơn 9.100 trẻ em), khoảng 6.470 trẻ em mồ côi, người dân tộc thiểu số sinh sống ở vùng có điều kiện kinh tế đặc biệt khó khăn khoảng 217.000 người.

Bối cảnh kinh tế, xã hội như trên tạo ra cả thuận lợi, khó khăn cho việc thực hiện công tác TGPL trên địa bàn tỉnh.

Trong khoảng 5 năm gần đây, tỉnh Quảng Ngãi, mà cụ thể là Trung tâm TGPL của tỉnh đã đạt được nhiều thành tựu trong hoạt động TGPL. Từng năm số lượng vụ việc TGPL đều tăng lên cho thấy nhu cầu TGPL của người dân ngày càng tăng và khả năng đáp ứng nhu cầu TGPL của người dân từ phía Trung tâm ngày càng tốt hơn. Hoạt động TGPL đã tác động tích cực đến đời sống xã hội, kết quả hoạt động TGPL mà tỉnh đã đạt được trong thời gian qua là rất đáng ghi nhận.

Để đạt được những kết quả như trên là do sự quan tâm của cấp uỷ Đảng, chính quyền của tỉnh, cùng với sự nỗ lực cố gắng của cán bộ, viên chức Trung tâm TGPL.

Bên cạnh những thành tựu, hoạt động TGPL trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi trong thời gian qua vẫn còn nhiều hạn chế. Điều này do nhiều nguyên nhân như chưa thật sự thu hút được các nguồn lực xã hội tham gia; đội ngũ người thực hiện TGPL trên địa bàn tỉnh còn mỏng; sự phối hợp giữa các cơ quan tổ chức ban, ngành với Trung tâm TGPL chưa đồng bộ, chưa hiệu quả; kinh phí hoạt động, cơ sở vật chất, trang thiết bị làm việc của Trung tâm TGPL còn thiếu thốn. Những nguyên nhân này sẽ được phân tích và đề xuất các giải pháp giải quyết trong chương tiếp theo của luận văn.

CHƯƠNG 3

QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG TRỢ GIÚP PHÁP LÝ CHO NGƯỜI NGHÈO VÀ CÁC ĐỐI TƯỢNG CHÍNH SÁCH XÃ HỘI KHÁC TỪ THỰC TIỄN TỈNH QUẢNG NGÃI

3.1. Quan điểm về việc nâng cao hiệu quả hoạt động trợ giúp pháp lý cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội ở tỉnh Quảng Ngãi

3.1.1. Trợ giúp pháp lý phải nhằm đảm bảo thực hiện đường lối của Đảng, pháp luật của Nhà nước về các vấn đề xã hội, bảo đảm công bằng xã hội

Quán triệt sâu sắc chủ trương chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước trong công tác xoá đói, giảm nghèo, đền ơn đáp nghĩa, bảo đảm công bằng xã hội và các chính sách xã hội khác; quan điểm xây dựng Nhà nước xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân... Thực hiện đầy đủ quyền làm chủ của nhân dân, giữ nghiêm kỷ cương xã hội; tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Đảng và Nhà nước ta có quan điểm trước sau như một là tôn trọng quyền bình đẳng giữa các dân tộc, phấn đấu cho sự bình đẳng đó được thực hiện sinh động trên thực tế, không ngừng củng cố khối đại đoàn kết các dân tộc trong mọi thời kỳ của cách mạng. Tất cả các dân tộc đều bình đẳng, đoàn kết, tương trợ lẫn nhau không ngừng phát triển và phát huy bản sắc độc đáo của dân tộc Việt Nam. TGPL miễn phí là một trong những chủ trương xoá đói, giảm nghèo, đền ơn, đáp nghĩa, thực hiện công bằng xã hội của Đảng và Nhà nước ta. Vấn đề "xoá đói giảm nghèo" không chỉ bó hẹp ở khía cạnh kinh tế vật chất mà còn phải quan tâm đến sự hiểu biết về văn hoá tinh thần và về pháp

luật cho mỗi người dân. Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo là chương trình hành động thực hiện định hướng tăng trưởng kinh tế và xoá đói giảm nghèo, kết hợp hài hoà giữa tăng trưởng kinh tế và giải quyết các vấn đề xã hội. Trong tổng thể chính sách xoá đói giảm nghèo đó, việc nâng cao hiệu quả hoạt động TGPL phải đặt trong mối quan hệ chặt chẽ với việc giải quyết các chính sách, các vấn đề xã hội khác. Điều này đòi hỏi phải hoàn thiện khuôn khổ của pháp luật, tăng cường TGPL và khả năng tiếp cận pháp lý của người nghèo; mở rộng mạng lưới TGPL cho người nghèo ở nông thôn, vùng sâu, vùng xa được tiếp cận thuận lợi, tiếp tục thể chế hoá chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước.

TGPL là một trong những cơ chế, chính sách hướng tới đối tượng là những người yếu thế trong xã hội mà việc bảo vệ quyền và lợi ích của họ là trách nhiệm của nhà nước. Hoạt động TGPL không thể đến được với những người dân nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số ở vùng sâu, vùng xa, miền núi nếu không có phương thức TGPL phù hợp, tổ chức TGPL không chủ động tìm đến người dân. Việc phát triển TGPL phải nhằm bảo đảm mọi người dân đều có thể tiếp cận được với hoạt động TGPL một cách thuận lợi, dễ dàng. Mục tiêu đặt ra đối với TGPL trong thời gian tới phải bao gồm cả lượng và chất. Nếu trước đây, giai đoạn mới ra đời việc mở rộng hoạt động được quan tâm chú trọng nhiều hơn, đến nay nhiệm vụ đặt ra là nâng cao hiệu quả, khẳng định chất lượng của TGPL.

3.1.2. Xác định vai trò, trách nhiệm của nhà nước về trợ giúp pháp lý

Xét về mặt bản chất, Nhà nước ta là Nhà nước của dân, do dân và vì dân, hoạt động TGPL là một trong những chức năng xã hội của Nhà nước thể hiện bản chất đó.

Về phía người dân, họ cần có sự giúp đỡ và bảo vệ của Nhà nước và pháp luật. Tổ chức và hoạt động TGPL vừa là hình thức, vừa là nội dung thể

hiện mối quan hệ hữu cơ, bình đẳng giữa Nhà nước và công dân. TGPL là quyền của mỗi công dân và là chức năng xã hội, là trách nhiệm của Nhà nước, bảo đảm đưa pháp luật vào cuộc sống của mọi tầng lớp dân cư, góp phần thực hiện quản lý mọi mặt đời sống xã hội bằng pháp luật.

