BỘ TƯ PHÁP
VIỆN KHOA HỌC PHÁP LÝ

ĐỀ TÀI KHOA HỌC CẤP BỘ

LUẬN CỨ KHOA HỌC VÀ THỰC TIỄN XÂY DỰNG PHÁP LỆNH TRỢ GIÚP PHÁP LÝ

Hà Nội - 2004

4973
4/11104

DANH SÁCH BAN CHỦ NHIỆM ĐỀ TÀI:

Chủ nhiệm đề tài: **Tạ Thị Minh Lý,** Cục trưởng Cục Trợ giúp pháp lý, Bộ Tư pháp;

Phó Chủ nhiệm đề tài: **TS. Trần Huy Liệu,** Phó Cục trưởng Cục TGPL, Bộ Tư pháp;

Thư ký đề tài: - **Vũ Hồng Tuyến,** Chuyên viên Cục Trợ giúp pháp lý, Bộ Tư pháp;

- **Nguyễn Thu Hương,** Nghiên cứu viên Viện khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp.

DANH SÁCH CỘNG TÁC VIÊN CỦA ĐỀ TÀI:

1. Cù Thu Anh	Trưởng phòng Cục TGPL, Bộ Tư pháp;
2. Nguyễn Hải Anh	Chuyên viên Cục TGPL, Bộ Tư pháp;
3. Phan Thu Hà	Chuyên viên Cục TGPL, Bộ Tư pháp;
4. Bùi Thu Hằng	Chuyên viên Cục TGPL, Bộ Tư pháp;
5. Đặng thị Loan	Chuyên viên Cục TGPL, Bộ Tư pháp.;
6. Tạ Thị Minh Lý	Cục trưởng Cục TGPL, Bộ Tư pháp;
7. Lê Hồng Sơn	Tiến sỹ, Q. Cục trưởng Cục kiểm tra văn bản, Bộ Tư pháp;
8. Lê Thị Kim Thanh	Th.S, Phó Cục trưởng Cục TGPL, Bộ Tư pháp;
9. Nguyễn Phương Thảo	Chuyên viên Cục TGPL, Bộ Tư pháp.;
10. Trần Thất	Tiến sỹ, Vụ trưởng Vụ Hành chính tư pháp, Bộ Tư pháp;
11. Vũ Hồng Tuyến	Chuyên viên Cục TGPL, Bộ Tư pháp.

MỤC LỤC

		Trang
Phần 1	**BÁO CÁO PHÚC TRÌNH**	1
	LỜI NÓI ĐẦU	2
Chương I:	**CƠ SỞ LÝ LUẬN XÂY DỰNG PHÁP LỆNH TRỢ GIÚP PHÁP LÝ**	7
	1.1 Tính tất yếu khách quan của việc xây dựng Pháp lệnh Trợ giúp pháp lý.	7
	1.2 Cơ sở lý luận của việc xây dựng Pháp lệnh Trợ giúp pháp lý.	16
	1.3 Một số đặc điểm cơ bản về tổ chức và hoạt động trợ giúp pháp lý theo pháp luật về trợ giúp pháp lý của một số nước trên thế giới.	23
Chương II:	**HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VỀ TRỢ GIÚP PHÁP LÝ VÀ THỰC TIỄN ÁP DỤNG Ở VIỆT NAM**	34
	2.1 Hệ thống pháp luật về trợ giúp pháp lý - quá trình hình thành và phát triển.	34
	2.2 Thực tiễn áp dụng pháp luật về trợ giúp pháp lý.	43
	2.3 Đánh giá chung về thực tiễn áp dụng pháp luật về trợ giúp pháp lý trong thời gian qua.	66
Chương III:	**ĐỊNH HƯỚNG XÂY DỰNG PHÁP LỆNH TRỢ GIÚP PHÁP LÝ**	72
	3.1 Những quan điểm chỉ đạo xây dựng Pháp lệnh Trợ giúp pháp lý.	72
	3.2 Phương hướng và giải pháp xây dựng Pháp lệnh Trợ giúp pháp lý.	80
	KẾT LUẬN	100

Phần 2 **CÁC CHUYÊN ĐỀ CỦA ĐỀ TÀI**

Chuyên đề 1 Tiền đề kinh tế, chính trị, xã hội và những quan điểm chỉ đạo xây dựng Pháp lệnh Trợ giúp pháp lý 103

Chuyên đề 2 Khái niệm và đặc điểm trợ giúp pháp lý 112

Chuyên đề 3 Một số nguyên tắc cơ bản trong tổ chức và thực hiện trợ giúp pháp lý 121

Chuyên đề 4 Mô hình trợ giúp pháp lý của một số nước trên thế giới 134

Chuyên đề 5 Thực trạng tổ chức và hoạt động trợ giúp pháp lý yêu cầu đổi mới và những vấn đề cần hoàn thiện 145

Chuyên đề 6 Hệ thống pháp luật về trợ giúp pháp lý và thực tiễn áp dụng ở Việt Nam 156

Chuyên đề 7 Đối tượng, phương thức, phạm vi trợ giúp pháp lý, thực tiễn áp dụng và kiến nghị 179

Chuyên đề 8 Chuyên viên, Cộng tác viên trợ giúp pháp lý và yêu cầu hoàn thiện 188

Chuyên đề 9 Quy tắc đạo đức của người thực hiện trợ giúp pháp lý và yêu cầu điều chỉnh bằng pháp luật trợ giúp pháp lý 201

Chuyên đề 10 Phạm vi hoạt động và mô hình tổ chức trợ giúp pháp lý của tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức nghề nghiệp. 207

Chuyên đề 11 Về quản lý nhà nước về trợ giúp pháp lý và trách nhiệm của cơ quan, tổ chức đối với hoạt động trợ giúp pháp lý 223

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO 236

Phần 1

BÁO CÁO PHÚC TRÌNH ĐỀ TÀI:

LUẬN CỨ KHOA HỌC VÀ THỰC TIỄN

XÂY DỰNG PHÁP LỆNH TRỢ GIÚP PHÁP LÝ

LỜI NÓI ĐẦU

1. Tính cấp thiết của việc nghiên cứu đề tài.

Từ sau Đại hội đại biểu Đảng Cộng sản Việt Nam lần thứ VI, cùng với việc đổi mới kinh tế, Đảng và Nhà nước ta chủ trương đổi mới hệ thống chính trị, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân nhằm *"thực hiện tốt dân chủ xã hội chủ nghĩa, phát huy đầy đủ quyền làm chủ của nhân dân", "vì mục tiêu dân giầu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh"* [7, tr. 129].

Để góp phần thực hiện các mục tiêu trên, Đảng và Nhà nước đã quan tâm chỉ đạo *"cần phải mở rộng loại hình tư vấn pháp luật phổ thông, đáp ứng nhu cầu rộng rãi, đa dạng của các tầng lớp nhân dân... cần nghiên cứu lập hệ thống dịch vụ tư vấn pháp luật không lấy tiền để hướng dẫn nhân dân sống và làm việc theo pháp luật"* [9, tr. 1]; *"tổ chức hình thức tư vấn pháp luật cho các cơ quan, tổ chức và nhân dân, tạo điều kiện cho người nghèo được hưởng dịch vụ tư vấn pháp luật miễn phí"* [7].

Thể chế hoá chủ trương của Đảng, ngày 6/9/1997, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 734/TTg về việc thành lập tổ chức trợ giúp pháp lý cho người nghèo và đối tượng chính sách. Văn bản này là cơ sở pháp lý để hình thành tổ chức và phát triển hoạt động trợ giúp pháp lý miễn phí ở nước ta.

Qua gần 6 năm triển khai thực hiện Quyết định số 734/TTg của Thủ tướng Chính phủ và các văn bản hướng dẫn thi hành, công tác trợ giúp pháp lý đã đạt được những kết quả quan trọng, hệ thống tổ chức trợ giúp pháp lý đã được hình thành từ Trung ương đến địa phương, bao gồm Cục Trợ giúp pháp lý thuộc Bộ Tư pháp và Trung tâm trợ giúp pháp lý ở các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Theo thống kê chưa đầy đủ của Cục Trợ giúp pháp lý - Bộ Tư pháp, tính đến hết năm 2003, cả nước đã có 61 Trung tâm trợ giúp pháp lý với 763 chi nhánh, tổ cộng tác viên trợ giúp pháp lý ở cấp huyện và cấp xã, với 536 chuyên viên trợ giúp pháp lý và 6.464 cộng tác viên [18, tr. 3-4]. Các tổ chức trợ giúp pháp lý đã đóng vai trò quan trọng trong việc đáp ứng nhu cầu giúp đỡ pháp lý của người nghèo, đối tượng chính sách và đồng bào dân tộc thiểu số (đã có 324.275 vụ việc được thực hiện và hàng triệu lượt người được phổ biến, giáo dục pháp luật miễn phí). Thực tiễn những năm qua đã khẳng định được vị trí, vai trò của hoạt động trợ giúp pháp lý trong việc giúp đỡ pháp lý cho đông đảo người nghèo, các đối tượng chính sách và một số đối tượng khác, đồng thời, trở thành một bộ phận không thể thiếu trong đời sống pháp

luật của xã hội. Hoạt động của các tổ chức trợ giúp pháp lý đã góp phần thực hiện chủ trương xoá đói, giảm nghèo, đền ơn, đáp nghĩa, chính sách dân tộc của Đảng và Nhà nước, giúp các cơ quan tiến hành tố tụng và các cơ quan nhà nước khác 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. Có thể khẳng định, việc hình thành và phát triển hoạt động này ở nước ta là một hướng đi đúng đắn, kịp thời, phù hợp với đòi hỏi của thực tiễn, tạo cơ chế giúp đỡ pháp lý miễn phí cho người nghèo và đối tượng chính sách trong việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của họ, góp phần nâng cao nhận thức, hiểu biết và ý thức chấp hành pháp luật trong nhân dân.

Trong những năm qua, hoạt động luật sư, tư vấn pháp luật tuy phát triển nhưng không phải người nghèo nào cũng có đủ điều kiện để đến với các tổ chức dịch vụ pháp lý có thu phí. Hơn nữa, hiện nay các văn bản pháp luật quy định về trợ giúp pháp lý có hiệu lực pháp lý chưa cao, thiếu đồng bộ và chưa có sự thống nhất với các văn bản pháp luật khác có liên quan, chưa điều chỉnh toàn diện các mối quan hệ phát sinh trong hoạt động trợ giúp pháp lý. Nhiều vấn đề mang tính nguyên tắc như vị trí pháp lý của người làm công tác trợ giúp pháp lý, các quyền và nghĩa vụ của họ trong hoạt động tố tụng, quan hệ với công dân, các quy tắc về đạo đức nghề nghiệp; cơ chế phối hợp giữa tổ chức trợ giúp pháp lý với các cơ quan nhà nước có thẩm khác trong hoạt động trợ giúp pháp lý; quyền và nghĩa vụ của đối tượng trợ giúp, mức độ tham gia vào hoạt động trợ giúp pháp lý của các tổ chức chính trị - xã hội, xã hội nghề nghiệp v..v.. chưa được quy định, diện đối tượng được hưởng trợ giúp pháp lý còn hạn chế. Việc quán triệt, nhận thức về hoạt động này của các cán bộ, cơ quan, ban ngành, các cấp chính quyền chưa đồng bộ, thường xuyên, các tổ chức trợ giúp pháp lý chưa nhận được sự quan tâm, đầu tư đúng mức về cơ sở vật chất, kinh phí, cán bộ. Chính những hạn chế này đã và đang cản trở làm ảnh hưởng đến hiệu quả của hoạt động trợ giúp pháp lý.

Thực hiện đường lối và chủ trương đổi mới của Đảng, đất nước ta đã có những chuyển biến to lớn về nhiều mặt, nhu cầu giúp đỡ pháp luật của người nghèo và các đối tượng chính sách ngày càng tăng lên trong mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Đại hội toàn quốc lần thứ IX của Đảng; Nghị quyết 08 NQ/TW của Bộ Chính trị chủ trương xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN, tiến hành cải cách tư pháp đã nâng cao vai trò của pháp luật trong toàn bộ đời sống xã hội; sống và làm việc theo pháp luật trở thành nhu cầu thiết thân đối

với mọi cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội và người dân. Chính vì vậy, hoạt động trợ giúp pháp lý ngày càng có vai trò to lớn, góp phần quan trọng trong việc xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam.

Trong bối cảnh toàn cầu hoá hiện nay, quan hệ giữa nước ta với các nước trong khu vực và trên thế giới về pháp luật, tư pháp ngày càng phát triển. Hoạt động trợ giúp pháp lý đã được một số quốc gia và tổ chức quốc tế quan tâm hợp tác và tài trợ, một số Hiệp định tương trợ tư pháp giữa nước ta với một số quốc gia khác cũng đã đề cập đến vấn đề trợ giúp pháp lý. Tình hình đó đặt ra yêu cầu cần nhanh chóng đưa chế định trợ giúp pháp lý của nước ta xích lại gần với thông lệ quốc tế và luật của các quốc gia khác về trợ giúp pháp lý. Vì vậy, việc xây dựng thể chế về trợ giúp pháp lý bằng hình thức luật, pháp lệnh như ở một số nước trên thế giới là phù hợp, tạo môi trường chuẩn hoá hoạt động này và tạo thuận lợi cho quá trình hợp tác và hội nhập quốc tế.

Như vậy, từ thực tiễn tổ chức và hoạt động trợ giúp pháp lý miễn phí cho người nghèo và đối tượng chính sách đã đặt ra hàng loạt các vấn đề mà cả lý luận và thực tiễn cần phải được giải quyết như: khái niệm trợ giúp, mô hình tổ chức, nội dung, phạm vi, nguyên tắc và phương thức hoạt động, mối quan hệ với các cơ quan tiến hành tố tụng, tiêu chuẩn cán bộ, kỹ năng, đạo đức nghề nghiệp, cơ chế quản lý, phương thức thực hiện trợ giúp pháp lý, chế độ chính sách ... Tất cả các vấn đề trên cần được nghiên cứu một cách đầy đủ và toàn diện, đồng thời cần được điều chỉnh bằng pháp luật có hiệu lực cao nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động trợ giúp pháp lý, đáp nhu cầu trợ giúp pháp lý rất phong phú đa dạng và ngày một tăng của nhân dân.

Xuất phát từ những yêu cầu cấp bách nêu trên, việc nghiên cứu đề tài: *"Luận cứ khoa học và thực tiễn xây dựng Pháp lệnh trợ giúp pháp lý"* là một yêu cầu khách quan, cấp bách cả về phương diện lý luận cũng như phương diện thực tiễn.

2. Mục tiêu nghiên cứu của đề tài.

Trước yêu cầu của công cuộc đổi mới đất nước, đổi mới kinh tế, đổi mới hệ thống chính trị, xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, thực hiện dân chủ XHCN, xây dựng một xã hội công bằng, dân chủ, văn minh, mục tiêu của đề tài nhằm làm sáng tỏ những luận cứ khoa học, chỉ ra cơ sở lý luận, cơ sở thực tiễn của việc xây dựng Pháp lệnh trợ giúp pháp lý.

Trên cơ sở nghiên cứu quá trình hình thành, phát triển, thực trạng tổ chức và hoạt động của các tổ chức trợ giúp pháp lý ở Việt Nam trong thời gian qua,

xuất phát từ quan điểm đổi mới và phát huy dân chủ XHCN của Đảng, xu thế phát triển của đất nước, đề tài có mục đích xác định những nội dung cơ bản của việc xây dựng Pháp lệnh trợ giúp pháp lý, tạo cơ sở pháp lý bảo đảm cho việc đổi mới tổ chức, nâng cao hiệu quả hoạt động trợ giúp pháp lý, góp phần cải cách hành chính, cải cách tư pháp, xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu.

Đối tượng nghiên cứu của đề tài là các luận cứ khoa học và thực tiễn của việc xây dựng Pháp lệnh trợ giúp pháp lý với phạm vi điều chỉnh bao gồm toàn bộ tổ chức và hoạt động của hệ thống tổ chức trợ giúp pháp lý của Nhà nước và sự tham gia vào hoạt động trợ giúp pháp lý của các cơ quan, tổ chức và các đối tượng khác. Đề tài chú trọng khai thác một số vướng mắc của hoạt động trợ giúp pháp lý trong những năm qua, chỉ ra những vấn đề mới phát sinh mà pháp luật về trợ giúp pháp lý hiện hành chưa điều chỉnh để thấy sự cần thiết phải có một văn bản pháp luật có giá trị pháp lý cao điều chỉnh toàn bộ các vấn đề liên quan đến tổ chức và hoạt động trợ giúp pháp lý. Để đưa ra được các cơ sở lý luận và cơ sở thực tiễn, đề tài tập trung nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn áp dụng pháp luật về tổ chức và hoạt động trợ giúp pháp lý. Trên cơ sở đó, đề tài đề xuất phương hướng, nội dung, biện pháp tiến hành xây dựng Pháp lệnh Trợ giúp pháp lý nhằm hoàn thiện hệ thống pháp luật về trợ giúp pháp lý ở Việt Nam.

Phạm vi nghiên cứu của đề tài dừng lại ở cơ sở lý luận và thực tiễn để xây dựng Pháp lệnh trợ giúp pháp lý thông qua việc phân tích đánh giá, so sánh các vấn đề có liên quan đến việc thực hiện pháp luật về trợ giúp pháp lý trong thời gian qua. Trên cơ sở tiếp thu, so sánh, kế thừa, phê phán có chọn lọc pháp luật trợ giúp pháp lý của một số nước phát triển trên thế giới, đề tài đưa ra những luận cứ khoa học và thực tiễn để xây dựng Pháp lệnh nêu trên.

4. Nhu cầu kinh tế xã hội và địa chỉ áp dụng.

Kết quả nghiên cứu đề tài là cơ sở lý luận và thực tiễn phục vụ việc xây dựng Pháp lệnh trợ giúp pháp lý. Khi được ban hành, Pháp lệnh trợ giúp pháp lý sẽ là cơ sở pháp lý quan trọng cho việc hoàn thiện hệ thống tổ chức và nâng cao chất lượng hoạt động trợ giúp pháp lý miễn phí của Nhà nước, sự tham gia vào hoạt động này của các tổ chức chính trị, xã hội góp phần bảo đảm thực thi nguyên tắc Hiến định mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật và thực hiện công bằng xã hội.

Như vậy, đề tài sau khi được nghiệm thu sẽ là cơ sở lý luận và thực tiễn phục vụ cho việc xây dựng Pháp lệnh trợ giúp pháp lý và các văn bản hướng dẫn thi hành. Pháp lệnh sẽ tạo cơ sở pháp lý cho việc xây dựng, kiện toàn tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động trợ giúp pháp lý của các tổ chức trợ giúp pháp lý các cấp, từ Trung ương đến địa phương, đáp ứng nhu cầu trợ giúp pháp lý ngày càng phong phú, đa dạng của nhân dân ở mọi vùng, mọi miền của đất nước.

5. Cơ sở phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu.

Đề tài được nghiên cứu dựa trên cơ sở lý luận của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh và quan điểm của Đảng, Nhà nước về bảo đảm trợ giúp pháp lý cho nhân dân nói chung và trợ giúp pháp lý cho các đối tượng đặc biệt nói riêng.

Các văn kiện của Đảng, Hiến pháp năm 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung), các văn bản pháp luật của Việt Nam và của nước ngoài, các báo cáo hoạt động trong và ngoài nước được sử dụng rộng rãi làm cơ sở chính trị - pháp lý - thực tiễn cho các vấn đề có liên quan đến nội dung của đề tài. Ngoài ra, các công trình nghiên cứu khoa học trong và ngoài nước cũng sẽ được tham khảo và kế thừa có chọn lọc.

Phương pháp nghiên cứu của đề tài chủ yếu dựa trên phương pháp luận duy vật biện chứng và duy vật lịch sử Mác xít. Các phương pháp của khoa học quản lý nhà nước, khoa học lịch sử, phương pháp hệ thống, phân tích, quy nạp, so sánh, kết hợp với phương pháp điều tra xã hội học, khảo sát thực tiễn... cũng được sử dụng nhằm chọn lọc các vấn đề đưa vào nội dung nghiên cứu.

6. Cơ cấu của Báo cáo phúc trình.

Cơ cấu của Báo cáo phúc trình gồm: Lời nói đầu, 3 Chương với 8 tiểu mục và Kết luận.

Chương 1

CƠ SỞ LÝ LUẬN XÂY DỰNG PHÁP LỆNH TRỢ GIÚP PHÁP LÝ

1.1. Tính tất yếu khách quan của việc xây dựng Pháp lệnh trợ giúp pháp lý.

Thế giới khách quan luôn trong quá trình vận động và biến đổi không ngừng. Chính sự vận động, biến đổi đó đã tạo ra những thách thức đối với con người với tính cách là chủ thể sáng tạo ra lịch sử. Ngược lại, con người trong cuộc đấu tranh sinh tồn và cải tạo thế giới lại không ngừng hoàn thiện mình từ đó hoàn thiện xã hội, thực hiện hoạt động cải tạo thế giới. Chính trong hoạt động đó, các quy luật của con người, của xã hội bộc lộ, chi phối hoạt động và buộc họ phải tuân theo. Ghi nhận điều này, học giả người Pháp Montesquieu cho rằng *"Con người như một thực thể vật lý, cũng bị các quy luật bất biến cai trị, giống như mọi vật thể khác. Nhưng con người, là một thực thể có trí tuệ, lại không ngừng vi phạm các luật do Thượng đế quy định, và thay đổi ngay cả các luật do chính mình quy định ra."* [22, tr. 41]. Tuy nhiên, cũng cần phải thấy rằng không phải lúc nào con người cũng có thể tự thay đổi quy luật của tự nhiên cũng như luật của chính mình, mà họ chỉ có thể thực hiện được trong một bối cảnh xã hội cho phép. Bối cảnh đó chính là những tiền đề kinh tế, chính trị xã hội cho sự ra đời của pháp luật.

Lý luận Mác xít khẳng định: Với tính cách là một hình thái ý thức xã hội, pháp luật thuộc kiến trúc thượng tầng và là sản phẩm của sự phản ánh tồn tại xã hội, của cơ sở hạ tầng xã hội. Vì vậy, chính cơ sở kinh tế, chế độ sở hữu với tính cách là tổng hợp các sinh hoạt vật chất của xã hội quyết định nên kiến trúc thượng tầng chính trị pháp lý, mối quan hệ sản xuất tạo ra các quan hệ pháp luật và những hình thức cầm quyền của Nhà nước phù hợp với các quan hệ pháp luật và quan hệ sản xuất. Chính vì thế mà *"Nhà nước và pháp luật được xây dựng và củng cố phải phù hợp với quy luật khách quan, với tính chất và trình độ của lực lượng sản xuất"* [trích theo 70, tr. 13].

Trong khi tồn tại xã hội luôn vận động, biến đổi, phát triển không ngừng thì pháp luật lại là yếu tố tĩnh, mang tính tương đối ổn định. Chính vì vậy, trong nhiều trường hợp các quan hệ xã hội đã thay đổi nhưng pháp luật lại chưa được sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với sự phát triển sôi động của đời sống xã hội. Điều này dẫn đến sự mâu thuẫn giữa tính hợp lý với tính hợp pháp và đòi hỏi tất yếu là phải sửa đổi pháp luật cho phù hợp với thực tiễn. Cơ sở của sự ban hành pháp luật; sửa đổi, bổ sung pháp luật xuất phát từ những tiền

đề kinh tế, chính trị, xã hội, đó chính là những điều kiện chín mùi về mặt khách quan và chủ quan của sự ra đời một văn bản quy phạm pháp luật. Chính những tiền đề này làm nên tính cấp thiết của bất cứ công trình nghiên cứu nào, đồng thời cũng là căn cứ để đưa những kết quả nghiên cứu vào ứng dụng trong cuộc sống. Do vậy, trong nghiên cứu nếu không làm rõ những tiền đề này cũng như không dựa vào những tiền đề đó thì việc nghiên cứu sẽ trở thành sáo rỗng, thiếu thực tế thậm chí là vô căn cứ. Không tách rời quy luật khách quan ấy, việc xây dựng Pháp lệnh Trợ giúp pháp lý cũng phải xuất phát từ những tiền đề kinh tế, chính trị, xã hội và thực tiễn.

1.1.1. Tiền đề kinh tế, xã hội của việc xây dựng Pháp lệnh trợ giúp pháp lý.

Thực hiện đường lối đổi mới mà Đại hội toàn quốc lần thứ VI của Đảng Cộng sản Việt Nam năm 1986 vạch ra, nền kinh tế Việt Nam đã chuyển từ cơ chế tập trung, quan liêu, bao cấp sang cơ chế thị trường theo định hướng XHCN với nhiều hình thức sở hữu khác nhau. Từ khi áp dụng cơ chế mới, nền kinh tế nước ta phát triển rất nhanh, với nhiều thành phần đa dạng: kinh tế nhà nước, kinh tế tập thể, kinh tế tư nhân, kinh tế quốc doanh... Đất nước ta cũng đã ra khỏi khủng hoảng kinh tế - xã hội, vượt qua được cơn chấn động chính trị và sự hụt hẫng về thị trường do những biến động ở Liên Xô và Đông Âu gây ra; đồng thời phá được thế bao vây, cấm vận của các thế lực thù địch. Kinh tế thị trường đã có những tác động tích cực, nâng cao sức cạnh tranh của nền kinh tế. Trong những năm qua, nền kinh tế nước ta phát triển cơ bản ổn định và tăng trưởng khá. Tổng sản phẩm trong nước (GDP) tăng bình quân hàng năm 7%. Nông nghiệp phát triển liên tục, đặc biệt là sản xuất lương thực. Việc nuôi trồng và khai thác thuỷ sản, hải sản được mở rộng. Giá trị sản xuất công nghiệp bình quân hàng năm tăng 13,5%. Hệ thống kết cấu hạ tầng, bưu chính, viễn thông, đường sá cầu, cảng, sân bay, điện, thuỷ lợi... được tăng cường. Các ngành dịch vụ, xuất khẩu và nhập khẩu đều phát triển [8, tr. 69]. Văn hoá, xã hội có những tiến bộ, đời sống của nhân dân có nhiều chuyển biến tích cực, từng bước được cải thiện, nâng cao trên tất cả các phương diện của đời sống xã hội. Trình độ dân trí và chất lượng nguồn nhân lực được nâng cao, nước ta đã đạt chuẩn quốc gia về xoá mù chữ và phổ cập giáo dục tiểu học. Tình hình chính trị - xã hội cơ bản được ổn định; quốc phòng an ninh được tăng cường, phúc lợi xã hội được nâng lên một cách rõ rệt, trẻ em, người già, người cô đơn, không nơi nương tựa, người gặp hoàn cảnh khó khăn được nhà nước và xã hội quan tâm... Mức sống của người dân được nâng cao, người dân không chỉ được hưởng thụ về vật chất mà đời sống tinh thần cũng được nâng lên một cách rõ

rệt. Mỗi năm ở nước ta có hơn 1,2 triệu lao động có việc làm mới. Công tác xoá đói, giảm nghèo trên phạm vi cả nước đạt kết quả nổi bật, được dư luận thế giới đánh giá cao [8, tr. 70]. Các hoạt động uống nước nhớ nguồn, đền ơn, đáp nghĩa được mở rộng, thu hút sự tham gia của các tầng lớp nhân dân, các cơ quan đoàn thể và doanh nghiệp. Đây chính là những tiền đề kinh tế quan trọng để Nhà nước thực hiện tốt hơn các chức năng xã hội mà trước đây chưa có đủ điều kiện thực hiện.

Định hướng đổi mới của Đảng và Nhà nước ta trong giai đoạn hiện nay đã đặt ra những yêu cầu mới và cao hơn đối với sự tác động của Nhà nước trong mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Việc mở rộng sự "*can thiệp*" của Nhà nước vào một phạm vi ngày càng lớn các vấn đề xã hội là do nhu cầu phải bảo vệ những quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, bảo đảm sự bình đẳng và công bằng xã hội, giảm thiểu các xung đột xã hội [74, tr. 274]. Thực hiện chức năng xã hội, Nhà nước ta luôn quan tâm đến việc tạo lập sự công bằng để tất cả mọi người dân, đặc biệt là người nghèo, người có công đóng góp cho thắng lợi của cách mạng giải phóng dân tộc, những người chịu thiệt thòi do gặp những hoàn cảnh đặc biệt được hưởng sự công bằng trong mọi lĩnh vực của đời sống xã hội trong đó có việc tiếp cận với pháp luật. Các chính sách xã hội như xoá đói, giảm nghèo, đền ơn, đáp nghĩa không chỉ được Nhà nước thực hiện mà còn được cả xã hội quan tâm. Cụ thể là: chính sách tín dụng, khám chữa bệnh miễn phí cho người nghèo, hỗ trợ người nghèo vốn ưu đãi để sản xuất, kinh doanh; phong tặng, truy tặng danh hiệu Bà mẹ Việt Nam anh hùng, Anh hùng lực lượng vũ trang, xây dựng nhà tình nghĩa, chính sách đối với một số đối tượng có công với cách mạng... Trợ giúp pháp lý cho người nghèo và đối tượng chính sách là một bộ phận nằm trong tổng thể các chương trình nhằm thực hiện mục tiêu đền ơn, đáp nghĩa và thực hiện chính sách xoá đói, giảm nghèo của Đảng và Nhà nước.

Cùng với sự phát triển đáng mừng đó, nền kinh tế thị trường cũng đã bộc lộ những mặt trái và có những tác động xấu đến hầu hết các lĩnh vực của đời sống xã hội, "*tại nhiều nước, kể cả các nước công nghiệp tiên tiến và các nước đang phát triển, kinh tế có khi vẫn liên tục tăng trưởng, nhưng tình trạng thất nghiệp, sự nghèo khổ, sự loại trừ xã hội đối với những người yếu thế và chịu thiệt thòi không những không giảm bớt mà còn trầm trọng thêm*" [51, tr. 8], hàng loạt vấn đề đang được đặt ra đòi hỏi không chỉ Nhà nước mà cả xã hội phải quan tâm, giải quyết. *"Nền kinh tế thị trường gắn liền với quy luật "cá lớn nuốt cá bé", phân hoá giai cấp hết sức rõ rệt và gay gắt"* [74, tr. 204], "*nền kinh tế thị trường đã tỏ ra không có khả năng khắc phục được sự bất bình*

đẳng và bất công xã hội" [51, tr. 8]. Sự phân hoá giàu nghèo giữa các vùng, giữa nông thôn và thành thị, giữa các tầng lớp dân cư ngày càng rõ rệt và trở lên rất sâu sắc, với biên độ ngày càng cao (năm 1993 gấp 4 lần những năm 70 - 80, gấp 40 lần những năm 80 - 90 và năm 1999 gấp 100 lần so với năm 70 - 80); tình trạng thất nghiệp ngày càng gia tăng; các thế lực thù địch thực hiện âm mưu diễn biến hoà bình, bạo loạn lật đổ, gây mất đoàn kết trong cộng đồng, tình trạng tham nhũng, suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống ở một bộ phận không nhỏ cán bộ, đảng viên là rất nghiêm trọng đang trở thành một quốc nạn, đe doạ sự sống còn của chế độ; tình trạng tai nạn giao thông xảy ra ở mức nghiêm trọng, các tệ nạn xã hội nhất là nạn ma tuý và mại dâm ngày càng nhiều, lan rộng và gia tăng với tốc độ khá cao. Tình hình tội phạm (đặc biệt là các tội phạm về ma tuý, buôn lậu, tham nhũng) có nhiều diễn biến phức tạp, nguy cơ tụt hậu về kinh tế so với các nước trong khu vực và trên thế giới là một thách thức không nhỏ cần phải vượt qua.

Như một tất yếu khách quan của kinh tế thị trường, sự phân hoá giàu nghèo đã dẫn đến sự bất bình đẳng trong mọi lĩnh vực của đời sống xã hội: kinh tế, văn hóa, giáo dục, y tế và trong đó có cả việc tiếp cận với pháp luật. Người nghèo và những đối tượng có hoàn cảnh đặc biệt thường không có điều kiện để đến với các dịch vụ pháp lý có thu phí. Với tư cách là công cụ duy trì trật tự, an toàn xã hội, bảo vệ lợi ích chung của cộng đồng, đại diện cho toàn thể dân cư trong lãnh thổ quốc gia, Nhà nước phải có trách nhiệm giúp đỡ, tạo lập những cơ chế để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các đối tượng đó. Đây là cơ sở cho sự ra đời của tổ chức trợ giúp pháp lý.

Tổ chức trợ giúp pháp lý được thành lập đã phần nào tạo lập được sự công bằng trong lĩnh vực pháp luật, giúp nhiều người dân có thêm niềm tin trong cuộc sống. Nhờ có sự trợ giúp của các tổ chức trợ giúp pháp lý mà nhiều vụ việc của người dân được giải quyết theo đúng pháp luật, quyền lợi chính đáng của các đối tượng trợ giúp được bảo vệ. Qua gần 6 năm hoạt động, nhu cầu trợ giúp pháp lý của nhân dân ngày càng nhiều và đa dạng, tính chất các vụ việc ngày càng phức tạp hơn. Các tổ chức trợ giúp pháp lý hoạt động với quy mô lớn hơn, triển khai nhiều mô hình trợ giúp đa dạng và có hiệu quả. Do vậy, để có cơ sở pháp lý vững chắc cho hoạt động trợ giúp pháp lý, thu hút sự tham gia, phối hợp của các cơ quan, ban ngành, đoàn thể, cá nhân trong nước và nước ngoài để hoạt động trợ giúp pháp lý ngày một lớn mạnh, yêu cầu đặt ra là phải nghiên cứu những luận cứ khoa học cho việc ban hành văn bản pháp luật có hiệu lực cao điều chỉnh toàn diện tổ chức và hoạt động trợ giúp pháp lý dưới hình thức Luật hoặc Pháp lệnh.

