

NÂNG CAO HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG TRỢ GIÚP PHÁP LÝ CHO NHÂN DÂN CÁC DÂN TỘC THIỂU SỐ Ở TÂY BẮC

■ BÙI HUY TOÀN *

Tóm tắt: Bài viết này nghiên cứu và đề xuất các giải pháp tổng thể nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động trợ giúp pháp lý cho nhân dân các dân tộc thiểu số ở các tỉnh Tây Bắc.

Abstract: This paper studies and proposes comprehensive solutions to improve the effectiveness of legal aid activities for ethnic minorities in the Northwest provinces.

Trong những năm qua, một trong những nhiệm vụ được Đảng và Nhà nước ta đặc biệt quan tâm là công tác xóa đói, giảm nghèo, là nhiệm vụ then chốt để phát triển bền vững kinh tế - xã hội của đất nước. Với mục tiêu xóa đói giảm nghèo toàn diện, bền vững và bảo đảm các chính sách an sinh xã hội trên thực tế, trong đó mục tiêu "xóa nghèo về pháp luật" là một trong các chính sách giảm nghèo có ý nghĩa rất quan trọng đối với người nghèo và các đối tượng chính sách, đối tượng yếu thế trong xã hội, trong đó, lực lượng trợ giúp pháp lý (TGPL) thực hiện là nòng cốt. Công tác TGPL đã trở thành nội dung quan trọng trong tổng thể Chương trình mục tiêu quốc gia xóa đói, giảm nghèo trong nhiều năm qua. Ý nghĩa của việc giảm nghèo về mặt pháp luật, chính sách 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.

Các tỉnh vùng Tây Bắc là những tỉnh còn gặp nhiều khó khăn về kinh tế - xã hội, đa số là người dân tộc thiểu số sinh sống tập trung ở vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn, dân trí thấp, còn tồn tại nhiều hủ tục lạc hậu. Vì vậy, việc triển khai chính sách TGPL

miễn phí tại địa bàn các tỉnh này là phù hợp với nhu cầu, nguyện vọng của người dân. Cho đến nay, hơn 20 năm hình thành và phát triển, chính sách TGPL tại các tỉnh Tây Bắc đã từng bước khẳng định được vai trò, vị trí của mình và có thể nói đây là một trong những chính sách trong nhóm các chính sách an sinh nhận được sự quan tâm, ủng hộ của các cấp chính quyền và người dân. Chính vì vậy, việc nâng cao chất lượng hoạt động TGPL cho nhân dân các dân tộc thiểu số tại khu vực Tây Bắc đang là yêu cầu, là trở ngại của những người làm công tác quản lý nhà nước. Để phát huy được vai trò lịch sử của công tác TGPL cho đồng bào dân tộc thiểu số các tỉnh Tây Bắc cần xác định một hệ thống toàn diện, không chỉ đáp ứng yêu cầu cấp bách mà còn đảm bảo phát triển bền vững, lâu dài. Trên cơ sở nghiên cứu, tác giả đề xuất các giải pháp như sau:

1. Về vấn đề hoàn thiện pháp luật

Cần tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật tạo khuôn khổ pháp lý cho sự phát triển bền vững công tác TGPL theo hướng chuyên nghiệp hóa, xã hội hóa, sử dụng hiệu quả các nguồn lực của Nhà nước, xã hội nhằm cung cấp kịp thời dịch vụ pháp lý cho người được TGPL có nhu cầu, tạo được chuyển biến căn bản, đột phá trong việc nâng cao chất lượng dịch vụ TGPL cần phải có lộ trình hoàn thiện pháp luật theo từng bước đi thích

hợp, cụ thể:

Thứ nhất, cần đổi mới tư duy pháp lý trong xây dựng pháp luật về TGPL cho nhân dân các dân tộc thiểu số các tỉnh Tây Bắc theo hướng: (i) Nâng cao nhận thức của các cơ quan, tổ chức, cá nhân, đặc biệt của các cơ quan, người tiến hành tố tụng về công tác TGPL, vị trí và vai trò của nó đối với người dân, nhất là người yếu thế trong xã hội. Nâng cao vị thế của các cơ quan quản lý nhà nước về TGPL, đặc biệt là Sở Tư pháp tại địa phương. (ii) Cần tiến hành điều tra, khảo sát và tổng kết về thực trạng, nhu cầu điều chỉnh hoàn thiện pháp luật hiện nay. (iii) Tiếp thu kinh nghiệm nước ngoài. (iv) Thay đổi quan niệm về quy mô, phạm vi điều chỉnh các văn bản pháp luật, nhất là Luật Trợ giúp pháp lý.