Luật TGPL quy định TGPL là trách nhiệm của Nhà nước. Nhà nước giữ vai trò nòng cốt trong việc thực hiện, tổ chức thực hiện TGPL; khuyến khích, tạo điều kiện để Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên, tổ chức hành nghề luật sư và luật sư, cơ quan, tổ chức, cá nhân khác tham gia thực hiện đóng góp, hỗ trợ hoạt động TGPL

Việc phát triển hoạt động TGPL phải theo định hướng Nhà nước đóng vai trò nòng cốt trong việc tổ chức thực hiện TGPL, phát huy tính chủ động, tự giác, tích cực tham gia thực hiện của người thực hiện TGPL, tiến tới giai đoạn Nhà nước đóng vai trò thu hút, điều phối nguồn lực để mô hình tổ chức tham gia TGPL của xã hội ngày càng phát triển; Nhà nước tăng cường vai trò kiểm tra, giám sát việc thực hiện pháp luật về TGPL; kế thừa kết quả đã đạt được trong việc phát triển hệ thống TGPL của Nhà nước.

3.1.3. Trợ giúp pháp lý phải đảm bảo quyền, lợi ích của các đối tượng được trợ giúp pháp lý

Đổi mới công tác TGPL phù hợp với những nội dung mới đã được khẳng định trong Hiến pháp 2013 là xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân và phát huy dân chủ, bảo vệ quyền con người, quyền cơ bản của công dân đặc biệt là quyền bào chữa của người bị bắt, bị tạm giữ, tạm giam, khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử; bảo đảm nguyên tắc tranh tụng trong xét xử.

Bảo đảm người thực hiện TGPL đáp ứng về tiêu chuẩn năng lực chuyên môn, đạo đức nghề nghiệp để người được TGPL được bảo đảm về quyền lựa chọn người thực hiện TGPL cho mình; quyền đại diện, bào chữa, bảo vệ quyền lợi của người được TGPL tại các cơ quan tiến hành tố tụng và các cơ

quan khác có liên quan; bảo đảm rằng chất lượng dịch vụ TGPL miễn phí phải ngang bằng với chất lượng dịch vụ pháp lý có thu phí, quyền và lợi ích hợp pháp của đối tượng được TGPL phải được bảo vệ một cách hiệu quả nhất và bình đẳng thực sự về quyền tiếp cận pháp lý so với các đối tượng có trả phí khác.

3.1.3. Trợ giúp pháp lý góp phần tích cực vào công cuộc xóa đói, giảm nghèo, phát triển bền vững

Ngày 19/5/2011, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 80/NQ-CP về định hướng giảm nghèo bền vững thời kỳ từ năm 2011 đến năm 2020. TGPL là một trong những chính sách giảm nghèo chung được quy định trong phần III Nghị quyết: "Thực hiện có hiệu quả chính sách TGPL miễn phí cho người nghèo, tạo điều kiện cho người nghèo hiểu biết quyền, nghĩa vụ của mình, chủ động tiếp cận các chính sách trợ giúp của Nhà nước, vươn lên thoát nghèo" [18,tr22].

Công cuộc xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam đã được thực hiện mạnh mẽ và toàn diện trên các mặt kinh tế, xã hội, văn hóa, giáo dục và cả về pháp lý. TGPL đã trở thành chính sách quan trọng trong các Chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo nhằm tạo sự toàn diện trong các chính sách giảm nghèo ở Việt Nam. Các quyền và lợi ích hợp pháp của người nghèo được thể hiện thông qua các quy định pháp luật và để các quy định này đi vào cuộc sống, người dân được biết và tiếp cận với các quyền này thì không thể thiếu vai trò của TGPL. Vì vậy, để bảo đảm thực hiện được các Chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo, cần triển khai TGPL trong môi quan hệ gắn bó chặt chẽ, lồng ghép với các chính sách khác. TGPL đóng vai trò vừa là một chính sách giảm nghèo về pháp luật vừa là giải pháp hỗ trợ thực hiện các chính sách khác.

3.1.4. Trợ giúp pháp lý nhằm xây dựng ý thức pháp luật, nâng cao nhận thức về quyền, nghĩa vụ, tôn trọng và tuân thủ pháp luật của người được trợ giúp pháp lý

TGPL hướng tới mục tiêu đáp ứng tốt nhất nhu cầu TGPL của nhân dân,

góp phần nâng cao trình độ dân trí pháp lý và ý thức pháp luật để cho nhân dân tự mình biết cách ứng xử phù hợp với các quy định của pháp luật, thực hiện pháp luật, tự mình sử dụng pháp luật để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Trên cơ sở đó góp phần làm lành mạnh quan hệ xã hội, xây dựng nếp sống văn minh “sống và làm việc theo Hiến pháp và pháp luật”.

Thông qua hoạt động TGPL bằng các hình thức tư vấn pháp luật, hoà giải, đại diện, bào chữa, kiến nghị, phổ biến, giáo dục pháp luật cho đối tượng, giúp đối tượng được TGPL nâng cao trình độ hiểu biết và ý thức pháp luật để họ ứng xử phù hợp với pháp luật, thực hiện pháp luật, giải toả vướng mắc pháp luật, giảm khiếu kiện vượt cấp, tự bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình, đồng thời giúp các cơ quan nhà nước, cơ quan tư pháp giải quyết vụ việc một cách chính xác, khách quan, công bằng và kịp thời cho đối tượng, tạo niềm tin của nhân dân đối với Đảng và Nhà nước.

3.1.5. Trợ giúp pháp lý cho người nghèo và đối tượng chính sách cần theo hướng xã hội hoá

Thực hiện xã hội hoá công tác TGPL theo tinh thần Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020 và Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020 đã chủ trương: "*Đẩy mạnh công tác TGPL cho người nghèo và đối tượng chính sách theo hướng xã hội hoá* " và "*từng bước xã hội hoá hoạt động hỗ trợ tư pháp*" [2, tr 4].

Nhà nước đóng vai trò nòng cốt trong việc tổ chức thực hiện các hoạt động TGPL, phát huy tính chủ động, tự giác, tích cực tham gia thực hiện của người thực hiện TGPL; tiến tới giai đoạn Nhà nước đóng vai trò thu hút, điều phối nguồn lực để huy động các tổ chức xã hội tham gia thực hiện TGPL; Nhà nước tăng cường vai trò kiểm tra, giám sát việc thực hiện pháp luật về TGPL;

kế thừa kết quả đã đạt được trong việc phát triển hệ thống TGPL của Nhà nước.

Trong điều kiện của Quảng Ngãi hiện nay, cơ sở vật chất, trang thiết bị, kinh phí cho các hoạt động TGPL còn khó khăn, chưa đáp ứng được yêu cầu TGPL của nhân dân. Chính vì vậy, cần huy động các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội khác tham gia thực hiện pháp luật về TGPL, phát huy mọi nguồn lực của xã hội tham gia thực hiện pháp luật về TGPL, tạo điều kiện cho mọi đối tượng TGPL được tiếp cận và thụ hưởng TGPL một cách thuận lợi và hiệu quả.