1.1.2. Tiền đề chính sách và pháp luật.

Nền kinh tế thị trường thúc đẩy lực lượng sản xuất trong nước phát triển cùng với nó quan hệ sản xuất cũng phải thay đổi theo cho phù hợp. Chính sự phát triển đó đã có những tác động rất lớn đến thượng tầng chính trị - pháp lý. Đây là điều kiện quan trọng để hàng loạt các chính sách của Đảng và các văn bản quy phạm pháp luật của Nhà nước ra đời. Ở nước ta, Đảng Cộng sản Việt Nam là lực lượng lãnh đạo hệ thống chính trị và toàn xã hội, do vậy, các chính sách của Đảng là những định hướng quan trọng, là các tiền đề để Nhà nước thực hiện hoạt động thể chế hoá thành các quy phạm pháp luật. Các chính sách của Đảng hướng vào thúc đẩy sự phát triển và làm lành mạnh hoá các quan hệ xã hội, thực hiện công bằng trong phân phối, tạo động lực mạnh mẽ để phát triển sản xuất, tăng năng xuất lao động xã hội, thực hiện bình đẳng trong các quan hệ xã hội. Vì vậy, nó có vị trí quan trọng trong quá trình xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật. Xây dựng Pháp lệnh Trợ giúp pháp lý cũng không đi ngoài quỹ đạo đó, nó cũng phải xuất phát từ những chính sách nhất định cụ thể là:

1.1.2.1. Chính sách phát triển toàn diện con người.

Chính sách xã hội đúng đắn, hợp lý là chính sách tạo ra được những điều kiện, môi trường thuận lợi cho việc phát huy nhân tố con người trên cơ sở bảo đảm công bằng và bình đẳng về quyền lợi và nghĩa vụ công dân. Phát triển nhân tố con người là yếu tố quan trọng thúc đẩy lực lượng sản xuất phát triển vì con người là nguồn lực cơ bản để tăng trưởng và phát triển kinh tế xã hội. Chính sách xã hội tiến bộ phải đặt con người ở vị trí trung tâm, nhằm phát huy nhân tố con người, thực hiện tiến bộ xã hội, thực hiện bình đẳng về quyền lợi và nghĩa vụ công dân, bảo đảm quyền con người trong xã hội. Do vậy, một chính sách xã hội đúng đắn và hợp lý phải là một chính sách thực sự vì công bằng xã hội, lấy công bằng xã hội làm hạt nhân, là cái đích phải đạt đến; đồng thời thể hiện rõ địa vị của cá nhân và mối quan hệ giữa các cá nhân với Nhà nước và xã hội. Vì lẽ trên Báo cáo Chính trị của Đại hội IX của Đảng chỉ rõ: *"Chăm lo cho con người, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mọi người; tôn trọng và thực hiện các điều ước quốc tế về quyền con người mà Việt Nam đã ký kết hoặc tham gia"* [8, tr. 134]. Tuy nhiên, cũng cần thấy rằng chiến lược phát triển toàn diện con người của Đảng chỉ có thể thành công khi được thể chế hoá thành pháp luật và được bảo đảm thực thi bằng quyền lực nhà nước. Đây là những cơ chế quan trọng bảo đảm thực thi nguyên tắc mọi công dân đều được bình đẳng trước pháp luật, được bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp

của họ, bình đẳng trong việc tiếp cận với các dịch vụ, các loại hình phúc lợi xã hội trong đó có việc tiếp cận với pháp luật. Đây là những cơ sở để tiến tới tạo lập công bằng xã hội, phát huy dân chủ. Nhà nước là thiết chế quan trọng có trách nhiệm đứng ra tổ chức, thực hiện các loại hình dịch vụ đó nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mọi tầng lớp nhân dân, trợ giúp pháp lý là một bộ phận quan trọng trong việc thực hiện nhiệm vụ đó. Do vậy, chính sách phát triển toàn diện con người là hạt nhân quan trọng, là tiền đề không thể thiếu trong việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về trợ giúp pháp lý. Hoạt động trợ giúp pháp lý phải hướng tới mục tiêu tất cả vì con người, cho con người, lấy con người làm trung tâm của mọi chủ trương, chính sách pháp luật, đặt con người vào trung tâm của mọi sự phát triển, lấy đó làm tiêu chí cho mức độ hoàn thiện của bất cứ chủ trương chính sách nào của Đảng và Nhà nước.

1.1.2.2. Chính sách xoá đói, giảm nghèo.

Đói nghèo là một hiện tượng kinh tế có ở mọi quốc gia, là vấn đề xã hội bức xúc, nóng bỏng được sự quan tâm của tất cả các quốc gia trên thế giới, trong đó có Việt Nam. Vì vậy, xoá đói, giảm nghèo là yếu tố cơ bản bảo đảm công bằng xã hội và tăng trưởng bền vững. Đánh giá tầm quan trọng của công tác xoá đói, giảm nghèo, Thủ tướng Phan Văn Khải cho rằng: "*Xoá đói giảm nghèo là yếu tố cơ bản để đảm bảo công bằng xã hội và tăng trưởng bền vững, ngược lại chỉ có tăng trưởng cao, bền vững mới có sức mạnh vật chất để hỗ trợ và tạo cơ hội cho người nghèo vươn lên thoát khỏi đói nghèo*" [19].

Đói nghèo có nhiều nguyên nhân, trong đó một nguyên nhân phải kể đến là sự thiếu hiểu biết pháp luật của người dân. Chính vì sự không hiểu biết này mà trong nhiều trường hợp, người dân không thể biết được mình có những quyền và phải thực hiện các nghiã vụ gì. Vì vậy, trong nhiều trường hợp, họ đã có những xử sự trái pháp luật hoặc không thể sử dụng pháp luật để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Trước thực tế đó, Đảng đã đề ra chủ trương xoá đói về mặt pháp luật cho nhân dân, đặc biệt là người nghèo và đối tượng chính sách, tạo điều kiện cho những đối tượng này được tiếp cận với pháp luật, tránh thiệt thòi do điều kiện kinh tế, văn hóa, địa lý mang lại. Nghị quyết Trung ương 3 khoá VII đã chỉ đạo: *"tổ chức hình thức tư vấn pháp luật cho các cơ quan, tổ chức và nhân dân, tạo điều kiện cho người nghèo được hưởng dịch vụ tư vấn pháp luật miễn phí"* [10]. Ngày 18/5/1995, Ban Bí thư Trung ương Đảng đã có ý kiến chỉ đạo*"cần phải mở rộng loại hình tư vấn pháp luật phổ thông, đáp ứng nhu cầu rộng rãi, đa dạng của các tầng lớp nhân dân nhằm góp phần nâng cao ý thức pháp luật và ứng xử pháp luật của công*

dân trong quan hệ đời sống hàng ngày... cần nghiên cứu lập hệ thống dịch vụ tư vấn pháp luật không lấy tiền để hướng dẫn nhân dân sống và làm việc theo pháp luật" [9]; Báo cáo chính trị Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX của Đảng chỉ rõ: *"Thực hiện chương trình xoá đói, giảm nghèo thông qua những biện pháp cụ thể, sát với tình hình từng địa phương, sớm đạt mục tiêu không còn hộ đói, giảm mạnh các hộ nghèo"* [8, tr. 106]. Đây là chính sách quan trọng, cơ bản, là bộ phận không thể thiếu của mục tiêu phát triển mà còn là mục tiêu xuyên suốt trong quá trình phát triển kinh tế, xã hội của đất nước.

Thể chế hoá đường lối, chủ trương của Đảng nêu ra tại Đại hội IX, ngày 21 tháng 5 năm 2002 Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xoá đói, giảm nghèo tại văn bản số 2685/VPCP-QHQT. Chiến lược ra đời trở thành Chương trình hành động để thực hiện định hướng tăng trưởng kinh tế và xoá đói, giảm nghèo. Chiến lược khẳng định: *"Giảm đói nghèo không chỉ là một trong những chính sách xã hội cơ bản, được Nhà nước Việt Nam đặc biệt quan tâm, mà còn là một bộ phận quan trọng của mục tiêu phát triển"* [19, tr. 1], đồng thời Chiến lược cũng xác định *"hoàn thiện khuôn khổ pháp luật, tăng cường trợ giúp pháp lý và khả năng tiếp cận pháp lý cho người nghèo. Mở rộng mạng lưới trợ giúp pháp luật để người nghèo ở nông thôn, vùng sâu, vùng xa có thể tiếp cận với các dịch vụ trợ giúp pháp luật"* [19, tr. 69]. Như vậy, Chiến lược đã ghi nhận hoạt động trợ giúp pháp lý với tính cách là một bộ phận quan trọng trong tổng thể các chương trình quốc gia xoá đói, giảm nghèo. Trợ giúp pháp lý trước hết có mục đích xoá đói nghèo về mặt pháp luật, nâng cao tri thức hiểu biết pháp luật trong nhân dân. Do đó, nó là một bộ phận quan trọng góp phần thực hiện thành công các chủ trương chính sách xoá đói giảm nghèo của Đảng và Nhà nước.

1.1.2.3. Chính sách đền ơn đáp nghĩa, chính sách dân tộc.

Trong hơn nửa thế kỷ đấu tranh cách mạng giành độc lập, tự do và kháng chiến bảo vệ Tổ quốc, không ít người đã hi sinh và cống hiến cả cuộc đời cho quyền lợi tối cao của dân tộc. Những đối tượng này được Đảng và Nhà nước quan tâm và có chế độ đãi ngộ thích đáng, được xã hội trân trọng, đền đáp.

Thể chế hoá các chủ trương, chính sách đền ơn, đáp nghĩa của Đảng, pháp luật về trợ giúp pháp lý đã xác định đối tượng có công với nước thuộc diện được trợ giúp pháp lý. Hiện nay, đất nước ta đã vững mạnh, đặt tiền đề vững chắc cho Đảng và Nhà nước tiếp tục thực hiện tốt hơn các chính sách đền ơn, đáp nghĩa. Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX một lần nữa khẳng định chính sách ưu đãi này và ghi nhận: *"Thực hiện chính sách ưu đãi xã hội*

và vận động toàn dân tham gia các hoạt động đền ơn, đáp nghĩa, uống nước nhớ nguồn đối với các lão thành cách mạng, những người có công với nước, bà mẹ Việt Nam anh hùng, thương binh và cha mẹ, vợ, con liệt sỹ, người được hưởng chính sách xã hội" [8, tr. 106]. Đây là cơ sở chính trị quan trọng cho việc tiếp tục thể chế hoá thành pháp luật về trợ giúp pháp lý.

Hơn nữa, ở nước ta do địa hình dài và phức tạp, đa dân tộc, các dân tộc sinh sống ở mọi miền của tổ quốc, cùng chung lưng đấu cật đoàn kết đứng lên giành độc lập tự do cho tổ quốc, góp phần đáng kể vào việc phát triển sản xuất, xây dựng đất nước vững mạnh. Vì vậy, các văn kiện của Đảng đều khẳng định chính sách bình đẳng, đoàn kết giữa các dân tộc. Thực thi chính sách này, pháp luật về trợ giúp pháp lý đã xác định đồng bào dân tộc thiểu số là đối tượng được trợ giúp pháp lý. Quán triệt chính sách dân tộc, Báo cáo Chính trị Đại hội IX xác định: *"Thực hiện tốt chính sách các dân tộc bình đẳng, đoàn kết, tương trợ giúp đỡ nhau cùng phát triển... thực hiện công bằng xã hội giữa các dân tộc"* [8, tr. 127].

Như vậy, những chính sách nêu trên có vai trò quan trọng đặt nền tảng, cơ sở chính trị cho sự ra đời, phát triển của hoạt động trợ giúp pháp lý, đặc biệt trong giai đoạn hiện nay. Trợ giúp pháp lý ra đời từ những tiền đề chính trị đó, nó nhằm thực hiện thành công các chính sách nêu trên của Đảng.

1.1.2.4. Các bản Hiến pháp nước ta (Hiến pháp 1946, 1959, 1980, 1992 và Hiến pháp 1992 sửa đổi) luôn xác định Nhà nước Việt Nam là Nhà nước XHCN của dân, do dân và vì dân. Đây là bảo đảm quan trọng, đặt tiền đề lý luận và thực tiễn cho tổ chức trợ giúp pháp lý ra đời.

Mục tiêu của việc thiết lập, củng cố chính quyền nhân dân đã được Chủ tịch Hồ Chí Minh nói rõ: *"Ngày nay chúng ta đã xây dựng nên nước Việt Nam dân chủ Cộng hoà. Nhưng nếu nước độc lập mà dân không hưởng hạnh phúc tự do thì độc lập cũng không có nghĩa lý gì"* [4, tr. 58].

Thực hiện lời dạy của Người, các bản Hiến pháp nước ta đều xác định chính quyền của chúng ta là chính quyền *"của dân, do dân, vì dân"*. Nói đến chính quyền "*của dân*" là nói sự xuất phát của quyền lực, nguồn gốc của quyền lực nhà nước chính là từ nhân dân mà ra. Quyền lực của dân, tức là *"nước lấy dân làm gốc"*. Dân không những là con người tạo nên sức mạnh vật chất, làm ra của cải, dân ở đây còn có nghĩa là công dân, và sức mạnh của chế độ chính là sức mạnh của những con người công dân, của ý thức công dân. Dân là chủ, nghĩa là người dân được hưởng mọi quyền dân chủ, nghĩa là có quyền làm bất cứ việc gì mà pháp luật không cấm và có nghĩa vụ tuân theo

pháp luật. Nhà nước của dân phải bằng mọi nỗ lực hình thành được các thiết chế dân chủ để thực thi quyền làm chủ của người dân. Như vậy, các vị đại diện của dân, do dân cử ra, chỉ là thừa ủy quyền của dân, chỉ là "*công bộc*" của dân theo nghĩa đúng đắn của từ này. Nói đến chính quyền do dân, là nói đến cách thức thành lập ra chính quyền Nhà nước, thành lập ra bộ máy Nhà nước, đó là Nhà nước do dân lựa chọn, bầu ra những đại biểu của mình; Nhà nước đó do dân ủng hộ, giúp đỡ, đóng thuế để Nhà nước chi tiêu hoạt động; Nhà nước đó lại do dân phê bình, xây dựng và giúp đỡ. Chính vì vậy, tất cả các cơ quan nhà nước phải dựa vào nhân dân, liên hệ chặt chẽ với nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự giám sát của nhân dân, khi Nhà nước đó đi ngược lại lợi ích của người dân thì người dân có thể đập tan và thay thế bằng một Nhà nước khác phù hợp với ý nguyện của nhân dân. Nhà nước vì dân nghĩa là nói đến mục đích hoạt động của chính quyền nhà nước là phụng sự cho lợi ích và nguyện vọng của nhân dân, lấy con người trong lãnh thổ quốc gia đó làm đối tượng phục vụ, Nhà nước đó phải là Nhà nước vì con người, cho con người, lấy mục tiêu phát triển con người làm trung tâm của mọi chủ trương chính sách. Đó phải là một Nhà nước không có bất kỳ một đặc quyền, đặc lợi nào khác ngoài việc phụng sự nhân dân, đó thực sự là một Nhà nước trong sạch, cần kiệm liêm chính. Như vậy, nói đến một Nhà nước của dân, do dân và vì dân là nói đến Nhà nước đó thuộc về ai, do ai thành lập nên và phụng sự cho quyền lợi của ai.

Đại hội toàn quốc lần thứ IX của Đảng; Nghị quyết 08 NQ/TW của Bộ Chính trị chủ trương xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, tiến hành cải cách tư pháp hướng tới bảo vệ các quyền tự do, dân chủ của công dân, tránh sự tuỳ tiện, lạm quyền từ phía các cơ quan tiến hành tố tụng cũng như các cơ quan Nhà nước khác. Bản chất nhân dân của Nhà nước ta một lần nữa được ghi nhận cụ thể tại Điều 2 Hiến pháp 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung theo Nghị quyết số 51/2001/QH10 ngày 25 tháng 12 năm 2001 của Quốc hội Khoá 10) "*Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tất cả quyền lực Nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp công nhân và đội ngũ trí thức*". Với bản chất nhân dân, việc xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN không thể tách rời với việc bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, nâng cao vai trò của pháp luật trong việc điều tiết các quan hệ xã hội....

Bảo vệ các quyền con người, thể hiện thông qua việc bảo đảm thực thi các quyền công dân được pháp luật ghi nhận được coi là yêu cầu trung tâm của nội dung về Nhà nước pháp quyền. Trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa

của dân, do dân, vì dân, "*sự bảo đảm sự an toàn xã hội, bình yên và ổn định, công bằng xã hội là yêu cầu số một trong đánh giá về hoạt động của Nhà nước*" [66, tr. 217]. Muốn thực hiện thành công chính sách đó, Nhà nước phải thiết lập các cơ chế hữu hiệu đảm bảo ổn định tình hình trật tự, an toàn xã hội, đảm bảo cho mọi người dân đều hiểu biết được quyền lợi và nghĩa vụ của mình, đảm bảo thực thi nguyên tắc Hiến định mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật. Đây chính là những tiền đề lý luận cho sự ra đời của tổ chức trợ giúp pháp lý của Nhà nước. Trợ giúp pháp lý ra đời và trở thành một trong những công cụ quan trọng góp phần vào việc thực hiện thành công chủ trương xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN của Đảng, bảo đảm cho mọi công dân dù giàu hay nghèo đều được bình đẳng trước trước pháp luật, thực hiện công bằng xã hội. Xây dựng Nhà nước pháp quyền còn đòi hỏi phải có một hệ thống pháp luật hoàn thiện, nâng cao vai trò của pháp luật trong toàn bộ đời sống xã hội. Trước yêu cầu đó nhu cầu quản lý xã hội bằng luật pháp, tăng cường pháp chế là một tất yếu khách quan. Sống và làm việc theo Hiến pháp, pháp luật trở thành nhu cầu thiết thân đối với mọi người dân, mọi tổ chức, tất cả các cơ quan cũng như mọi cán bộ, viên chức Nhà nước. Hơn nữa, dưới sự tác động của quá trình toàn cầu hoá hiện nay, các quan hệ xã hội ngày càng đa dạng và phong phú, thậm chí còn diễn biến phức tạp, trong khi đó hệ thống pháp luật còn thiếu, một số quan hệ xã hội chưa được quy phạm pháp luật điều chỉnh hoặc điều chỉnh chưa toàn diện, chưa đầy đủ. Bối cảnh đó, đòi hỏi Nhà nước phải nhanh chóng hoàn thiện hệ thống pháp luật, có chương trình xây dựng luật, pháp lệnh kịp thời để phù hợp với tình hình mới. Đứng trước những đòi hỏi nêu trên, Quốc hội khoá XI đã đặt công tác xây dựng pháp luật thành một nhiệm vụ trọng tâm trong suốt nhiệm kỳ. Việc xây dựng Pháp lệnh Trợ giúp pháp lý là một hoạt động trong chiến lược phát triển hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010 và đã được đưa vào chương trình xây dựng luật và pháp lệnh năm 2004 của Quốc hội khoá XI (2002 - 2007). Đây chính là cơ sở chính trị - pháp lý đòi hỏi phải nhanh chóng tổ chức nghiên cứu, xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật trong đó có pháp luật về trợ giúp pháp lý. Do vậy, nhu cầu cần điều chỉnh pháp luật về trợ giúp pháp lý bằng một Luật hoặc Pháp lệnh vừa là một nhu cầu, vừa là một công việc mang tính tất yếu.

1.2. Cơ sở lý luận của việc xây dựng Pháp lệnh trợ giúp pháp lý.

Báo cáo Chính trị của Ban chấp hành Trung ương Đảng tại Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VIII đã chỉ rõ "*tiếp tục xây dựng và hoàn thiện các văn bản pháp luật làm cơ sở cho tổ chức và hoạt động của hệ thống các cơ quan tư pháp, bảo đảm mọi vi phạm pháp luật đều phải xử lý, mọi công dân đều bình*

đẳng trước pháp luật" [7, tr. 131]. Do vậy, việc xây dựng Pháp lệnh Trợ giúp pháp lý là cấp bách, xuất phát từ những cơ sở lý luận sau đây:

1.2.1. Trợ giúp pháp lý - một bộ phận góp phần thực hiện chức năng xã hội của Nhà nước.

Sinh thời, các nhà sáng lập chủ nghĩa Mác từng khẳng định: Nhà nước không chỉ là công cụ bạo lực, bảo vệ lợi ích của giai cấp cầm quyền, mà nó còn là tổ chức đại diện cho toàn thể dân cư trong lãnh thổ quốc gia. Chính vì vậy, bản chất của Nhà nước thể hiện qua tính giai cấp và tính xã hội. Đây là hai thuộc tính không thể tách rời của bất kỳ một Nhà nước nào. Khi đã là dân cư trong lãnh thổ quốc gia, mọi người dân đều phải có trách nhiệm trong việc duy trì sự tồn tại của Nhà nước thông qua việc thực hiện các nghĩa vụ nhất định, trong đó quan trọng nhất là nghĩa vụ nộp thuế để nuôi dưỡng bộ máy Nhà nước. Tuy nhiên, không chỉ người dân có nghĩa vụ đối với Nhà nước, mà Nhà nước cũng phải có trách nhiệm duy trì trật tự xã hội, bảo đảm an ninh và bảo vệ các lợi ích chính đáng của người dân. Để thực hiện nghĩa vụ đó, Nhà nước dùng pháp luật và những công cụ cần thiết khác, trong đó có những cơ chế bảo đảm thực thi các quyền đó. Để thực hiện được nhiệm vụ này, Nhà nước quy định: các cơ quan, viên chức nhà nước phải có nhiệm vụ tạo mọi khả năng và điều kiện thuận lợi để người dân có thể tự bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của mình, mà trước hết là giúp nhân dân hiểu được các quyền và nghĩa vụ của họ. Sự giúp đỡ này xuất phát từ chức năng xã hội của Nhà nước. Nhà nước ban hành ra pháp luật, sử dụng pháp luật để quản lý, điều chỉnh xã hội. Khi nhân dân phải thực hiện nghĩa vụ đối với Nhà nước thì Nhà nước cũng phải có trách nhiệm giúp người dân hiểu biết pháp luật, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của họ khi những quyền, lợi ích đó bị xâm hại và vi phạm, nói cách khác, Nhà nước phải có trách nhiệm giữ gìn, duy trì và bảo đảm sự công bằng cho người dân, nhất là những người dân nghèo và một số đối tượng có hoàn cảnh đặc biệt. Khi còn lãnh đạo nhà nước Xô Viết non trẻ V.I. Lênin đã từng đánh giá rất cao vai trò, ý nghĩa của việc giúp đỡ nhân dân về mặt pháp lý để họ bảo vệ các quyền được Hiến pháp và pháp luật quy định. Trong bức thư gửi V.V Agôratxki ngày 31/8/1921, Người viết: "*...Tất cả những sự giúp đỡ mà đồng chí có thể làm được cho những người khiếu nại phải bao hàm ở chỗ giúp họ về mặt pháp lý, nghĩa là dạy cho họ (và giúp họ) biết đấu tranh cho quyền của mình theo quy tắc của cuộc chiến tranh hợp pháp, cho quyền lợi ở nước Cộng hoà Liên bang xã hội chủ nghĩa Xô viết Nga*" [trích theo 46, tr. 12].

Nhận thức được điều này, Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam đã thiết

lập nhiều cơ chế để mỗi người dân đều được tiếp cận với pháp luật, nâng cao tri thức pháp luật để có thể tự bảo vệ các quyền và lợi ích hợp của mình. Trợ giúp pháp lý là một trong những biện pháp bảo đảm thực thi những cơ chế đó.

Ở Việt Nam, trợ giúp pháp lý còn xuất phát từ bản chất của Nhà nước là Nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Trong Nhà nước pháp quyền XHCN, pháp luật phải là công cụ chủ yếu để Nhà nước thực hiện hoạt động quản lý xã hội, pháp luật phải thể hiện được ý chí của đông đảo quần chúng nhân dân lao động, Lãnh tụ Hồ Chí Minh từng kết luận rằng "*pháp luật của chúng ta hiện nay bảo vệ quyền lợi cho hàng triệu người lao động*" Người cũng khẳng định "*Pháp luật của ta là pháp luật thật sự dân chủ, vì nó bảo vệ quyền tự do, dân chủ rộng rãi cho nhân dân lao động*" [5, tr. 187] Một Nhà nước pháp quyền XHCN phải có nền pháp chế XHCN, trong đó phải có hệ thống pháp luật hoàn chỉnh, thể hiện ý chí của nhân dân lao động và được thực thi trong cuộc sống. Điều đó có nghĩa là Nhà nước thực hiện quản lý mọi mặt đời sống xã hội bằng pháp luật, theo pháp luật. Đây là nguyên tắc có tính Hiến định nhằm xác lập các cơ sở chủ yếu điều chỉnh các quan hệ cơ bản trong xã hội giữa công dân với công dân, giữa công dân với Nhà nước, giữa Nhà nước với tổ chức xã hội. Sự hoàn thiện pháp luật, tăng cường pháp chế phải được tiến hành trên cả ba lĩnh vực cơ bản: xây dựng pháp luật, chấp hành pháp luật, bảo vệ pháp luật. Bên cạnh việc quan tâm hoàn thiện hệ thống pháp luật, Nhà nước phải tạo cơ chế bảo đảm cho pháp luật được tuân thủ một cách triệt để. Trong những cơ chế đó việc giúp đỡ pháp luật cho nhân dân, để mỗi người đều thấy được các quyền và nghĩa vụ pháp lý của mình là một bảo đảm quan trọng. Chủ tịch Hồ Chí Minh từng dạy chúng ta: *"Muốn giữ vững nền độc lập, Muốn làm cho nước mạnh dân giàu, Mọi người Việt Nam phải hiểu biết quyền lợi của mình, bổn phận của mình, phải có kiến thức mới để có thể tham gia vào công cuộc xây dựng nước nhà*" [5, tr. 133]. Thực hiện lời dạy này, Đảng và Nhà nước ta luôn quan tâm đến việc nâng cao dân trí của nhân dân, trong đó có trình độ hiểu biết pháp luật. Trợ giúp pháp lý là một trong những hình thức giúp đỡ pháp luật cho nhân dân, là công cụ để đưa pháp luật vào cuộc sống, bảo đảm công bằng xã hội, giúp người dân, đặc biệt là những người dân nghèo có điều kiện tiếp cận với pháp luật, nâng cao hiểu biết pháp luật từ đó tự giác tuân thủ pháp luật tiến tới tự bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình khi cần thiết. Ngoài ra, một trong những nhiệm vụ quan trọng của Nhà nước là xoá đói giảm nghèo, thực hiện dân chủ và công bằng xã hội. Hiện nay, mục tiêu xoá đói giảm nghèo đã được coi là một trong những quyết sách quan trọng trong đường lối phát triển kinh tế xã hội của đất nước.

Trợ giúp pháp lý cho người nghèo và đối tượng được hưởng chính sách ưu đãi là một nội dung quan trọng của Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo quốc gia.

Như vậy, hoạt động trợ giúp pháp lý ở Việt Nam ra đời là một tất yếu khách quan, thể hiện khá rõ nét chức năng xã hội của Nhà nước ta. Trong giai đoạn hiện nay, việc tiếp tục thực hiện hoạt động này là một việc làm cần thiết. Tuy nhiên, để nâng cao hiệu lực, hiệu quả của hoạt động trợ giúp pháp lý thì phải hoàn thiện thể chế, hoàn thiện khung pháp luật điều chỉnh hoạt động này. Cơ sở của sự hoàn thiện đó xuất phát từ chính những tiền đề lý luận nêu trên.

1.2.2. Khái niệm và đặc điểm trợ giúp pháp lý ở Việt Nam.

1.2.2.1. Khái niệm trợ giúp pháp lý.

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, Nxb Khoa học xã hội, 1997 thì "*Legal aid*" có nghĩa là "*Trợ cấp pháp lý*". Trong Từ điển pháp luật Anh - Việt, Nxb Thế giới do Nguyễn Thành Minh chủ biên, 1998 thì "*Legal aid*" trong cụm từ "*Legal aid scheme*" được dịch là "*Kế hoạch bảo trợ tư pháp*" đó là: Kế hoạch nhằm trả chi phí pháp lý từ công quỹ cho những ai không thể tự mình trả nổi. Có những điều khoản riêng biệt cho vụ án dân sự và vụ án hình sự. Bảo trợ tư pháp dân sự gồm 2 phần: cố vấn về pháp luật và sự trợ giúp (đôi khi là đơn xin được cố vấn và trợ giúp về mặt pháp lý). Sự bảo trợ này nhằm cung cấp tiền trả cho cố vấn về pháp luật và giúp đỡ chuẩn bị trước khi tham gia tranh tụng, bảo trợ tư pháp kéo dài suốt cuộc tranh tụng bao gồm cả kháng án trong vụ án hình sự quy định bảo trợ tư pháp hay không còn phụ thuộc vào Toà án và Toà sẽ ra lệnh bảo trợ tư pháp nếu điều này phục vụ cho các quyền công bằng. Tuy nhiên, một bị cáo nhận bảo trợ tư pháp vẫn có thể được yêu cầu đóng góp thêm vào chi phí bảo trợ tư pháp của người đó. Kế hoạch này do Ban bảo trợ tư pháp tiến hành. Quỹ do kho bạc quốc gia cấp chi phí được lấy lại từ những bên đối tụng và những ai không có đủ tư cách được miễn bảo trợ tư pháp thì có thể phải đóng góp. Như vậy, nội hàm của khái niệm trợ giúp pháp lý bao gồm việc giúp đỡ toàn bộ hoặc một phần những người không có điều kiện kinh tế chi trả cho các dịch vụ liên quan đến pháp luật và kinh phí để chi trả cho sự hỗ trợ này được lấy từ ngân sách Nhà nước.

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 tác giả Nguyễn Như Ý 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" [78]. GS Nguyễn Lân thì cho rằng "*trợ giúp*" là "*góp sức hoặc góp tiền cho một người hoặc vào một việc chung, giúp làm hộ mà không lấy tiền công*" [77]. Với từ điển tiếng Việt của Nxb khoa học xã hội, 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"* [79]. Cái đang cần ở đây là *"pháp lý"* theo nghĩa rộng của từ này.

Ngoài ra, trong một số tài liệu khác dịch "*Legal aid*" là "*hỗ trợ pháp luật*", *"hỗ trợ pháp lý"* hoặc "*hỗ trợ tư pháp*". Như vậy, có rất nhiều cách gọi khác nhau về thuật ngữ này. Báo cáo phúc trình cho rằng cụm từ *"Trợ giúp"* có nghĩa chung, 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 hiện nay có tính khái quát hơn cả, đồng thời nói rõ những nội dung chính của thuật ngữ này.

Thuật ngữ "*Trợ giúp pháp lý*" được sử dụng trong sách báo từ năm 1995, khi bắt đầu có đầu tư nghiên cứu xây dựng Dự án về phát triển hoạt động trợ giúp pháp lý ở Việt Nam. Đến năm 1996, thuật ngữ "*Trợ giúp pháp lý*" được sử dụng trong tiêu đề của đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ mã số 96-98-034/ĐT của Viện Nghiên cứu khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp về *"Mô hình tổ chức và hoạt động trợ giúp pháp lý, phương hướng thực hiện trong điều kiện hiện nay"* [Xem thêm 69]. 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. Đến nay, đã có cả một hệ thống văn bản pháp luật quy định về lĩnh vực này và một số văn bản pháp luật khác cũng nhắc đến thuật ngữ "*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 và một số văn bản khác. Ngoài ra, trong nhiều văn bản, chính sách của Nhà nước đã nhắc đến thuật ngữ "*Trợ giúp pháp lý*". Tuy nhiên, cho đến nay chưa có giải thích chính thức khái niệm trợ giúp pháp lý.

Ở các nước trên thế giới, thuật ngữ "*Trợ giúp pháp lý*" 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.

Như vậy, khái niệm trợ giúp pháp lý phải thể hiện được mục đích, ý nghĩa, nội dung cơ bản, đối tượng phục vụ và tính chất đặc thù của hoạt động này nhằm phân biệt với các hoạt động nghiệp vụ pháp lý khác. Báo cáo phúc trình cho rằng, cần hiểu khái niệm trợ giúp pháp lý theo nghĩa rộng và nghĩa hẹp. Theo nghĩa rộng, trợ giúp pháp lý được hiểu *là việc thực hiện các dịch vụ pháp lý miễn phí của Nhà nước và xã hội cho người nghèo, người được hưởng chính sách ưu đãi và một số đối tượng khác do pháp luật quy định thông qua hoạt động tư vấn pháp luật, đại diện, bào chữa, kiến nghị giải quyết vụ việc và tham gia thực hiện phổ biến, giáo dục pháp luật nhằm bảo đảm cho mọi công dân bình đẳng trong tiếp cận pháp luật, góp phần thực hiện công bằng xã hội.* Theo nghĩa hẹp, trợ giúp pháp lý được hiểu *là việc thực hiện các dịch vụ pháp lý miễn phí của các tổ chức trợ giúp pháp lý của Nhà nước cho người nghèo, người được hưởng chính sách ưu đãi và một số đối tượng khác theo lĩnh vực, phạm vi trợ giúp do pháp luật quy định.*

1.2.2.2. Đặc điểm cơ bản của hoạt động trợ giúp pháp lý ở Việt Nam.

a. Chủ thể thực hiện hoạt động trợ giúp pháp lý:

Theo nghĩa rộng, chủ thể thực hiện hoạt động trợ giúp pháp lý ở nước ta gồm: các tổ chức trợ giúp pháp lý của Nhà nước và các tổ chức chính trị xã hội. Theo nghĩa hẹp, chủ thể thực hiện trợ giúp pháp lý là hệ thống tổ chức TGPL của Nhà nước được giao nhiệm vụ thực hiện trợ giúp pháp lý.

Hệ thống tổ chức trợ giúp pháp lý của Nhà nước bao gồm: Cục Trợ giúp pháp lý - Bộ Tư pháp ở Trung ương, Trung tâm trợ giúp pháp lý thuộc Sở Tư pháp ở các tỉnh thành phố trực thuộc Trung ương và các Chi nhánh, Tổ trợ giúp pháp lý ở cấp huyện và cấp xã. Các tổ chức trợ giúp pháp lý của Nhà nước giữ vai trò nòng cốt trong việc hỗ trợ, giúp đỡ cho đối tượng trợ giúp pháp lý về mặt pháp luật.