Thứ hai, thực hiện rà soát, đánh giá và tổng kết về thực trạng quy định liên quan đến hoạt động TGPL, cụ thể: Rà soát quy định Luật Trợ giúp pháp lý năm 2017, các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành do Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ban hành, tính tương thích giữa quy định pháp luật với các điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam là thành viên để hướng đến hoàn thiện pháp luật cho ngày càng phù hợp hơn.

Thứ ba, nâng cao trình độ, năng lực xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật, cụ thể: (i) Nâng cao trình độ, năng lực của các đại biểu Quốc hội, tăng số lượng đại biểu chuyên trách. Xây dựng được đội ngũ chuyên gia tham gia vào quá trình xây dựng, thẩm định, đánh giá tác động của các văn bản quy phạm pháp luật. (ii) Có cơ chế thu hút, mở rộng sự tham gia đóng góp của xã hội vào quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, nhất là các cơ quan nghiên cứu, các nhà khoa học.

Thứ tư, hoàn thiện các quy định pháp luật về: (i) Mô hình TGPL hỗn hợp, làm rõ vai trò nòng cốt của Nhà nước, cơ chế tham gia của tổ chức hành nghề luật sư, đặc biệt là khuyến khích sự tham gia, đóng góp của xã hội, huy động tinh tự nguyện của tổ chức xã hội. (ii) Hình thức tư vấn pháp lý và phân định rõ phạm vi tư vấn. (iii) Phạm vi thực hiện TGPL cho nhân dân các dân

tộc thiểu số các tỉnh Tây Bắc theo đúng bản chất và yêu cầu trên cơ sở định hướng rõ trọng tâm nhiệm vụ của hoạt động TGPL là TGPL theo vụ việc. Bên cạnh đó, để kịp thời bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người được TGPL trong quá trình tố tụng. (iv) Trình tự thực hiện TGPL tạo điều kiện thuận lợi cho người được TGPL, nhất là việc bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp lý trong hoạt động tố tụng. (v) Chế độ chính sách ưu đãi đối với người thực hiện TGPL tương xứng với nhiệm vụ được giao (phụ cấp thâm niên, nâng mức phụ cấp và chế độ bồi dưỡng cho người thực hiện trợ giúp pháp lý); có văn bản hướng dẫn nâng ngạch, thăng hạng chức danh nghề nghiệp đối với viên chức trợ giúp viên pháp lý đảm bảo quyền lợi cho các trợ giúp viên pháp lý. (vi) Xây dựng cơ chế đánh giá chất lượng vụ việc TGPL công khai, minh bạch, hiệu quả. (vii) Tiếp tục hoàn thiện theo các tiêu chuẩn quốc tế về đánh giá chất lượng tố chức thực hiện và giám sát kết quả vụ việc. (viii) Đẩy mạnh công tác xã hội hóa hoạt động TGPL. (ix) Giám thuế thu nhập doanh nghiệp, thu nhập cá nhân cho chủ thể thực hiện TGPL. (x) Đơn giản hóa các thủ tục thành lập và các thủ tục hành chính khác.

2. Về triển khai các hoạt động chuyên môn, nghiệp vụ

Một là, khảo sát về việc triển khai các hoạt động chuyên môn, nghiệp vụ TGPL ở nhiều địa phương trong toàn quốc bằng cách thu thập tài liệu, nghiên cứu pháp luật và kinh nghiệm TGPL của một số nước có nền kinh tế phát triển, đang phát triển và các nước đang trong quá trình chuyển đổi.