3.2. Các giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động trợ giúp pháp lý cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác từ thực tiễn tỉnh Quảng Ngãi

Thực tiễn tỉnh Quảng Ngãi cho thấy, để nâng cao hiệu quả hoạt động TGPL, cần thực hiện một số các giải pháp sau:

3.2.1. Hoàn thiện cơ sở pháp lý về trợ giúp pháp luật

Quảng Ngãi là tỉnh có diện tích tự nhiên lớn, có nhiều huyện miền núi, vùng cao, vùng sâu có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn (11/27 huyện, thị), có vùng ven biển, trung du; về dân cư có nhiều đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống, có số lượng huyện nghèo, hộ nghèo lớn; về kinh tế - xã hội mức sống, điều kiện sống so với cả nước là rất thấp, là địa bàn tập trung thực hiện nhiều chương trình giảm nghèo của chính phủ... Việc thực hiện TGPL do vậy gặp nhiều khó khăn. Trong quá trình đó, tỉnh nhận thấy cần hoàn thiện cơ sở pháp lý về TGPL với các nội dung cụ thể như sau:

- Có chính sách ưu tiên về cán bộ, kinh phí để tăng cường TGPL tại cơ sở. Hiện tại ở Quảng Ngãi và nhiều tỉnh chưa có chính sách đặc biệt để thu hút cán bộ tạo nguồn bổ nhiệm trợ giúp viên pháp lý nên luôn khó khăn về nguồn cán bộ; kinh phí từ nguồn của Trung ương cấp qua Quỹ TGPL Việt Nam thực hiện các kế hoạch, nhiệm vụ luôn trong tình trạng chậm nên không

có được sự chủ động, cần phải có ưu tiên để đảm bảo tiến độ đối với khối lượng công việc luôn lớn hơn so với nhiều địa phương khác.

- Nghiên cứu xây dựng vị trí việc làm đối với từng vị trí công tác, chức danh nghề nghiệp tại Trung tâm TGPL, từ lãnh đạo Trung tâm đến lãnh đạo các phòng chuyên môn, Trưởng Chi nhánh đến trợ giúp viên và các cán bộ, viên chức, người lao động khác của Trung tâm.

- Quy định về chuyên viên, viên chức của Trung tâm TGPL có thể tham gia thực hiện TGPL bằng hình thức tư vấn. Quy định hiện tại chỉ cho phép Trợ giúp viên pháp lý mới được thực hiện TGPL. Ví dụ, tỉnh Quảng Ngãi hiện chỉ có 09 Trợ giúp viên pháp lý, các cộng tác viên chủ yếu là cán bộ cấp xã với trình độ còn nhiều hạn chế, trong khi đó mỗi năm trong các cuộc TGPL lưu động phải thực hiện hàng nghìn cuộc tư vấn, sẽ là quá tải cho trợ giúp viên pháp lý nếu không có quy định đặc thù về vấn đề này.

- Trong bối cảnh các tỉnh có địa bàn rộng, dân trải, cán bộ cơ sở trình độ còn nhiều hạn chế sẽ dẫn đến việc quản lý hoạt động đối với Câu lạc bộ TGPL theo mô hình như hiện nay gặp nhiều khó khăn. Để khắc phục tình trạng này, cần nghiên cứu tiếp tục để xây dựng mô hình Câu lạc bộ và cách thức sinh hoạt, kinh phí bảo đảm hoạt động với những điều kiện riêng của mỗi tỉnh.

- Ngoài các vấn đề mang tính đặc thù nêu trên, cần tiếp tục xây dựng và ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về TGPL có hiệu lực pháp lý cao, tạo sự đồng bộ và thống nhất với các văn bản pháp luật khác có liên quan, điều chỉnh toàn diện các mối quan hệ phát sinh trong hoạt động TGPL. Sửa đổi pháp luật cần tập trung điều chỉnh các vấn đề mang tính nguyên tắc như vị trí pháp lý của người làm công tác TGPL, các quyền và nghĩa vụ của họ trong hoạt động tố tụng; cơ chế phối hợp giữa tổ chức TGPL với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền khác trong hoạt động TGPL; mức độ tham gia vào hoạt động TGPL của các tổ chức chính trị - xã hội, xã hội nghề nghiệp; xây dựng

các tiêu chuẩn đánh giá chất lượng đối với hoạt động TGPL lưu động để đảm bảo hoạt động này được triển khai một cách có trọng tâm, hiệu quả...

3.2.2. Xây dựng và thực hiện chính sách, tiêu chuẩn, chế độ đối với người thực hiện trợ giúp pháp lý

Thực tiễn ở tỉnh Quảng Ngãi cho thấy, cần xây dựng và thực hiện các chính sách, chế độ đãi ngộ đối với người thực hiện TGPL tương xứng với yêu cầu nhiệm vụ và chế độ, chính sách đãi ngộ đối với cán bộ của các cơ quan tiến hành tố tụng, người tiến hành tố tụng và các chức danh tư pháp khác. Cụ thể là các chế độ phụ cấp thâm niên nghề, ưu đãi theo nghề, thu hút, vụ việc, trang phục đối với trợ giúp viên pháp lý; nâng mức thù lao phụ cấp vụ việc cho cộng tác viên; đổi mới công tác thi đua, khen thưởng để động viên khích lệ kịp thời đội ngũ người thực hiện TGPL cũng như huy động các nguồn lực xã hội tham gia đóng góp cho các hoạt động TGPL.

Bên cạnh đó, cũng cần xây dựng chính sách ưu đãi để khuyến khích, động viên và thu hút lực lượng xã hội tham gia hoạt động TGPL. Cần quan tâm đặc biệt tới quyền lợi chế độ cho cán bộ, viên chức làm việc tại những địa bàn thuộc các huyện vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc thiểu số như có chế độ phụ cấp, nhà công vụ,... Nâng cao mức thù lao hoặc các đãi ngộ đối với lực lượng cộng tác viên là luật sư, tư vấn viên pháp luật và cán bộ pháp luật có kinh nghiệm đăng ký tham gia TGPL; thu hút, khuyến khích các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, các cơ quan báo chí, truyền thông tham gia hoạt động TGPL.

3.2.3. Tăng cường phổ biến, giáo dục pháp luật nói chung, về trợ giúp pháp lý nói riêng cho người dân và cán bộ, công chức

Nhận thức đúng và đầy đủ về TGPL có ý nghĩa rất quan trọng, giúp nâng cao trách nhiệm và sự quan tâm, ủng hộ của các cấp uỷ Đảng, chính quyền và cơ quan, ban, ngành đối với hoạt động này. Để nâng cao nhận thức và trách

nhiệm của các cơ quan, tổ chức cần thực hiện tốt các nội dung sau:

Đẩy mạnh công tác thông tin, truyền thông pháp luật về TGPL đến với nhân dân và cán bộ, đảng viên để mọi người đều biết và nhận thức đầy đủ hơn về vị trí, vai trò của pháp luật và của công tác TGPL. Các thông tin về TGPL chủ yếu bao gồm: những đối tượng thuộc diện được TGPL; các quyền và nghĩa vụ của người được TGPL; các quyền và nghĩa vụ của người thực hiện TGPL; thủ tục để yêu cầu TGPL; các hình thức TGPL; các trường hợp từ chối hoặc không tiếp tục thực hiện TGPL; các hành vi bị nghiêm cấm trong hoạt động TGPL; địa chỉ, điện thoại liên hệ của các tổ chức TGPL; danh sách Trợ giúp viên pháp lý, cộng tác viên thuộc phạm vi quản lý của Trung tâm, Chi nhánh; danh sách luật sư, tư vấn viên pháp luật của tổ chức tham gia TGPL...