Cùng với các hoạt động trợ giúp pháp lý của Nhà nước, các tổ chức chính trị - xã hội (Hội Luật gia, Đoàn Luật sư, Tổng Liên đoàn lao động Việt Nam, Trung ương Hội Nông dân, Đoàn Thanh niên...) đã có đóng góp nhất định vào việc giúp đỡ pháp lý miễn phí cho các thành viên của mình và cho những đối tượng khác có hoàn cảnh đặc biệt. Hội Luật gia thực hiện tư vấn pháp luật thông qua các Văn phòng tư vấn. Văn phòng Luật sư thực hiện đại diện, bào

chữa miễn phí hoặc giảm phí cho đối tượng trước Toà án. Các Văn phòng tư vấn pháp luật của Tổng Liên đoàn lao động Việt Nam trợ giúp pháp lý qua việc giải đáp, hướng dẫn việc thi hành chính sách, pháp luật về lao động, giúp người lao động soạn thảo, chuẩn bị giao kết hợp đồng lao động và các yếu tố pháp lý của các thoả thuận khác. Tuy nhiên, các hoạt động trợ giúp pháp lý của các tổ chức trên còn mang tính tự phát, chưa có tính bắt buộc.

b. Đối tượng trợ giúp pháp lý:

Đối tượng được hưởng trợ giúp pháp lý miễn phí theo pháp luật Việt Nam là người nghèo, đối tượng chính sách và một số đối tượng, vụ việc được miễn án phí [37].

Người nghèo được xác định là người thuộc hộ nghèo căn cứ vào mức thu nhập theo chuẩn nghèo giai đoạn 2001 - 2005 (áp dụng từ ngày 01/01/2001) được quy định tại Quyết định số 1143/2000/QĐ-LĐTBXH ngày 01/11/2000 của Bộ trưởng Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội [27].

Đối tượng chính sách được hưởng trợ giúp pháp lý bao gồm: người hoạt động cách mạng trước 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 mất sức lao động từ 61% trở lên; vợ (hoặc chồng), cha mẹ đẻ, người có công nuôi liệt sỹ, con liệt sỹ dưới 18 tuổi; người có công giúp đỡ cách mạng.

Ngoài ra, ở nước ta một số đối tượng được hưởng trợ giúp pháp lý miễn phí còn có *người dân tộc thiểu số cư trú ở vùng cao, vùng sâu, vùng xa, hẻo lánh, hải đảo và một số đối tượng, loại vụ việc được miễn án phí khác; người nước ngoài* (nước họ đã ký kết các Hiệp định tương trợ tư pháp với Việt Nam trong đó có quy định về vấn đề trợ giúp pháp lý).

Tuy nhiên, theo pháp luật về trợ giúp pháp lý ở Việt Nam thì trong các trường hợp vụ việc đơn giản, thời gian trợ giúp không quá 45 phút hoặc cung cấp thông tin pháp luật, hoà giải, các tổ chức trợ giúp pháp lý có thể giúp đỡ miễn phí cho tất cả mọi người dân, không phụ thuộc vào việc họ có thuộc các đối tượng trên hay không.

c. Phạm vi trợ giúp pháp lý.

Các tổ chức trợ giúp pháp lý thực hiện trợ giúp pháp lý bằng nhiều hình thức bao gồm: Tư vấn pháp luật; hòa giải; đại diện, bào chữa; kiến nghị.

Ngoài ra, các tổ chức trợ giúp pháp lý còn tham gia phổ biến giáo dục

pháp luật cho đối tượng thông qua việc thực hiện các vụ việc trợ giúp cụ thể, tổ chức trợ giúp pháp lý lưu động; nói chuyện pháp luật chuyên đề, xây dựng và phát hành miễn phí tờ gấp pháp luật, Đặc san Trợ giúp pháp lý v...v..

d. Phương thức trợ giúp pháp lý.

Để đáp ứng nhu cầu trợ giúp pháp lý của người dân một cách thuận lợi và hiệu quả, các tổ chức trợ giúp pháp lý áp dụng các phương thức trợ giúp pháp lý như: trợ giúp pháp lý bằng miệng hoặc bằng văn bản; trợ giúp tại trụ sở hoặc ngoài trụ sở của tổ chức trợ giúp pháp lý, mời Luật sư đại diện, bào chữa bảo vệ quyền lợi cho đối tượng trước Toà án. Qua thực tế hoạt động, căn cứ vào tình hình kinh tế - xã hội của từng vùng, miền, để giúp người nghèo và đối tượng chính sách được trợ giúp ngay tại nơi mình cư trú, không phải đi lại xa, tốn kém, tiết kiệm được thời gian, công sức tiền của tập trung cho lao động sản xuất, các địa phương đã có nhiều sáng kiến thiết lập các mô hình trợ giúp pháp lý phong phú, đa dạng như: Tổ, Chi nhánh trợ giúp pháp lý; Điểm trợ giúp pháp lý; Hòm thư trợ giúp; Câu lạc bộ trợ giúp pháp lý; Luật sư về xã; trợ giúp pháp lý lưu động đang là hình thức được áp dụng rất phổ biến và có hiệu quả. Hoạt động trợ giúp pháp lý lưu động tuy không thường xuyên nhưng là hoạt động do các chuyên viên và cộng tác viên có trình độ, năng lực tốt thực hiện, có thể giải quyết ngay các vụ việc tư vấn đơn giản, còn đối với vụ việc phức tạp, vụ việc phải mời Luật sư đại diện, bào chữa Trung tâm sẽ thụ lý thực hiện.

e. Lĩnh vực pháp luật trợ giúp pháp lý.

Lĩnh vực pháp luật trợ giúp pháp lý được xác định bao gồm: pháp luật hình sự và tố tụng hình sự; dân sự, hôn nhân gia đình và tố tụng; hành chính và khiếu nại, tố cáo; lao động, việc làm; đất đai và nhà ở và các lĩnh vực pháp luật khác không liên quan đến kinh doanh thương mại.

f. Tính chất miễn phí.

Khác với một số nước trên thế giới, trợ giúp pháp lý ở Việt Nam là hoạt động hoàn toàn miễn phí. Đối tượng không phải trả bất kỳ một khoản lệ phí nào, dưới bất cứ hình thức 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, sự hỗ trợ của các tổ chức nước ngoài và quốc tế thông qua các Dự án hoặc Quỹ trợ giúp pháp lý.

1.3. Một số đặc điểm cơ bản về tổ chức và hoạt động trợ giúp pháp lý theo pháp luật về trợ giúp pháp lý của một số nước trên thế giới.

Hoạt động trợ giúp pháp lý đã được hình thành từ khá lâu ở các nước trên

thế giới. Ở Đan Mạch và Na Uy, hệ thống trợ giúp pháp lý được hình thành từ thế kỷ XVII, đến cuối thế kỷ XIX hình thành ở Pháp, Mỹ, ở Anh năm 1903, Hà Lan năm 1970, Hàn Quốc năm 1972, Trung Quốc năm 1996. Ở Úc và các nước trong khu vực như Singapore, Malayxia và một số quốc gia khác, trợ giúp pháp lý xuất hiện muộn hơn vào đầu thế kỷ XX... Qua nghiên cứu, tìm hiểu hệ thống pháp luật trợ giúp pháp lý và thực tiễn về tổ chức và hoạt động trợ giúp pháp lý của một số nước trên thế giới có thể rút ra một số đặc điểm sau đây:

1.3.1. Hầu hết các nước trên thế giới đều có luật về trợ giúp pháp lý quy định rõ khái niệm trợ giúp pháp lý.

Đa số các nước hiện nay đều quan niệm trợ giúp pháp lý là một hoạt động giúp đỡ pháp luật miễn phí hoặc giảm một phần chi phí cho một số đối tượng có hoàn cảnh đặc biệt. Đối với nhiều nước, nói đến trợ giúp pháp lý thường nhấn mạnh đến tính pháp lý của hoạt động này. Theo pháp luật Hàn Quốc, trợ giúp pháp lý là việc một luật sư hoặc một cán bộ pháp lý Nhà nước cung cấp dịch vụ tư vấn pháp luật, đại diện hoặc các dịch vụ trợ giúp khác có liên quan đến pháp luật. Với người Úc, trợ giúp pháp là sự giúp đỡ cho một người có được hoàn cảnh và điều kiện tương tự như người khác trong việc tiếp cận với pháp luật, tức là tạo ra sự công bằng khi tiếp cận với pháp luật. Ở Québec - Canada, hoạt động trợ giúp pháp lý nhằm tạo điều kiện cho những người gặp khó khăn về tài chính có cơ hội tiếp cận với dịch vụ pháp lý. Ở Mỹ trợ giúp pháp lý là tạo sự công bằng khi tiếp cận pháp luật của các cá nhân không thể thuê mướn Luật sư, tạo cơ hội cho những người có thu nhập thấp.

1.3.2. Mô hình tổ chức trợ giúp pháp lý của các nước trên thế giới đa dạng, phụ thuộc vào điều kiện phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội.

Quá trình nghiên cứu pháp luật về trợ giúp pháp lý của một số nước cho thấy, trên thế giới hiện nay tồn tại 3 loại mô hình trợ giúp pháp lý:

1.3.2.1. Mô hình từ thiện.

Đây là mô hình sơ khai nhất, hình thành sớm nhất vào giữa thế kỷ XIX ở Đức, Hà Lan, Anh, sau này có ở hầu hết các nước trên thế giới. Theo mô hình này hoạt động trợ giúp pháp lý chủ yếu do các Luật sư tư hành nghề tự do thực hiện trên cơ sở tự nguyện, không bắt buộc, mang tính chất từ thiện và tồn tại song song với hệ thống tổ chức trợ giúp pháp lý của Nhà nước. Mô hình này có những đặc điểm:

- Hoạt động trợ giúp pháp lý hoàn toàn miễn phí, người được trợ giúp không phải đóng góp bất cứ khoản chi phí nào;

- Hoạt động trợ giúp pháp lý mang tính tự phát, không phải là quyền của công dân mà xuất phát từ ý chí của mỗi Luật sư, do Luật sư hành nghề tự do thực hiện trên cơ sở tự nguyện;

- Phụ thuộc vào lòng từ thiện của Luật sư và các tổ chức tư vấn, vì vậy nó mang tính nhân đạo, không mang tính thường xuyên, liên tục, không giúp đỡ được nhiều người, không đáp ứng được tất cả các nhu cầu trợ giúp pháp lý trong xã hội, chỉ được thực hiện khi có Luật sư tình nguyện giúp đỡ miễn phí;

- Phần lớn các vụ việc tư vấn đều do Luật sư trẻ, Luật sư tập sự, chưa có nhiều kinh nghiệm thực hiện.

Ở Việt Nam, việc một số Văn phòng Luật sư tự nguyện làm một số vụ việc miễn phí cho đối tượng nghèo là thuộc về phạm vi của mô hình này

1.3.3.2. Mô hình Luật sư trợ giúp được trả lương từ ngân sách Nhà nước.

Đây là mô hình trợ giúp do Nhà nước tài trợ. Theo mô hình này cơ quan quản lý hoạt động trợ giúp pháp lý là Uỷ ban Trợ giúp pháp lý hoạt động độc lập (không phải là cơ quan của Chính phủ). Hoạt động trợ giúp pháp lý được thực hiện chủ yếu do đội ngũ Luật sư công và Luật sư tư thực hiện. Nhà nước tuyển dụng các Luật sư làm việc thường xuyên cho tổ chức trợ giúp pháp lý và trả lương cho họ theo tháng mà không theo vụ việc. Các tổ chức trợ giúp pháp lý được thành lập và hàng năm được Nhà nước cấp một khoản kinh phí theo dự toán và được phép sử dụng, quản lý nguồn kinh phí này một cách độc lập để thực hiện các hoạt động liên quan đến trợ giúp pháp lý. Theo mô hình này tổ chức trợ giúp pháp lý có thể chủ động đến gặp đối tượng cần trợ giúp mà không cần chờ họ đến gặp mình. Hiện nay, mô hình này được áp dụng ở Mỹ và Bang Quebec (Canada) và một số nước khác. Mô hình này có đặc điểm:

- Hoạt động trợ giúp pháp lý được thực hiện miễn phí, toàn bộ chi phí cho hoạt động trợ giúp pháp lý do ngân sách nhà nước cấp, đối tượng trợ giúp không phải đóng góp một khoản tiền nào;

- Đội ngũ Luật sư công và tư thực hiện trợ giúp pháp lý được Nhà nước trả lương cố định, mà không hưởng lương theo vụ việc;

- Đương sự chỉ được lựa chọn trong số các Luật sư của tổ chức trợ giúp pháp lý;

- Số vụ việc trợ giúp rất hạn chế, một số tổ chức trợ giúp pháp lý bó hẹp phạm vi trợ giúp trong lĩnh vực tư vấn, kiến nghị, nếu là đại diện, bào chữa thì phải mời Luật sư tư.

Điểm yếu cơ bản của mô hình này là nguồn kinh phí hoạt động hoàn toàn phụ thuộc vào Chính phủ, do vậy không thể đáp ứng được nhu cầu ngày càng tăng của xã hội (Hà Lan là một ví dụ cho trường hợp này).

1.3.3.3. Mô hình hỗn hợp.

Đây là một mô hình hữu hiệu và phổ biến nhất hiện nay do kết hợp được tất cả các điểm mạnh của các mô hình khác nhau. Đó là sự kết hợp giữa hoạt động trợ giúp pháp lý của Nhà nước (Luật sư công) với tổ chức Luật sư tư thực hiện được Nhà nước tài trợ hoặc do các Luật sư tư thực hiện trên cơ sở tự nguyện mang tính từ thiện, nhưng được pháp luật quy định và bảo đảm thực hiện. Mô hình này được áp dụng phổ biến ở các nước như: Anh, Nhật, Hà Lan, Úc, Nam Phi, Thuỵ Điển, Trung Quốc. Theo mô hình này ở các nước đều có một Uỷ ban Trợ giúp pháp lý (TGPL) Trung ương điều hành. Dưới Uỷ ban có các Ban hỗ trợ pháp lý (Thuỵ Điển) hoặc Văn phòng Trợ giúp pháp lý (Anh, Nam Úc). Dưới Văn phòng Trợ giúp pháp lý là Trung tâm Trợ giúp pháp lý. Hoạt động Trợ giúp pháp lý chủ yếu do Luật sư công (Úc, Philipine, Trung Quốc) và Luật sư tư hành nghề tự do thực hiện. Đây là mô hình trợ giúp được hầu hết các nước trên thế giới và ở Việt Nam áp dụng. Mô hình này có đặc điểm:

- Cơ quan nhà nước, đóng vai trò chủ đạo như một cơ quan trung gian giữa khách hàng và Luật sư, do vậy tiết kiệm được thời gian và thuận lợi cho khách hàng vì các Luật sư giỏi sẽ không phải làm các công việc hành chính hàng ngày; đối tượng được tự do lựa chọn Luật sư theo nguyện vọng;

- Được Nhà nước tài trợ một phần kinh phí để giúp đỡ cho các đối tượng được trợ giúp miễn phí; một phần kinh phí do đối tượng nộp, nghĩa là đối tượng phải nộp một phần chi phí trợ giúp khoảng 10, 20 hoặc 30% chi phí, tuỳ theo điều kiện hoàn cảnh khó khăn của đối tượng;

- Trợ giúp nhiều loại vụ việc khác nhau;

- Việc đưa ra ý kiến sẽ dễ dàng hơn vì khách hàng không nhất thiết phải đến Luật sư mà vẫn nhận được tư vấn;

- Những người không phải làm chuyên môn có nhiều cơ hội tiếp cận pháp luật khi làm việc ở các tổ chức của Nhà nước.

Như vậy, dù theo bất kỳ mô hình nào, đặc trưng mang tính bản chất của trợ giúp pháp lý là một loại nghề nghiệp đặc biệt vừa mang tính chính trị pháp lý, vừa mang tính nhân đạo, từ thiện: *"giúp đỡ pháp lý cho những người không*

có khả năng chi phí khi tiếp cận công lý". Hoạt động này trở thành một trong những chức năng xã hội của bất kỳ Nhà nước nào.

Qua nhận xét, đánh giá sơ bộ về các mô hình tổ chức trợ giúp pháp lý nói trên, cho thấy dù là mô hình Nhà nước, mô hình từ thiện hay mô hình hỗn hợp, thì các Luật sư hành nghề đều giữ vai trò quan trọng, nếu không muốn nói là chủ yếu trong việc thực hiện trợ giúp pháp lý. Rõ ràng nếu muốn phát triển rộng rãi hoạt động trợ giúp pháp lý và bảo đảm hiệu quả, chất lượng của công việc trợ giúp thì cần phải tăng cường đội ngũ Luật sư (công và tư), thu hút ngày càng nhiều sự tham gia tích cực của các Luật sư hành nghề.

1.3.3. Chủ thể thực hiện trợ giúp pháp lý

Hầu hết các quốc gia đều có hệ thống trợ giúp pháp lý bao gồm tổ chức trợ giúp pháp lý của Nhà nước và các tổ chức trợ giúp pháp lý phi Chính phủ.

Đối với hệ thống trợ giúp pháp lý của Nhà nước: Hệ thống này được tổ chức từ Trung ương đến địa phương và có nhiệm vụ thực hiện trợ giúp pháp lý miễn phí cho những đối tượng nhất định, những đối tượng chủ yếu được phục vụ là người nghèo. Hoạt động của hệ thống trợ giúp pháp lý 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 trợ giúp pháp lý của Nhà nước được tổ chức thành một hệ thống từ Trung ương đến cấp huyện tương ứng với hệ thống tổ chức Tòa án. Ở Trung ương là Trung tâm trợ giúp pháp lý thuộc Bộ Tư pháp, Trung tâm trợ giúp pháp lý ở cấp đặc khu, cấp tỉnh và cấp huyện. Còn ở Philippine đó là 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; các Văn phòng khu vực; Văn phòng cấp quận và các Văn phòng cấp dưới trực thuộc, ngoài ra còn có Uỷ ban Trợ giúp pháp lý về đất đai thuộc Bộ Cải cách ruộng đất. Bang Quebec - Canada thành lập hệ thống trợ giúp pháp lý bao gồm: Uỷ ban trợ giúp pháp lý; các Trung tâm trợ giúp pháp lý ở cấp vùng và các Trung tâm trợ giúp pháp lý ở địa phương (dưới cấp vùng, tương đương với cấp huyện); các Văn phòng trợ giúp pháp lý (cấp cơ sở). Còn ở Canada, Hàn Quốc, tổ chức trợ giúp pháp lý được gọi là Cục Trợ giúp pháp lý (Legal Aid Corporation). Đối với Hà Lan thì hệ thống này bao gồm Hội đồng Trợ giúp pháp lý (Legal Aid Council - chuyên đưa ra các chính sách về trợ giúp pháp lý và phê chuẩn đơn yêu cầu trợ giúp) và Uỷ ban Trợ giúp pháp lý (chuyên thực hiện trợ giúp), ở Úc là Uỷ ban Trợ giúp pháp lý (Legal Aid Commision).

Ngoài ra, ở một số nước, tồn tại song song với hệ thống trợ giúp pháp lý

của Nhà nước là các tổ chức trợ giúp pháp lý phi Chính phủ và hoạt động trợ giúp của các Luật sư tư. Ở Canada, gồm: Tổ chức Trợ giúp pháp lý cộng đồng, Hội Trợ giúp pháp lý sinh viên, Tổ chức Trợ giúp pháp lý thổ dân... (theo Điều 14 Luật Dịch vụ trợ giúp pháp lý 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 Trợ giúp pháp lý. Sau khi xem xét, nếu đồng ý cho thành lập, Cục Trợ giúp pháp lý 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 Trợ giúp pháp lý 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 Trợ giúp pháp lý thì Cục có thể ngừng cấp kinh phí hoặc giảm kinh phí hoạt động tuỳ theo từng trường hợp. Ở Phillipine các tổ chức này gồm Trung tâm pháp luật Alterlaw, Hiệp hội Luật sư là tổ chức xã hội nhưng cũng thực hiện trợ giúp pháp lý. Ở Úc có các Trung tâm pháp lý cộng đồng, Trung tâm trợ giúp pháp lý cho thổ dân...

Đối với một số nước Bắc Âu như Thuỵ Điển, Na Uy, Phần Lan thì hệ thống tổ chức trợ giúp pháp lý 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 trợ giúp pháp lý cho người nghèo [Xem thêm 45, tr. 55].

1.3.4. Về cơ chế quản lý.

Hoạt động trợ giúp pháp lý ở các nước nêu trên đều do Bộ Tư pháp quản lý. Ở Trung Quốc và Philippine, Trung tâm Trợ giúp pháp lý và Văn phòng Luật sư công là một đơn vị thuộc Bộ Tư pháp. Ở Hàn Quốc, trước năm 1987, Hiệp hội Trợ giúp pháp lý được đặt trụ sở tại Bộ Tư pháp, Chủ tịch Hiệp hội là Thứ trưởng Bộ Tư pháp, Hiệp hội bao gồm các nhân viên chuyên trách và một số nhân viên kiêm nhiệm. Năm 1987, Cục Trợ giúp pháp lý Hàn Quốc được thành lập thay thế cho Hiệp hội nói trên. Tuy Cục có trụ sở riêng tách rời khỏi Bộ Tư pháp nhưng về tổ chức và hoạt động, Cục vẫn chịu sự giám sát, quản lý của Bộ Tư pháp (Luật về trợ giúp pháp lý năm 1996). Ở Canada, trước năm 1998, hoạt động trợ giúp pháp lý do Hội Luật gia (Law Society) quản lý. Sau khi Đạo luật mới về trợ giúp pháp lý ra đời năm 1998, Cục Trợ giúp pháp lý được thành lập để thay thế các chức năng quản lý và thực hiện trợ giúp pháp lý của Hội Luật gia. Theo Điều 3 Đạo luật này thì Cục Trợ giúp pháp lý là một tổ

chức độc lập nhưng chịu trách nhiệm trước Chính phủ về hoạt động của mình. Đạo luật quy định trách nhiệm cụ thể của Bộ trưởng Tư pháp trong việc bổ nhiệm hoặc đề cử các thành viên của Ban lãnh đạo Cục Trợ giúp pháp lý, phê duyệt kế hoạch hoạt động, kế hoạch tài chính của Cục. Cục Trợ giúp pháp lý cũng có trách nhiệm gửi báo cáo hoạt động hàng năm lên Bộ trưởng Tư pháp.

1.3.5. Đối tượng được trợ giúp pháp lý.

Đối tượng được trợ giúp pháp lý 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 (Canada, Hàn Quốc, Philippine, Campuchia, Thái Lan); hoặc 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.

Ở Singapore quy định đối tượng trợ giúp pháp lý 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 (trong đó không tính giá trị tài sản là phương tiện kinh doanh, trang thiết bị đang sử dụng trong gia đình; người đã trên 60 tuổi có tiền gửi tiết kiệm dưới 30.000 $).

Ở một số nước như Đức, Úc, Thuỵ Điển ... Đối với án hình sự, đối tượng được trợ giúp miễn phí nếu Toà án tuyên án đối tượng vô tội, người bị Toà án tuyên án là phạm tội phải thanh toán toàn bộ chi phí trợ giúp pháp lý, kể cả tiền thuê Luật sư bào chữa cho đối tượng. Còn ở Anh, Thuỵ Điển quy định đối tượng là nạn nhân của tội phạm nghiêm trọng thì được miễn phí. Nhà nước sẽ trả toàn bộ các khoản chi phí trợ giúp pháp lý, còn *bên phạm tội phải thanh toán toàn bộ chi phí, kể cả chi phí cho Luật sư bào chữa 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 trợ giúp pháp lý đều phải thanh toán toàn bộ hay một phần chi phí tuỳ thuộc vào điều kiện, hoàn cảnh kinh tế của người đến xin trợ giúp. Riêng đối với Nam Úc quy định đối tượng được trợ giúp pháp lý là: người nghèo; người bị khuyết tật; người bị chịu thiệt thòi. Không trợ giúp pháp lý cho những người có đủ điều kiện thanh toán cho việc trợ giúp pháp lý. Còn pháp luật Philipine thì quy định đối tượng là người nghèo và thổ dân... Một số

nước lại xác định đối tượng trợ giúp pháp lý 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 trợ giúp pháp lý rất rộng bao gồm tất cả mọi công dân của nước mình (Thuỵ Điển; Nam Phi). Một số quốc gia cũng thừa nhận người nước ngoài cũng thuộc diện được trợ giúp pháp lý (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 trợ giúp pháp lý thì đối tượng phải chứng minh hoàn cảnh kinh tế của mình. Hoặc chứng minh rằng họ có đủ điều kiện để được hưởng trợ giúp pháp lý. Pháp luật Trung Quốc quy định một người có đủ điều kiện để được hưởng dịch vụ trợ giúp pháp lý phải đáp ứng được một trong hai điều kiện: Điều kiện chung (có nhiều lý do chứng tỏ việc giúp đỡ pháp luật là cần thiết để bảo vệ quyền và lợi ích của cá nhân; người nộp đơn không có khả năng trả chi phí dịch vụ pháp lý do tình hình tài chính khó khăn) và điều kiện đặc biệt nghĩa là họ có thể ngay lập tức được hưởng trợ giúp pháp lý theo ấn định của Toà án [63, tr. 60]. Đối với pháp luật Philippine thì để được hưởng trợ giúp pháp lý 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 người Quecbec - Canada thì lại đòi hỏi đối tượng phải đáp ứng được hai điều kiện là điều kiện về tài chính và điều kiện về loại vụ việc cụ thể. Tuy nhiên, tiêu chí xác định đối tượng nghèo của từng quốc gia không giống nhau thậm chí có sự khác nhau ngay trong một quốc gia. Nó phụ thuộc vào tình hình kinh tế, xã hội cụ thể của từng địa phương.

1.3.6. Phạm vi trợ giúp pháp lý.

Hầu hết các quốc gia đều xác định tư vấn pháp luật là một loại hình nằm trong phạm vi được trợ giúp pháp lý (Trung Quốc, Úc, Singapo, Nam Phi...). Một số quốc gia thì lại xác định đại diện, bào chữa thuộc phạm vi trợ giúp (Trung Quốc, Mỹ, Philippine, Nam Phi..). Một số quốc gia khác lại xác định việc cung cấp thông tin tài liệu pháp luật, trung gian hoà giải, trợ giúp trong hoạt động điều tra, vào trại giam (Philipine, Nêpal), trợ giúp pháp lý lưu động thuộc phạm vi trợ giúp (Philipine, Úc..). Một cách khái quát có thể thấy phạm vi trợ giúp pháp lý 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 trợ giúp pháp lý, 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 ở 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 trợ giúp đối với một số vụ việc: *Vụ việc liên quan làm mất danh dự, nhân phẩm; vụ việc về hôn nhân, làm cho vợ xa chồng hoặc chồng xa vợ; các vụ việc liên quan đến kiến nghị bầu cử...*

1.3.7. Lĩnh vực pháp luật được trợ giúp pháp lý.

Hầu hết các quốc gia có hệ thống trợ giúp pháp lý hiện nay có một điểm chung là thực hiện trợ giúp pháp lý trong tất cả các lĩnh vực pháp luật trừ một số vụ việc có liên quan đến lĩnh vực kinh doanh, thương mại bởi theo quan niệm chung, những đối tượng có tham gia quan hệ kinh doanh thương mại là những người giàu có, đủ khả năng chi trả chi phí cho các loại hình dịch vụ pháp lý có thu phí, trong khi đó bản chất của hoạt động trợ giúp pháp lý mang tính nhân đạo, dành cho một số đối tượng đặc biệt, có hoàn cảnh khó khăn.

Theo pháp luật trợ giúp pháp lý của Trung Quốc thì lĩnh vực pháp luật được trợ giúp pháp lý bao gồm: Thủ tục hình sự; các vụ việc khiếu nại về trả cấp dưỡng, cấp dưỡng nuôi con; các vấn đề pháp luật về bồi thường thiệt hại do vi phạm quyền của những người mù, câm điếc và những người tàn tật khác người dân tộc và người già cô đơn; các vấn đề pháp luật trong đó có khiếu nại liên quan đến việc trả tiền trợ cấp cho những người tàn tật hoặc gia đình họ hoặc chi trả phí tổn, công chứng và các vấn đề pháp lý khác khi cần thiết. Ở bang Quecbec - Canada, thì các lĩnh vực được trợ giúp pháp lý bao gồm: Hình sự; vụ việc được Toà án đang và sẽ thụ lý như: hôn nhân, gia đình, nghĩa vụ cấp dưỡng, các vụ việc liên quan đến người chưa thành niên, vụ việc liên quan đến trách nhiệm dân sự trong các vụ án bắt cóc trẻ em liên vùng hoặc quốc tế, vụ việc thuộc thẩm quyền của Toà án theo quy định của luật bảo vệ trẻ em, khiếu kiện tại Toà án về quyết định hành chính của Bộ, tổ chức thuộc Bộ, tổ chức thuộc Chính phủ về chương trình trợ cấp hoặc bồi thường thiệt hại theo quy định của pháp luật.

1.3.8. Người thực hiện trợ giúp pháp lý.

Nhìn chung ở các nước, hoạt động trợ giúp pháp lý chủ yếu được thực hiện bởi đội ngũ Luật sư chuyên nghiệp. Ngoài ra, một số nhóm người khác như: sinh viên, cán bộ pháp luật nhà nước, những người có kiến thức pháp luật nhất định cũng được thu hút, khuyến khích làm công tác trợ giúp pháp lý.

Đội ngũ Luật sư chuyên nghiệp thông thường là đội ngũ Luật sư hành

nghề tự do, không phải là cán bộ công chức Nhà nước (Luật sư tư) hoặc Luật sư Nhà nước (Luật sư công). Ở Hàn Quốc, pháp luật cho phép những người sau đây được thực hiện trợ giúp pháp lý: Luật sư do tổ chức trợ giúp pháp lý tuyển dụng (employed attorney) làm việc tại Cục để thực hiện các vụ việc trợ giúp pháp lý (cụ thể là các vụ đại diện, bào chữa) và Luật sư công (hay có thể gọi là Luật sư chỉ định) (public service advocotes) được Bộ trưởng Tư pháp chỉ định thực hiện trợ giúp pháp lý nhưng không phải Luật sư mà chỉ là người có am hiểu về luật. Thủ tục chỉ định Luật sư công được quy định riêng trong Đạo luật về Luật sư công. Ở Canada đội ngũ Luật sư bao gồm: Luật sư tư - là những người đang hành nghề Luật sư tư nhưng có thỏa thuận, cam kết với Cục Trợ giúp pháp lý về việc đồng ý giúp đỡ pháp lý cho đối tượng trợ giúp của Cục; Luật sư thường trực - là những Luật sư được Cục Trợ giúp pháp lý hợp đồng để thường trực tại Tòa án và giúp đỡ pháp lý cho những người phải ra Tòa mà chưa có Luật sư. Những Luật sư này có thể làm việc theo cơ chế kiêm nhiệm hoặc chuyên trách và được Cục trả thù lao theo cơ chế chung. Ở Úc thì đội ngũ Luật sư trợ giúp gồm: Thành viên của Ủy ban trợ giúp pháp lý (hay còn gọi là Luật sư trợ giúp pháp lý) có quyền thực hiện trợ giúp (tư vấn, bào chữa...) (Điều 22 của Đạo luật trợ giúp pháp lý Úc) với điều kiện họ phải có chứng chỉ hành nghề Luật sư. Các nhân viên không có chứng chỉ này chỉ được phép làm các công việc khác mang tính chất hành chính mà không được thực hiện trợ giúp pháp lý và Luật sư tư - là những người hành nghề tư bên ngoài (không phải là nhân viên Uỷ ban) nhưng được Uỷ ban trợ giúp pháp lý mời giúp đỡ pháp lý cho đối tượng trợ giúp và được Uỷ ban trả thù lao. Đội ngũ Luật sư trợ giúp gồm Luật sư công, Luật sư tư và các Luật sư thuộc các tổ chức trợ giúp pháp lý phi Chính phủ cũng thấy trong quy định của pháp luật về trợ giúp pháp lý của Philipine.

Ngoài đội ngũ Luật sư chuyên nghiệp thực hiện trợ giúp pháp lý, pháp luật một số nước còn quy định một số đối tượng khác cũng được tham gia trợ giúp pháp lý như: Uỷ viên trợ giúp pháp lý (Điều 20 Luật về trợ giúp pháp lý Hàn Quốc); người cung cấp dịch vụ, thành viên của tổ chức trợ giúp pháp lý cộng đồng, sinh viên đang theo khóa học để được gia nhập Đoàn Luật sư hoặc bất cứ khóa học pháp luật nào mà Hiệp hội Luật sư tổ chức (các Điều 14, 34, 21 Dự luật về trợ giúp pháp lý Canada); thành viên của các tổ chức trợ giúp pháp lý tình nguyện (Đạo luật trợ giúp pháp lý của Úc).

1.3.9. Về kinh phí hoạt động.

Hệ thống tổ chức trợ giúp pháp lý của Nhà nước do Nhà nước cấp kinh

phí để thực hiện hoạt động trợ giúp pháp lý. Nguồn kinh phí này do Quỹ trợ giúp pháp lý của Nhà nước chi trả cho các hoạt động trợ giúp pháp lý. Quỹ này hình thành từ các nguồn khác nhau như: ngân sách do Chính phủ cấp (Canađa, Úc, Hàn Quốc, Philippine); tiền, hiện vật do các cá nhân, tổ chức tài trợ (Canađa, Hàn Quốc, Trung Quốc); lợi nhuận do đầu tư (Úc, Hàn Quốc); thu nhập vốn vay, từ các dịch vụ khác (Hàn Quốc); đóng góp một phần chi phí của các đối tượng trợ giúp (Úc). Đối với các tổ chức trợ giúp pháp lý phi Chính phủ, do thực hiện hoạt động trợ giúp pháp lý mang tính nhân đạo, xuất phát từ lòng tự thiện của các Luật sư và những nhà hảo tâm khác, do đó nguồn kinh phí hoạt động phần lớn tự trang trải, hoặc được sự giúp đỡ một phần từ phía Nhà nước.