Hai là, nâng cao hiệu quả truyền thông pháp luật

Truyền thông pháp luật là một trong các phương thức hiệu quả nâng cao sự hiểu biết của người dân về TGPL. Truyền thông về TGPL để người dân biết đến dịch vụ TGPL, đến quyền được TGPL và thực hiện khi có nhu cầu; tăng cường xã hội hóa công tác TGPL. Vì vậy, cần tiếp tục tổ chức các đợt truyền thông và triển khai thực hiện quy định của Luật Trợ giúp pháp lý năm

2017 và các văn bản hướng dẫn thi hành đến các thôn, xóm, xã vùng sâu vùng xa, vùng dân trí thấp, tăng cường truyền thông về pháp luật nói chung nhằm nâng cao nhận thức pháp luật cho những người thuộc diện người dân tộc thiểu số cư trú ở vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn bằng nhiều hình thức đa dạng, phong phú phù hợp với đặc điểm của người dân tộc thiểu số.

Ba là, xây dựng cơ chế đánh giá chất lượng vụ việc TGPL công khai, minh bạch và hiệu quả. Tiếp tục hoàn thiện theo các tiêu chuẩn quốc tế về đánh giá chất lượng tổ chức thực hiện TGPL và giám sát kết quả vụ việc để đảm bảo các đánh giá khách quan, trung thực và công bằng.

Bốn là, lập trung thực hiện vụ việc TGPL theo đúng bản chất của hoạt động TGPL. Tiếp tục thực hiện cung cấp dịch vụ TGPL miễn phí cho người dân các dân tộc thiểu số các tỉnh Tây Bắc dưới nhiều hình thức, đặc biệt chú trọng công tác TGPL trong hoạt động tham gia tố tụng cả về số lượng lẫn chất lượng vụ việc, tham gia đại diện, bào chữa cho người được TGPL. Đảm bảo luôn kịp thời cử trợ giúp viên, luật sư tham gia TGPL tham gia tố tụng bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người được TGPL khi đơn có yêu cầu TGPL hoặc yêu cầu TGPL từ phía các cơ quan tiến hành tố tụng theo đúng quy định của pháp luật theo quy định của Luật Trợ giúp pháp lý năm 2017.

Năm là, tăng cường mối quan hệ phối hợp với các cơ quan, tổ chức, đoàn thể để triển khai hiệu quả Luật Trợ giúp pháp lý và các văn bản hướng dẫn, quy định chi tiết Luật Trợ giúp pháp lý, nhất là các cơ quan, người tiến hành tố tụng trong việc phối hợp TGPL trong hoạt động TGPL. Tăng cường vai trò của Hội đồng phối hợp liên ngành về TGPL ở trung ương và địa phương trong việc triển khai các quy định về phối hợp TGPL trong tố tụng; đặc biệt trong việc nâng cao nhận thức và cơ chế phối hợp trong việc giải thích quyền TGPL, chuyển, gửi vụ việc TGPL của cơ quan, người tiến hành tố tụng.

Tăng cường vai trò chỉ đạo, quản lý của cơ quan quản lý nhà nước về TGPL, nhất là trong triển khai, theo dõi việc thực hiện pháp luật về TGPL. Nhà nước quản lý tổ chức và hoạt động TGPL sát sao, tăng cường công tác kiểm tra, kiểm soát, đánh giá chất lượng TGPL đối với các tổ chức, cá nhân thực hiện TGPL trong toàn quốc. Đặc biệt, vai trò của Sở Tư pháp đối với công tác TGPL tại địa phương cần được phát huy tối đa hơn nữa. Đồng thời, tăng cường sự phối hợp, kết nối giữa Bộ Tư pháp và Sở Tư pháp với tư cách là cơ quan tham mưu cho cơ quan quản lý nhà nước về TGPL ở trung ương và địa phương trong việc quản lý nhà nước về chất lượng TGPL.