Cần tăng cường và đa dạng hoá hình thức truyền thông để nâng cao nhận thức pháp luật của người dân về các quyền và ưu đãi của Nhà nước. Việc thông tin, truyền thông pháp luật về TGPL có thể thực hiện bằng nhiều cách khác nhau hoặc kết hợp nhiều biện pháp cùng lúc. Các hình thức có thể thực hiện như bảng thông tin, hộp tin về TGPL đặt tại trụ sở tất cả cơ quan tiến hành tố tụng, Trại tạm giam, Nhà tạm giữ, trụ sở Ủy ban nhân dân các cấp, trường học, trường dạy nghề, bệnh viện, Trạm y tế, Đồn Biên phòng, Bưu điện Văn hoá xã. Phát hành tờ gấp pháp luật, đĩa CD, VCD phân phát tại các nhà văn hóa thôn bản, các buổi TGPL lưu động, các buổi sinh hoạt Câu lạc bộ TGPL... Cách thức trình bày những tài liệu truyền thông cần đa dạng, dễ hiểu và bằng nhiều ngôn ngữ khác nhau; thực hiện qua các phương tiện phát thanh, truyền hình, báo chí với các phóng sự, tin bài, chuyên mục... Cần chú trọng xây dựng, tập hợp các vụ việc điển hình, số tay hỏi, đáp về TGPL, cảm nang về TGPL...

3.2.4. Tiếp tục củng cố, kiện toàn, phát triển mạng lưới các tổ chức thực hiện trợ giúp pháp lý

Từ thực tiễn tỉnh Quảng Ngãi cho thấy, trong vấn đề này, cần:

- Kiện toàn đội ngũ lãnh đạo Trung tâm TGPL cấp tỉnh đủ về số lượng, bảo đảm về năng lực quản lý, điều hành, triển khai thực hiện các nhiệm vụ. Quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng gắn liền với sử dụng đội ngũ viên chức lãnh đạo để tạo nguồn ổn định, lâu dài cho Trung tâm, bảo đảm tính kế thừa, phát triển, không để hụt hẫng trong quá trình chuyển giao các thể hệ lãnh đạo của Trung tâm. Kiện toàn các phòng chuyên môn của Trung tâm mà trọng tâm là các phòng trực tiếp cung cấp dịch vụ pháp lý miễn phí. Tách hoạt động nghiệp vụ TGPL với hoạt động tổ chức hành chính phục vụ công tác nghiệp vụ và đánh giá chất lượng vụ việc TGPL. Đảm bảo mỗi phòng chuyên môn đều có Trưởng phòng, Phó Trưởng phòng và các trợ giúp viên chuyên sâu các lĩnh vực pháp luật; có đội ngũ viên chức giúp việc cho trợ giúp viên. Đảm bảo mỗi lĩnh vực TGPL quy định tại Điều 34 Nghị định số 07/2007/NĐ-CP phải có từ 02 Trợ giúp viên pháp lý chuyên trách trở lên và có đủ nguồn cử nhân luật làm việc tại Trung tâm để bổ sung nguồn bổ nhiệm Trợ giúp viên pháp lý.

- Tăng cường các biện pháp nhằm thu hút, khuyến khích hoặc yêu cầu các tổ chức hành nghề luật sư, tư vấn pháp luật trên địa bàn tỉnh phối hợp với Trung tâm TGPL của nhà nước trong việc triển khai thực hiện TGPL.

- Đối với các Chi nhánh đã thành lập tại các huyện miền núi, cần tiếp tục củng cố, kiện toàn tổ chức, bố trí đủ nguồn lực cán bộ, kinh phí, cơ sở vật chất để các Chi nhánh hoạt động có chất lượng, hiệu quả. Cần nghiên cứu thành lập các Chi nhánh ở các huyện xa trung tâm tỉnh thuộc các khu vực vùng ven biển, khu kinh tế, khu công nghiệp, các Chi nhánh nơi đặt Tòa án khu vực... tạo điều kiện thuận lợi cho người dân tiếp cận và sử dụng dịch vụ TGPL khi có nhu cầu.

- Trợ giúp pháp lý nhà nước đóng vai trò quản lý nhà nước và huy động nguồn lực xã hội tham gia thực hiện. Hiện nay, công tác TGPL do nhà nước hoàn toàn thực hiện, việc bảo đảm toàn bộ chi phí hoạt động cho hệ thống trợ

giúp pháp lý là một gánh nặng quá lớn đối với ngân sách nhà nước. Vì vậy, việc đẩy mạnh xã hội hóa công tác TGPL là thật sự cần thiết, nhà nước chỉ nên quản lý công tác TGPL, huy động các nguồn lực xã hội tham gia TGPL và có chính sách hỗ trợ một phần kinh phí ngân sách nhà nước theo các vụ việc trợ giúp pháp cho đối tượng. Trên cơ sở đó trợ giúp pháp lý Quảng Ngãi sẽ có bộ máy thu gọn, kinh phí nhà nước cấp hàng năm sẽ giảm đáng kể từ quản lý nhà nước đến việc thanh toán vụ việc trợ giúp pháp lý.

3.2.5. Nâng cao năng lực đội ngũ người thực hiện trợ giúp pháp lý

- Xây dựng đội ngũ người thực hiện TGPL chuyên nghiệp, sáng đạo đức, giỏi chuyên môn. Trợ giúp viên pháp lý và cộng tác viên TGPL là các chủ thể thực hiện pháp luật về TGPL giữ vai trò hết sức quan trọng là lực lượng trụ cột để thực hiện các hoạt động TGPL. Do đó, hiệu quả hoạt động TGPL phụ thuộc rất lớn vào năng lực chuyên môn, kỹ năng nghề nghiệp, trách nhiệm và phẩm chất đạo đức của đội ngũ những người thực hiện TGPL.

Việc xây dựng đội ngũ cán bộ, viên chức TGPL giỏi về chuyên môn, kỹ năng thành thạo, tận tụy, nhiệt tình với công việc, có phẩm chất đạo đức tốt là những yếu tố quan trọng để đảm bảo các hoạt động TGPL có hiệu quả cao. Để làm được điều này, Quảng Ngãi cần phải lựa chọn cho được những người có năng lực, có kiến thức hiểu biết pháp luật, có phẩm chất đạo đức và có tâm huyết với các hoạt động TGPL để thực hiện việc đào tạo, bồi dưỡng tạo nguồn bổ nhiệm Trợ giúp viên pháp lý theo hướng chuyên môn hoá, chuyên nghiệp hóa. Sắp xếp việc làm ổn định, lâu dài tại Trung tâm, Chi nhánh. Dự liệu chính xác nguồn lực cán bộ, viên chức cho Trung tâm và Chi nhánh, bảo đảm Trung tâm có đủ số lượng Trợ giúp viên pháp lý để thực hiện tốt nhiệm vụ được giao. Có chính sách thu hút các cử nhân luật về làm việc tại Trung tâm và Chi nhánh tạo nguồn bổ nhiệm Trợ giúp viên pháp lý, chú trọng phát triển nguồn lực là con em đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống ở vùng có điều

kiện kinh tế-xã hội đặc biệt khó khăn.