Nghiên cứu những đặc điểm, những ưu, khuyết điểm của các mô hình trợ giúp pháp lý trên thế giới, Báo cáo phúc trình cho rằng, mô hình trợ giúp pháp lý hỗn hợp rất phù hợp với điều kiện thực tiễn của Việt Nam. Điều đó cũng phù hợp với chủ trương xã hội hoá các hoạt động luật sư, tư vấn pháp luật mà Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá VIII đã đề ra. Với phương châm cơ bản là *"Nhà nước và nhân dân cùng làm"*, trong hoạt động trợ giúp pháp lý, Nhà nước có vai trò nòng cốt thể hiện ở việc thành lập các tổ chức trợ giúp pháp lý, cấp kinh phí hoạt động, điều tiết hoạt động chuyên môn. Còn trong việc thực hiện các vụ việc trợ giúp pháp lý cụ thể thì ngoài các Luật sư thuộc biên chế Nhà nước hoặc cộng tác viên, các tổ chức trợ giúp pháp lý phải dựa vào đội ngũ cộng tác viên là Luật sư hành nghề tự do. Vấn đề là ở chỗ cần phải quy định rõ ràng, cụ thể nghĩa vụ, trách nhiệm của Luật sư trong việc thực hiện trợ giúp pháp lý cho người nghèo và đối tượng chính sách như một trách nhiệm đối với cộng đồng chứ không đơn giản là sự tự nguyện hay lòng từ thiện. Đồng thời cần làm rõ cơ chế phối hợp giữa Luật sư, các Văn phòng Luật sư hoặc Đoàn Luật sư với các tổ chức trợ giúp pháp lý của nhà nước trong việc thực hiện trợ giúp pháp lý. Nếu không sẽ rất khó bảo đảm tính kịp thời, thống nhất, cũng như chất lượng, hiệu quả của hoạt động này.

Chương 2
HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VỀ TRỢ GIÚP PHÁP LÝ VÀ THỰC TIỄN ÁP DỤNG Ở VIỆT NAM

2.1. Hệ thống pháp luật về trợ giúp pháp lý - quá trình hình thành và phát triển.

Từ năm 1945 đến nay, hệ thống pháp luật về trợ giúp pháp lý của nước ta đã trải qua các bước phát triển khác nhau phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã hội và đáp ứng các yêu cầu của thực tiễn cách mạng đặt ra trong từng giai đoạn lịch sử của đất nước. Để có cơ sở lý luận và thực tiễn cho việc xây dựng Pháp lệnh trợ giúp pháp lý, chúng ta xem xét quá trình hình thành và phát triển của hệ thống pháp luật về trợ giúp pháp lý.

2.1.1. Giai đoạn từ năm 1945 đến trước năm 1996.

Ngay sau khi thành lập nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà (2/9/1945), cùng với việc kháng chiến chống Pháp, Nhà nước ta đã chú trọng đến việc xây dựng hệ thống pháp luật để nhằm quản lý, duy trì trật tự xã hội, bảo vệ thành quả của cuộc cách mạng cũng như bảo vệ chính quyền nhân dân còn non trẻ. Cùng với việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật, Nhà nước ta đã có những chính sách thể hiện sự quan tâm đối với các tầng lớp người nghèo như các phong trào "*nhường cơm, xẻ áo*", "*hũ gạo tiết kiệm*". Bên cạnh đó, các thể chế pháp luật "*mang tính trợ giúp pháp lý*" đã mặc nhiên được thực hiện. Vì vậy, cho đến trước năm 1986, ở nước ta chưa có một văn bản pháp luật chính thức nào ghi nhận chế định pháp luật về trợ giúp pháp lý. Tuy nhiên, đã có những hoạt động mà xét về bản chất là việc giúp đỡ pháp lý miễn phí cho nhân dân. Các hoạt động này thường gắn liền với hoạt động của Tòa án, Luật sư, Bào chữa viên nhân dân, do đội ngũ Luật sư, Bào chữa viên nhân dân và một số đối tượng khác thực hiện. Sắc lệnh số 69-SL ngày 18 tháng 6 năm 1949 của Chủ tịch nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa (được Sắc lệnh số 144 ngày 22 tháng 12 năm 1949 sửa đổi) đã cho phép bị can có thể nhờ một công dân không phải là Luật sư bào chữa cho mình. Công dân do bị can đã lựa chọn để bênh vực mình phải được ông Chánh án thừa nhận (Điều 1). Nếu bị can không có ai bênh vực, ông Chánh án có thể, tự mình hay theo lời yêu cầu của bị can, cử một người ra bào chữa cho bị can (Điều 2). Người đứng ra bênh vực không được nhận tiền thù lao của bị can hay của thân nhân bị can. Để cụ thể hóa Sắc lệnh số 69-SL, ngày 12/01/1950, Bộ Tư pháp đã ban hành Nghị định số 01/NĐ-VY ấn định điều kiện để làm Bào chữa viên nhân dân và phụ cấp của

Bào chữa viên nhân dân. Tiếp đến Bộ Tư pháp có Thông tư số 101/HCTP ngày 29/8/1957 quy định cụ thể về việc tổ chức Bào chữa viên nhân dân. Trong Thông tư 101/HCTP nêu rõ *"Trong lúc chưa có sự sửa đổi gì về chế định bào chữa viên nhân dân của ta thì vẫn phải thi hành các Sắc lệnh 69 ngày 18/6/1949 và Nghị định số 01/NĐ-VY ngày 12/1/1950 tổ chức bào chữa viên nhân dân"*.

Hiến pháp năm 1959 đã thiết lập hệ thống Tòa án và Viện kiểm sát, Bộ Tư pháp không còn tồn tại. Công tác hành chính tư pháp được giao cho Tòa án tối cao đảm nhiệm, trong đó có công tác bào chữa, tư vấn pháp luật. Năm 1963 Văn phòng Luật sư thí điểm được thành lập lấy tên là Văn phòng luật sư Hà Nội trong đó có nhiệm vụ *"giải đáp pháp luật cho nhân dân và cán bộ; làm giúp cho đương sự những đơn từ và các văn kiện pháp luật như hợp đồng, khế ước..v...v.."*. Lúc đầu, Văn phòng Luật sư nhận bào chữa những vụ án do Tòa án yêu cầu. Năm 1972 Ủy ban pháp chế của Chính phủ được thành lập. Ngày 22 tháng 11 năm 1981 Hội đồng Bộ trưởng ban hành Nghị định số 143-HĐBT quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ Tư pháp. Theo văn bản trên, Bộ Tư pháp có nhiệm vụ quản lý hoạt động hành chính tư pháp trong đó có nhiệm vụ quản lý công tác Luật sư, tư vấn pháp luật.

Như vậy, mặc dù giai đoạn này chưa có một văn bản pháp luật quy định cụ thể về đối tượng, hình thức, phạm vi, phương thức trợ giúp pháp lý miễn phí cho người nghèo và đối tượng chính sách, nhưng xem xét cơ sở pháp lý và việc giúp đỡ pháp lý của các cơ quan, tổ chức mang tính trợ giúp pháp lý trong giai đoạn này chúng ta thấy có một số đặc điểm như sau:

Thứ nhất, pháp luật về trợ giúp pháp lý ở giai đoạn này chưa có tính hệ thống, các hoạt động mang tính trợ giúp pháp lý do các Luật sư, Bào chữa viên thực hiện chủ yếu là bào chữa cho bị cáo trong các vụ án hình sự theo chỉ định của Toà án. Còn trong các lĩnh vực như hành chính, lao động, việc làm và một số lĩnh vực pháp luật khác ít được đề cập đến. Trong thời kỳ này, chưa có hệ thống cơ quan trợ giúp pháp lý chuyên trách thực hiện trợ giúp pháp lý cho người nghèo và đối tượng chính sách, vì vậy hiệu quả hoạt động trợ giúp pháp lý ở giai đoạn này chưa cao.

Thứ hai, hoạt động giúp đỡ pháp lý của Luật sư, Bào chữa viên nhân dân trong thời kỳ này mang tính chất bao cấp của Nhà nước mà không phải là hoạt động nghề nghiệp. Toà án chỉ định Luật sư thực hiện bào chữa trong các vụ án hình sự và trả tiền thù lao cho Luật sư; Bào chữa viên thực hiện công việc bào chữa và hưởng phụ cấp Bào chữa viên; các tổ chức đoàn thể nhân dân

cử người ra bênh vực giúp đỡ cho những đoàn viên của mình bị truy tố trước Toà án hoặc trong các vụ kiện.

Thứ ba, hoạt động giúp đỡ pháp lý cho nhân dân được điều chỉnh trong các văn bản pháp luật khác nhau, chưa có văn bản pháp luật nào chính thức ghi nhận hoạt động trợ giúp pháp lý. Tuy nhiên, những hoạt động mang tính trợ giúp pháp lý đã tồn tại và từng bước phát triển, thể hiện qua nhiều hình thức khác nhau trong từng giai đoạn lịch sử nhất định, như: Văn phòng hoặc Trung tâm tư vấn pháp luật của các tổ chức chính trị - xã hội: Văn phòng Tư vấn pháp luật của Liên đoàn lao động Việt Nam; Văn phòng Tư vấn pháp luật của Trung ương Hội Liên hiệp phụ nữ; Văn phòng Tư vấn pháp luật của Uỷ ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam .v.v... Đoàn Luật sư được tổ chức trong Toà án nhân dân hoặc là Đoàn bào chữa viên nhân dân do Uỷ ban pháp chế (sau này là Bộ Tư pháp) quản lý, với các Luật sư hưởng lương Nhà nước để giúp đỡ công dân và tổ chức về mặt pháp lý. Các Đoàn bào chữa viên thực hiện các công việc bào chữa cho đương sự mà không thu thù lao.

Thứ tư, các văn bản pháp luật mang tính chất trợ giúp pháp lý trong giai đoạn này có giá trị bắt buộc đối với mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân và được bảo đảm thực hiện bằng cưỡng chế Nhà nước. Tuy nhiên, do chưa có một hệ thống pháp luật thống nhất điều chỉnh hoạt động trợ giúp pháp lý theo đúng nghĩa của nó nên tính quy phạm của các văn bản pháp luật giai đoạn này chưa khẳng định vị trí pháp lý của trợ giúp pháp lý trong hệ thống pháp luật nói chung.

Chính từ những đặc điểm nêu trên của pháp luật về trợ giúp pháp lý cho nên hoạt động trợ giúp pháp lý của các cơ quan Nhà nước chỉ mang tính chất như một hoạt động công vụ. Hoạt động trợ giúp pháp lý của Hội Luật gia, các Đoàn Luật sư chưa phải là hoạt động trợ giúp pháp lý chính thức của các Luật sư, chưa có cơ chế bảo đảm nên chỉ mang tính chất trợ giúp để phục vụ nhiệm vụ chính trị - xã hội hoặc mang tính tự nguyện, từ thiện và nhân đạo.

Như vậy, có thể thấy ngay những năm đầu tiên, Nhà nước ta đã rất quan tâm tới hoạt động giúp đỡ pháp luật cho nhân dân. Các hoạt động này nằm chung trong cơ chế bao cấp của Nhà nước. Ngân sách Nhà nước chi trả mọi chi phí cho hoạt động tư vấn, đại diện, bào chữa trong các vụ án hình sự, dân sự... mà các đương sự hầu như không phải bỏ ra một khoản chi nào (kể cả chi phí cho Luật sư). Ngoài ra, các tổ chức chính trị xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp, thậm chí các cơ quan, tổ chức Nhà nước trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ của mình cũng có những đóng góp nhất định như: thực hiện các hoạt động tư vấn, đại diện cho đương sự, bảo vệ quyền lợi ích hợp pháp của đương

sự là thành viên của tổ chức mình mà không thu phí. Trong cơ chế đó, hoạt động trợ giúp pháp lý hoàn toàn đồng nhất với việc *"bao cấp pháp lý"*.

Từ khi thực hiện đường lối đổi mới, xoá bỏ cơ chế tập trung, bao cấp, phát triển kinh tế thị trường, hoạt động Luật sư, tư vấn pháp luật được coi là một hoạt động nghề nghiệp. Pháp lệnh tổ chức Luật sư năm 1987 và Nghị định số 15/HĐBT ngày 21 tháng 2 năm 1989 của Hội đồng Bộ trưởng ban hành quy chế Đoàn Luật sư đã xác định một số vụ việc Luật sư thực hiện giúp đỡ cho đối tượng mà không được thu phí như: bào chữa cho bị can, bị cáo theo chỉ định của các cơ quan tiến hành tố tụng (trường hợp này Luật sư được nhận thù lao do Tòa án chỉ định thanh toán). Quy chế cũng xác định rõ các đối tượng được miễn trả thù lao khi nhờ Luật sư giúp đỡ pháp lý đó là: nguyên đơn ở các Tòa án trong các vụ việc đòi tiền cấp dưỡng nuôi con, đòi bồi thường thiệt hại do tai nạn lao động, bồi thường thiệt hại do tai nạn làm chết người trụ cột của gia đình, khiếu nại về việc bầu cử Hội đồng nhân dân theo quy định của Luật Bầu cử Hội đồng nhân dân; thương binh nặng (loại 1, 2/4); đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp khi nhờ Luật sư giải thích pháp luật để giải thích, hướng dẫn cho cử tri; thành viên của các tổ hòa giải khi nhờ Luật sư giải thích pháp luật về những vấn đề có liên quan đến hoạt động xã hội của họ; ngoài ra với những công dân có hoàn cảnh kinh tế khó khăn hoặc các trường hợp đặc biệt khác nếu có đơn yêu cầu thì Ban chủ nhiệm Đoàn Luật sư có thể xét miễn hoặc giảm thù lao cho họ. Hoạt động giúp đỡ pháp luật, trong đó có việc giúp đỡ pháp luật miễn phí còn được đề cập tại Thông tư số 1119/QLTPPL năm 1987 và Công văn số 870 năm 1989 của Bộ Tư pháp. Các văn bản nêu trên đã đề cập đến *"dịch vụ pháp lý"* và cho phép các Hội Luật gia và các Đoàn Luật sư được mở Văn phòng tư vấn pháp luật nhằm giúp đỡ pháp luật cho các đối tượng, trong đó có một số vụ việc giúp đỡ miễn phí.

Nhìn chung, các văn bản đó đã phát huy tác dụng nhất định. Tuy nhiên, trong quá trình đổi mới toàn diện đất nước, các hình thức giúp đỡ pháp lý nêu trên đã bộc lộ những hạn chế nhất định. Phạm vi các đối tượng được giúp đỡ pháp lý rất hẹp, người nghèo và các đối tượng chính sách, đồng bào dân tộc thiểu số không có điều kiện để đến với các loại hình này. Vì vậy, trong nhiều trường hợp quyền lợi của các đối tượng đó không được bảo vệ đầy đủ.

2.1.2. Giai đoạn từ năm 1997 đến nay.

Tiếp tục thực hiện đường lối đổi mới toàn diện đất nước được đề ra tại Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VI; thực hiện Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội năm 1991 của Đảng, đất nước ta đã

chuyển sang một giai đoạn cách mạng mới, giai đoạn quá độ lên chủ nghĩa xã hội. Để phù hợp với công cuộc đổi mới, ngày 31/5/1995 Văn phòng Trung ương Đảng ra Thông báo số 485/ CV-VPTW, trong đó chủ trương "*cần nghiên cứu lập hệ thống dịch vụ tư vấn pháp luật không lấy tiền để hướng dẫn nhân dân sống và làm việc theo pháp luật*"; ngày 18/6/1997, Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành Trung ương Đảng (khoá VIII), đã chỉ rõ "*tổ chức hình thức tư vấn pháp luật cho các cơ quan, tổ chức và nhân dân, tạo điều kiện cho người nghèo được hưởng dịch vụ tư vấn pháp luật miễn phí*" [10].

Thể chế hoá chủ trương của Đảng, trên cơ sở thực hiện thí điểm hoạt động trợ giúp pháp lý tại một số tỉnh, ngày 6/9/1997 Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 734/TTg về thành lập tổ chức trợ giúp pháp lý cho người nghèo và đối tượng chính sách. Đây là văn bản pháp lý quan trọng, là căn cứ pháp lý cho sự ra đời, phát triển của hệ thống tổ chức trợ giúp pháp lý của Nhà nước. Theo Quyết định này, các tổ chức trợ giúp pháp lý đã được thành lập từ Trung ương đến địa phương, bao gồm Cục Trợ giúp pháp lý thuộc Bộ Tư pháp và các Trung tâm trợ giúp pháp lý thuộc Sở Tư pháp đồng thời quy định rõ vị trí pháp lý, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các tổ chức trợ giúp pháp lý.

Để có cơ sở pháp lý hướng dẫn việc xây dựng, kiện toàn tổ chức và triển khai hoạt động, thi hành Quyết định số 734/QĐ-TTg ngày 06/09/1997 của Thủ tướng Chính phủ, ngày 24/10/1997 Bộ trưởng Bộ Tư pháp ban hành Quyết định số 752/QĐ-TCCB thành lập Cục Trợ giúp pháp lý. Ngày 3/6/1998 Bộ trưởng Bộ Tư pháp ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động của Cục Trợ giúp pháp lý kèm theo Quyết định số 458/1998/QĐ-BTP. Các văn bản này đã quy định vị trí pháp lý, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Cục Trợ giúp pháp lý.

Cụ thể hóa Điều 6 Quyết định 734/QĐ-TTg, ngày 14/1/1998 Liên Bộ Tư pháp, Tài chính, Tổ chức cán bộ Chính phủ (nay là Bộ Nội vụ); Lao động thương binh xã hội đã phối hợp ban hành Thông tư liên tịch số 52/TTLT/TP-TC-TCCP-LĐTBXH hướng dẫn thi hành Quyết định số 734/TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc thành lập tổ chức trợ giúp pháp lý cho người nghèo và đối tượng chính sách. Thông tư liên tịch xác định rõ diện đối tượng được hưởng trợ giúp pháp lý miễn phí; phạm vi, phương thức trợ giúp pháp lý; kinh phí hoạt động của các tổ chức trợ giúp pháp lý. Điều đáng lưu ý là Thông tư đã phân định thẩm quyền thực hiện trợ giúp pháp lý, xác định rõ các vụ việc trợ giúp pháp lý do Cục Trợ giúp pháp lý trực tiếp thực hiện và quy định cụ thể chức năng, nhiệm vụ, tổ chức, biên chế của tổ chức trợ giúp pháp lý ở địa phương, đồng thời quy định cụ thể các chức danh quản lý trong các tổ chức trợ

giúp pháp lý của Nhà nước và người thực hiện trợ giúp pháp lý. Cũng tại văn bản pháp luật này, lần đầu tiên tổ chức trợ giúp pháp lý thuộc Sở Tư pháp có tên gọi chính thức là Trung tâm trợ giúp pháp lý của Nhà nước kèm theo tên tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

Nhằm xây dựng, phát triển đội ngũ cộng tác viên rộng khắp trong cả nước đáp ứng nhu cầu trợ giúp pháp lý ngày càng tăng của nhân dân, ngày 3/6/1998 Bộ trưởng Bộ Tư pháp ban hành Quy chế cộng tác viên của tổ chức trợ giúp pháp lý kèm theo Quyết định số 459/1998/QĐ-Bộ Tư pháp (được sửa đổi, bổ sung theo Quyết định số 358/2003/QĐ-BTP ngày 15 tháng 8 năm 2003 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp). Quyết định xác định rõ mục đích, đối tượng, nguyên tắc hoạt động, tiêu chuẩn, thủ tục công nhận và cấp thẻ, quyền và nghĩa vụ của cộng tác viên, các hình thức cộng tác, khen thưởng, xử lý vi phạm đối với các cộng tác viên khi tham gia hoạt động trợ giúp pháp lý. Để hướng dẫn cụ thể chế độ bồi dưỡng đối với cộng tác viên thực hiện trợ giúp pháp lý, thi hành Điều 5 Quyết định 734/QĐ-TTg, ngày 30/3/1998 Liên Bộ Tư pháp - Tài chính - Tổ chức cán bộ Chính phủ đã ban hành Thông tư liên tịch số 187/TTLT/TP-TC-TCCP (được sửa đổi, bổ sung theo Thông tư liên tịch số 21/TTLT/TP-TC-NV ngày 26/12/2002 của Liên Bộ Tư pháp - Tài chính - Nội vụ hướng dẫn chế độ bồi dưỡng đối với cộng tác viên thực hiện trợ giúp pháp lý). Thông tư xác định rõ mục đích và ý nghĩa của hoạt động trợ giúp pháp lý; đối tượng áp dụng và mức bồi dưỡng cho các cộng tác viên khi họ thực hiện tư vấn pháp luật, tham gia đại diện, bào chữa trước Tòa án.

Triển khai thực hiện các văn bản pháp lý nêu trên, nhằm mở rộng phạm vi hoạt động của các tổ chức trợ giúp pháp lý, đồng thời đáp ứng yêu cầu cần được giúp đỡ pháp luật ngày càng tăng của nhân dân, thực hiện tăng cường kiện toàn tổ chức, hướng dẫn hoạt động chuyên môn, Bộ trưởng Bộ Tư pháp đã ban hành rất nhiều văn bản pháp luật quy định cụ thể về tổ chức và hoạt động trợ giúp pháp lý như: Quyết định số 874/1998/QĐ-BTP ngày 27/11/1998 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp về việc thành lập Chi nhánh của Cục Trợ giúp pháp lý tại Bộ phận thường trực phía Nam; Thông tư số 07/1998/TT-BTP ngày 05/12/1998 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp hướng dẫn về công tác quản lý và thực hiện trợ giúp pháp lý; Quyết định số 224/1999/QĐ-BTP ngày 5/8/1999 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp ban hành quy chế mẫu về tổ chức và hoạt động của Trung tâm trợ giúp pháp lý của Nhà nước tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

Tiếp tục đẩy mạnh và nâng cao hiệu quả công tác trợ giúp pháp lý, ngày 01/3/2000 Thủ tướng Chính phủ ban hành Chỉ thị số 05/2000/CT-TTg về việc

tăng cường công tác trợ giúp pháp lý. Chỉ thị ra đời đã xác định vị trí của công tác trợ giúp pháp lý trong tổng thể chính sách thực hiện dân chủ ở cơ sở; nâng cao trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức khi nhận được kiến nghị của các tổ chức trợ giúp pháp lý; kiện toàn tổ chức của các tổ chức trợ giúp pháp lý, tạo cơ sở pháp lý cho việc phối hợp giữa các cơ quan, ban ngành, tổ chức hữu quan trong việc bảo đảm điều kiện thực hiện hoạt động trợ giúp pháp lý; mở rộng và nâng cao chất lượng hoạt động này xuống tận cơ sở để người nghèo và đối tượng chính sách vùng sâu, vùng xa đều được trợ giúp pháp lý. Triển khai thực hiện Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường công tác trợ giúp pháp lý; trên cơ sở nhu cầu trợ giúp pháp lý của các đối tượng đặc thù, Bộ trưởng Bộ Tư pháp đã ban hành Quyết định số 255/2002/QĐ-BTP ngày 10/7/2002 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp về việc thành lập Chi nhánh của Cục Trợ giúp pháp lý tại Hòa Bình. Để nâng cao hiệu quả trợ giúp pháp lý của Cục Trợ giúp pháp lý, ngày 10/7/2002 Bộ trưởng Bộ Tư pháp ký Quyết định số 256/2002/QĐ-BTP về việc đổi tên Phòng trợ giúp pháp lý thành Trung tâm trợ giúp pháp lý của Cục Trợ giúp pháp lý, Bộ Tư pháp.

Để huy động, tiếp nhận các nguồn tài chính đóng góp của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước, bổ sung thêm nguồn tài chính hỗ trợ cho hoạt động trợ giúp pháp lý trên toàn quốc, ngày 10/7/2002 Bộ trưởng Bộ Tư pháp ký Quyết định số 257/2002/QĐ-BTP thành lập Quỹ Trợ giúp pháp lý Việt Nam trực thuộc Cục Trợ giúp pháp lý và Quyết định số 258/2002/QĐ-BTP về việc ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động Quỹ Trợ giúp pháp lý Việt Nam trực thuộc Cục Trợ giúp pháp lý. Như vậy, Quỹ trợ giúp pháp lý được thành lập nhằm hỗ trợ tài chính cho hoạt động trợ giúp pháp lý miễn phí cho người nghèo, người được hưởng chính sách ưu đãi trong phạm vi cả nước.

Tiếp tục khuyến khích, huy động đội ngũ Luật sư tham gia vào công tác trợ giúp pháp lý, Điều 6 Pháp lệnh Luật sư năm 2001 quy định: Nhà nước và xã hội khuyến khích các Luật sư và các tổ chức hành nghề Luật sư tham gia hoạt động trợ giúp pháp lý miễn phí cho người nghèo và người được hưởng chính sách ưu đãi theo quy định của pháp luật. Cụ thể hóa quy định này, ngày 5 tháng 8 năm 2002 Bộ trưởng Bộ Tư pháp ban hành bản Quy tắc mẫu về đạo đức hành nghề Luật sư kèm theo Quyết định số 356b/2002/QĐ-BTP, trong đó xác định rõ việc thực hiện trợ giúp pháp lý là nghĩa vụ cao cả của các Luật sư, khi thực hiện trợ giúp pháp lý, Luật sư phải tận tâm, tích cực thực hiện như đối với các vụ việc có thù lao. Bản Quy tắc khẳng định, nghĩa vụ thực hiện trợ giúp pháp lý là một trong những quy tắc đạo đức nghề nghiệp mà Luật sư phải tuân thủ trong quá trình hành nghề của mình (Quy tắc 4).

Nhằm tạo cơ sở pháp lý cho việc phát triển, mở rộng loại hình tư vấn pháp luật của các tổ chức xã hội, tăng cường giúp đỡ pháp lý cho các thành viên của tổ chức mình, cho người nghèo, người được hưởng chính sách ưu đãi, đáp ứng nhu cầu tư vấn pháp luật ngày càng tăng của đông đảo các tầng lớp nhân dân trong xã hội, ngày 11 tháng 6 năm 2002, Chính phủ đã ban hành Nghị định 65/2003/NĐ-CP về tổ chức và hoạt động tư vấn pháp luật. Nghị định xác định rõ diện đối tượng được tư vấn pháp luật miễn phí bao gồm: thành viên của tổ chức chủ quản; người nghèo, đối tượng chính sách được hưởng trợ giúp pháp lý miễn phí theo quy định của pháp luật (Điều 9).

Trước yêu cầu của thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, thực hiện cải cách hành chính, cải cách tư pháp, xây dựng Nhà nước pháp quyền, nhằm tăng cường một bước hiệu quả quản lý nhà nước đối với công tác tư pháp nói chung và trợ giúp pháp lý nói riêng, ngày 6/6/2003, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 62/2003/NĐ-CP quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Tư pháp. Theo Nghị định trên, Bộ Tư pháp có nhiệm vụ thống nhất quản lý và thực hiện trợ giúp pháp lý cho người nghèo, đối tượng chính sách và các đối tượng khác theo quy định của pháp luật; quản lý, sử dụng Quỹ trợ giúp pháp lý ở Trung ương và hướng dẫn việc sử dụng các nguồn tài trợ trợ giúp pháp lý ở địa phương. Cục Trợ giúp pháp lý giúp Bộ trưởng Bộ Tư pháp thực hiện các nhiệm vụ quyền hạn này. Đây là văn bản pháp lý quan trọng, tiếp tục khẳng định vị trí, vai trò của tổ chức trợ giúp pháp lý trong hệ thống tổ chức ngành Tư pháp và là một trong những nhiệm vụ quan trọng của công tác tư pháp trong giai đoạn mới.

Cùng với hệ thống văn bản pháp luật về trợ giúp pháp lý do các cơ quan nhà nước Trung ương ban hành, tại địa phương, Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh cũng ban hành các Quyết định thành lập các Trung tâm trợ giúp pháp lý thuộc Sở Tư pháp và quy chế tổ chức và hoạt động của các Trung tâm trợ giúp pháp lý. Một số địa phương đã ban hành Chỉ thị nhằm tăng cường hoạt động trợ giúp pháp lý, đẩy mạnh hoạt động trợ giúp pháp lý xuống tận cơ sở.

Việc ban hành các văn bản nêu trên không chỉ điều chỉnh toàn diện về tổ chức và hoạt động trợ giúp pháp lý trên toàn quốc bao gồm hoạt động trợ giúp pháp lý của các tổ chức trợ giúp pháp lý của Nhà nước và sự tham gia hoạt động trợ giúp pháp lý của các tổ chức tư vấn pháp luật thuộc các tổ chức chính trị xã hội, xã hội nghề nghiệp, mà còn tạo cơ sở pháp lý cho việc tiếp tục triển khai thực hiện hoạt động trợ giúp pháp lý, tăng cường hoạt động trợ giúp pháp lý xuống tận cơ sở, đáp ứng kịp thời nhu cầu cần được giúp đỡ pháp luật của

mọi tầng lớp nhân dân, đặc biệt là người nghèo và đối tượng chính sách.

Nghiên cứu nội dung các văn bản quy phạm pháp luật về trợ giúp pháp lý và thực tiễn áp dụng thời gian qua có thể rút ra một số đặc điểm của hệ thống pháp luật về trợ giúp pháp lý giai đoạn này như sau:

Thứ nhất, pháp luật về trợ giúp pháp lý được ban hành bao gồm Nghị định của Chính phủ; Quyết định, Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ; các Thông tư liên tịch; các Quyết định, Thông tư của Bộ trưởng Bộ Tư pháp và các văn bản của chính quyền địa phương. Các văn bản đó đã trở thành một hệ thống pháp luật điều chỉnh về tổ chức và hoạt động của các tổ chức trợ giúp pháp lý. Hàng loạt các chế định pháp luật về trợ giúp pháp lý ra đời như: chế định pháp luật về đối tượng được hưởng trợ giúp pháp lý; hình thức trợ giúp pháp lý, các lĩnh vực pháp luật trợ giúp pháp lý, phương thức trợ giúp pháp lý, phạm vi trợ giúp pháp lý, người thực hiện trợ giúp pháp lý; quy tắc đạo đức nghề nghiệp của người thực hiện trợ giúp pháp lý... Với những chế định đó đã tạo điều kiện thuận lợi cho tổ chức trợ giúp pháp lý thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình và giúp đỡ đối tượng có hiệu quả, thiết thực góp phần vào việc xoá mù về pháp luật đang được Đảng và Nhà nước quan tâm.

Thứ hai, hệ thống pháp luật về trợ giúp pháp lý đã tạo môi trường pháp lý để hình thành hệ thống cơ quan quản lý nhà nước và cơ quan chuyên trách thực hiện các hoạt động nghiệp vụ trợ giúp pháp lý. Theo đó, Bộ Tư pháp giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về trợ giúp pháp lý trong toàn quốc, Cục Trợ giúp pháp lý có nhiệm vụ giúp Bộ trưởng Bộ Tư pháp thực hiện nhiệm vụ này. Ở các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh thống nhất quản lý nhà nước về công tác trợ giúp pháp lý ở địa phương, Trung tâm trợ giúp pháp lý trực thuộc Sở Tư pháp và các tổ chức trợ giúp pháp lý khác ở cơ sở có nhiệm vụ trực tiếp thực hiện trợ giúp pháp lý theo quy định của pháp luật.

Thứ ba, hệ thống pháp luật về trợ giúp pháp lý đã tạo cơ sở pháp lý cho sự tham gia vào hoạt động trợ giúp pháp lý của các tổ chức chính trị xã hội và huy động một số Luật sư tham gia thực hiện trợ giúp pháp lý tình nguyện.

Nghiên cứu quá trình hình thành và phát triển của hệ thống pháp luật về trợ giúp pháp lý cho thấy, hệ thống pháp luật về trợ giúp pháp lý hình thành trong một thời gian dài, từng bước đáp ứng yêu cầu của thực tiễn cách mạng Việt Nam. Ở mỗi thời điểm, pháp luật về trợ giúp pháp lý lại có những đặc thù riêng, phụ thuộc vào điều kiện kinh tế, chính trị, văn hoá xã hội, gắn với những nhiệm vụ chính trị của đất nước. Qua từng giai đoạn cách mạng, hệ thống pháp

luật về trợ giúp pháp lý được hình thành, phát triển và từng bước được hoàn thiện, thể hiện bản chất tiến bộ của một nền pháp luật vì nhân dân, dân chủ và tiến bộ, đóng góp quan trọng vào việc giữ vững ổn định chính trị, bảo đảm trật tự an toàn xã hội, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của nhân dân, thực hiện dân chủ, góp phần quan trọng vào việc đổi mới đất nước, tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa.

2. 2. Thực tiễn áp dụng pháp luật về trợ giúp pháp lý.

2.2.1. Thực trạng hệ thống tổ chức và chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của tổ chức trợ giúp pháp lý.

Theo Quyết định số 734/TTg của Thủ tướng Chính phủ và các văn bản hướng dẫn thi hành, hệ thống tổ chức trợ giúp pháp lý ở Việt Nam hiện nay bao gồm: ở Trung ương có Cục Trợ giúp pháp lý (TGPL) thuộc Bộ Tư pháp; ở các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có Trung tâm TGPL thuộc Sở Tư pháp. Ở cấp huyện và cấp xã có Chi nhánh hoặc Tổ trợ giúp pháp lý.

2.2.1.1. Cục Trợ giúp pháp lý.

a. Vị trí pháp lý và chức năng của Cục Trợ giúp pháp lý.

Ví trí pháp lý của mỗi cơ quan nhà nước nói lên tầm quan trọng, phạm vi tổ chức và hoạt động của cơ quan đó, những đặc điểm này để phân biệt cơ quan này với cơ quan khác. Còn chức năng của mỗi cơ quan nhà nước là những mặt hoạt động chủ yếu của riêng cơ quan đó, nhằm góp phần thực hiện những chức năng và nhiệm vụ chung của Nhà nước.

Cục Trợ giúp pháp lý là đơn vị thuộc Bộ Tư pháp, có tư cách pháp nhân, có con dấu, kinh phí hoạt động do ngân sách Nhà nước cấp, có tài khoản tại kho bạc Nhà nước, trụ sở tại thành phố Hà Nội. Là cơ quan Nhà nước, Cục có chức năng giúp Bộ trưởng Bộ Tư pháp quản lý nhà nước về tổ chức và hoạt động TGPL miễn phí cho người nghèo và đối tượng chính sách trong phạm vi toàn quốc; trực tiếp thực hiện hoạt động sự nghiệp TGPL khi cần thiết và tham gia phổ biến, giáo dục pháp luật cho người nghèo, đối tượng chính sách và các đối tượng khác theo quy định của pháp luật.

b. Tổ chức bộ máy của Cục Trợ giúp pháp lý.