Về quan hệ phối hợp giữa các cơ quan, tổ chức liên quan và việc lồng ghép chính sách TGPL với các chính sách trong các chương trình mục tiêu quốc gia. Tăng cường phối hợp chặt chẽ với cơ quan có liên quan để triển khai thực hiện có hiệu quả các hoạt động theo các chương trình phối hợp đã ban hành. Phối hợp tốt với các cơ quan liên hành tố tụng và các cơ quan tổ chức có liên quan trong việc triển khai thực hiện hiệu quả chính sách TGPL trên địa bàn tỉnh. Tiếp tục kiện toàn và nâng cao năng lực về tố tụng của Hội đồng phối hợp liên ngành về TGPL trong hoạt động tố tụng, theo quy định tại Thông tư liên tịch số 10/2018/TTLT-BTP-BCA-BTC-BQP-TANDTC-VKSNDTC ngày 29/6/2018. Xây dựng cơ chế phối hợp chi tiết, cụ thể thông qua các chương trình, kế hoạch, quy chế giữa các cơ quan, tổ chức và cá nhân có liên quan trong quá trình triển khai thực hiện TGPL. Các Sở Tư pháp cần có cơ chế phối hợp với Ban Dân tộc triển khai công tác TGPL tại địa phương. Mặt khác, cần mở rộng, duy trì sinh hoạt, nâng cao chất lượng hoạt động của các câu lạc bộ TGPL tại xã.

Sáu là, đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin vào các hoạt động TGPL. Để tạo thuận lợi hơn cho người dân tiếp cận và sử dụng dịch vụ TGPL, cần bổ sung cơ chế cho phép người được TGPL gửi đơn yêu cầu TGPL

qua hệ thống trực tuyến điện tử để được xem xét, chấp nhận thụ lý vụ nhằm tạo cơ chế linh hoạt trong việc bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp cho người được TGPL. Đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin vào các hoạt động chuyên môn của đơn vị.

3. Về nhân sự, kiện toàn tổ chức, bộ máy

Thứ nhất, nâng cao trình độ, kiến thức, kỹ năng của người thực hiện TGPL thông qua nhiều hình thức đào tạo, bồi dưỡng, tập huấn đa dạng, phong phú, đặc biệt chú trọng đến kỹ năng làm việc đối với người dân tộc thiểu số, xây dựng đội ngũ cán bộ am hiểu pháp luật, nắm vững các đặc điểm của các dân tộc thiểu số... trong tiếp cận vụ việc bảo đảm chất lượng, hiệu quả. Thường xuyên tổ chức khóa tập huấn định kỳ, các lớp tập huấn chuyên sâu về chuyên môn, nghiệp vụ, cập nhật kiến thức pháp luật cho đội ngũ trợ giúp viên và cán bộ, công chức thực hiện quản lý nhà nước về TGPL. Ngoài ra, đối với những viên chức đủ điều kiện, cử tham dự khóa đào tạo nghiệp vụ luật sư, đào tạo bồi dưỡng nguồn bổ nhiệm trợ giúp viên pháp lý tạo nguồn trợ giúp viên pháp lý nhằm bổ sung nguồn lực thực hiện TGPL đáp ứng nhu cầu, đối tượng TGPL trên địa bàn tỉnh theo quy định của Luật Trợ giúp pháp lý. Bằng các quy định cụ thể trong Luật đã tạo điều kiện cho các cá nhân, tổ chức có đủ điều kiện, tiêu chuẩn tham gia thực hiện TGPL và các chủ thể này khi ký hợp đồng thực hiện TGPL được Nhà nước chi trả thù lao thực hiện vụ việc. Trong việc cung cấp dịch vụ đó phải đặt vấn đề chất lượng là một trong những yếu tố quan trọng hàng đầu.