Đối với lực lượng cộng tác viên cần làm tốt công tác tuyển chọn người có năng lực, có phẩm chất đạo đức tốt, nhiệt tình tham gia công tác TGPL. Phát triển đội ngũ cộng tác viên cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã một cách hợp lý, hài hoà và có tính chuyên sâu ở từng lĩnh vực pháp luật. Tăng cường số lượng cộng tác viên tại những vùng có nhiều đồng bào dân tộc thiểu số. Có chính sách động viên, thu hút các cán bộ, công chức trong các cơ quan pháp luật đã nghỉ hưu, cán bộ, công chức làm việc trong các cơ quan bảo vệ pháp luật, luật sư, luật gia, tư vấn viên pháp luật, hoà giải viên cơ sở, những người có uy tín trong cộng đồng, trưởng thôn, già làng làm cộng tác viên.

Đổi mới công tác đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ cho đội ngũ người thực hiện TGPL theo hướng kết hợp giữa tự học, tự nghiên cứu hoàn thiện mình với đào tạo, bồi dưỡng, tập huấn lại, trong đó đặc biệt chú trọng việc tự học tập nâng cao trình độ, cập nhật kiến thức mới và kỹ năng làm việc. Tiếp tục nâng cao chất lượng nguồn nhân lực TGPL, không chỉ về kiến thức pháp luật, chuyên môn, nghiệp vụ TGPL mà còn gắn với đào tạo, bồi dưỡng kiến thức quản lý nhà nước, tin học, ngoại ngữ, tiếng nói của đồng bào dân tộc thiểu số; các kỹ năng mềm, nhất là kỹ năng làm việc với các đối tượng đặc thù. Xây dựng kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực TGPL hàng năm và dài hạn. Đổi mới nội dung, phương pháp đào tạo theo hướng tập trung vào hoạt động đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ chuyên môn nghề nghiệp, kỹ năng TGPL, kỹ năng làm việc với các đối tượng đặc thù và thực hiện TGPL trên từng lĩnh vực.

3.2.6. Nâng cao chất lượng dịch vụ trợ giúp pháp lý

Thực tiễn tỉnh Quảng Ngãi cho thấy, hiệu quả hoạt động TGPL không thể nâng cao nếu chất lượng dịch vụ TGPL không được bảo đảm. Do vậy, cần phải

thực hiện mọi biện pháp để nâng cao chất lượng dịch vụ TGPL, cụ thể như:

- Tăng cường công tác kiểm tra, giám sát của nhà nước, của xã hội đối với các hoạt động TGPL nói chung và công tác đánh giá chất lượng dịch vụ TGPL nói riêng. Đảm bảo các hoạt động TGPL được thực thi đúng pháp luật, không để xảy ra sai sót. Kịp thời phát hiện, đấu tranh và xử lý đối với các hành vi vi phạm pháp luật về TGPL.

- Xây dựng cơ chế kiểm tra, giám sát, phản hồi chất lượng vụ việc qua đối tượng được TGPL; tham gia giám sát, đánh giá của các tổ chức xã hội, các chuyên gia pháp luật trong các lĩnh vực đánh giá, thông qua đó, kịp thời khắc phục sửa chữa sai sót đối với các vụ việc, sửa đổi bổ sung đối với quy định của pháp luật. Làm tốt công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo; xử lý phản ánh, kiến nghị của công dân liên quan đến tổ chức và hoạt động TGPL. Quản lý chặt chẽ các nguồn lực đầu tư cho hoạt động TGPL để bảo đảm sử dụng đúng định mức, tiêu chuẩn và có hiệu quả trong điều kiện các nguồn lực có hạn.

Thường xuyên tập huấn, bồi dưỡng kiến thức pháp luật, kỹ năng nghề nghiệp làm cơ sở để bồi dưỡng kỹ năng quản lý và đánh giá chất lượng vụ việc cho đội ngũ cán bộ quản lý của các Trung tâm TGPL nhà nước và đội ngũ người thực hiện TGPL.

3.2.7. Thực hiện có hiệu quả cơ chế phối hợp thực hiện trợ giúp pháp lý giữa các cơ quan, ban, ngành, các cấp với tổ chức thực hiện trợ giúp pháp lý

Trên cơ sở các quy định pháp luật đã ban hành, ý nghĩa vai trò của hoạt động TGPL, chức năng nhiệm vụ của các đơn vị, tổ chức thực hiện TGPL cần chủ động đầu mối phối hợp các ngành, đơn vị, các cấp xây dựng kế hoạch phối hợp hoạt động TGPL trên từng lĩnh vực, phạm vi của ngành đơn vị có liên quan. Đẩy mạnh và nâng cao chất lượng công tác phối hợp giữa các tổ chức thực hiện TGPL với các cấp uỷ, chính quyền, đoàn thể của địa phương trong triển khai các hoạt động nghiệp vụ TGPL tại cơ sở.

Tổ chức thực hiện TGPL tham mưu cấp có thẩm quyền quyết định ban hành các cơ chế, chính sách phối hợp thực hiện các hoạt động TGPL trên địa bàn tỉnh làm cơ sở để các ngành chủ động thực hiện.

Tăng cường công tác kiểm tra, giám sát, báo cáo, thống kê, sơ kết, tổng kết các hoạt động phối hợp để kịp thời chấn chỉnh những tồn tại, xác định rõ trách nhiệm từng ngành, đồng thời có những điều chỉnh để nâng cao hiệu quả phối hợp.

3.2.8. Bảo đảm các điều kiện về kinh phí, cơ sở vật chất, phương tiện, trang thiết bị làm việc cho tổ chức thực hiện trợ giúp pháp lý

Từ thực trạng của Trung tâm TGPL nhà nước tỉnh Quảng Ngãi đã nêu ở trên, bài học rút ra cho các địa phương khác đó là, cần đầu tư cơ sở vật chất, trang thiết bị, bảo đảm kinh phí hoạt động cho cơ quan này. Trước hết, cần bố trí xây dựng mới trụ sở của Trung tâm TGPL nhằm đảm bảo các điều kiện tối thiểu như nơi làm việc độc lập, có phòng tiếp dân chuyên biệt. Đối với trụ sở các Chi nhánh của Trung tâm đề nghị bố trí theo hướng tạo thuận lợi tiếp cận cho người dân, có chỗ tiếp riêng cho các trường hợp cần giữ bí mật riêng tư, các vụ việc nhạy cảm.

Ngân sách địa phương cần chủ động để bảo đảm được cho toàn bộ các hoạt động của Trung tâm TGPL của Nhà nước, không phụ thuộc vào ngân sách trung ương, đảm bảo duy trì ổn định cho các hoạt động TGPL được diễn ra một cách liên tục và thường xuyên.

Cần ứng dụng mạnh mẽ công nghệ thông tin trong tổ chức và hoạt động của Trung tâm TGPL, bao gồm việc có giải pháp để chia sẻ thông tin liên quan đến các hoạt động nghiệp vụ TGPL giữa các tổ chức thực hiện TGPL.