Theo Quy chế tổ chức và hoạt động của Cục Trợ giúp pháp lý ban hành kèm theo Quyết định số 458/1998/QĐ-BTP, Quyết định số 255/2002/QĐ-BTP về việc thành lập Chi nhánh của Cục tại Hòa Bình, Quyết định số 256/2002/QĐ-BTP về việc thành lập Trung tâm TGPL (chuyển đổi Phòng

TGPL thuộc Cục), Quyết định số 257/2002/QĐ-BTP về việc thành lập Quỹ và ban hành Quy chế Quỹ TGPL trực thuộc Cục, tổ chức bộ máy của Cục gồm có Cục trưởng, các Phó Cục trưởng và các đơn vị chức năng sau đây: Phòng Hành chính - Tổng hợp; Phòng Quản lý và Bồi dưỡng nghiệp vụ; Phòng Kế toán; Trung tâm Trợ giúp pháp lý; Văn phòng Trợ giúp pháp lý cho phụ nữ; Quỹ Trợ giúp pháp lý; Đặc san Trợ giúp pháp lý; Chi nhánh của Cục Trợ giúp pháp lý tại Thành phố Hồ Chí Minh; Chi nhánh của Cục Trợ giúp pháp lý tại tỉnh Hoà Bình.

Hiện nay, số cán bộ biên chế chính thức của Cục là 18, 04 cán bộ hợp đồng dài hạn và 13 cán bộ hợp đồng theo vụ việc. Trong đó có 01 Cục trưởng, 02 Phó Cục trưởng, 01 Trưởng phòng, 2 Trưởng Chi nhánh, 18 chuyên viên trợ giúp pháp lý và các chức danh phục vụ khác. Xét về trình độ chuyên môn, có 01 Tiến sỹ Luật học, 02 Thạc Sỹ Luật học, 01 đang theo học Nghiên cứu sinh; 04 đang theo học cao học và 25 Cử nhân Luật.

c. Nhiệm vụ, quyền hạn của Cục Trợ giúp pháp lý.

Nhiệm vụ và chức năng là hai khái niệm gần nhau nhưng không đồng nhất với nhau. Chức năng của cơ quan nhà nước là phương diện hoạt động cơ bản, còn nhiệm vụ là những công việc, những vấn đề đặt ra mà Nhà nước hay cơ quan nhà nước cần phải giải quyết. Có nhiệm vụ trước mắt, cụ thể, cấp bách, cũng có nhiệm vụ chiến lược, lâu dài. Quyền hạn của một chủ thể là khả năng cho phép chủ thể được xử sự trong một phạm vi, giới hạn nhất định do pháp luật quy định.

Nhiệm vụ, quyền hạn của Cục Trợ giúp pháp lý được quy định chi tiết tại Điều 2 của Quyết định số 734/TTg ngày 6/9/1997 của Thủ tướng Chính phủ, Quyết định số 752/QĐ-TCCB ngày 24/10/1997 và Quy chế tổ chức và hoạt động của Cục TGPL ban hành kèm theo Quyết định số 458/1998/QĐ-BTP, ngày 3/6/1998 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp, cụ thể Cục có các nhiệm vụ và quyền hạn sau đây: nghiên cứu xây dựng, tham gia xây dựng các văn bản pháp luật về TGPL để Bộ Tư pháp trình các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ban hành hoặc Bộ Tư pháp ban hành theo thẩm quyền và tổ chức triển khai thực hiện các văn bản pháp luật đó, nhằm bảo đảm tính thống nhất trong việc áp dụng pháp luật và tạo cơ sở cho việc xây dựng và phát triển hoạt động này; quản lý cán bộ, tài chính và cơ sở vật chất của Cục TGPL theo đúng quy định của Nhà nước; hướng dẫn các Sở Tư pháp xây dựng Đề án thành lập Trung tâm TGPL của Nhà nước ở địa phương theo sự phân công của Bộ trưởng Bộ Tư pháp; thực hiện việc hợp tác quốc tế về TGPL theo đúng đường lối, chính sách

đối ngoại của Đảng và Nhà nước và Quy chế đối ngoại của Bộ Tư pháp; tăng cường năng lực chuyên môn, nghiệp vụ và đạo đức nghề nghiệp cho đội ngũ cán bộ, cộng tác viên thực hiện TGPL; được Bộ trưởng Bộ Tư pháp uỷ quyền, Cục có nhiệm vụ soạn thảo, ban hành văn bản hướng dẫn về kỹ thuật, nghiệp vụ TGPL và hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện các quy định đó; chỉ đạo và hướng dẫn nghiệp vụ TGPL của các Trung tâm TGPL ở địa phương; tổ chức bồi dưỡng, đào tạo về chuyên môn, nghiệp vụ và kỹ năng trợ giúp nhằm trao đổi kinh nghiệm, nâng cao kiến thức pháp luật, bảo đảm chất lượng và hiệu quả trợ giúp; trực tiếp thực hiện TGPL miễn phí cho người nghèo và đối tượng chính sách trong các trường hợp: các vụ việc mà các Trung tâm TGPL thuộc Sở Tư pháp chuyển lên do có vướng mắc hoặc không thực hiện được hoặc các vụ việc thuộc phạm vi được trợ giúp do các cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan chuyển đến; thông qua hoạt động TGPL, Cục tham gia phổ biến, giáo dục pháp luật cho các đối tượng thuộc diện trợ giúp. Ngoài ra, theo Chỉ thị số 05/2000/CT-TTg ngày 01/3/2000 của Thủ tướng Chính phủ về việc tăng cường công tác TGPL, Cục còn có nhiệm vụ chỉ đạo, hướng dẫn về chuyên môn nghiệp vụ TGPL cho các tổ chức TGPL thuộc các tổ chức xã hội.

2.2.1.2. Trung tâm Trợ giúp pháp lý của Nhà nước ở cấp tỉnh.

a. Vị trí pháp lý và chức năng của Trung tâm Trợ giúp pháp lý.

Theo phần B, mục II Thông tư liên tịch số 52/TTLT/TP-TC-TCCP-LĐTBXH ngày 14/01/1998 hướng dẫn thi hành Quyết định số 734/TTg của Thủ tướng Chính phủ; Điều 1, Điều 2 Quy chế mẫu về tổ chức và hoạt động của Trung tâm TGPL của Nhà nước tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương ban hành kèm theo Quyết định số 224/1999/QĐ-BTP ngày 05/8/1999 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp, thì *"Trung tâm là đơn vị sự nghiệp thuộc Sở Tư pháp, là đơn vị có tư cách pháp nhân, tương đương cấp Phòng thuộc Sở, có con dấu và tài khoản riêng. Trung tâm chịu sự quản lý nhà nước của Sở Tư pháp, đồng thời chịu sự chỉ đạo, hướng dẫn về chuyên môn, nghiệp vụ TGPL của Cục Trợ giúp pháp lý"*. Trung tâm có chức năng *"Trợ giúp pháp lý miễn phí cho người nghèo, đối tượng chính sách và tham gia phổ biến, giáo dục pháp luật cho các đối tượng này"*. Đối với cấp huyện và cấp xã có các Chi nhánh hoặc tổ trợ giúp pháp lý do Trung tâm TGPL trực tiếp quản lý và hướng dẫn nghiệp vụ.

b. Tổ chức, biên chế của Trung tâm Trợ giúp pháp lý.

Thông tư liên tịch số 52/TTLT/TP-TC-TCCP-LĐTBXH ngày 14/1/1998 đã quy định rõ: Trung tâm có các chức danh Giám đốc, Phó giám đốc, các chuyên viên TGPL và kế toán chuyên trách.

Về biên chế, theo thống kê sơ bộ hiện nay tổng số biên chế của 61 Trung tâm là hơn 536 người. Trung bình mỗi Trung tâm có từ 5 - 6 biên chế. Một số Trung tâm có số lượng cán bộ đông (Cà Mau: 9 biên chế; Lâm Đồng: 7 biên chế). Tuy nhiên, vẫn còn Trung tâm mới chỉ có 2-3 biên chế ví dụ như Bình Thuận, Bạc Liêu, Lạng Sơn, Tuyên Quang, Thái Nguyên, Bến Tre.

Thực hiện Chỉ thị số 05/2000/CT-TTg, các Trung tâm đã thành lập mạng lưới TGPL ở cơ sở theo hình thức Chi nhánh, Tổ TGPL hoặc Câu lạc bộ TGPL. Chi nhánh hoặc tổ trợ giúp pháp lý có nhiệm vụ thực hiện trợ giúp pháp lý đối với những vụ việc đơn giản, ít thời gian hoặc liên quan đến một lĩnh vực pháp luật cho đối tượng ở địa bàn. Đến nay, cả nước đã có hơn 763 Chi nhánh, Tổ trợ giúp pháp lý ở cấp huyện và cấp xã. Việc thành lập mạng lưới tổ chức trợ giúp pháp lý ở cơ sở sẽ giúp đối tượng thuận tiện hơn khi đến với tổ chức TGPL, vừa nhanh chóng, đỡ tốn kém, phiền hà cho đối tượng.

c. Nhiệm vụ, quyền hạn của Trung tâm Trợ giúp pháp lý.

Các văn bản pháp luật về TGPL hiện hành đã quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Trung tâm. Theo Điều 3 Quy chế mẫu về tổ chức và hoạt động của Trung tâm TGPL của Nhà nước ban hành kèm theo Quyết định số 224/1999/QĐ-BTP ngày 5/8/1999, Trung tâm TGPL có các nhiệm vụ và quyền hạn: TGPL cho các đối tượng theo các lĩnh vực pháp luật sau đây: hình sự và tố tụng hình sự; dân sự - hôn nhân gia đình và tố tụng; hành chính và khiếu nại, tố cáo; đất đai và nhà ở; lao động, việc làm và các lĩnh vực pháp luật khác liên quan đến quyền, lợi ích hợp pháp và nghĩa vụ của công dân không thuộc lĩnh vực kinh doanh, thương mại; tham gia phổ biến, giáo dục pháp luật cho các đối tượng TGPL; quản lý, theo dõi hoạt động TGPL của cộng tác viên của Trung tâm; đề xuất, kiến nghị các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền về việc sửa đổi, bổ sung, thay thế các văn bản pháp luật không còn phù hợp với thực tế được phát hiện trong quá trình thực hiện TGPL; tổ chức bồi dưỡng chuyên môn nghiệp vụ và trao đổi kinh nghiệm cho chuyên viên và cộng tác viên thực hiện TGPL; đề xuất việc khen thưởng cho tập thể, cá nhân của Trung tâm có thành tích trong công tác; quản lý cán bộ, công chức, tài chính và cơ sở vật chất của Trung tâm theo phân cấp của Giám đốc Sở Tư pháp và các quy định khác có liên quan của pháp luật.

2.2.2. Thực tiễn hoạt động của các tổ chức trợ giúp pháp lý.

2.2.2.1. Đối tượng trợ giúp pháp lý.

Thuật ngữ "*Đối tượng*" được hiểu là "*người, vật, hiện tượng mà con người*

nhằm vào trong suy nghĩ và hành động" [76]. Theo quy định của pháp luật về trợ giúp pháp lý, đối tượng TGPL được hiểu *là những người có đủ điều kiện theo quy định của pháp luật được hưởng trợ giúp pháp lý miễn phí của các tổ chức TGPL.*

Theo Quyết định số 734/TTg của Thủ tướng Chính phủ và Thông tư liên tịch số 52/TTLT/TP-TC-TCCP-LĐTBXH ngày 14/01/1998 hướng dẫn thi hành Quyết định trên thì đối tượng được hưởng TGPL miễn phí là người nghèo, đối tượng chính sách và các đối tượng khác, bao gồm:

a. Người nghèo.

Tiêu chí để xác định người nghèo thuộc diện được TGPL dựa vào mức thu nhập bình quân đầu người trong hộ/tháng theo chuẩn mực do Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội công bố. Chuẩn mực nghèo giai đoạn 2001 - 2005 tính theo mức thu nhập bình quân đầu người trong hộ cho từng vùng được áp dụng từ ngày 01/01/2001 như sau:

+ Vùng nông thôn miền núi, hải đảo: 80.000 đồng/tháng, 960.000 đồng/năm;

+ Vùng nông thôn đồng bằng: 100.000 đồng/tháng, 1.200.000 đồng/năm;

+ Vùng thành thị: 150.000 đồng/tháng, 1.800.000 đồng/năm [Xem 27].

Tuy nhiên, Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương căn cứ vào tình hình phát triển kinh tế - xã hội và kết quả thực hiện chương trình xoá đói giảm nghèo ở địa phương có thể nâng quy định hộ nghèo của địa phương cao hơn nếu điều kiện thu nhập bình quân đầu người của địa phương cao hơn thu nhập bình quân của cả nước, có tỷ lệ hộ nghèo thấp hơn tỷ lệ bình quân của cả nước, có đủ nguồn lực hỗ trợ cho hộ nghèo, người nghèo.

Người nghèo chiếm phần lớn trong tổng số đối tượng đã được TGPL. Theo thống kê ở Việt Nam, năm 2002 - 2003 có khoảng 12% người nghèo. Năm 2002, trong tổng số 68.255 đối tượng được TGPL có 31.243 người nghèo (chiếm 45,7%). Năm 2003, tổng số đối tượng được hưởng trợ giúp pháp lý là 99.880 người, trong đó người nghèo có 33.326 người (chiếm gần 30% đối tượng được trợ giúp) [18, tr 7].

b. Đối tượng chính sách.

Đối tượng chính sách thuộc diện được TGPL miễn phí theo quy định hiện nay bao gồm: người có công với cách mạng, đồng bào dân tộc thiểu số, các đối tượng miễn án phí.

** Người có công với cách mạng.*

Người có công với cách mạng được hưởng TGPL miễn phí bao gồm:

- Những người tham gia hoạt động cách mạng trước Tháng 8/1945, 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 mất sức lao động từ 61% trở lên, Vợ (hoặc chồng), cha mẹ đẻ, người có công nuôi liệt sỹ, Con liệt sĩ dưới 18 tuổi;

- Người có công giúp đỡ cách mạng;

Năm 2002 có 12.715 người có công đã được TGPL, chiếm 18,6% tổng số đối tượng được trợ giúp [17], năm 2003 số đối tượng thuộc diện này là 14.496 [18, tr 7]. Tuy nhiên, việc vận dụng các quy định về diện đối tượng người có công ở một vài nơi còn chưa thống nhất. Chẳng hạn, theo quy định chỉ có *thương binh, người hưởng chính sách như thương binh, bệnh binh mất sức lao động từ 61% trở lên* mới thuộc diện được trợ giúp, nhưng trên thực tế, tất cả các thương binh, bệnh binh mất sức lao động từ 21% trở lên đều được các tổ chức trợ giúp pháp lý giúp đỡ miễn phí. Có nơi còn xem xét trợ giúp cho những người tham gia kháng chiến chống Pháp, chống Mỹ có Huân chương, Huy chương kháng chiến. Do chưa được pháp luật quy định nên những đối tượng nói trên chỉ được giúp đỡ đối với những yêu cầu TGPL đơn giản, có thể đáp ứng được ngay hoặc trong các vụ việc hoà giải, giải thích, hướng dẫn pháp luật, còn đối với những vụ việc phức tạp, cần phải mời cộng tác viên là Luật sư tham gia đại diện, bào chữa thì chưa được giúp đỡ.

** Đồng bào dân tộc thiểu số.*

Theo quy định pháp luật chỉ có đồng bào dân tộc thiểu số cư trú ở vùng sâu, vùng xa, hẻo lánh, hải đảo mới thuộc đối tượng được hưởng TGPL miễn phí. Trong thời gian qua, các Trung tâm TGPL, đặc biệt là tại các địa phương có đông đồng bào dân tộc sinh sống đã có nhiều nỗ lực trong việc đưa pháp luật đến với đồng bào, tổ chức nhiều đợt đăng ký khai sinh miễn phí cho trẻ em, cử Luật sư đại diện, bào chữa cho các đối tượng là người dân tộc thiểu số trước Toà án. Trong năm 2002, đã có 13.249 người (chiếm 15% trong tổng số đối tượng) [17]; năm 2003 có 20.130 người [18, tr 7] thuộc diện đối tượng này nhận được TGPL.

c. Các đối tượng khác.

- Đối tượng có liên quan đến vụ việc được miễn án phí. Các đối tượng có liên quan đến vụ việc được miễn án phí được 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/CP ngày 12/6/1997 của Chính phủ về án phí, lệ phí Toà án cũng được TGPL miễn phí, cụ thể là các đối tượng sau:

+ Người yêu cầu cấp dưỡng, xin xác định cha, mẹ cho con chưa thành niên ngoài giá thú;

+ Người đòi bồi thường thiệt hại về tính mạng, sức khoẻ;

+ Người đòi bồi thường thiệt hại trong các vụ án hình sự và vụ án hành chính mà yêu cầu không được Toà án chấp nhận;

+ Người khiếu nại về danh sách cử tri;

+ Người lao động đòi tiền lương, bảo hiểm xã hội, tiền bồi thường tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp;

+ Người lao động đòi bồi thường thiệt hại hoặc khởi kiện vì bị sa thải, chấm dứt hợp đồng lao động trái pháp luật;

+ Thương binh, bố, mẹ liệt sỹ, người có công với cách mạng khiếu kiện về các quyết định hành chính, hành vi hành chính;

+ Người khiếu kiện về các quyết định hành chính về buộc thôi việc và trưng dụng, trưng mua tài sản, tịch thu tài sản.

- *Người nước ngoài* cũng được hưởng TGPL miễn phí tại Việt Nam theo Hiệp định tương trợ tư pháp đã ký kết giữa Việt Nam và nước đó nếu trong đó có quy định về vấn đề này. Hiện nay, Việt Nam đã ký hiệp định tư pháp với nước Cộng hoà dân chủ nhân dân Trung Hoa và Cộng hòa Pháp, trong đó có quy định về TGPL cho công dân của nước ký kết.

Ngoài ra, trong khuôn khổ một số dự án hợp tác với các tổ chức quốc tế, một số đối tượng đặc thù như *trẻ em, người tàn tật, người di cư, người già cô đơn, phụ nữ là nạn nhân của bạo lực gia đình, nạn nhân của tội phạm buôn bán phụ nữ, trẻ em* cũng là những đối tượng hiện đang được TGPL miễn phí. Năm 2003, các tổ chức trợ giúp pháp lý đã trợ giúp cho 2.382 trẻ em dưới 18 tuổi và 29.046 đối tượng khác thuộc các diện nói trên [18, tr 7].

2.2.2.2. Người thực hiện trợ giúp pháp lý.

Hiện nay, theo pháp luật hướng dẫn về công tác TGPL thì người thực hiện TGPL là *chuyên viên pháp lý* và *cộng tác viên của các tổ chức TGPL.*

a. Chuyên viên trợ giúp pháp lý.

Chuyên viên TGPL là cán bộ, công chức Nhà nước, có đủ các tiêu chuẩn

nghiệp vụ của chuyên viên pháp lý, công tác tại các tổ chức TGPL của Nhà nước và được giao nhiệm vụ thực hiện TGPL miễn phí cho người nghèo và các đối tượng chính sách. Ngoài ra, chuyên viên pháp lý làm việc cho Trung tâm TGPL thuộc tổ chức chính trị - xã hội thành lập để giúp đỡ pháp luật miễn phí cho các thành viên, hội viên của tổ chức chính trị - xã hội đó thì cũng là chuyên viên TGPL (như Trung tâm TGPL cho nông dân thuộc Trung ương Hội Nông dân Việt Nam).

- Điều kiện, tiêu chuẩn để trở thành chuyên viên trợ giúp pháp lý.

Để trở thành chuyên viên TGPL phải có tiêu chuẩn nhất định. Ngoài chức trách và trình độ hiểu biết nhất định, chuyên viên trợ giúp pháp lý phải có kiến thức pháp luật và được đào tạo, bồi dưỡng về chuyên môn, nghiệp vụ trợ giúp pháp lý. Một số nước trên thế giới quy định tiêu chuẩn của người thực hiện TGPL đều phải có bằng cấp về pháp luật và qua lớp bồi dưỡng nghiệp vụ do Bộ Tư pháp tổ chức. Chẳng hạn ở Philipine quy định bất kỳ người nào muốn làm việc với tư cách Luật sư tư hay làm việc trong một cơ quan pháp luật của Chính phủ đều phải có bằng đại học Luật và qua kỳ thi tuyển để trở thành Luật sư. Như vậy, để thực hiện TGPL thì tiêu chuẩn về bằng cấp là rất quan trọng, sau đó phải qua lớp bồi dưỡng nghiệp vụ trợ giúp pháp lý do Bộ Tư pháp tổ chức thì lúc đó mới được thực hiện TGPL.

Ở nước ta, theo Thông tư số 07/1998/TT-BTP ngày 5/12/1998 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp hướng dẫn về công tác quản lý và thực hiện TGPL đã có sự tham khảo một cách chọn lọc pháp luật nước ngoài và quy định tương đối cụ thể: *chuyên viên TGPL phải có bằng cử nhân luật và qua lớp bồi dưỡng nghiệp vụ TGPL do Bộ Tư pháp hoặc Bộ Tư pháp uỷ quyền cho Sở Tư pháp tổ chức.* Theo Thông tư này, chuyên viên TGPL trước hết phải là chuyên viên pháp lý theo Quyết định số 483/TCCB-QĐ ngày 26/7/1993 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp, tức là chuyên viên pháp lý có chức trách thực hiện quản lý một số lĩnh vực tư pháp theo phân cấp và phân công và có các nhiệm vụ cụ thể phù hợp với đòi hỏi của yêu cầu công việc mà chuyên viên đó đảm nhiệm. Ngoài những yêu cầu về chức trách, nhiệm vụ, chuyên viên pháp lý phải có trình độ hiểu biết về kinh tế, chính trị, xã hội của đất nước như nắm được đường lối chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước và quy định của ngành có liên quan đến công tác được giao. Chuyên viên trợ giúp pháp lý còn phải có kiến thức chuyên môn vững vàng, nắm được các thao tác nghiệp vụ, có khả năng tổ chức và thực hiện công việc một cách độc lập và có đủ sức khỏe bảo đảm hoàn thành các công việc được phân công.

Về trình độ và nghiệp vụ, chuyên viên pháp lý phải tốt nghiệp đại học Luật, trúng tuyển kỳ thi tuyển công chức hành chính nhà nước, đã qua thời gian tập sự; qua lớp bồi dưỡng nghiệp vụ hành chính nhà nước. Để bổ nhiệm vào ngạch, chuyên viên pháp lý phải qua tập sự 12 tháng kể từ ngày được tuyển dụng. Đây là một yêu cầu bắt buộc, để chuyên viên có thời gian làm quen với công việc trước khi có thể tự đảm nhiệm công việc một cách độc lập. Mặt khác, trong xu thế hội nhập kinh tế thế giới hiện nay, các nước đang xích lại gần nhau hơn, chuyên viên pháp lý còn phải biết ít nhất một ngoại ngữ.

Theo số liệu báo cáo của các Trung tâm TGPL tháng 12/1998 số chuyên viên TGPL chỉ có 112 người [13], đến hết năm 2003 con số này là 536 người, 100% chuyên viên TGPL đều có bằng cử nhân luật và đã qua lớp bồi dưỡng nghiệp vụ TGPL do Bộ Tư pháp hoặc Sở Tư pháp tổ chức [18].

- Quyền và nghĩa vụ của chuyên viên trợ giúp pháp lý.

Quyền của chuyên viên TGPL là những hành vi, những công việc mà chuyên viên TGPL được làm trong phạm vi pháp luật quy định. Chuyên viên TGPL có đầy đủ các quyền và nghĩa vụ theo pháp luật về cán bộ, công chức Nhà nước. Ngoài ra, chuyên viên TGPL còn có các quyền sau: Được thực hiện trợ giúp pháp lý theo sự phân công trong phạm vi và lĩnh vực trợ giúp theo quy định của pháp luật; được yêu cầu cung cấp thông tin, văn bản, tài liệu liên quan đến việc thực hiện nhiệm vụ được giao khi thực hiện TGPL miễn phí cho người nghèo, đối tượng chính sách; khi thực hiện trợ giúp được quyền yêu cầu đối tượng trình bày đầy đủ rõ ràng nội dung vụ việc xin TGPL. Quy định này tạo điều kiện cho chuyên viên nắm được đầy đủ những thông tin về vụ việc, từ đó có cơ sở đưa ra những kết luận giải quyết vụ việc đúng đắn, khách quan phù hợp quy định của pháp luật; được bồi dưỡng nghiệp vụ TGPL (do Bộ Tư pháp hoặc Sở Tư pháp tổ chức hàng năm). Chuyên viên sẽ được hướng dẫn về kỹ năng giao tiếp với từng diện đối tượng (phụ nữ, dân tộc, trẻ em...), hướng dẫn về kỹ năng, kinh nghiệm giải quyết từng loại vụ việc trong các lĩnh vực pháp luật (hình sự, dân sự, hôn nhân gia đình...); kiến nghị việc cải tiến, nâng cao hiệu quả hoạt động trợ giúp pháp lý; được từ chối thực hiện TGPL theo quy định của pháp luật.

Nghĩa vụ của chuyên viên TGPL: được hiểu là phạm vi những công việc mà chuyên viên TGPL phải thực hiện theo quy định của pháp luật. Pháp luật hiện hành quy định: Chuyên viên TGPL có nghĩa vụ sau: Thực hiện TGPL cho các đối tượng trợ giúp và tham gia phổ biến giáo dục pháp luật theo sự phân công của tổ chức trợ giúp, phải chịu trách nhiệm về nội dung trợ giúp; ghi chép

nội dung công việc đã thực hiện, lập hồ sơ về các vụ việc, lưu trữ văn bản hồ sơ theo quy định; thực hiện công việc của tổ chức TGPL được lãnh đạo giao một cách kịp thời, có hiệu quả và phải chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện công tác đó; tuân thủ các quy định của pháp luật về cán bộ công chức; nghiên cứu, đề xuất, báo cáo lãnh đạo tổ chức TGPL về những vấn đề phát sinh trong quá trình giải quyết công việc cụ thể và kiến nghị biện pháp giải quyết các vấn đề đó; tuân thủ Nội quy, Quy chế của tổ chức TGPL; quy tắc, đạo đức nghiệp vụ và các quy định khác của pháp luật có liên quan.

b. Cộng tác viên trợ giúp pháp lý.

Trong điều kiện hiện nay, biên chế của các Trung tâm TGPL không đủ khả năng đáp ứng được tất cả các yêu cầu TGPL vốn rất phong phú và đa dạng thuộc các lĩnh vực pháp luật khác nhau. Để khắc phục những khó khăn trên, nhằm huy động đội ngũ cán bộ có trình độ chuyên môn nghiệp vụ giỏi, có kinh nghiệm và kỹ năng hành nghề thành thạo tham gia TGPL, đáp ứng đầy đủ các yêu cầu trợ giúp của nhân dân, Điều 5 Quyết định số 734/TTg của Thủ tướng Chính phủ quy định: "*Cục Trợ giúp pháp lý và tổ chức trợ giúp pháp lý thuộc Sở Tư pháp được sử dụng cộng tác viên*". Thông tư liên tịch số 52/TTLT tiếp tục khẳng định quy định đó.

Xây dựng và phát triển mạng lưới cộng tác viên trợ giúp pháp lý (TGPL) là biện pháp hiệu quả khắc phục khó khăn về biên chế, cán bộ của các tổ chức TGPL và nhằm huy động sự tham gia, đóng góp của toàn xã hội. Tính đến tháng 12/1998 số cộng tác viên TGPL chỉ có 1514 người [13], nhưng đến hết năm 2003 đã có 6.464 người là cộng tác viên của các tổ chức trợ giúp pháp lý (bình quân 100 cộng tác viên/tổ chức TGPL) [18]. Trong đó số cộng tác viên cấp tỉnh là 1287 người, cấp huyện là 1623 người, còn lại là cộng tác viên cấp xã. Trung tâm có số cộng tác viên lớn nhất là Thành phố Hồ Chí Minh (718 người), Cần Thơ (201 người), Hà Nội (193 người), Quảng Trị (189 người), Hoà Bình (155` người), Nghệ An (136 người), Bình Phước (128 người). Tuy nhiên, vẫn còn một số Trung tâm có ít cộng tác viên như Quảng Ngãi (16 người), Phú Yên (13 người), Vĩnh Long (17 người). Đội ngũ cộng tác viên TGPL trong thời gian qua không ngừng phát triển và tham gia tích cực, có hiệu quả vào việc giúp đỡ pháp lý miễn phí cho những người nghèo. Trong tổng số vụ việc, số vụ việc do cộng tác viên thực hiện, chiếm 48,3%, đặc biệt đối với số vụ đại diện, bào chữa chủ yếu do các cộng tác viên là Luật sư đảm nhiệm. Đối với hoạt động TGPL tại cơ sở, cộng tác viên TGPL giữ vai trò chủ lực, có mặt thường xuyên và giải tỏa các vướng mắc pháp luật của bà con ngay tại các địa bàn

thôn, bản, làng, xã.

Để trở thành cộng tác viên của tổ chức TGPL thì một người không chỉ có sự hiểu biết pháp luật một cách sâu rộng, có kỹ năng TGPL mà còn phải có trách nhiệm và lương tâm, đạo đức nghề nghiệp, tự nguyện tham gia hoạt động TGPL mang tính nhân đạo và từ thiện. Đó là những chuyên gia pháp luật, Luật sư có kiến thức, có kinh nghiệm, có hiểu biết nhất định về những lĩnh vực pháp luật khác nhau, công tác tại các cơ quan Nhà nước, các tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp, tự nguyện tham gia TGPL cho người nghèo, đối tượng chính sách. Họ có thể tham gia hoạt động TGPL với tư cách là *người tư vấn pháp luật, đại diện hoặc là bào chữa* phụ thuộc vào năng lực, điều kiện, nghề nghiệp và theo quy định của pháp luật.

- Điều kiện, tiêu chuẩn để trở thành cộng tác viên trợ giúp pháp lý.

Theo quy định tại Điều 1 Quy chế Cộng tác viên của tổ chức TGPL (ban hành kèm theo Quyết định số 358/2003/QĐ-BTP ngày 15/8/2003 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp) thì Cộng tác viên của tổ chức TGPL là người có đủ tiêu chuẩn theo qui định tại Quy chế cộng tác viên, được tổ chức TGPL công nhận và cấp thẻ cộng tác viên. Điều 4 Quy chế quy định cộng tác viên TGPL phải có đủ những tiêu chuẩn sau đây: Là công dân Việt Nam thường trú tại Việt Nam; có phẩm chất chính trị, đạo đức tốt; Cử nhân luật, người có bằng trung cấp luật đã tham gia công tác pháp luật từ 3 năm liên tục trở lên, trừ những người đang đảm nhiệm các chức danh Điều tra viên, Kiểm sát viên và Thẩm phán; có năng lực hành vi đầy đủ; không phải là người đang bị truy cứu trách nhiệm hình sự, người đang chấp hành hình phạt, người chưa được xoá án, đang bị quản chế hành chính. Đối với các địa phương ở vùng cao, vùng sâu, vùng xa, hải đảo, nếu chưa có người đủ tiêu chuẩn quy định tại điểm này thì cán bộ tư pháp xã, phường, thị trấn, tổ viên tổ hòa giải, già làng, trưởng bản, trưởng thôn và các cán bộ chuyên ngành khác được xét là cộng tác viên TGPL.

Như vậy, những người không có bằng Cử nhân Luật nhưng có bằng trung cấp Luật, có thời gian công tác pháp luật từ 3 năm liên tục trở lên cũng có thể trở thành cộng tác viên trợ giúp pháp lý. Thời gian công tác pháp luật là thời gian mà họ đã làm những công việc với các chức danh: cán sự pháp lý, chuyên viên pháp lý, nghiên cứu viên pháp lý, giảng viên luật, điều tra viên, kiểm sát viên, thẩm phán, thẩm tra viên, thư ký Tòa án, chấp hành viên, công chứng viên, thanh tra viên, hội thẩm nhân dân, hộ tịch viên. Việc sử dụng các cộng tác viên không có bằng Cử nhân Luật nhưng có thời gian dài công tác trong các cơ quan bảo vệ pháp luật sẽ giúp tổ chức TGPL thu hút được đội ngũ cộng

tác viên có trình độ pháp luật, có kinh nghiệm và kỹ năng trợ giúp ở nhiều lĩnh vực khác nhau, đáp ứng nhu cầu TGPL đa dạng của người nghèo và đối tượng chính sách.

- Quyền và nghĩa vụ của cộng tác viên trợ giúp pháp lý.

Cộng tác viên TGPL được cấp thẻ cộng tác viên; thực hiện tư vấn pháp luật, hòa giải, đại diện, bào chữa bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho đối tượng TGPL theo quy định của pháp luật; được bồi dưỡng kiến thức pháp luật và kỹ năng, nghiệp vụ TGPL, được yêu cầu các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan cung cấp thông tin, tài liệu để giải quyết vụ việc TGPL; được nhận bồi dưỡng và các chi phí hành chính hợp lý khác theo quy định của pháp luật.

Do tính chất xã hội, nhân đạo của hoạt động TGPL và khó khăn của ngân sách Nhà nước nên mức bồi dưỡng cho Cộng tác viên rất khiêm tốn, phù hợp với mặt bằng chung thu nhập của cán bộ, công chức Nhà nước nhằm bù đắp một phần công sức và nâng cao trách nhiệm của Cộng tác viên trong hoạt động TGPL. Cộng tác viên thực hiện TGPL được hưởng chế độ bồi dưỡng theo hướng dẫn tại Theo Thông tư liên tịch số 21/2002/TTLT-BNV-BTC-BTP của Bộ Nội vụ, Bộ Tài chính, Bộ Tư pháp ngày 22/12/2002, tiền bồi dưỡng trả cho cộng tác viên căn cứ vào vụ việc TGPL đơn giản hay phức tạp, cụ thể:

Đối với tư vấn pháp luật bằng miệng, mức bồi dưỡng là 8.000 đồng/giờ đối với giải đáp, hướng dẫn đơn giản và 13.000 đồng/giờ đối với giải đáp, hướng dẫn phức tạp.