Thứ hai, tiếp tục kiện toàn bộ máy tổ chức theo đề án vị trí việc làm; chuyển đổi mã số, nâng ngạch chức danh nghề nghiệp. Xây dựng hoàn thiện đội ngũ và chế độ đãi ngộ người thực hiện TGPL. Cụ thể, xây dựng đội ngũ luật sư giàu kinh nghiệm, kỹ năng. Nâng cao chất lượng dịch vụ và chuyên nghiệp hóa hoạt động TGPL thông qua việc chuẩn hóa đội ngũ người thực hiện TGPL, quy định tiêu chuẩn tham gia thực hiện TGPL đối

với tổ chức hành nghề luật sư, tổ chức tư vấn pháp luật và quản lý chất lượng vụ việc TGPL.

Thứ ba, huy động các nguồn lực xã hội, khuyến khích các tổ chức hành nghề luật sư, tư vấn pháp luật trên địa bàn tỉnh đăng ký tham gia TGPL. Bảo đảm thu hút thêm nguồn kinh phí cho hoạt động TGPL tương xứng với việc phát triển tổ chức, bộ máy, cán bộ và số lượng, chất lượng vụ việc TGPL.

Thứ tư, Nhà nước cần có chính sách để thu hút các nguồn lực thực hiện TGPL và hỗ trợ, khuyến khích, ghi nhận và tôn vinh các tổ chức, cá nhân tham gia, đóng góp, công tác TGPL để khích lệ sự tham gia nhiều hơn nữa của các lực lượng xã hội đối với hoạt động TGPL. Đề nghị Bộ Tư pháp, Cục Trợ giúp pháp lý tiếp tục tham mưu trình cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản liên quan đến chế độ chính sách ưu đãi đối với người thực hiện TGPL tương xứng với nhiệm vụ được giao (phụ cấp thâm niên, nâng mức phụ cấp và chế độ bồi dưỡng cho người thực hiện TGPL); có văn bản hướng dẫn nâng ngạch, thăng hạng chức danh nghề nghiệp đối với viên chức trợ giúp viên pháp lý đảm bảo quyền lợi cho các trợ giúp viên pháp lý... Hàng tháng, hàng quý phải có báo cáo sơ kết, tổng kết để kịp thời khen thưởng, tuyên dương, nhân rộng những phương pháp làm hay, đồng thời xử lý nghiêm những vi phạm, khắc phục những hạn chế trong quá trình thực thi pháp luật.

4. Vấn đề kiểm tra, thẩm định, nghiệm thu vụ việc

Thứ nhất, tổ chức việc thẩm định, đánh giá chất lượng TGPL theo quy định tại Thông tư số 12/2018/TT-BTP ngày 28/8/2018 của Bộ Tư pháp, có thể phối hợp với các cơ quan liên hành tổ tụng, các tổ chức nghề nghiệp, xã hội nghề nghiệp có chức năng quản lý các tổ chức và người thực hiện TGPL khác để cùng tham gia việc đánh giá chất lượng, đặc biệt, chú ý đến sự hài lòng của người sử dụng dịch vụ. Thực hiện việc đánh giá chất lượng vụ việc và giám sát việc đánh giá chất lượng vụ việc theo đúng quy định, qua đó nắm bắt kịp thời thực trạng chất lượng vụ việc TGPL để có những

giải pháp bảo đảm chất lượng vụ việc.

Thứ hai, duy trì, nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ phận kiểm tra, thẩm định chất lượng và nghiệm thu hồ sơ vụ việc TGPL để đảm bảo công tác thẩm định, đánh giá chất lượng vụ việc TGPL hiệu quả, kịp thời theo quy định và hướng dẫn cụ thể của Cục Trợ giúp pháp lý - Bộ Tư pháp đặc biệt là vụ việc tham gia tố tụng. Nhà nước bảo đảm tinh thần vững của công tác TGPL theo hướng kiểm soát chặt chẽ chất lượng dịch vụ TGPL.

Thứ ba, tăng cường hoạt động thanh tra, kiểm tra việc thực hiện hoạt động TGPL; khen thưởng, xử lý vi phạm trong hoạt động TGPL. Tăng cường sự kết nối giữa trung ương - địa phương; cơ quan quản lý nhà nước - tổ chức thực hiện TGPL, đặc biệt, chú trọng đến sự tham gia và chất lượng dịch vụ do các tổ chức tham gia TGPL cung cấp. Đổi mới công tác quản lý, tăng cường kiểm tra hoạt động TGPL của Bộ Tư pháp (Cục Trợ giúp pháp lý) và Sở Tư pháp đối với các tổ chức thực hiện TGPL thông qua công tác kiểm tra định kỳ và đột xuất.