Kết luận Chương 3

Các quan điểm và giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động TGPL trên cả nước nói chung và tại Quảng Ngãi nói riêng được dựa trên nền tảng tư tưởng Hồ Chí Minh và đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của nhà nước về công bằng và phúc lợi xã hội. Để có những định hướng đúng đắn trong việc nâng cao hiệu quả hoạt động TGPL cần quán triệt sâu sắc chủ trương chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước trong công tác xoá đói, giảm nghèo, đền ơn đáp nghĩa, bảo đảm công bằng xã hội và các chính sách xã hội khác; quan điểm xây dựng Nhà nước xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân... Thực hiện đầy đủ quyền làm chủ của nhân dân, giữ nghiêm kỷ cương xã hội; tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Xác định vai trò, trách nhiệm của nhà nước về TGPL nhằm thể hiện rõ bản chất của Nhà nước ta là Nhà nước của dân, do dân và vì dân. TGPL phải đảm bảo quyền, lợi ích của các đối tượng được TGPL, quy định trong Hiến pháp 2013 là xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân và phát huy dân chủ, bảo vệ quyền con người, quyền cơ bản của công dân đặc biệt là quyền bào chữa của người bị bắt, bị tạm giữ, tạm giam, khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử; bảo đảm nguyên tắc tranh tụng trong xét xử. TGPL góp phần tích cực vào công cuộc xoá đói, giảm nghèo, phát triển bền vững, thực hiện có hiệu quả chính sách TGPL miễn phí cho người nghèo, tạo điều kiện cho người nghèo hiểu biết quyền, nghĩa vụ của mình, chủ động tiếp cận các chính sách trợ giúp của Nhà nước, vươn lên thoát nghèo. TGPL nhằm xây dựng ý thức pháp luật, nâng cao nhận thức về quyền, nghĩa vụ, tôn trọng và tuân thủ pháp luật của người được TGPL.

Để hoàn thiện công tác TGPL cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi trước hết cần phải hoàn thiện cơ sở pháp lý về TGPL như có chính sách ưu tiên về cán bộ, kinh phí để tăng cường TGPL tại cơ sở, nghiên cứu xây dựng vị trí việc làm đối với từng vị trí

công tác, chức danh nghề nghiệp từ lãnh đạo đến trợ giúp viên pháp lý và viên chức khác của Trung tâm... Xây dựng và thực hiện chính sách, tiêu chuẩn, chế độ đối với người thực hiện TGPL, phổ biến, giáo dục pháp luật nói chung, về TGPL nói riêng cho người dân và cán bộ, công chức giúp người dân nhận thức đúng và đầy đủ về TGPL có ý nghĩa rất quan trọng, giúp nâng cao được trách nhiệm và sự quan tâm, ủng hộ của các cấp uỷ Đảng, chính quyền và cơ quan, ban, ngành đối với hoạt động này. Tiếp tục củng cố, kiện toàn, phát triển mạng lưới các tổ chức thực hiện TGPL theo định hướng chung của cả nước và đặc thù riêng của Quảng Ngãi, trong đó chú trọng kiện toàn đội ngũ lãnh đạo Trung tâm đủ về số lượng, bảo đảm về năng lực quản lý, điều hành, triển khai thực hiện các nhiệm vụ, quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng gắn với sử dụng đội ngũ viên chức lãnh đạo để tạo nguồn ổn định, lâu dài cho Trung tâm, tăng cường các biện pháp nhằm thu hút, khuyến khích hoặc yêu cầu các tổ chức hành nghề luật sư, tư vấn pháp luật trên địa bàn tỉnh phối hợp với Trung tâm TGPL của nhà nước trong việc triển khai thực hiện TGPL. Hiệu quả hoạt động TGPL không thể nâng cao nếu chất lượng dịch vụ TGPL không được nâng lên, do đó cần phải thực hiện mọi biện pháp để nâng cao chất lượng dịch vụ TGPL. Bên cạnh đó cần đảm bảo các điều kiện về kinh phí, cơ sở vật chất, phương tiện, trang thiết bị làm việc cho Trung tâm nói chung và cho các trợ giúp viên pháp lý nói riêng.

KẾT LUẬN

TGPL là một chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước trong những năm qua. Hiểu một cách chung nhất, TGPL là việc giúp đỡ pháp lý miễn phí của Nhà nước và xã hội cho người nghèo và các đối tượng chính sách xã hội khác theo quy định của pháp luật nhằm giải tỏa vướng mắc pháp luật, nâng cao ý thức pháp luật để họ tự mình biết cách ứng xử phù hợp với pháp luật, thực hiện pháp luật, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình, góp phần tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa, bảo đảm công bằng xã hội, giữ vững ổn định chính trị, trật tự an toàn xã hội và xây dựng Nhà nước pháp quyền của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

Nghiên cứu quá trình hoạt động sau 05 năm gần đây (từ năm 2011 đến năm 2015), thời điểm Luật TGPL năm 2006 đi vào ổn định, cho thấy TGPL ở Quảng Ngãi đã có những bước phát triển mạnh mẽ, góp phần thiết thực bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho 9.341 đối tượng, góp phần tích cực vào quá trình tổ chức thực hiện pháp luật, bảo đảm quyền con người, tăng cường dân trí pháp lý, thực hiện dân chủ, tiến bộ và công bằng xã hội. Thông qua hoạt động TGPL, nhận thức của các cơ quan, tổ chức và người dân về mục tiêu, vị trí, vai trò, ý nghĩa của pháp luật được nâng lên. TGPL đang trở thành địa chỉ tin cậy để người dân tìm đến, tiếp cận và sử dụng pháp luật để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp khi có vướng mắc hoặc muốn tìm hiểu về pháp luật; là chỗ dựa về mặt pháp lý cho các cơ quan, tổ chức và cá nhân có liên quan khi giải quyết vụ việc của công dân. TGPL đã và đang có tác động tích cực đến chất lượng thực thi công vụ, hoàn thiện hệ thống pháp luật, áp dụng pháp luật, góp phần quan trọng vào công cuộc cải cách tư pháp, cải cách hành chính, xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Ngoài những kết quả tích cực đã đạt được, hoạt động TGPL tại

Quảng Ngãi cũng có không những tồn tại, khó khăn như cơ sở vật chất, kinh phí hoạt động thiếu thốn; năng lực đội ngũ thực hiện TGPL còn thấp, kinh nghiệm hạn chế; nhu cầu về TGPL khá lớn nhưng khả năng đáp ứng mới chỉ một phần nhỏ; chất lượng dịch vụ cung cấp chưa cao, công tác đánh giá chất lượng, công tác quản lý nhà nước chưa thực sự hiệu quả...