Đối với tư vấn pháp luật bằng văn bản, mức bồi dưỡng là 13.000 đồng/1 văn bản đối với giải đáp, hướng dẫn đơn giản và 20.000 đồng/1 văn bản đối với giải đáp, hướng dẫn phức tạp.

Riêng cộng tác viên tham gia tố tụng với tư cách là người bào chữa, người đại diện bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho đối tượng TGPL được hưởng bồi dưỡng mức 70.000 đồng/01 ngày làm việc. Trong trường hợp làm việc nửa ngày thì được hưởng bồi dưỡng bằng 1/2 mức tính cho cả ngày làm việc. Ngày làm việc được xác định để chi trả bồi dưỡng đối với cộng tác viên tham gia tố tụng gồm: ngày nghiên cứu hồ sơ tại Tòa án và ngày xét xử và căn cứ để chi trả bồi dưỡng là xác nhận ngày làm việc bằng văn bản của Tòa án. Ngoài chế độ bồi dưỡng nêu trên, khi thực hiện TGPL lưu động, cộng tác viên được thanh toán tiền công tác phí, tiền tàu xe, tiền lưu trú, thuê nhà nghỉ... như đối với công chức nhà nước đi công tác.

Theo Điều 7 Quy chế Cộng tác viên, cộng tác viên khi hoạt động TGPL

còn phải thực hiện những nghĩa vụ sau: Thực hiện TGPL theo sự phân công của tổ chức TGPL, thiết lập hồ sơ vụ việc TGPL theo quy định; tuân thủ nội quy, quy chế của tổ chức TGPL và các quy định pháp luật khác có liên quan; chịu trách nhiệm trước tổ chức TGPL và trước pháp luật về việc TGPL; giữ gìn uy tín của tổ chức TGPL và tôn trọng đối tượng TGPL; không đòi hỏi và nhận thù lao của đối tượng TGPL dưới bất kỳ hình thức nào; không hứa hẹn trước về kết quả vụ việc với đối tượng TGPL; không tiết lộ thông tin, bí mật về vụ việc TGPL trừ trường hợp đối tượng TGPL đồng ý hoặc pháp luật có quy định khác; không từ chối vụ việc đã nhận trừ các trường hợp pháp luật quy định vụ việc đó cộng tác viên được từ chối; báo cáo định kỳ và đột xuất theo yêu cầu của tổ chức TGPL; kịp thời báo cáo những vấn đề phát sinh trong quá trình TGPL và đề xuất biện pháp giải quyết với lãnh đạo tổ chức TGPL; không dùng thẻ cộng tác viên và lấy danh nghĩa cộng tác viên để thực hiện các hoạt động không thuộc nhiệm vụ TGPL được giao; nộp lại thẻ cộng tác viên khi hết thời hạn sử dụng hoặc khi tổ chức TGPL yêu cầu.

2.2.2.3. Phạm vi trợ giúp pháp lý.

"*Phạm vi*" được hiểu là "*khoảng được giới hạn của một hoạt động, một vấn đề hay của một cái gì*" [76]. Như vậy, có thể hiểu phạm vi TGPL là *những lĩnh vực hoạt động dịch vụ pháp lý mà pháp luật cho phép các tổ chức TGPL thực hiện. Thông qua hoạt động TGPL, người trợ giúp pháp lý tham gia phổ biến, giáo dục pháp luật cho đối tượng.*

Theo Thông tư liên tịch số 52/TTLT/TP-TC-TCCP-TĐTBXH ngày 14/01/1998, phạm vi TGPL bao gồm: tư vấn, hòa giải, đại diện, bào chữa, kiến nghị.

- Tư vấn pháp luật: theo quan niệm chung là sự cung cấp những thông tin, kiến thức pháp lý và hướng dẫn cách ứng xử phù hợp với các quy định của pháp luật, phù hợp với đạo đức xã hội cho công dân, nhằm mang lại những lợi ích hợp pháp cho người đến yêu cầu tư vấn.

Thông thường tư vấn pháp luật bao gồm: giải đáp pháp luật (luật nội dung và luật hình thức); giúp đối tượng soạn thảo đơn từ, văn bản liên quan đến quyền, nghĩa vụ công dân; hướng dẫn các thủ tục cần thiết và định hướng cho họ cách ứng xử phù hợp với các quy định của pháp luật; cung cấp địa chỉ các cơ quan có thẩm quyền giải quyết vụ việc của đối tượng.

- Đại diện hoặc tham gia trong các hoạt động thương lượng, ký kết, hòa giải trước các cá nhân, cơ quan, tổ chức hữu quan về các vấn đề dân sự, hôn nhân gia đình, lao động và các vấn đề pháp luật khác không thuộc lĩnh vực

kinh doanh, thương mại. Với tư cách là người đại diện cho đối tượng, người được phân công trợ giúp phải hoá thân thành đối tượng, thực hiện các quyền và nghĩa vụ của đối tượng theo uỷ quyền.

- Trực tiếp kiến nghị hoặc đề xuất cơ quan quản lý cấp trên kiến nghị các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền giải quyết các vấn đề liên quan đến vụ việc TGPL;

- Trực tiếp hoặc mời cộng tác viên là Luật sư (thông qua Văn phòng luật sư, Hội Luật gia để cử Luật sư, Luật gia) tham gia bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các đối tượng được TGPL trước Tòa án theo quy định của pháp luật.

Đối với các vụ việc kiến nghị, hiện nay theo Chỉ thị số 05/CT-TTg ngày 01/3/2000 của Thủ tướng Chính phủ, các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền khi nhận được văn bản kiến nghị của các tổ chức TGPL phải xem xét, giải quyết kịp thời và trả lời bằng văn bản trong thời hạn không quá 30 ngày kể từ ngày nhận được kiến nghị. Để xây dựng được một kiến nghị TGPL cần phải tiến hành nhiều biện pháp nghiệp vụ như tiếp xúc đối tượng, nghiên cứu hồ sơ vụ việc, tra cứu văn bản pháp luật và các tài liệu liên quan, và quan trọng hơn cả là phải tiến hành điều tra, xác minh để tìm hiểu sự thật khách quan của vụ việc, từ đó mới có đủ các căn cứ kiến nghị. Song hiện nay chưa có văn bản nào quy định về hoạt động điều tra, xác minh của người thực hiện TGPL.

Ngoài ra, thông qua hoạt động TGPL, các tổ chức TGPL đều tham gia phổ biến, giáo dục pháp luật cho các đối tượng thuộc diện trợ giúp bằng các phương thức khác nhau: giải thích, hướng dẫn pháp luật, cung cấp thông tin pháp lý, phát tờ gấp pháp luật, tổ chức nói chuyện pháp luật v..v...

2.2.2.4. Phương thức trợ giúp pháp lý.

Nói đến "*phương thức*" là nói đến "*cách thức và phương pháp*" [76] hay "*phương pháp và hình thức tiến hành*" [78]. Phương thức trợ giúp pháp lý chính là *phương pháp, cách thức tiến hành trợ giúp pháp lý.*

Theo quy định tại Thông tư liên tịch số 52/TTLT/TP-TC-TCCP-TĐTBXH ngày 14/01/1998, phương thức TGPL gồm có: Tư vấn pháp lý bằng miệng, bằng văn bản, bằng điện thoại; làm đại diện cho đối tượng trước cơ quan, tổ chức và Toà án theo quy định của pháp luật; mời luật sư, bào chữa viên nhân dân tham gia bào chữa hoặc bảo vệ quyền và lợi ích cho đối tượng trước Toà án; TGPL tại trụ sở hoặc lưu động; các phương thức TGPL khác.

Trợ giúp pháp lý theo phương thức nói trên được thực hiện trong tất cả các lĩnh vực pháp luật có liên quan đến vụ, việc trợ giúp, trừ các vụ, việc có

liên quan đến pháp luật kinh doanh, thương mại hoặc trong trường hợp đối tượng phạm tội rất nghiêm trọng do cố ý.

Trong thời gian qua, các tổ chức TGPL đã sử dụng nhiều phương thức TGPL khác nhau, trong đó chủ yếu là *tư vấn pháp luật*. Một số đối tượng do không có điều kiện đến yêu cầu tư vấn trực tiếp đã viết thư hoặc gọi điện thoại đến tổ chức TGPL nhờ tư vấn. Đối với những vụ việc đối tượng đến trực tiếp, hiệu quả tư vấn cao hơn vì người tư vấn có điều kiện phỏng vấn trực tiếp đối tượng để tìm hiểu rõ về nội dung vụ việc, đồng thời có thể trao đổi, hướng dẫn đối tượng về cách giải quyết vụ việc một cách cụ thể hơn. Phương thức tư vấn được sử dụng khi trợ giúp tại trụ sở và cả trong các đợt TGPL lưu động.

Một số Trung tâm TGPL cũng thực hiện nhiều vụ việc *đại diện cho đối tượng trước cơ quan, tổ chức; tham gia hoà giải*, giúp đối tượng giải quyết tranh chấp với bên liên quan đạt kết quả tốt.

Để đáp ứng các yêu cầu của đối tượng về cử luật sư *đại diện, bào chữa*, các tổ chức TGPL đã ký hợp đồng cộng tác hoặc văn bản ghi nhớ với Đoàn luật sư các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Sau khi Pháp lệnh luật sư năm 2001 có hiệu lực thì ký hợp đồng cộng tác với các Văn phòng Luật sư để mời Luật sư tham gia tố tụng bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho đối tượng trước Toà án. Khi tham gia tố tụng, Luật sư thực hiện TGPL với tư cách là cộng tác viên của tổ chức TGPL.

Phương thức TGPL lưu động được nhiều Trung tâm áp dụng có hiệu quả. Dựa trên kết quả khảo sát, tìm hiểu nhu cầu TGPL của người dân, các Trung tâm xây dựng kế hoạch TGPL lưu động cho từng tháng, quý, phối hợp với các cộng tác viên và các cơ quan, ban ngành hữu quan tổ chức các đợt đi lưu động xuống các huyện, xã ở xa Trung tâm, nơi tập trung nhiều người nghèo và đối tượng chính sách, có nhu cầu TGPL lớn. Cùng với việc thực hiện trợ giúp pháp lý đối với các vụ việc cụ thể theo yêu cầu của đối tượng TGPL lưu động thường tập trung vào việc giới thiệu về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của tổ chức TGPL, giới thiệu một số nội dung pháp luật có liên quan mật thiết đến đời sống hàng ngày của người dân qua sự trình bày của báo cáo viên pháp luật hoặc phát tờ gấp pháp luật. Phương thức này đã tạo điều kiện thuận lợi cho các đối tượng không có khả năng kinh tế, phương tiện, điều kiện tiếp cận được với tổ chức TGPL, giảm được thời gian, chi phí đi lại cho đối tượng. Qua hoạt động TGPL lưu động, người dân được cung cấp các thông tin pháp luật, được giải đáp thắc mắc, hiểu thêm về các quyền và nghĩa vụ của công dân. Trong các đợt TGPL lưu động, nhiều Trung tâm đã tham mưu, phối hợp với chính

quyền sở tại giải quyết tốt những vụ việc còn vướng mắc, kết hợp đăng ký khai sinh miễn phí cho trẻ em.

Tuy nhiên, do đặc thù của phương thức TGPL lưu động là hoạt động TGPL được thực hiện ở bên ngoài trụ sở của tổ chức TGPL, tại những địa bàn xa Trung tâm và được tiến hành theo đợt nên không có điều kiện đáp ứng kịp thời, thường xuyên nhu cầu TGPL của nhân dân. Hơn nữa, kinh phí cho một đợt đi lưu động cũng khá tốn kém.

Hộp thư TGPL được đặt tại nhiều địa điểm khác nhau, thuận tiện cho người dân tiếp cận như: bưu điện văn hoá xã, Phòng Tư pháp, Trụ sở UBND, trung tâm huyện, thị. Đối tượng có nhu cầu TGPL có thể trực tiếp hoặc thông qua người khác bỏ thư yêu cầu vào hộp thư. Do được sự phối hợp của cơ quan bưu điện nên đơn thư đề nghị TGPL được miễn cước phí (Vĩnh Phúc, Bắc Giang) hoặc Trung tâm phát phong bì có dán sẵn tem (Đồng Nai). ở nhiều địa phương, bưu điện văn hoá xã chính là nơi đặt tủ sách pháp luật. Do vậy, một số Trung tâm (Vĩnh Long, Lâm Đồng) đã phân công chuyên viên hoặc cộng tác viên trực tại Bưu điện theo lịch nhất định để hướng dẫn người dân sử dụng Tủ sách pháp luật, cung cấp tờ gấp pháp luật, mở hộp thư TGPL để thụ lý đơn đề nghị và giải đáp ngay những vướng mắc cho người dân.

Khai thác khả năng truyền tải thông tin trên diện rộng của các phương tiện phát thanh và truyền hình, một số Trung tâm đã phối hợp với Đài phát thanh và truyền hình địa phương để *xây dựng chuyên mục TGPL trên sóng phát thanh và truyền hình*, phát sóng định kỳ bằng tiếng phổ thông (Hải Dương, Vĩnh Phúc) hoặc bằng tiếng dân tộc (Kon Tum). Nội dung của chương trình là giải đáp các vướng mắc pháp luật phổ biến của người dân có liên quan đến các lĩnh vực pháp luật hộ tịch, khiếu nại - tố cáo, hôn nhân gia đình, được biên soạn từ những câu hỏi do người dân gửi đến Trung tâm hoặc được chọn lọc từ các đợt TGPL lưu động. Đặc điểm của phương thức này là hoạt động TGPL được thực hiện gián tiếp, đối tượng phục vụ đông.

Được sự cho phép của Bộ Tư pháp, phương thức *TGPL tại nhà riêng của cộng tác viên* đã được áp dụng thí điểm tại TP. Hồ Chí Minh từ năm 1999. Địa điểm tiếp nhận đề nghị TGPL là nhà riêng của cộng tác viên hoặc một địa điểm thuận tiện tại nơi cộng tác viên cư trú. ở mỗi địa điểm như vậy đều có bảng hiệu theo mẫu quy định của Trung tâm. Cộng tác viên chủ yếu thực hiện các vụ việc tư vấn bằng lời nói hoặc văn bản, còn các vụ việc đối tượng yêu cầu cử Luật sư đại diện - bào chữa thì chuyển lên Trung tâm. Cộng tác viên được nhận tiền bồi dưỡng trên cơ sở số vụ việc thực hiện được. Về quản lý,

Trung tâm quản lý danh sách trích ngang của cộng tác viên và số vụ việc thực hiện qua mạng, phối hợp với Phòng Tư pháp kiểm tra hoạt động của cộng tác viên theo định kỳ 3 tháng 1 lần hoặc kiểm tra đột xuất, phát phiếu thăm dò đến đối tượng đã được trợ giúp, họp tổng kết hàng tháng, qua đó có sự đánh giá về hoạt động của cộng tác viên, kịp thời nắm bắt về những khó khăn, vướng mắc của cộng tác viên để rút kinh nghiệm và khắc phục kịp thời. Phương thức TGPL này đã đáp ứng được kịp thời và tại chỗ phần lớn yêu cầu trợ giúp của người dân, tận dụng được thời gian của cộng tác viên và thuận lợi cho người dân tiếp cận.

Câu lạc bộ TGPL là mô hình được thành lập thí điểm ở các tỉnh Lạng Sơn, Hà Giang, Thái Nguyên và Đà Nẵng trên cơ sở phối hợp giữa Trung tâm TGPL và Hội Nông dân. Câu lạc bộ được thành lập theo Quyết định của Chủ tịch UBND cấp huyện (An Giang) hoặc của Chủ tịch UBND cấp xã (Thái Nguyên, Lạng Sơn), có quy chế hoạt động, sinh hoạt định kỳ hàng tháng, thành phần bao gồm Chủ tịch (Trưởng Ban Tư pháp xã) và các thành viên là đại diện chủ chốt của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ hòa giải, trưởng thôn, trưởng bản. Các nội dung sinh hoạt Câu lạc bộ tập trung vào việc giới thiệu văn bản pháp luật mới, trao đổi những vấn đề pháp luật liên quan đến từng vụ việc cụ thể ở địa phương, tham gia hoà giải giải quyết những tranh chấp nhỏ trong cộng đồng dân cư, giải thích pháp luật cho nhân dân phù hợp với pháp luật và phong tục tập quán. Câu lạc bộ hoạt động dưới sự hướng dẫn và giúp đỡ của Trung tâm TGPL và cộng tác viên của Trung tâm, mục đích của Câu lạc bộ là giúp cán bộ xã và cán bộ hội nâng cao hiểu biết pháp luật, cập nhật văn bản pháp luật và trực tiếp thực hiện TGPL cho đối tượng có yêu cầu.

Thực tế hoạt động TGPL trong hơn 6 năm vừa qua cho thấy bên cạnh những phương thức TGPL được quy định trong văn bản pháp luật hiện hành, các Trung tâm đã có nhiều sáng kiến, tìm tòi những phương thức mới phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh riêng của từng địa phương, mang tính khả thi, tiết kiệm kinh phí, tạo thuận lợi đến mức tối đa cho người dân, phát huy nội lực của các cơ quan tư pháp ở địa phương đồng thời huy động được sự tham gia của các ban ngành vào công tác này.

2.2.2.5. Trình tự, thủ tục thực hiện trợ giúp pháp lý.

Trình tự, thủ tục thực hiện trợ giúp pháp lý là những cách thức mà pháp luật quy định cho người thực hiện trợ giúp pháp lý và các đối tượng trợ giúp pháp lý phải thực hiện trong khi thực hiện trợ giúp pháp lý. Theo Thông tư số 07/1998/TT-BTP ngày 5/12/1998 của Bộ Tư pháp, trình tự, thủ tục thực hiện

TGPL được quy định rất chi tiết, từ khâu tiếp nhận hồ sơ đến các biện pháp nghiệp vụ cần thiết để thực hiện một vụ việc trợ giúp pháp lý. Trình tự, thủ tục thực hiện TGPL như sau:

- Khi đến với cơ quan trợ giúp pháp lý, đối tượng phải xuất trình những giấy tờ xác nhận đối tượng được trợ giúp pháp lý và các văn bản, tài liệu gốc, giấy tờ khác có liên quan đến vụ việc trợ giúp, cụ thể:

+ *Đối với người nghèo:* xuất trình Giấy chứng nhận người nghèo (hoặc Sổ xác nhận hộ đói, nghèo) do UBND xã, phường, thị trấn nơi cư trú hoặc cơ quan, doanh nghiệp nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội nơi đối tượng làm việc cấp;

+ *Đối với người thuộc đối tượng chính sách:* xuất trình giấy chứng nhận hoặc thẻ do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cấp.

Việc xuất trình Giấy xác nhận thuộc đối tượng trợ giúp pháp lý là một thủ tục bắt buộc. Tuy nhiên, hiện nay giữa các địa phương trong cả nước *chưa có cơ chế thống nhất xác nhận đối với người nghèo*. Một số địa phương được hưởng chính sách xoá đói giảm nghèo thì cấp Sổ hộ nghèo, còn phần lớn các địa phương chưa cấp Giấy xác nhận hộ nghèo. Trong thực tiễn, nhiều trường hợp xuất phát từ thiện chí của UBND hoặc do "quan hệ tốt" giữa người xin xác nhận với chính quyền. Những ai không vi phạm pháp luật, làm ăn chân chính, không mâu thuẫn với chính quyền đều có thể được xác nhận là hộ nghèo. Ngược lại, những người vi phạm pháp luật, có vướng mắc với chính quyền thì sẽ khó có thể lấy được xác nhận của UBND, mặc dù thuộc diện nghèo. Nhiều trường hợp chính quyền chỉ xác nhận chung chung là *"hoàn cảnh gia đình khó khăn, chuyển các cơ quan có thẩm quyền giải quyết"*, gây khó khăn cho người thực hiện TGPL khi thụ lý vụ việc. Trên thực tế, để tạo điều kiện thuận lợi cho người nghèo, đối với những yêu cầu TGPL đơn giản, không mất nhiều thời gian công sức nghiên cứu như cung cấp thông tin pháp lý, tài liệu pháp luật, tư vấn miệng thì người thực hiện TGPL đều linh động giải quyết mà không bắt buộc đối tượng phải có giấy xác nhận hộ nghèo. Còn đối với những vụ việc phức tạp, cần phải tiến hành điều tra, xác minh hoặc mời luật sư đại diện, bào chữa thì đối tượng bắt buộc phải có đủ giấy tờ xác định đúng đối tượng mới được trợ giúp.

- Nộp đơn đề nghị trợ giúp pháp lý (đơn có thể viết tay hoặc theo mẫu quy định).

- Trình bày nội dung đề nghị trợ giúp, cung cấp văn bản, tài liệu có liên

quan đến vụ việc đề nghị trợ giúp, cụ thể:

+ Đối với vụ việc đề nghị tư vấn: trình bày trực tiếp với cán bộ thực hiện trợ giúp về vụ việc cần giải đáp, tư vấn pháp luật.

+ Đối với vụ việc khiếu kiện: cung cấp các giấy tờ, tài liệu có liên quan.

+ Đối với vụ việc yêu cầu cử luật sư đại diện, bào chữa, hồ sơ tài liệu cần có: bản sao cáo trạng, giấy triệu tập của toà án (đối với phiên toà sơ thẩm); bản án, đơn kháng cáo của đối tượng hoặc quyết định kháng nghị của cơ quan có thẩm quyền (đối với các phiên toà phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm).

- Sau khi tiếp nhận đơn đề nghị TGPL và kiểm tra về diện đối tượng, căn cứ vào các tài liệu, hồ sơ mà đối tượng cung cấp, người thực hiện TGPL tiến hành trợ giúp cho đối tượng bằng một trong các phương thức TGPL khác nhau như tư vấn, mời luật sư đại diện - bào chữa, kiến nghị theo yêu cầu của đối tượng

2.2.2.6. Quản lý nhà nước đối với tổ chức và hoạt động trợ giúp pháp lý.

Quản lý nhà nước về công tác TGPL là sự tác động có tổ chức và điều chỉnh bằng quyền lực nhà nước đối với quá trình vận động xã hội và hành vi hoạt động của con người trong lĩnh vực TGPL để duy trì, phát triển các mối quan hệ xã hội và trật tự pháp luật, góp phần thực hiện các chức năng và nhiệm vụ của Nhà nước.

Hiểu dưới dạng chung nhất, quản lý hoạt động TGPL là cách thức tổ chức, điều hoà, phối hợp vận hành các mối quan hệ, các hoạt động phù hợp với pháp luật và quy luật xã hội khách quan nhằm đạt hiệu quả tối ưu về TGPL trong những điều kiện chính trị - kinh tế - xã hội, khoa học, văn hoá của một giai đoạn lịch sử nhất định. Vấn đề quản lý nhà nước đối với hoạt động TGPL thể hiện ở hai vấn đề sau đây:

a. Cơ quan quản lý Nhà nước về tổ chức và hoạt động trợ giúp pháp lý.

Theo Quyết định số 734/TTg ngày 06 tháng 09 năm 1997 của Thủ tướng Chính phủ về việc thành lập tổ chức TGPL và các văn bản hướng dẫn thi hành thì cơ quan quản lý tổ chức và hoạt động TGPL gồm có:

- Chính phủ quản lý thống nhất hoạt động TGPL trong toàn quốc; Bộ Tư pháp là cơ quan có trách nhiệm giúp Chính phủ quản lý thống nhất tổ chức và hoạt động TGPL. Cục TGPL có chức năng giúp Bộ trưởng Bộ Tư pháp quản lý tổ chức và hoạt động TGPL trong cả nước.

- Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quản lý tổ chức

và hoạt động TGPL ở địa phương. Sở Tư pháp giúp Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quản lý tổ chức và hoạt động TGPL ở địa phương.

b. Nội dung quản lý nhà nước về tổ chức và hoạt động trợ giúp pháp lý.

** Nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ Tư pháp.*

Là cơ quan có trách nhiệm giúp Chính phủ thống nhất quản lý hoạt động TGPL trong toàn quốc, Bộ Tư pháp có các nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

- Xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật về TGPL trình Chính phủ ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền và tổ chức thực hiện các văn bản pháp luật đó;

- Hướng dẫn Sở Tư pháp trong việc xây dựng Đề án thành lập trung tâm TGPL của Nhà nước và chỉ đạo Sở Tư pháp trong việc tham mưu, đề xuất Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước, xây dựng và kiện toàn tổ chức TGPL ở địa phương;

- Ban hành theo thẩm quyền các quy định về chuyên môn, kỹ thuật, nghiệp vụ đối với công tác trợ giúp pháp lý và hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện các quy định đó;

- Chỉ đạo, hướng dẫn về chuyên môn, nghiệp vụ trợ giúp đối với các Trung tâm; chỉ đạo, hướng dẫn về việc áp dụng các quy định của pháp luật đối với các trường hợp cụ thể mà địa phương có vướng mắc;

- Tổ chức đào tạo, bồi dưỡng, trao đổi thông tin nghiệp vụ, kỹ năng trợ giúp và đào tạo nghề nghiệp cho chuyên viên và cộng tác viên TGPL;

- Hướng dẫn các Trung tâm sơ kết, tổng kết thực tiễn công tác TGPL;

- Khen thưởng và đề xuất việc khen thưởng tập thể, cá nhân có thành tích trong công tác TGPL;

- Phối hợp với Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh giải quyết các vấn đề phát sinh theo yêu cầu thực tế hoặc theo đề nghị của Uỷ ban, đề xuất của Sở Tư pháp;

- Thực hiện hợp tác quốc tế về TGPL và theo dõi, hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện dự án do quốc tế tài trợ;

- Quản lý Quỹ TGPL và thực hiện hỗ trợ cho các tổ chức TGPL có khó khăn;

- Thực hiện các hoạt động quản lý nhà nước khác về tổ chức và hoạt động TGPL theo quy định của pháp luật.

Là đơn vị có chức năng giúp Bộ trưởng Bộ Tư pháp quản lý nhà nước về tổ chức và hoạt động TGPL miễn phí cho người nghèo và đối tượng chính sách trong phạm vi toàn quốc; trực tiếp thực hiện hoạt động sự nghiệp TGPL khi cần thiết và tham gia phổ biến, giáo dục pháp luật cho nhân dân, theo Quyết định số 734/TTg của Thủ tướng Chính phủ và các văn bản hướng dẫn thi hành, Cục TGPL có các nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

- Nghiên cứu xây dựng, tham gia xây dựng văn bản quy phạm pháp luật về TGPL để Bộ Tư pháp trình các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền và tổ chức triển khai thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật đó nhằm bảo đảm tính thống nhất trong việc áp dụng pháp luật và tạo cơ sở cho việc xây dựng và phát triển hoạt động này;

- Được Bộ trưởng Bộ Tư pháp uỷ quyền nhiệm vụ soạn thảo văn bản hướng dẫn về kỹ thuật, nghiệp vụ TGPL và hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện các quy định đó;

- Hướng dẫn các Sở Tư pháp xây dựng đề án thành lập Trung tâm TGPL của nhà nước ở địa phương, chỉ đạo và hướng dẫn nghiệp vụ TGPL của các Trung tâm TGPL ở địa phương;

- Tổ chức bồi dưỡng, đào tạo về chuyên môn, nghiệp vụ và kỹ năng trợ giúp nhằm trao đổi kinh nghiệm, nâng cao kiến thức pháp luật, tăng cường năng lực chuyên môn, nghiệp vụ và đạo đức nghề nghiệp cho đội ngũ cán bộ, cộng tác viên thực hiện TGPL, bảo đảm chất lượng và hiệu quả trợ giúp;

- Phối hợp với các đơn vị hữu quan thuộc Bộ Tư pháp, theo sự phân công của Bộ trưởng Bộ Tư pháp, thực hiện việc hợp tác quốc tế về TGPL theo đúng đường lối, chính sách đối ngoại của Đảng và Nhà nước và Quy chế đối ngoại của Bộ Tư pháp;

- Theo sự chỉ đạo của Bộ trưởng Bộ Tư pháp, Cục TGPL có trách nhiệm xây dựng và quản lý Quỹ TGPL theo quy định chung của Nhà nước về Quỹ, nhằm huy động thêm nguồn ngân sách hỗ trợ nâng cao hiệu quả hoạt động trợ giúp của các tổ chức TGPL;

- Thông qua hoạt động TGPL, Cục TGPL tham gia phổ biến, giáo dục pháp luật cho các đối tượng thuộc diện trợ giúp;

- Quản lý cán bộ, tài chính và cơ vật chất của Cục TGPL theo đúng quy định của Nhà nước;

- Trực tiếp thực hiện TGPL miễn phí cho người nghèo và đối tượng chính

sách trong trường hợp cần thiết sau đây:

+ Các vụ việc mà trung tâm TGPL thuộc Sở Tư pháp chuyển lên do có vướng mắc hoặc không thực hiện được;

+ Các vụ việc thuộc phạm vi được trợ giúp do các cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan chuyển đến.

Như vậy, Cục TGPL vừa là đơn vị quản lý nhà nước thuộc Bộ Tư pháp vừa là đơn vị sự nghiệp, có tư cách pháp nhân, có con dấu và tài khoản riêng.

** Nhiệm vụ, quyền hạn của Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.*

Trong việc quản lý nhà nước về TGPL, Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

- Xây dựng và ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về TGPL theo thẩm quyền và tổ chức thực hiện các văn bản pháp luật đó; ban hành quy chế tổ chức và hoạt động của Trung tâm TGPL của nhà nước ở địa phương;

- Quyết định việc thành lập tổ chức TGPL của Nhà nước và củng cố kiện toàn tổ chức TGPL ở địa phương;

- Bổ nhiệm, miễn nhiệm Giám đốc Trung tâm TGPL; bảo đảm biên chế, cơ sở vật chất, trang thiết bị làm việc và kinh phí hoạt động TGPL cho các đối tượng được TGPL ở địa phương;

- Kiểm tra việc thực hiện TGPL ở địa phương;

- Khen thưởng và đề xuất việc khen thưởng tập thể, cá nhân có thành tích trong công tác TGPL;

- Thực hiện các hoạt động quản lý nhà nước khác về tổ chức và hoạt động TGPL ở địa phương theo quy định của pháp luật.

Sở Tư pháp có trách nhiệm giúp Chủ tịch Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thực hiện các nhiệm vụ trên.

Để thực hiện chức năng giúp Chủ tịch Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh quản lý nhà nước đối với tổ chức và hoạt động TGPL ở địa phương, Giám đốc Sở Tư pháp có các nhiệm vụ, quyền hạn:

- Xây dựng Đề án thành lập Trung tâm trình Bộ Tư pháp để bảo đảm có hướng dẫn thống nhất; sau khi có ý kiến của Bộ Tư pháp, Giám đốc Sở Tư pháp hoàn chỉnh đề án trình Chủ tịch Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh quyết định thành lập Trung tâm;

- Đề nghị Chủ tịch Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương bổ nhiệm, miễn nhiệm Giám đốc Trung tâm; ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động của Trung tâm; bảo đảm biên chế, cơ sở vật chất, kinh phí hoạt động, tạo điều kiện thuận lợi cho Trung tâm hoạt động có hiệu quả theo hướng dẫn tại Thông tư liên tịch số 52/TTLT;

- Đề nghị Bộ trưởng Bộ Tư pháp cấp và thu hồi thẻ chuyên viên TGPL đối với cán bộ thực hiện TGPL của trung tâm;

- Bổ nhiệm, miễn nhiệm Phó Giám đốc Trung tâm theo đề nghị của Giám đốc Trung tâm;

- Thực hiện chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức của Trung tâm theo quy định của pháp luật;

- Kiểm tra và giải quyết khiếu nại, tố cáo về hoạt động TGPL của chuyên viên TGPL;

- Khen thưởng, kỷ luật đối với tập thể và cá nhân cán bộ, công chức của Trung tâm và đề nghị Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, Bộ Tư pháp khen thưởng, kỷ luật theo quy định của pháp luật;

- Đề nghị Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, Bộ Tư pháp xem xét, giải quyết các vấn đề về TGPL theo thẩm quyền;

- Báo cáo định kỳ hàng quý, sáu tháng, hàng năm về tổ chức và hoạt động trợ giúp pháp lý ở địa phương với Bộ Tư pháp và Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;

- Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn khác về TGPL theo sự chỉ đạo của Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, Bộ Tư pháp theo quy định của pháp luật.

Trong thực tiễn hoạt động quản lý nhà nước về TGPL nói riêng cũng còn có những khó khăn, bất cập do một số cơ quan chức năng chưa nhận thức đầy đủ về vị trí, vai trò của công tác trợ giúp pháp lý, chưa quan tâm đầu tư đúng mức dẫn tới thực trạng một số địa phương tổ chức trợ giúp pháp lý chưa được kiện toàn, biên chế còn hạn chế, hoạt động trợ giúp pháp lý ở một vài nơi còn chưa mạnh. Sự phối hợp giữa các cơ quan, tổ chức còn hạn chế, đôi khi mang tính hình thức, chưa tương xứng với tiềm năng. Công tác quản lý hoạt động TGPL cũng chưa thực sự phát huy được hết vai trò và hiệu quả do chưa có một văn bản có hiệu lực cao để điều chỉnh toàn diện về hoạt động này, tạo cơ sở pháp lý cho các cơ quan thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình một cách

thuận lợi.

2. 3. Đánh giá chung về thực tiễn áp dụng pháp luật về trợ giúp pháp lý trong thời gian qua.

Qua hơn 6 năm thực hiện Quyết định số 734/TTg của Thủ tướng Chính phủ và các văn bản hướng dẫn thi hành, cùng với việc củng cố, kiện toàn các Trung tâm TGPL thuộc Sở Tư pháp các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, thực hiện chủ trương đưa công tác TGPL về cơ sở với phương châm "*gần dân, sát dân và vì dân*", tạo điều kiện thuận lợi cho nhân dân tiếp cận với hoạt động TGPL, hệ thống pháp luật về trợ giúp pháp lý đang tạo môi trường pháp lý để hình thành hệ thống tổ chức TGPL đến tận cấp huyện và cấp xã, đặc biệt là tại các vùng cao, vùng sâu, vùng xa. Cùng với việc mở rộng hệ thống tổ chức TGPL trong cả nước, đội ngũ cán bộ, chuyên viên và cộng tác viên TGPL từng bước được kiện toàn cả về số lượng và chất lượng. Hoạt động trợ giúp pháp lý ngày càng đi vào nề nếp và có hiệu quả.