Thứ tư, nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác TGPL bằng việc thực hiện tiếp nhận, kiểm tra, nghiệm thu hồ sơ, đánh giá chất lượng vụ việc TGPL quy định chỉ tiêu vụ việc tham gia tố tụng năm 2019 do Bộ Tư pháp ban hành.

5. Vấn đề nguồn lực tài chính và các điều kiện cần thiết về cơ sở vật chất cho các hoạt động trợ giúp pháp lý

Tiếp tục nghiên cứu các cơ chế góp phần nâng cao chất lượng hoạt động TGPL về kinh phí, về chế độ, chính sách cho người thực hiện TGPL, cụ thể: (i) Hoàn thiện thể chế, chính sách, cơ chế quản lý và tổ chức cung ứng phù hợp với đặc điểm, tính chất của từng loại hình dịch vụ công, trong đó tính đến đặc thù đối với những dịch vụ là trách nhiệm của Nhà nước. (ii) Ủy ban nhân dân tỉnh tạo điều kiện quan tâm, tạo điều kiện bảo nguồn lực tài chính cho các hoạt động nghiệp vụ TGPL; tăng cường đầu tư kinh phí đáp ứng các

điều kiện cơ sở vật chất, trang thiết bị, phương tiện làm việc cần thiết để triển khai nhiệm vụ công tác TGPL tại địa phương đáp ứng với nhu cầu TGPL trên địa bàn bố trí trụ sở độc lập, thuận tiện cho chi nhánh. Tuy nhiên, ngoài nguồn kinh phí do ngân sách nhà nước cấp, các cơ quan quản lý nhà nước về TGPL và tổ chức thực hiện TGPL cần tranh thủ sự hỗ trợ kinh phí từ khối doanh nghiệp và cộng đồng xã hội, đẩy mạnh công tác xã hội hóa, tăng cường sự tham gia của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp vào hoạt động TGPL dưới sự quản lý của Nhà nước.

6. Tăng cường hợp tác quốc tế để học hỏi kinh nghiệm

Trong bối cảnh hợp tác quốc tế sâu rộng như hiện nay, các yêu cầu liên quan đến bảo đảm quyền con người, quyền tiếp cận công lý, trong đó có tiếp cận dịch vụ pháp lý và hoạt động TGPL cho người dân tộc thiểu số các tỉnh Tây Bắc. Nghị quyết của Đại hội đồng Liên Hợp quốc ngày 20/12/2012 về các nguyên tắc và hướng dẫn của Liên Hợp quốc về tiếp cận TGPL trong hệ thống tư pháp hình sự đã thừa nhận TGPL là một thành tố cơ bản của hệ thống tư pháp hình sự dựa trên nguyên tắc pháp quyền. Trong Bản quy tắc và hướng dẫn tiếp cận TGPL trong tư pháp hình sự ngày 20/12/2014. Liên Hợp quốc khuyến nghị các quốc gia "tạo điều kiện tiếp cận TGPL có chất lượng ở mọi vùng của đất nước". Mặc dù đây là những nguyên tắc mang tính khuyến nghị của Liên Hợp quốc nhưng những khuyến nghị này có tầm ảnh hưởng khá lớn tới thể chế, chính sách của các quốc gia. Trong bối cảnh Việt Nam tham gia hợp tác quốc tế sâu rộng như hiện nay, việc nội luật hóa các cam kết quốc tế cũng như đưa pháp luật quốc gia tiệm cận với các chuẩn mực quốc tế sẽ nâng cao vị thế, vai trò và hình ảnh Việt Nam trên trường quốc tế, góp phần thực hiện thắng lợi chủ trương chủ động, tích cực hội nhập quốc tế mà Đảng đề ra □