Trên cơ sở phân tích những kết quả đạt được, những tồn tại, hạn chế và những nguyên nhân ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động TGPL thời gian qua, để nâng cao hơn nữa hiệu quả hoạt động TGPL tại Quảng Ngãi trong thời gian tới cần tổ chức thực hiện tốt các giải pháp đó là: Tiếp tục hoàn thiện cơ sở pháp lý về TGPL; Xây dựng và thực hiện chính sách, tiêu chuẩn, chế độ đối với người thực hiện TGPL; Phổ biến, giáo dục pháp luật nói chung, về TGPL nói riêng cho người dân và cán bộ, công chức; Tiếp tục củng cố, kiện toàn, phát triển mạng lưới các tổ chức thực hiện TGPL theo định hướng chung của cả nước và đặc thù riêng của Quảng Ngãi; Nâng cao năng lực đội ngũ người thực hiện TGPL; Nâng cao chất lượng dịch vụ TGPL; Nâng cao chất lượng dịch vụ TGPL; Thực hiện có hiệu quả cơ chế phối hợp thực hiện TGPL giữa các cơ quan, ban, ngành, các cấp với tổ chức thực hiện TGPL; Bảo đảm các điều kiện về kinh phí, cơ sở vật chất, phương tiện, trang thiết bị làm việc cho tổ chức thực hiện TGPL của nhà nước; Tăng cường trách nhiệm của các tổ chức Đảng cơ sở đối với công tác TGPL.

Thông qua Luận văn này, tác giả đã đánh giá về thực trạng hoạt động TGPL tại Quảng Ngãi 05 năm gần đây (từ năm 2011 – 2015), những kết quả đạt được, những thuận lợi, khó khăn và giải pháp để nâng cao hiệu quả hoạt động TGPL trong thời gian tới. Vấn đề nâng cao hiệu quả hoạt động TGPL là một trong những vấn đề cấp bách đang được đặt ra hiện nay trong bối cảnh hệ thống pháp luật nói chung đang được điều chỉnh bổ sung, sửa đổi để phù hợp với Hiến pháp năm 2013 vấn đề về quyền con người đang được xã hội quan

tâm hơn bao giờ hết. Hoạt động TGPL nói chung và tại Quảng Ngãi nói riêng cần xác định mục tiêu nhất quán đó là cung cấp dịch vụ pháp lý với chất lượng không ngừng được nâng lên, phục vụ các quyền lợi chính đáng của công dân. Với kinh nghiệm còn hạn chế khi lần đầu tiên tác giả nghiên cứu vấn đề này với tư cách là một học viên nghiên cứu đề tài thuộc chương trình cao học Luật do đó không tránh khỏi những hạn chế, thiếu sót. Tác giả mong nhận được những ý kiến đóng góp thiết thực của các thầy, cô giáo, các bạn đồng nghiệp và những người quan tâm đến hoạt động TGPL để tác giả tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện những nội dung của luận văn này./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Chính trị (2005), *Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020*, Hà Nội.
2. Bộ Chính trị (2005), *Nghị quyết 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020*, Hà Nội.
3. Bộ Giáo dục và Đào tạo, Trung tâm Văn hoá và Ngôn ngữ Việt Nam (1998), *Đại từ tiếng Việt*, Nxb Văn hoá - Thông tin, Hà Nội.
4. Bộ Kế hoạch và đầu tư (2001), *Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo*, Hà Nội.
5. Bộ Tư pháp (2005), *Tài liệu tham khảo các quy định về TGPL một số nước*, Hà Nội.
6. Bộ Tư pháp (2008), *Thông tư số 07/2008/TT-BTP ngày 21/10/2008 của Bộ Tư pháp hướng dẫn thực hiện chính sách TGPL trong Chương trình phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn vùng đồng bào dân tộc và miền núi giai đoạn 2006 - 2010 và Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo giai đoạn 2006 - 2010*, Hà Nội.
7. Bộ Tư pháp (2008), *Quyết định số 10/2008/QĐ-BTP ngày 10/12/2008 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp về việc phê duyệt Đề án “Bồi dưỡng nghiệp vụ TGPL giai đoạn 2008 - 2010, định hướng đến năm 2015”*, Hà Nội.
8. Bộ Tư pháp (2008), *Quyết định số 11/2008/QĐ-BTP ngày 29/12/2008 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp ban hành Bộ tiêu chuẩn đánh giá chất lượng vụ việc TGPL*, Hà Nội.
9. Bộ Tư pháp (2011), *Quyết định số 4413/QĐ-BTP ngày 8/12/2011 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp ban hành Kế hoạch tổng thể triển khai thực hiện Chiến lược phát triển TGPL ở Việt Nam đến năm 2020, định hướng đến*

năm 2030, Hà Nội.

10. Bộ Tư pháp (2011), *Quyết định số 4414/QĐ-BTP ngày 8/12/2011 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp ban hành Kế hoạch năm 2012 triển khai thực hiện Chiến lược phát triển TGPL ở Việt Nam đến năm 2020, định hướng đến năm 2030, Hà Nội.* Bộ Tư pháp (2005), *Báo cáo tổng kết 8 năm thực hiện quyết định số 734/ TTg ngày 6/9/1997 của thủ tướng chính phủ về thành lập tổ chức TGPL miễn phí cho người nghèo và đối tượng chính sách, Hà Nội.*
11. Bộ Tư pháp (2011), *Báo cáo kết quả 03 năm thực hiện Đề án “Quy hoạch mạng lưới Trung tâm TGPL và Chi nhánh của Trung tâm giai đoạn 2008 - 2010, định hướng đến năm 2015”*, Hà Nội.
12. Bộ Tư pháp (2011), *Báo cáo sơ kết 04 năm triển khai thực hiện Thông tư liên tịch số 10/TTLT về TGPL trong hoạt động tố tụng, Hà Nội.*
13. Bộ Tư pháp (2014), *Báo cáo 02 năm triển khai thực hiện Chiến lược phát triển TGPL ở Việt Nam đến năm 2020, định hướng đến năm 2030, Hà Nội.*
14. Bộ Tư pháp (2014), *Báo cáo kết quả 06 năm thực hiện Đề án “Quy hoạch mạng lưới Trung tâm TGPL và Chi nhánh của Trung tâm giai đoạn 2008 - 2010, định hướng đến năm 2015”*, Hà Nội.
15. Bộ Tư pháp (2014), *Báo cáo tổng kết công tác TGPL năm 2013, Hà Nội*
16. Bộ Tư pháp (2015), *Báo cáo kết quả 08 năm triển khai thi hành Luật TGPL, Hà Nội.*
17. Bộ Tư pháp (2015), *Đề án đổi mới công tác TGPL gia đoạn 2015 – 2025, Hà Nội.*
18. Chính phủ (2011), *Nghị quyết số 08/NQ-CP ngày 19/5/2011 về định hướng giảm nghèo bền vững thời kỳ từ năm 2011 đến năm 2020, Hà Nội.*