Công tác TGPL đã kết hợp hài hoà giữa vai trò nòng cốt của Nhà nước với việc huy động sự tham gia, đóng góp của các cơ quan, tổ chức, cá nhân, cộng đồng trong nước và sự hỗ trợ của nước ngoài. Từ đó đã tạo ra sức mạnh tổng hợp khắc phục khó khăn, bỡ ngỡ của công tác TGPL những bước đi ban đầu, không ngừng phát triển và lớn mạnh đi lên. Có thể khẳng định công tác TGPL trong những năm qua đã đóng một vai trò đặc biệt quan trọng trong việc giải tỏa các vướng mắc pháp luật trong nhân dân, nâng cao tri thức hiểu biết pháp luật, góp phần vào việc bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, hạn chế phần nào tình trạng khiếu kiện vượt cấp, tăng cường thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở, giúp người dân sống và làm việc theo pháp luật, góp phần tăng cường pháp chế, giữ gìn ổn định chính trị, trật tự, an toàn xã hội. Chính vì vậy, hoạt động TGPL thật sự trở thành một bộ phận không thể thiếu của đời sống pháp luật, trở thành một nhu cầu của mỗi người dân nói chung và các đối tượng được hưởng TGPL nói riêng, góp phần đáng kể vào việc thực hiện thành công chủ trương xóa đói, giảm nghèo, đền ơn, đáp nghĩa, chính sách dân tộc của Đảng và Nhà nước.

Tuy nhiên, cùng với sự phát triển kinh tế - xã hội ngày càng cao của đất nước thì pháp luật về TGPL đã bộc lộ một số vấn đề bất cập cần được nghiên cứu hoàn thiện, sửa đổi, bổ sung kịp thời, tạo môi trường pháp lý cho việc mở rộng và phát triển tổ chức và hoạt động trợ giúp pháp lý trong tương lai. Những

bất cập của hệ thống pháp luật về trợ giúp pháp lý hiện nay thể hiện như sau:

2.3.1. Hệ thống pháp luật về TGPL ở nước ta chưa có văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực cao, chưa điều chỉnh toàn diện các mối quan hệ phát sinh trong hoạt động TGPL.

Hầu hết các văn bản pháp luật quy định về TGPL ở nước ta là những quy định dưới luật, có hiệu lực pháp lý chưa cao, bao gồm Quyết định số 734/TTg; Chỉ thị số 05/2000/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ, một số Thông tư liên tịch và Quyết định của Bộ trưởng Bộ Tư pháp. Nói chung, những văn bản pháp luật trên đây chưa tương xứng với vị trí, vai trò, ý nghĩa của hoạt động TGPL. Hơn nữa, các văn bản pháp luật về TGPL chưa điều chỉnh toàn diện các mối quan hệ phát sinh trong hoạt động TGPL, còn nhiều vấn đề mang tính chất nguyên tắc như: Khái niệm trợ giúp pháp lý; vị trí pháp lý của người làm công tác TGPL, các quyền và nghĩa vụ của họ trong hoạt động tố tụng; mối quan hệ với các cơ quan tiến hành tố tụng, với các cơ quan Nhà nước, tổ chức xã hội trong hoạt động TGPL; quan hệ với công dân; các nguyên tắc về đạo đức nghề nghiệp, cơ chế trách nhiệm; quyền và nghĩa vụ của đối tượng được trợ giúp v..v... chưa được pháp luật điều chỉnh, quy định.

Hơn nữa, hoạt động TGPL của các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội - nghề nghiệp hầu như được *"thả nổi"*, chủ yếu là việc làm tự phát, mang tính nhân đạo, từ thiện, chưa có văn bản pháp luật nào điều chỉnh một cách toàn diện. Pháp lệnh Luật sư được ban hành ngày 25/7/2001 cũng chỉ có quy định khuyến khích các Luật sư và các tổ chức hành nghề Luật sư tham gia hoạt động TGPL miễn phí cho người nghèo và người được hưởng chính sách ưu đãi theo quy định của pháp luật. Về thù lao, các Văn phòng Luật sư, Công ty luật hợp danh thực hiện việc miễn, giảm thù lao cho những đối tượng là người nghèo và người được hưởng chính sách ưu đãi theo quy định của Đoàn luật sư.... Những hạn chế trên đây của các văn bản pháp luật hiện hành đã và đang cản trở và ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động TGPL.

2.3.2. Những bất cập của pháp luật về đối tượng trợ giúp pháp lý.

Diện đối tượng TGPL theo quy định hiện nay còn hạn chế, chưa có cơ chế tạo điều kiện thuận lợi cho đối tượng tiếp cận với tổ chức trợ giúp pháp lý, hoạt đại diện, bào chữa cho các đối tượng tại các cơ quan tiến hành tố tụng còn nhiều vấn đề cần được tiếp tục điều chỉnh, làm rõ, cụ thể là:

- Đối tượng được trợ giúp pháp lý theo pháp luật hiện hành còn hạn chế.

Một số đối tượng thuộc diện chính sách như thương binh loại 3/4, 4/4; con liệt sỹ trên 18 tuổi; con thương binh, con bệnh binh, con người hưởng chính sách như thương binh; người tham gia kháng chiến và con đẻ của họ bị nhiễm chất độc hoá học do Mỹ sử dụng trong chiến tranh ở Việt Nam; thanh niên xung phong đã hoàn thành nhiệm vụ trong kháng chiến và một số đối tượng khác như phụ nữ là nạn nhân của bạo lực gia đình, trẻ em, người tàn tật, người già cô đơn không nơi nương tựa; người mới ra tù tái hòa nhập xã hội; người di cư tới các vùng định cư mới đều là những đối tượng luôn được Nhà nước quan tâm ưu đãi trong các lĩnh vực khác nhưng lại chưa được công nhận là đối tượng được TGPL miễn phí. Để thực hiện chính sách xã hội của Đảng và Nhà nước cần có quy định bổ sung cho những đối tượng này được hưởng trợ giúp pháp lý miễn phí.

Về đối tượng người dân tộc thiểu số, hiện nay đồng bào dân tộc thiểu số sống ở đồng đồng bằng, trung du, thành thị chưa được công nhận là đối tượng được hưởng TGPL miễn phí, mặc dù trong nhiều trường hợp họ đều được hưởng chính sách ưu đãi chung của Nhà nước dành cho các dân tộc ít người. Bên cạnh đó, tuy cùng sinh sống trên một địa bàn với người dân tộc thiểu số nhưng người dân tộc đa số (người Kinh) lại không phải là đối tượng được hưởng TGPL miễn phí. Trên thực tế, dù là người dân tộc thiểu số hay người dân tộc đa số nhưng khi đã cư trú ở các khu vực có khó khăn thì đều phải chịu đựng những thiệt thòi chung do điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội đem lại.

- Việc phân loại đối tượng trợ giúp pháp lý còn chưa hợp lý.

Hiện nay, đối tượng TGPL được phân thành hai loại: người nghèo và đối tượng chính sách. Đối tượng chính sách theo quan niệm chung thì rất rộng, nhưng theo pháp luật về trợ giúp pháp lý thì còn hạn chế, chỉ bao gồm một số nhóm nhỏ, đó là: người có công với cách mạng, đồng bào dân tộc thiểu số, các đối tượng miễn án phí và một số đối tượng khác. Việc phân loại như trên chưa hợp lý ở chỗ nếu hiểu theo nghĩa rộng của cụm từ "đối tượng chính sách" thì người nghèo, người tham gia kháng chiến, thương, bệnh binh các hạng v..v... cũng là đối tượng chính sách. Nhưng pháp luật về trợ giúp pháp lý chỉ quy định một số loại đối tượng chính sách được hưởng trợ giúp pháp lý. Khi thống kê về diện đối tượng, đối tượng chính sách được thống kê riêng, còn đối tượng người dân tộc thiểu số được thống kê riêng.

2.3.3. Những bất cập của pháp luật về loại vụ việc được trợ giúp pháp lý còn thiếu đồng bộ.

Theo Thông tư Liên tịch số 52/TTLT/TP-TC-TCCP-LĐTBXH ngày 14 tháng 01 năm 1998, của Liên bộ Tư pháp, Tài chính, Lao động, Thương binh và Xã hội, Cán bộ Chính phủ, các tổ chức trợ giúp pháp lý chỉ thực hiện việc bào chữa cho người nghèo và đối tượng chính sách trong trường hợp họ phạm tội ít nghiêm trọng hoặc phạm tội nghiêm trọng do vô ý. Quy định này phù hợp với cách phân loại tội phạm theo Bộ luật Hình sự năm 1985 và điều kiện kinh tế xã hội tại thời điểm tổ chức trợ giúp pháp lý mới được thành lập. Tuy nhiên, cùng với sự phát triển của khoa học Luật Hình sự, Bộ Luật Hình sự năm 1999 đã được ban hành thay thế Bộ luật Hình sự năm 1985, cách phân loại tội phạm cũng có sự thay đổi. Trước bối cảnh đó, những quy định về loại vụ việc được trợ giúp căn cứ vào cách phân loại tội phạm của Bộ luật Hình sự năm 1985 đã tỏ ra bất cập, không còn phù hợp với thực tiễn. Đặt trong tính đồng bộ, tính phù hợp với pháp luật tố tụng hình sự, ta thấy quy định này mâu thuẫn với một nguyên tắc quan trọng của pháp luật tố tụng hình sự: "*Không ai có thể bị coi là có tội, nếu chưa có bản án kết tội đã có hiệu lực của Toà án*" (Điều 10 Bộ luật Tố tụng hình sự). Theo nguyên tắc này, một người chỉ bị coi là có tội khi đã bị Tòa án kết tội (về một tội phạm cụ thể được quy định trong Bộ luật Hình sự) bằng một bản án đã có hiệu lực pháp luật. Sự mâu thuẫn thể hiện ở chỗ, có không ít trường hợp bị can bị đưa ra xét xử về một tội nghiêm trọng do cố ý, nhưng sau đó Toà án lại tuyên bị cáo không có tội hoặc chuyển sang xét xử bị cáo ở một tội danh khác ít nghiêm trọng hơn. Đối với những trường hợp này, nếu tổ chức trợ giúp pháp lý lại từ chối cử luật sư bào chữa cho họ thì họ sẽ mất đi cơ hội được giúp đỡ để minh oan hoặc giảm nhẹ tội, dẫn đến việc xét xử có thể oan sai, không đúng với thực tế khách quan của sự việc. Như vậy, nếu đối tượng thuộc diện được trợ giúp pháp lý nhưng do họ phạm tội nghiêm trọng do cố ý thì những người này cũng không được trợ giúp.

Mặt khác, theo quy định của pháp luật về trợ giúp pháp lý thì các tổ chức trợ giúp pháp lý được trực tiếp đại diện, bào chữa trước Toà án và các cơ quan có thẩm quyền để giúp đỡ đối tượng. Tuy nhiên, trên thực tế, quy định này không thể thực hiện được do Bộ luật Tố tụng Hình sự chưa quy định. Vì vậy, khi đối tượng có yêu cầu bào chữa, đại diện thì các tổ chức trợ giúp pháp lý phải mời Luật sư hành nghề tự do tham gia đại diện, bào chữa, gây không ít khó khăn và phiền hà cho đối tượng và tổ chức trợ giúp pháp lý, gây tốn kém

(trả tiền bồi dưỡng cho Luật sư mời trợ giúp), vừa phức tạp thêm về thủ tục. Nhiều khi không mời được Luật sư (do mức bồi dưỡng Luật sư quá thấp và do số lượng Luật sư ở một số địa phương ít..), làm giảm hiệu quả trợ giúp. Hơn nữa, pháp luật lại chưa quy định cơ chế phối hợp giải quyết các vụ việc trợ giúp nên trong nhiều trường hợp các tổ chức TGPL phát hiện những vi phạm quyền công dân đã gửi kiến nghị với căn cứ pháp luật cụ thể để cơ quan Nhà nước có thẩm quyền xem xét lại vụ việc, nhưng không được các cơ quan Nhà nước chú trọng giải quyết một cách nghiêm túc.

2.3.4. Những bất cập của pháp luật về thủ tục trợ giúp pháp lý.

- Vấn đề thủ tục cấp giấy chứng nhận đối tượng:

Đây là một vấn đề còn nhiều vướng mắc trong thực tiễn áp dụng, hiện nay, vẫn còn nhiều địa phương chưa cấp sổ hộ nghèo hoặc giấy xác nhận người nghèo. Việc cấp giấy xác nhận hộ nghèo cũng chưa được thực hiện thống nhất, có địa phương giao cho Sở Lao động, Thương binh và Xã hội cấp, nhưng cũng có địa phương lại giao cho Phòng Lao động, Thương binh và Xã hội cấp huyện hoặc Ủy ban nhân dân cấp xã xác nhận. Khi có vụ việc phát sinh, đối tượng cần giấy xác nhận của chính quyền địa phương có trường hợp rất khó khăn. Đặc biệt là khi người dân có mâu thuẫn với chính Ủy ban nhân dân cấp xã (là cơ quan có thẩm quyền xác nhận hộ nghèo) mà muốn có xác nhận thuộc diện đối tượng để được TGPL thì khó có thể lấy được giấy xác nhận.

- Vấn đề biểu mẫu, thống kê báo cáo:

Nhiều biểu mẫu hiện hành đã không còn phù hợp với thực tiễn hoạt động trợ giúp pháp lý, không được sử dụng trong quá trình thực hiện trợ giúp pháp lý nhưng vẫn chưa được sửa đổi, thay thế (Phiếu hẹn, Phiếu Kiến nghị...). Hơn nữa, nhiều loại hình trợ giúp pháp lý đã được áp dụng, nhưng trình tự, thủ tục chưa được nghiên cứu, quy định cụ thể như: trợ giúp pháp lý lưu động, trợ giúp pháp lý thông qua các phương tiện thông tin đại chúng...

2.3.5. Hệ thống tổ chức trợ giúp pháp lý hiện nay chưa đáp ứng được yêu cầu của tình hình mới.

Theo quy định của pháp luật, hiện nay hệ thống tổ chức trợ giúp pháp lý gồm các tổ chức trợ giúp pháp lý ở Trung ương và cấp tỉnh. Đối với cấp huyện và cấp xã, pháp luật chưa quy định cụ thể. Do vậy, một số địa phương đã thành lập một số tổ chức trợ giúp pháp lý như Chi nhánh, tổ trợ giúp pháp lý trên cơ

sở của một số Công văn hướng dẫn của Bộ Tư pháp, mang tính thí điểm áp dụng. Do chưa có cơ sở pháp lý vững chắc cho tổ chức và hoạt động của những mô hình này nên việc thành lập các tổ chức trợ giúp pháp lý ở cấp cơ sở chưa được đồng bộ và thống nhất trong toàn quốc, phụ thuộc nhiều vào tính chủ động của địa phương; chưa xác lập được trách nhiệm của các cơ quan ban ngành, của Trung ương và địa phương đối với tổ chức và hoạt động của các tổ chức đó. Trong khi đó nhu cầu cần được giúp đỡ pháp lý từ phía người dân ở cơ sở là rất lớn bởi họ ở xa Trung tâm trong khi cuộc sống còn có nhiều khó khăn, điều kiện tự nhiên, giao thông không thuận tiện. Do đối tượng này không thể đến với các Trung tâm trợ giúp pháp lý nên trong nhiều trường hợp, quyền và lợi ích của họ bị xâm hại, không được bảo đảm thực thi.

2.3.6. Vấn đề quản lý nhà nước về tổ chức và hoạt động trợ giúp pháp lý chưa được pháp luật quy định rõ ràng.

Với phương châm hướng hoạt động trợ giúp pháp lý về cơ sở, các loại hình trợ giúp pháp lý tại cơ sở đã được hình thành và hoạt động thu được nhiều kết quả đáng khích lệ. Tuy nhiên, vấn đề đang đặt ra đối với công tác trợ giúp pháp lý là cơ chế quản lý đối với các tổ chức trợ giúp pháp lý tại cơ sở được thực hiện như thế nào? Trung tâm trợ giúp pháp lý thực hiện việc quản lý hay cơ quan chính quyền địa phương nơi đặt trụ sở? Chính vì chưa có sự thống nhất về vấn đề quản lý Nhà nước nêu trên nên chưa tạo ra được cơ chế thống nhất, đồng bộ trong việc phối hợp giữa Trung ương và địa phương trong việc củng cố, kiện toàn tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động trợ giúp pháp lý, đặc biệt trong lĩnh vực bảo đảm biên chế, cơ sở vật chất, trang thiết bị làm việc và kinh phí hoạt động cho các tổ chức trợ giúp pháp lý, làm hạn chế kết quả hoạt động của tổ chức trợ giúp pháp lý.

Nhìn chung, pháp luật về trợ giúp pháp lý cho người nghèo và các đối tượng chính hiện có nhiều vấn đề đang đặt ra cả về phương diện lý luận cũng như thực tiễn. Các vấn đề đó đều rất mới mẻ và cần được nghiên cứu nghiêm túc để có những quy định pháp luật phù hợp nhằm từng bước đưa hoạt động này vào nề nếp, ổn định và phát triển, được bảo đảm bằng pháp luật, tránh những yếu tố tự phát và thiếu kỷ cương, đáp ứng yêu cầu trợ giúp pháp lý ngày càng phong phú, đa dạng và phức tạp của nhân dân nói chung và người nghèo, đối tượng chính sách nói riêng.

Chương 3

ĐỊNH HƯỚNG XÂY DỰNG PHÁP LỆNH TRỢ GIÚP PHÁP LÝ

3. 1. Những quan điểm chỉ đạo xây dựng Pháp lệnh Trợ giúp pháp lý.

3.1.1. Xây dựng Pháp lệnh trợ giúp pháp lý phải dựa trên quan điểm xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

Điều 2 Hiến pháp quy định: *"Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân..."*. Về bản chất, Nhà nước pháp quyền là một Nhà nước dân chủ, quản lý mọi mặt đời sống xã hội bằng pháp luật và không ngừng tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa. Trong Nhà nước pháp quyền mọi công dân đều phải được bình đẳng trước pháp luật, ở đó các quyền con người được tôn trọng và bảo đảm thực thi. Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam có nhiệm vụ phục vụ sự nghiệp đổi mới đất nước, thực hiện mục tiêu: "*Dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh*". Do vậy với tính cách là một bộ phận quan trọng cấu thành hệ thống pháp luật XHCN, việc xây dựng Pháp lệnh trợ giúp pháp lý đòi hỏi phải bảo đảm cho các chế định pháp luật về trợ giúp pháp lý thể hiện được đầy đủ bản chất và những nguyên tắc cơ bản của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Trong Nhà nước pháp quyền, chủ quyền của nhân dân là hình thức thể hiện cao nhất của dân chủ. Tất cả quyền lực nhà nước là thống nhất và thuộc về nhân dân, bởi nhân dân là chủ thể và là cội nguồn của quyền lực nhà nước. Quan điểm này là sợi chỉ đỏ xuyên suốt toàn bộ quá trình xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật nói chung, Pháp lệnh trợ giúp pháp lý nói riêng. Trong Nhà nước pháp quyền, chủ quyền của nhân dân bao giờ cũng cao hơn chủ quyền của Nhà nước, bởi Nhà nước là công cụ để bảo đảm thực sự chủ quyền của nhân dân, bảo vệ pháp luật và phục vụ nhân dân. Chính vì vậy, pháp luật phải là công cụ hữu hiệu, chủ yếu để Nhà nước quản lý mọi mặt của đời sống xã hội, pháp luật phải hướng tới bảo vệ các quyền và tự do, dân chủ của nhân dân, hạn chế đến mức thấp nhất những mầm mống sinh ra bệnh quan liêu, độc đoán, chuyên quyền và nạn tham nhũng xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Việc ban hành Pháp lệnh trợ giúp pháp lý phải bảo đảm cho hệ thống pháp luật về trợ giúp pháp lý giữ vững bản chất của pháp luật XHCN, thể hiện ý chí của đông đảo nhân dân lao động trong xã hội, pháp luật đó phải bảo đảm tính gần dân, phục vụ cho lợi ích của nhân dân, tạo điều

kiện thuận lợi để người dân dễ tiếp cận. Hơn nữa, pháp luật đó còn phải phù hợp với quy luật phát triển của xã hội, phản ánh thực tiễn khách quan, là đại lượng công bằng và bình đẳng, chứ không phải là thứ pháp luật chủ quan, duy ý chí của Nhà nước. Trình tự, thủ tục tiếp nhận và giải quyết vụ việc liên quan đến quyền lợi của người dân phải được pháp luật quy định theo hướng đơn giản hóa tới mức tối đa, tạo tính linh hoạt, tránh phiền hà cho nhân dân;

Nhà nước pháp quyền XHCN cũng đòi hỏi phải có một nền pháp chế duy nhất và thống nhất trong toàn quốc và không ngừng được tăng cường. Bảo đảm yêu cầu này đòi hỏi không chỉ nhân dân phải tuân thủ pháp chế mà đòi hỏi cả các cán bộ, công chức và mọi cơ quan Nhà nước đều phải tuân thủ nghiêm chỉnh và triệt để pháp luật. Trong những năm qua, bằng những hoạt động cụ thể như tư vấn pháp luật, hòa giải, kiến nghị và tham gia đại diện, bào chữa trước Toà án và các cơ quan có thẩm quyền khác cho người nghèo và đối tượng chính sách, hoạt động trợ giúp pháp lý đã trang bị cho người dân những kiến thức pháp luật cơ bản, giúp họ hiểu được quyền và nghĩa vụ của mình, các quy định pháp luật có liên quan đến cuộc sống hàng ngày, từ đó giúp họ có thể tự giải quyết những tranh chấp nhỏ trong cuộc sống, tự giác thực hiện quyền và nghĩa vụ theo quy định của pháp luật, tránh những vi phạm không đáng có vì thiếu hiểu biết. Hoạt động này cũng đã góp phần quan trọng trong việc thực hiện nguyên tắc "*sống và làm việc theo Hiến pháp và pháp luật*". Do vậy, Pháp lệnh Trợ giúp pháp lý được ban hành phải điều chỉnh toàn diện, đồng bộ và đầy đủ các quan hệ phát sinh trong hoạt động trợ giúp pháp lý; đồng thời phải phù hợp với thực tiễn sống động của đời sống xã hội, không mâu thuẫn, chồng chéo với các văn bản pháp luật khác trong hệ thống pháp luật. Các chế định được Pháp lệnh điều chỉnh phải có tính thống nhất nội tại cao, chặt chẽ và có tính khả thi trên thực tế. Điều đáng chú ý là Pháp lệnh cũng cần làm sáng tỏ nguyên tắc cán bộ, công chức chỉ được phép làm những gì mà pháp luật cho phép, còn công dân được làm tất cả những gì mà pháp luật không cấm nhằm bảo vệ trật tự, kỷ cương, bảo đảm và tôn trọng các quyền dân chủ, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

Công bằng, bình đẳng và dân chủ không chỉ là các tiêu chuẩn, các nguyên tắc phải có trong Nhà nước pháp quyền, mà còn là đòi hỏi đối với hoạt động của các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp nhằm mang lại lợi ích chung của toàn thể xã hội và nhân dân, đồng thời cũng là định hướng, cái đích hướng tới của hoạt động xây dựng pháp luật trong đó có pháp luật về trợ giúp pháp lý. Bảo đảm thực thi các nguyên tắc này đòi hỏi việc xây dựng Pháp lệnh Trợ giúp pháp lý phải tạo điều kiện và bảo đảm cho mọi công dân thực hiện bình đẳng

trước pháp luật không phân biệt mức độ thu nhập, khả năng kinh tế, bảo đảm các quyền và lợi ích của các đối tượng trong trường hợp họ rơi vào thế yếu, không có đủ điều kiện để yêu cầu các tổ chức luật sư bảo vệ khi các quyền và lợi ích của họ bị xâm hại. Việc ban hành Pháp lệnh phải đáp ứng được yêu cầu dân chủ, bình đẳng, là một đại lượng, một cơ chế để xác định và bảo đảm thực thi nguyên tắc công bằng.

Với bản chất của Nhà nước pháp quyền là Nhà nước của dân, do dân và vì dân nên Nhà nước pháp quyền luôn đề cao các nguyên tắc tôn trọng và bảo vệ quyền con người, bởi con người là thành viên của xã hội công dân, là công dân của Nhà nước pháp quyền và là chủ thể của quyền lực nhà nước. Mục tiêu của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa là bảo đảm và phát triển quyền công dân, quyền con người. Xuất phát từ nguyên tắc chủ quyền của nhân dân trong Nhà nước pháp quyền mà con người cũng như các quyền và tự do của con người là những giá trị xã hội cao quý nhất cần phải được tôn trọng và bảo vệ. Quán triệt tư tưởng này, Pháp lệnh Trợ giúp pháp lý phải mang tính dân chủ nhất, tạo điều kiện cho nhân dân không phân biệt giàu nghèo đều có thể tham gia rộng rãi và tích cực vào công việc của Nhà nước, để mỗi người có thể tự bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Ngoài ra, Pháp lệnh cũng nên quy định các cơ chế bảo đảm thực thi các đòi hỏi nêu trên mà cụ thể là cần quy định chế định người thực hiện trợ giúp pháp lý sao cho họ có đủ điều kiện để được đại diện, bào chữa trước các cơ quan tiến hành tố tụng mà không phải thông qua đội ngũ Luật sư đang hành nghề tại các Văn phòng Luật sư. Quy định đó không chỉ đảm bảo quyền dân chủ của công dân, mà còn là cơ chế bảo đảm cho nhân dân tham gia rộng rãi và tích cực vào hoạt động của các cơ quan nhà nước nói chung và hoạt động trợ giúp pháp lý nói riêng.

3.1.2. Xây dựng Pháp lệnh trợ giúp pháp lý phải được đặt trong quá trình đổi mới hệ thống chính trị và hoàn thiện bộ máy nhà nước.

"Mục tiêu của đổi mới hệ thống chính trị là nhằm thực hiện tốt dân chủ XHCN, phát huy đầy đủ quyền làm chủ của nhân dân" [7, tr. 71] và để khắc phục tình trạng *"năng lực và hiệu quả lãnh đạo của Đảng, hiệu lực quản lý, điều hành của nhà nước, hiệu quả hoạt động của các đoàn thể chính trị, xã hội chưa nâng lên kịp với đòi hỏi của tình hình"* [7, tr. 66]. Xây dựng Pháp lệnh trợ giúp pháp lý có ý nghĩa rất quan trọng trong việc góp phần thực hiện đổi mới hệ thống chính trị và hoàn thiện bộ máy nhà nước, bởi kiện toàn tổ chức và hoạt động của các tổ chức trợ giúp pháp lý là nâng cao năng lực, hiệu quả hoạt động của các tổ chức trợ giúp pháp lý nói riêng và hệ thống các cơ quan

tư pháp nói chung. Các tổ chức này là một bộ phận của các cơ quan trong ngành tư pháp, một bộ phận cấu thành bộ máy nhà nước trong hệ thống chính trị thống nhất.

Là một bộ phận trong ngành tư pháp, tổ chức và hoạt động của các tổ chức trợ giúp pháp lý gắn chặt với tổ chức và hoạt động của các bộ phận cấu thành trong hệ thống chính trị của nước ta: Đảng, Nhà nước và các tổ chức chính trị - xã hội. Do vậy, những kết quả và thành tựu trong việc hoàn thiện bộ máy nhà nước và đổi mới hệ thống chính trị là tiền đề cho việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về trợ giúp pháp lý. Xây dựng Pháp lệnh Trợ giúp pháp lý phải góp phần cho việc đổi mới hệ thống chính trị nói chung và hoàn thiện bộ máy nhà nước nói riêng, nhằm thực hiện tốt dân chủ xã hội chủ nghĩa, phát huy đầy đủ quyền làm chủ của nhân dân trên các lĩnh vực, tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng trong xã hội, xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền Việt Nam của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

Qua thực tiễn hoạt động trợ giúp pháp lý trong những năm qua cho thấy, việc huy động sự tham gia của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp vào hoạt động trợ giúp pháp lý đã góp phần quan trọng trong việc giúp đỡ pháp luật cho nhân dân, giúp giải tỏa những bất đồng trong các tầng lớp nhân dân, cũng như trong quan hệ giữa dân với chính quyền, giúp giữ gìn khối đoàn kết cộng đồng, ổn định tình hình chính trị, giữ vững trật tự an toàn xã hội. Do vậy, việc huy động các lực lượng xã hội, đặc biệt là các tổ chức chính trị xã hội cùng tham gia vào hoạt động trợ giúp pháp lý là một xu hướng tất yếu và cần thiết, góp phần giảm gánh nặng cho ngân sách nhà nước.

Trước mắt hoạt động trợ giúp pháp lý của các tổ chức chính trị xã hội nhằm hướng tới giúp đỡ cho các thành viên của tổ chức mình trong việc nâng cao trình độ dân trí pháp lý, tri thức hiểu biết pháp luật, để họ ứng xử phù hợp với pháp luật, thực hiện pháp luật và tự bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của mình khi các quyền lợi đó bị xâm hại. Bằng kiến thức hiểu biết đó, mỗi thành viên của tổ chức có thể thực hiện được những quyền và nghĩa vụ của mình, tham gia vào quản lý nhà nước, giám sát, kiểm tra hoạt động của các cơ quan, viên chức nhà nước. Sự tham gia tích cực đó tạo cơ sở vững chắc của một nền chính trị vì nhân dân, là cơ sở vững chắc cho sự tồn tại và phát triển của chính quyền nhân dân .

Hoạt động trợ giúp pháp lý còn bảo đảm nâng cao hiệu lực, hiệu qủa hoạt động của bộ máy nhà nước. Bằng hoạt động của mình, các tổ chức trợ giúp

pháp lý giúp các cơ quan, viên chức nhà nước giải quyết vụ việc được nhanh chóng, khách quan, công bằng, hạn chế đến mức thấp nhất tình trạng vi phạm quyền công dân, sự tùy tiện, lạm quyền, giúp giải tỏa những vướng mắc trong nhân dân, hạn chế tình trạng khiếu kiện vượt cấp, tràn lan do không hiểu biết pháp luật, củng cố lòng tin của nhân dân vào chính quyền.

3.1.3. Xây dựng Pháp lệnh trợ giúp pháp lý phải phục vụ cho công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước, cải cách tư pháp.

Nghị quyết Đại hội VIII khẳng định: *"Cải cách nền hành chính nhà nước là trọng tâm của việc xây dựng và hoàn thiện nhà nước trong những năm trước mắt, công cuộc cải cách hành chính phải dựa trên cơ sở pháp luật và tiến hành đồng bộ trên các mặt: cải cách thể chế hành chính, tổ chức bộ máy và xây dựng, kiện toàn đội ngũ cán bộ, công chức hành chính"* [7, tr. 131].

Với tính cách là một hoạt động bổ trợ tư pháp, hoạt động trợ giúp pháp lý còn nhằm nâng cao trình độ hiểu biết pháp luật trong nhân dân, tránh sự tùy tiện lạm quyền từ phía cơ quan, viên chức nhà nước, góp phần quan trọng trong việc giữ vững ổn định chính trị, trật tự an toàn xã hội, đồng thời tạo cơ chế hữu hiệu thực thi nguyên tắc bình đẳng giữa các công dân trước pháp luật không phân biệt vị thế xã hội. Chính vì vậy, hoạt động này đã có những đóng góp quan trọng cho công cuộc cải cách tư pháp nói riêng và cải cách hành chính nói chung.

Là một bộ phận cấu thành ngành tư pháp, tự thân các tổ chức trợ giúp pháp lý cũng phải thực hiện cải cách hành chính ngay trong hệ thống tổ chức của mình theo định hướng cải cách hành chính của Đảng và Nhà nước. Vì vậy, xây dựng Pháp lệnh Trợ giúp pháp lý phải gắn với chủ trương cải cách hành chính, trong đó cần tập trung vào những nội dung cơ bản sau đây:

- Đổi mới thể chế về tổ chức và hoạt động trợ giúp pháp lý, trước hết là xây dựng hệ thống pháp luật về trợ giúp pháp lý một cách đồng bộ, thống nhất, điều chỉnh toàn diện các quan hệ về trợ giúp pháp lý, thực hiện đổi mới thể chế về thủ tục hành chính và các biện pháp tổ chức thực hiện, loại bỏ những thủ tục gây phiền hà cho các đối tượng thuộc diện được trợ giúp khi họ đến với các tổ chức trợ giúp pháp lý, đồng thời cần ngăn chặn kịp thời tệ cửa quyền, coi thường đối tượng, nhận thù lao của các đối tượng, tham nhũng, vi phạm pháp luật trong hoạt động trợ giúp pháp lý.

- Đổi mới, kiện toàn hệ thống tổ chức bộ máy các tổ chức trợ giúp pháp lý từ Trung ương đến cơ sở theo hướng gọn nhẹ, có hiệu lực, hiệu quả. Việc xây

dựng mô hình trợ giúp pháp lý phải bảo đảm tính gọn nhẹ, thuận tiện cho việc quản lý, tránh cồng kềnh, khó quản lý, một yêu cầu của cải cách hành chính nói chung và cải cách tư pháp nói riêng. Cần phân định rõ thẩm quyền của tổ chức trợ giúp pháp lý một cách khoa học, phù hợp với trình độ phát triển kinh tế, xã hội nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của các tổ chức trợ giúp pháp lý. Làm rõ cơ chế quản lý tổ chức và hoạt động của các tổ chức trợ giúp pháp lý ở cơ sở. Đẩy mạnh việc giải quyết các khiếu nại, tố cáo của nhân dân liên quan đến tổ chức và hoạt động trợ giúp pháp lý;

- Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức của các tổ chức trợ giúp pháp lý đủ sức đảm nhiệm và hoàn thành tốt nhiệm vụ trợ giúp pháp lý đáp ứng yêu cầu trợ giúp pháp lý của đối tượng. Huy động đội ngũ cộng tác viên trong các ngành, các cấp, có đủ tiêu chuẩn chuyên môn nghiệp vụ vào hoạt động trợ giúp pháp lý. Tiếp tục đổi mới và hoàn thiện chế độ đãi ngộ đối với người tham gia trợ giúp pháp lý, gắn trách nhiệm với quyền hạn, nhiệm vụ. Thực hiện tuyển chọn, bổ nhiệm các chuyên viên trợ giúp pháp lý thông qua thi tuyển hoặc kiểm tra sát hạch theo quy định trong ngành tư pháp. Nâng cao một bước trình độ chuyên môn, nghiệp vụ và kỹ năng trợ giúp pháp lý cho đội ngũ cộng tác viên. Đổi mới công tác đào tạo, tăng cường việc đào tạo và đào tạo lại đội ngũ cán bộ trợ giúp pháp lý theo kịp trình độ hiện đại. Từng bước hiện đại hoá công sở và sớm áp dụng công nghệ tin học trong quản lý và hoạt động của các tổ chức trợ giúp pháp lý.