19. Chính phủ (2007), *Nghị định số 07/2007/NĐ-CP ngày 12/01/2007 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật TGPL*, Hà Nội.
20. Chính phủ (2013), *Nghị định số 14/2013/NĐ-CP ngày 05/02/2013 sửa đổi, bổ sung một số Điều Nghị định số 07/2007/NĐ-CP ngày 12/01/2007 của Chính phủ hướng dẫn thi hành một số Điều của Luật TGPL*, Hà Nội.
21. Chủ tịch nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa (1949), *Sắc lệnh số 69 – ST về việc những bị can có thể nhờ một công dân không phải là luật sư bào chữa cho, trước các tòa án thường và tòa án đặc biệt xử việc tiểu hình và đại hình, ngày ban hành 18/06/1949*, Hà Nội.
22. Chính phủ (2013), *Nghị định số 14/2013/NĐ-CP ngày 05/02/2013 sửa đổi, bổ sung một số Điều Nghị định số 07/2007/NĐ-CP ngày 12/01/2007 của Chính phủ hướng dẫn thi hành một số Điều của Luật TGPL*, Hà Nội.
23. Chính phủ (2011), *Nghị quyết số 08/NQ-CP ngày 19/5/2011 về định hướng giảm nghèo bền vững thời kỳ từ năm 2011 đến năm 2020*, Hà Nội.
24. Chủ tịch nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa (1949), *Sắc lệnh số 69 – ST về việc những bị can có thể nhờ một công dân không phải là luật sư bào chữa cho, trước các tòa án thường và tòa án đặc biệt xử việc tiểu hình và đại hình, ngày ban hành 18/06/1949*, Hà Nội.
25. Đại học Luật Hà Nội (2012), *Giáo trình lý luận chung về Nhà nước và pháp luật*, Hà Nội.
26. Nguyễn Văn Đạm (1999), *Từ điển Tiếng Việt Tường giải và liên tưởng*, Nhà xuất bản Văn hoá - Thông tin, Hà Nội.
27. Đảng Cộng sản Việt Nam (1996), *Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VIII của Đảng Cộng sản Việt Nam*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
28. Đảng Cộng sản Việt Nam (1997), *Nghị quyết hội nghị lần thứ III Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khoá VIII) ngày 18/6/1997*, Hà Nội.

29. Đảng Cộng sản Việt Nam (1997), *Thông báo số 485/CV-VPTW ngày 31/5/1995 về ý kiến chỉ đạo của Ban Bí thư*, Hà Nội.
30. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XI*, Hà Nội.
31. Nguyễn Minh Đoan (1997), *Hiệu quả pháp luật những vấn đề lý luận và thực tiễn*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
32. Vũ Công Giao, “Quyền tiếp cận công lý và vai trò của tòa án trong việc bảo đảm quyền này”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 5/2013.
33. Nghiêm Quốc Hưng (1999), *Lý luận và thực tiễn về chế độ TGPL ở Trung Quốc*, NXB Pháp lý Trung Quốc.
34. Nguyễn Lâm (2005), *Từ và ngữ Việt Nam*, NXB Thành phố Hồ Chí Minh.
35. Trần Huy Liệu (2010), “Hiệu quả kinh tế của cải cách tư pháp - một số vấn đề về phương pháp đánh giá”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*.
36. Dương Quang Long (2010), *Chủ thể thực hiện TGPL một số nước trên thế giới*, Hà Nội.
37. Tạ Thị Minh Lý (2005), “Bàn về khái niệm TGPL”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật* (210), tháng 10.
38. Tạ Thị Minh Lý (2009), “Bảo đảm quyền con người cho người nghèo trong lĩnh vực TGPL”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*
39. Tạ Thị Minh Lý, Đặng Thị Loan (2010), *TGPL trong công cuộc xóa đói, giảm nghèo ở Việt Nam*, Hà Nội.
40. Trần Thị Tuyết Mai (2009), *Cơ sở lý luận và thực tiễn trong việc nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam*, Luận án Tiến sỹ luật học, Hà Nội, tr 53;
41. Quốc hội (2013), *Hiến pháp nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Hà Nội

42. Quốc hội (2006), *Luật TGPL*, Hà Nội.
43. Quốc hội (2010), *Luật người khuyết tật*, Hà Nội.
44. Quốc hội (2011), *Luật Phòng, chống mua bán người*, Hà Nội.
45. Lê Thị Kim Thanh (2002), *Mô hình TGPL của một số nước trên thế giới*, Đặc san TGPL,
46. Minh Thu (2003), *TGPL ở Trung Quốc*, Đặc san TGPL.
47. Thủ tướng Chính phủ (2008), *Quyết định số 792/QĐ-TTg ngày 23/6/2008 về việc phê duyệt Đề án “Quy hoạch mạng lưới của Trung tâm TGPL nhà nước và Chi nhánh của Trung tâm, giai đoạn 2008-2010, định hướng đến năm 2015”*, Hà Nội.
48. Thủ tướng Chính phủ (1997), *Quyết định số 734/TTg ngày 06/9/1997 của Thủ tướng Chính phủ về việc thành lập tổ chức TGPL*, Hà Nội.
49. Thủ tướng Chính phủ (2011), *Quyết định số 09/2011/QĐ-TTg ngày 30/01/2011 về việc ban hành chuẩn hộ nghèo, hộ cận nghèo áp dụng cho giai đoạn 2011 - 2015*, Hà Nội.
50. Thủ tướng Chính phủ (2011), *Quyết định số 678/QĐ-TTg ngày 10/5/2011 về việc phê duyệt Chiến lược phát triển TGPL ở Việt Nam đến năm 2020, định hướng đến năm 2030*, Hà Nội.
51. Thủ tướng Chính phủ (2015), *Quyết định số 749/QĐ-TTg ngày 01/6/2015 về việc phê duyệt Đề án đổi mới công tác TGPL giai đoạn 2015 – 2025*, Hà Nội.
52. *Từ điển Luật học* (2006), Nxb Từ điển Bách Khoa - Nxb Tư pháp, Hà Nội.
53. Đào Trí Úc (1993), *Những vấn đề lý luận cơ bản về pháp luật*, NXB. Khoa học xã hội, Hà Nội.
54. Đào Trí Úc (1997), *Nhà nước và pháp luật chúng ta trong sự nghiệp đổi mới*, NXB. Khoa học xã hội, Hà Nội.

55. UNODC, TUYÊN TẬP ÁN PHẠM VỀ TƯ PHÁP HÌNH SỰ “*Tiếp cận sớm TGPL trong các quá trình tố tụng hình sự: Sổ tay cho các nhà hoạch định chính sách và các nhà thực tiễn*”.
56. Văn phòng Trung ương Đảng (1995), *Thông báo số 485/CV-VPTW ngày 31-5-1995 của về ý kiến chỉ đạo của Ban bí thư đối với Quy chế hành nghề tư vấn pháp luật*, Hà Nội.
57. Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp (1999), *Mô hình tổ chức và hoạt động TGPL, phương hướng thực hiện trong điều kiện hiện nay*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ, Hà Nội.
58. Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp (2004), *Luận cứ khoa học và thực tiễn của việc xây dựng Pháp lệnh TGPL*, Đề tài khoa học cấp Bộ, Hà Nội.
59. Viện Ngôn ngữ học (2001), *Từ điển tiếng Việt*, Nxb Đà Nẵng.
60. Nguyễn Như Ý (1999), *Đại từ điển tiếng Việt*, Nxb Văn hoá - Thông tin.