- Xây dựng Pháp lệnh Trợ giúp pháp lý phải đáp ứng được yêu cầu đổi mới ngành tư pháp, gắn với công cuộc cải cách toàn diện hệ thống các cơ quan tư pháp trong giai đoạn hiện nay trong đó chú trọng tới chủ trương xã hội hóa một số hoạt động tư pháp trong đó có hoạt động trợ giúp pháp lý.

Xây dựng Pháp lệnh Trợ giúp pháp lý phải gắn liền với công cuộc cải cách tư pháp bảo đảm sự tham gia của các tổ chức trợ giúp pháp lý vào hoạt động tố tụng để bảo vệ quyền lợi cho người dân, đặc biệt là người nghèo và những đối tượng có hoàn cảnh đặc biệt, bảo đảm cho mọi vi phạm pháp luật đều bị xử lý nghiêm minh theo pháp luật, bất luận người vi phạm pháp luật là ai, có địa vị gì trong xã hội, pháp luật về trợ giúp pháp lý phải thực sự là công cụ hữu hiệu bảo vệ công lý và sự công bằng xã hội.

Yêu cầu xã hội hoá công tác trợ giúp pháp lý là một trong những công việc quan trọng, phục vụ công cuộc cải cách tư pháp hiện nay. Ngoài Nhà nước thì các tổ chức xã hội (tổ chức Luật sư, Hội luật gia, Công đoàn, Đoàn thanh niên...), các cá nhân (Luật sư, các chuyên gia pháp lý) cũng có thể tham gia

thực hiện các hoạt động giúp đỡ pháp lý miễn phí cho đối tượng. Trong điều kiện biên chế, cơ sở vật chất và kinh phí hoạt động của các tổ chức trợ giúp pháp lý còn hạn chế, chưa đáp ứng đầy đủ nhu cầu trợ giúp pháp lý của nhân dân thì việc huy động các tổ chức chính trị - xã hội tham gia vào hoạt động này là yêu cầu khách quan, đáp ứng nhu cầu trợ giúp pháp lý đa dạng của người dân. Vì vậy, để phát huy được mọi nguồn lực trong xã hội vào hoạt động trợ giúp pháp lý cũng như tạo điều kiện cho người dân được trợ giúp bất cứ ở đâu, nơi nào thì việc tạo cơ chế để các lực lượng xã hội tham gia là cần thiết trên cơ sở có sự định hướng, quản lý của Nhà nước.

Tuy nhiên, để việc xã hội hóa được thực hiện có hiệu quả thì pháp luật về trợ giúp pháp lý phải quy định các nguyên tắc phối hợp và cơ chế huy động cụ thể, trong đó hệ thống trợ giúp pháp lý của Nhà nước là nòng cốt, nắm vai trò chủ đạo, tránh tình trạng xã hội hoá không có định hướng.

3.1.4. Xây dựng Pháp lệnh Trợ giúp pháp lý phải phục vụ cho công tác xoá đói, giảm nghèo, đền ơn, đáp nghĩa, thực hiện chính sách dân tộc của Đảng và Nhà nước.

Nghị quyết Trung ương 3 khoá VIII; Thông báo số 485/CV-VPTW ngày 31/5/ 1995 của Văn phòng Trung ương Đảng và một số Nghị quyết khác của Đảng đã đề ra chủ trương xoá đói về mặt pháp luật cho nhân dân, đặc biệt là người nghèo và đối tượng chính sách, tạo điều kiện cho những đối tượng này được tiếp cận với pháp luật, tránh thiệt thòi do điều kiện kinh tế, văn hoá, địa lý mang lại. Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX cũng xác định: "*tăng trưởng kinh tế đi liền với phát triển văn hoá, từng bước cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội*", "*cải cách tổ chức, nâng cao chất lượng và hoạt động của các cơ quan tư pháp*"[8, tr. 49-50].

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. Để phục vụ cho mục đích chung của Chiến lược là "*tạo môi trường tăng trưởng nhanh, bền vững và xoá đói giảm nghèo*", hoạt động trợ giúp pháp lý được coi là một trong những chính sách của Chiến lược trong đó xác định rõ "*Hoàn thiện khuôn khổ pháp luật, tăng cường trợ giúp pháp lý và khả năng tiếp cận pháp lý cho người nghèo. Mở rộng mạng lưới trợ giúp pháp luật để người nghèo ở nông thôn, vùng sâu, vùng xa có thể tiếp cận với các dịch vụ trợ giúp pháp luật*" [19, tr 69]. Để thực hiện Chiến lược, cần triển khai các hoạt

động như: hoàn thiện thể chế trợ giúp pháp lý, ban hành văn bản pháp luật có hiệu lực cao làm cơ sở pháp lý cho việc hoàn thiện tổ chức và hoạt động trợ giúp pháp lý; xây dựng và từng bước kiện toàn đội ngũ cán bộ pháp lý (luật sư, chuyên viên trợ giúp pháp lý và cộng tác viên) đáp ứng các nhu cầu trợ giúp pháp lý đa dạng; tiếp tục mở rộng hoạt động trợ giúp pháp lý tại cơ sở, đa dạng hoá các hình thức và phương pháp tiến hành; khuyến khích các tổ chức xã hội tham gia hoạt động trợ giúp pháp lý cho thành viên của mình và cho người nghèo, người có hoàn cảnh đặc biệt...

Cụ thể hóa chính sách dân tộc tại Văn kiện Đại hội IX của Đảng, ngày 12 tháng 3 năm 2003, Ban Chấp hành Trung ương đã thông qua chính sách dân tộc tại Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương khóa IX. Nghị quyết xác định rõ: *"Vấn đề dân tộc và đoàn kết dân tộc là vấn đề chiến lược cơ bản, lâu dài, đồng thời cũng là vấn đề cấp bách của cách mạng Việt Nam"* [82, tr 34], Nghị quyết cũng chỉ rõ,*"đẩy mạnh công tác xóa đói, giảm nghèo, nâng cao mức sống của đồng bào dân tộc thiểu số, trọng tâm là đồng bào ở vùng cao, vùng sâu, vùng xa; trong những năm trước mắt tập trung trợ giúp đồng bào nghèo, các dân tộc đặc biệt khó khăn giải quyết ngay những vấn đề bức xúc"* [82, tr 37]. Đây là những định hướng chính trị quan trọng cho việc thể chế hóa thành các chính sách pháp luật đối với đồng bào dân tộc bởi vì" *Công tác dân tộc và thực hiện chính sách dân tộc là nhiệm vụ của toàn Đảng, toàn dân, toàn quân, của các cấp, các ngành, của toàn bộ hệ thống chính trị*" [82, tr 35]. Thể chế hóa chính sách nêu trên của Đảng, ngày 12 tháng 6 năm 2003, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 122/2003/QĐ-TTg về Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương khóa IX về công tác dân tộc. Thực thi các chính sách nêu trên, Dự án Pháp lệnh Trợ giúp cần thể chế hóa theo hướng tiếp tục ghi nhận đồng bào dân tộc là đối tượng được hưởng trợ giúp pháp lý miễn phí, đồng thời cần mở rộng phạm vi diện đối tượng được hưởng trợ giúp theo hướng quy định tất cả đồng bào dân tộc thiểu số đều được trợ giúp pháp lý không phân biệt dân tộc, địa bàn sinh sống...

Trước những yêu cầu đó, Pháp lệnh Trợ giúp pháp lý cần phải thể chế hóa các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước nêu trên thành các quy định cụ thể bảo đảm cho tổ chức và hoạt động trợ giúp pháp lý có hiệu quả, góp phần thực hiện chủ trương xoá đói, giảm nghèo, đền ơn đáp nghĩa, chính sách dân tộc của Đảng và Nhà nước.

3.1.5. Xây dựng Pháp lệnh Trợ giúp pháp lý trên cơ sở kế thừa và phát triển những quy định pháp luật còn phù hợp, có tham khảo pháp luật về trợ giúp pháp lý và kinh nghiệm của nước ngoài.

Hiệu quả của hoạt động trợ giúp pháp lý trong những năm qua cho thấy, về cơ bản những quy định của pháp luật hiện hành là phù hợp, đáp ứng được yêu cầu cần được giúp đỡ pháp luật từ phía người dân. Do vậy, Pháp lệnh trợ giúp pháp lý được xây dựng cần kế thừa những chế định pháp luật còn phù hợp, có giá trị lý luận và thực tiễn, loại bỏ những chế định pháp luật đã lỗi thời, lạc hậu. Dựa trên cơ sở tổng kết thực tiễn tổ chức và hoạt động trợ giúp pháp lý trong những năm qua, cần tìm ra những mặt mạnh, mặt yếu, từ đó phát huy những ưu điểm, tìm ra những nguyên nhân của những hạn chế để đề ra các giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật hiện hành về trợ giúp pháp lý.

Xây dựng Pháp lệnh Trợ giúp pháp lý phải gắn liền với việc tiếp tục nghiên cứu, tham khảo pháp luật về trợ giúp pháp lý của một số nước trên thế giới có hệ thống pháp luật về trợ giúp pháp lý phát triển, vạch ra cơ sở lý luận và thực tiễn của các chế định pháp lý của các nước đó để tìm ra quy luật vận động nội tại của các quan hệ xã hội trong hoạt động này. Tuy nhiên, tham khảo không có nghĩa là sao chép, vận dụng tùy tiện rập khuôn mà phải trên cơ sở lựa chọn những quy định phù hợp với hoàn cảnh Việt Nam, phù hợp với điều kiện lịch sử, kinh tế xã hội, phong tục, tập quán của người Việt Nam. Có như vậy pháp luật về trợ giúp pháp lý ở nước ta mới phù hợp với đòi hỏi của thực tiễn và yêu cầu hợp tác, hội nhập quốc tế trong bối cảnh toàn cầu hóa hiện nay.

3.2. Phương hướng và giải pháp xây dựng Pháp lệnh trợ giúp pháp lý.

3.2. 1. Phương hướng chung xây dựng Pháp lệnh Trợ giúp pháp lý.

Trên cơ sở lý luận và thực tiễn của việc xây dựng Pháp lệnh Trợ giúp pháp lý đã được phân tích tại Chương 1 và Chương 2 của Báo cáo phúc trình, để khắc phục những hạn chế của hệ thống pháp luật về trợ giúp pháp lý hiện hành đã được đánh giá tại tiểu mục 2.3 Chương 2, phương hướng chung đặt ra là phải xây dựng Dự án Pháp lệnh Trợ giúp pháp lý có hiệu lực cao, điều chỉnh toàn diện về tổ chức và hoạt động trợ giúp pháp lý làm cơ sở để củng cố, kiện toàn mở rộng, phát triển hệ thống tổ chức trợ giúp pháp lý, tăng cường năng lực đội ngũ cán bộ và cộng tác viên trợ giúp pháp lý từ Trung ương đến cơ sở,

tùng bước nâng cao hiệu quả hoạt động trợ giúp pháp lý cả về chất lượng và số lượng, đáp ứng yêu cầu trợ giúp pháp lý đa dạng của đối tượng trong tình hình mới, cụ thể như sau:

3.2.1.1. Pháp lệnh trợ giúp pháp lý phải bảo đảm tính toàn diện, có đủ các quy phạm, các chế định pháp luật điều chỉnh toàn diện về tổ chức và hoạt động trợ giúp pháp lý.

Dự án Pháp lệnh cần phải quy định các vấn đề mang tính nguyên tắc như: Khái niệm, mô hình tổ chức, nguyên tắc hoạt động trợ giúp pháp lý, biên chế, cơ sở vật chất, vị trí pháp lý của người làm công tác TGPL, của tổ chức trợ giúp pháp trong bộ máy nhà nước, cơ chế trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức hữu quan; đối tượng, phạm vi, phương thức trợ giúp pháp lý, các quyền và nghĩa vụ của họ trong hoạt động tố tụng; mối quan hệ với các cơ quan tiến hành tố tụng, với các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội trong hoạt động TGPL; quan hệ với công dân; các nguyên tắc về đạo đức nghề nghiệp, quyền và nghĩa vụ của đối tượng được trợ giúp, khen thưởng và xử lý vi phạm, khiếu nại, tố cáo v..v... tạo cơ sở pháp lý vững chắc để trợ giúp pháp lý hoạt động có hiệu quả. Cụ thể như sau:

3.2.1.2. Pháp lệnh Trợ giúp pháp lý phải đảm bảo các tiêu chuẩn đánh giá mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật.

Các chế định, quy phạm pháp luật của Pháp lệnh Trợ giúp pháp lý phải mang tính đồng bộ, thống nhất, không trùng lặp, mâu thuẫn chồng chéo với các chế định, quy phạm của lĩnh vực pháp luật khác có liên quan. Pháp luật đó phải phù hợp với thực tiễn khách quan, phản ánh đúng trình độ phát triển của kinh tế, xã hội và phù hợp với các quy phạm khác, đặc biệt nó phải được xây dựng ở trình độ pháp lý cao, lôgíc, chính xác, không đa nghĩa và có tính khả thi trong cuộc sống.

3.2.1.3. Pháp lệnh Trợ giúp pháp lý phải tạo cơ chế thiết lập các quan hệ phối hợp trong hoạt động trợ giúp pháp lý.

Dự án Pháp lệnh cần có những quy định đặt nền móng, đồng thời tạo cơ chế phối hợp với các cơ quan ban ngành ở Trung ương và địa phương trong hoạt động trợ giúp pháp lý, bảo đảm cho hoạt động này được tiến hành thường xuyên, kịp thời và rộng khắp trên phạm vi cả nước, đặc biệt là quan hệ phối hợp giữa các tổ chức trợ giúp pháp lý với các cơ quan tiến hành tố tụng, với các cơ quan thông tin, các cơ quan hành chính nhà nước khác và các tổ chức

chính trị - xã hội.

3.2.1.4. Pháp lệnh Trợ giúp pháp lý phải là cơ sở phục vụ cải cách hành chính, cải cách tư pháp.

Những chế định, quy phạm được quy định trong Pháp lệnh đặc biệt là các quy phạm về thủ tục phải đáp ứng được yêu cầu của việc cải cách hành chính, cải cách tư pháp, phải khoa học nhưng đơn giản, tinh gọn, tránh gây phiền hà cho đối tượng, cũng như các cơ quan khác khi tham gia vào hoạt động trợ giúp pháp lý.

3.2.1.5. Tiếp tục xây dựng và phát triển các chuẩn mực, chế độ, quy tắc của nghề nghiệp mới.

Trong tình hình hiện nay, nguyên nhân gây nên sự yếu kém của công tác tư pháp là do một số cán bộ tư pháp "*yếu về trình độ và năng lực nghiệp vụ, một bộ phận tiêu cực, thiếu trách nhiệm, thiếu bản lĩnh, sa sút về phẩm chất đạo đức*" [11] thì càng cần chú trọng xây dựng chuẩn mực đạo đức của cán bộ trợ giúp, quy tắc nghề nghiệp trợ giúp pháp lý. Trợ giúp pháp lý là một nghề mang tính chuyên môn, nghiệp vụ cao, có đặc thù là giúp đỡ pháp luật cho các đối tượng chịu thiệt thòi trong xã hội, do vậy không những đòi hỏi người cán bộ trợ giúp phải có kiến thức pháp luật, kỹ năng trợ giúp mà còn phải có tâm với nghề. Điều này có tầm quan trọng rất lớn, nó quyết định sự thành công của mỗi vụ việc nói riêng cũng như hiệu quả của hoạt động trợ giúp pháp lý nói chung. Các chuẩn mực đạo đức và quy tắc nghiệp vụ trợ giúp pháp lý sẽ góp phần xây dựng đội ngũ cán bộ trợ giúp pháp lý có phẩm chất đạo đức, có trình độ chuyên môn nghiệp vụ vững vàng, bảo đảm cho bộ máy của các tổ chức trợ giúp pháp lý trong sạch, vững mạnh, hoạt động có hiệu quả.

3.2.2. Những chế định cần xây dựng trong Pháp lệnh trợ giúp pháp lý

3.2.2.1. Đối tượng, phạm vi điều chỉnh của Pháp lệnh.

Trên cơ sở khoa học lý luận về Nhà nước và pháp luật cho thấy, một Pháp lệnh khi được ban hành phải xác định rõ những vấn đề về đối tượng, phạm vi điều chỉnh nhằm vạch ra ranh giới, giới hạn các quan hệ xã hội được Pháp lệnh điều chỉnh, đồng thời loại trừ các quan hệ xã hội không thuộc phạm vi mà các quy phạm trong Pháp lệnh tác động tới.

Trên cơ sở xác định các luận cứ khoa học, đánh giá thực trạng hệ thống pháp luật và thực tiễn áp dụng pháp luật về trợ giúp pháp lý trong những năm qua ở Chương 1 và Chương 2 của Báo cáo phúc trình, để khắc phục tình trạng thiếu tính thống nhất, không đồng bộ, chưa toàn diện của hệ thống pháp luật về

trợ giúp pháp lý hiện hành, Dự án Pháp lệnh trợ giúp pháp lý cần điều chỉnh toàn diện các quan hệ xã hội liên quan đến tổ chức và hoạt động trợ giúp pháp lý là đối tượng, phạm vi điều chỉnh của Pháp lệnh. Với luận cứ đó, Dự án Pháp lệnh cần điều chỉnh một cách toàn diện, đồng bộ và thống nhất về tổ chức và hoạt động trợ giúp pháp lý của các tổ chức trợ giúp pháp lý của Nhà nước và sự tham gia hoạt động này của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp, tổ chức hành nghề luật sư, cơ sở nghiên cứu và đào tạo luật. Với phạm vi như vậy, tên gọi phù hợp nhất của Pháp lệnh là Pháp lệnh Trợ giúp pháp lý.

3.2.2.2. Pháp lệnh cần xác định rõ khái niệm trợ giúp pháp lý.

Để làm rõ bản chất của hoạt động trợ giúp pháp lý, trên cơ sở xác định rõ phạm vi điều chỉnh của Dự án Pháp lệnh, cần phải khái quát hóa, làm sáng tỏ khái niệm trợ giúp pháp lý vì đây là khái niệm nền tảng, quyết định các quan hệ xã hội nào thuộc phạm vi điều chỉnh của nó.

Thuật ngữ "*trợ giúp pháp lý*" hiện nay đã trở thành quen thuộc trong đời sống pháp lý, nhưng chưa có văn bản pháp luật nào quy định rõ *"trợ giúp pháp lý"* là gì? Lý luận và thực tiễn cho thấy, thuật ngữ này phải khái quát được mục đích, ý nghĩa, nội dung cơ bản, diện đối tượng và tính chất đặc thù của hoạt động trợ giúp pháp lý nhằm phân biệt với các hoạt động nghiệp vụ pháp lý khác, đồng thời có tham khảo quan niệm về trợ giúp pháp lý của một số quốc gia có hoạt động trợ giúp pháp lý phát triển.

Trên cơ sở phân tích, nghiên cứu làm rõ thuật ngữ trợ giúp pháp lý, đặc điểm của hoạt động trợ giúp pháp lý trong phần cơ sở lý luận của đề tài, Dự án Pháp lệnh nên quy định: *"Trợ giúp pháp lý là việc thực hiện dịch vụ pháp luật miễn phí của Nhà nước và xã hội thông qua hình thức tư vấn pháp luật, hòa giải, đại diện, bào chữa, kiến nghị giải quyết vụ việc, các hoạt động giúp đỡ pháp lý khác và tham gia thực hiện phổ biến, giáo dục pháp luật cho người nghèo, người được hưởng chính sách ưu đãi trong phạm vi và phương thức theo quy định của pháp luật".*

Mục đích của hoạt động trợ giúp pháp lý là góp phần nâng cao ý thức pháp luật của người được trợ giúp pháp lý, của cộng đồng trong việc chấp hành nghiêm chỉnh pháp luật, tôn trọng quyền, lợi ích hợp pháp của Nhà nước, xã hội và công dân, giảm bớt các vụ việc khiếu kiện, tham gia đấu tranh chống và phòng ngừa các vi phạm pháp luật, xây dựng nếp sống và làm việc theo pháp luật nhằm tăng cường pháp chế, giữ gìn ổn định chính trị, trật tự an toàn xã hội, thực hiện công bằng xã hội.

3.2.2.3. Pháp lệnh cần quy định rõ nguyên tắc hoạt động trợ giúp pháp lý.

Nguyên tắc hoạt động trợ giúp pháp lý được hiểu là những tư tưởng cơ bản, chỉ đạo xuyên suốt toàn bộ tổ chức và hoạt động trợ giúp pháp bắt buộc các chủ thể khi tham gia vào hoạt động trợ giúp pháp lý đều phải tuân thủ. Khi thực hiện xây dựng tổ chức và triển khai hoạt động trợ giúp pháp lý các chủ thể hành động phải tuân thủ những nguyên tắc trong suốt quá trình thực hiện trợ giúp pháp lý nhằm đạt được những mục tiêu nhất định đặt ra.

Hiện nay các nguyên tắc về tổ chức và hoạt động trợ giúp pháp lý chưa được pháp luật quy định đầy đủ, chi tiết, mà được đề cập tản mạn trong các văn bản, dưới nhiều hình thức khác nhau. Qua thực tiễn tổ chức và hoạt động trợ giúp pháp lý trong thời gian qua, để đảm bảo cho hoạt động trợ giúp pháp lý có hiệu quả, đáp ứng nhu cầu trợ giúp pháp lý của nhân dân. Dự án Pháp lệnh Trợ giúp pháp lý cần phải quy định một cách đầy đủ, cụ thể nội dung các nguyên tắc trong tổ chức và hoạt động trợ giúp pháp lý, cụ thể là: Độc lập trong hoạt động và chỉ tuân theo pháp luật; bảo đảm chính xác, kịp thời, khách quan, công bằng và có hiệu quả; tôn trọng đối tượng trợ giúp; không được đòi hỏi, nhận thù lao của đối tượng dưới bất kỳ hình thức nào và tuân thủ đạo đức nghề nghiệp trong hoạt động trợ giúp pháp lý.

Nội dung của *nguyên tắc độc lập trong hoạt động và chỉ tuân theo pháp luật* thể hiện ở chỗ trong quá trình thực hiện hoạt động trợ giúp người thực hiện trợ giúp độc lập, chịu trách nhiệm về nội dung trợ giúp, không bị tác động, ảnh hưởng bởi bất cứ áp lực nào từ phía các cơ quan, viên chức Nhà nước, cá nhân, tổ chức nào, kể cả tổ chức trợ giúp pháp lý. Khi tiến hành trợ giúp, người trợ giúp phải căn cứ vào pháp luật, dựa trên cơ sở của pháp luật, lấy pháp luật làm chuẩn mực cho việc xác định tính đúng đắn của vụ việc; đồng thời cần quy định đối tượng trợ giúp pháp lý có quyền khiếu nại về những hành vi không tuân thủ pháp luật của người thực hiện trợ giúp nhằm tạo cơ chế giám sát việc thực hiện nguyên tắc này của người thực hiện trợ giúp từ phía đối tượng trợ giúp. Mặt khác, cũng cần quy định không một cơ quan, tổ chức, cá nhân nào được phép can thiệp trái pháp luật vào quá trình thực hiện trợ giúp pháp lý.

Thực hiện *nguyên tắc bảo đảm chính xác, kịp thời, khách quan, công bằng và có hiệu quả*, cán bộ trợ giúp pháp lý phải thực hiện công việc đúng như những gì nó vốn có, căn cứ vào các tình tiết khách quan của vụ việc,

không thêm bớt. Điều đáng chú ý là người thực hiện trợ giúp pháp lý không được thực hiện trợ giúp theo cảm tính, dựa vào suy xét chủ quan trên cơ sở kinh nghiệm mà khi giải quyết vụ việc phải nghiên cứu một cách toàn diện, đầy đủ các chứng cứ pháp lý, các tài liệu có liên quan, tôn trọng sự thật khách quan và căn cứ vào các quy định của pháp luật để giải quyết vụ việc. Việc giải quyết phải nhanh chóng, theo đúng thời gian mà pháp luật quy định, không đùn đẩy trách nhiệm hoặc gây khó khăn cho đối tượng. Khi giải quyết vụ việc phải công bằng, không phân biệt, đối xử, dựa vào mức độ thu nhập, vị thế xã hội của đối tượng trợ giúp, đề cao trách nhiệm cá nhân người thực hiện trợ giúp, họ phải hoàn toàn chịu trách nhiệm trước pháp luật về nội dung vụ việc giải quyết. Mặt khác, Pháp lệnh cũng cần quy định quyền khiếu nại của đối tượng trợ giúp khi có căn cứ cho rằng người thực hiện trợ giúp pháp lý trợ giúp không chính xác, khách quan, công bằng hoặc không kịp thời trong quá trình tiến hành các hoạt động trợ giúp.

Nguyên tắc *không được đòi hỏi, nhận thù lao của đối tượng dưới bất kỳ hình thức nào* là nguyên tắc rất đặc thù của hoạt động trợ giúp vì trợ giúp pháp lý miễn phí là nghĩa vụ của cán bộ và các tổ chức trợ giúp pháp lý. Với tính cách là hoạt động công vụ của nhà nước dành cho người nghèo, đối tượng chính sách và những đối tượng có hoàn cảnh đặc biệt, hoạt động này mang tính chất miễn phí và đã thể hiện bản chất XHCN của Nhà nước ta.

Để thực hiện nguyên tắc này đòi hỏi người thực hiện trợ giúp pháp lý phải trung thực, chí công, vô tư vì nhân dân phục vụ. Không vì bất cứ một lợi ích nào khác ngoài việc phụng sự người nghèo và một số đối tượng khác mà pháp luật quy định. Mọi hành vi đòi hỏi, nhận thù lao từ phía đối tượng dưới bất cứ hình thức nào từ phía người thực hiện trợ giúp đều bị coi là vi phạm pháp luật và người vi phạm phải chịu trách nhiệm trước pháp luật. Thù lao ở đây được hiểu là các lợi ích vật chất hoặc các hành vi gắn liền với một lợi ích vật chất nào đó.

Là một hoạt động nghề nghiệp, trợ giúp pháp lý cũng đòi hỏi người thực hiện phải có cái "Tâm", tuân thủ những quy tắc đạo đức nghề nghiệp nhất định trong suốt quá trình thụ lý, giải quyết vụ việc. Tuân thủ nguyên tắc này không chỉ đảm bảo cho việc giải quyết vụ việc được nhanh chóng, kịp thời bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của đối tượng mà còn đảm bảo cho hoạt động trợ giúp pháp lý thu được hiệu quả cao nhất.

3.2.2.4. Pháp lệnh cần quy định rõ mô hình, hệ thống tổ chức trợ giúp pháp lý.

Trợ giúp pháp lý cho người nghèo và đối tượng chính sách đến nay không chỉ là nhiệm vụ của riêng tổ chức trợ giúp pháp lý mà còn là nhiệm vụ của ngành Tư pháp quy định tại Nghị định số 62/2003/NĐ-CP ngày 06 tháng 6 năm 2003 của Chính phủ và của các tổ chức chính trị xã hội. Hơn nữa, thực hiện chủ trương hướng hoạt động trợ giúp pháp lý về cơ sở *"mở rộng và nâng cao chất lượng phục vụ hoạt động trợ giúp pháp lý đến cấp huyện và cấp xã"* [24], nâng cao chất lượng phục vụ hoạt động trợ giúp pháp lý đến cấp huyện, cấp xã để người nghèo và đối tượng chính sách ở vùng sâu, vùng xa, vùng cao thực sự nhận được sự trợ giúp pháp lý. Đồng thời huy động sự tham gia vào hoạt động trợ giúp pháp lý của các tổ chức chính trị - xã hội, xã hội nghề nghiệp, đáp ứng nhu cầu cần được giúp đỡ pháp luật của nhân dân, tạo cơ sở pháp lý cho việc tiếp tục phát triển những mô hình trợ giúp pháp lý đang được áp dụng tại cơ sở có hiệu quả. Với phương châm "gần dân, sát dân và vì dân", Dự án Pháp lệnh cần điều chỉnh một cách toàn diện về hệ thống tổ chức trợ giúp pháp lý, bao gồm: Hệ thống tổ chức trợ giúp pháp lý của Nhà nước (trong đó quy định về cơ cấu tổ chức, thẩm quyền thành lập, tên gọi, cán bộ, trách nhiệm của các cấp... và khuyến khích sự tham gia vào hoạt động này của các tổ chức trợ giúp pháp lý thuộc các tổ chức chính trị xã hội, xã hội nghề nghiệp dưới sự hỗ trợ của các tổ chức trợ giúp pháp lý của Nhà nước. Do vậy, Trung tâm cần được xây dựng tương xứng với chức năng, nhiệm vụ được giao, vừa là đơn vị thực hiện hoạt động quản lý Nhà nước đối với tổ chức và hoạt động của các tổ chức trợ giúp pháp lý ở cấp huyện, cấp xã, vừa là đơn vị sự nghiệp, trực tiếp thực hiện hoạt động trợ giúp pháp lý cho đối tượng trong những trường hợp cụ thể.

Hệ thống trợ giúp pháp lý của Nhà nước cần được xây dựng gồm: Cục Trợ giúp pháp lý thuộc Bộ Tư pháp, Trung tâm Trợ giúp pháp lý thuộc Sở Tư pháp, Tổ trợ giúp pháp lý thuộc Phòng Tư pháp của Uỷ ban nhân dân cấp huyện. Ở cấp xã, Ban Tư pháp thực hiện trợ giúp pháp lý bằng hình thức tư vấn pháp luật miễn phí kết hợp với công tác hoà giải cơ sở. Về cơ bản, Cục Trợ giúp pháp lý vẫn có vị trí pháp lý, chức năng, nhiệm vụ, tổ chức bộ máy như quy định hiện nay. Đối với Trung tâm trợ giúp pháp lý tại tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có chức năng, nhiệm vụ quản lý về tổ chức, chuyên môn nghiệp vụ đối với Tổ trợ giúp pháp lý cấp huyện và cấp xã, thực hiện trợ giúp pháp lý đối với các vụ việc do các cá nhân, cơ quan hữu quan cùng cấp chuyển

đến và các vụ việc do Tổ trợ giúp pháp lý cấp huyện và cấp xã chuyển lên. Đối với Tổ trợ giúp pháp lý tại huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, đây là một mô hình mới, cần phải làm rõ vị trí pháp lý, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của nó.

Về vị trí pháp lý, chức năng, nhiệm vụ: Tổ trợ giúp pháp lý là đơn vị thuộc Phòng Tư pháp có tư cách pháp nhân, có con dấu riêng, do Chủ tịch Uỷ ban nhân dân cấp huyện quyết định thành lập. Tổ trợ giúp pháp lý thực hiện chức năng trợ giúp pháp lý cho người nghèo và người hưởng chính sách ưu đãi trên địa bàn huyện. Đối với những vụ việc trợ giúp phức tạp hoặc không có điều kiện thực hiện, các vụ việc đại diện, bào chữa, kiến nghị, Tổ chuyển lên Trung tâm trợ giúp pháp lý cấp tỉnh để giải quyết.

Về biên chế, cán bộ: Tổ trợ giúp pháp lý có ít nhất 02 chuyên viên trợ giúp pháp lý chuyên trách thuộc biên chế của Uỷ ban nhân dân cấp huyện, có đủ năng lực, trình độ thực hiện trợ giúp pháp lý cho các đối tượng và quản lý đội ngũ cộng tác viên cơ sở. Kinh phí hoạt động và cơ sở vật chất do Uỷ ban nhân dân cấp huyện bảo đảm và chịu sự quản lý Nhà nước của Uỷ ban nhân dân cấp huyện. Trung tâm trợ giúp pháp lý hướng dẫn về nghiệp vụ đối với Tổ trợ giúp pháp lý như: hướng dẫn, bồi dưỡng nghiệp vụ, phối hợp kiểm tra hoạt động, giải quyết các vụ việc do Tổ chuyển lên và các vấn đề phát sinh.

Cấp xã là đơn vị hành chính gần dân, sát dân nhất, do vậy cần giao nhiệm vụ trợ giúp pháp lý cho Ban Tư pháp xã thực hiện bằng hình thức tư vấn pháp luật cho đối tượng và xây dựng đội ngũ cộng tác viên trợ giúp pháp lý tại cấp xã. Đây sẽ là những cộng tác viên thường xuyên tiếp cận với người dân, có thể nắm bắt và hiểu được tâm tư, nguyện vọng và những nhu cầu trợ giúp pháp lý thực tế của mỗi người dân. Cộng tác viên cấp xã là người tham gia hoạt động trợ giúp pháp lý chủ yếu đối với các vụ việc đơn giản bằng những hình thức tư vấn pháp luật và hòa giải những tranh chấp nhỏ trong cộng đồng dân cư; thu thập, khảo sát nhu cầu trợ giúp pháp lý; tham gia điều tra, xác minh vụ việc; tham gia trợ giúp lưu động; đề xuất, kiến nghị với các tổ chức trợ giúp pháp lý những vấn đề có liên quan đến hoạt động trợ giúp tại cơ sở; tổ chức và duy trì hoạt động Câu lạc bộ trợ giúp pháp lý, hòm thư trợ giúp pháp lý. Đồng thời, cũng tăng cường việc lồng ghép hoạt động trợ giúp trong công tác tư pháp xã và hoà giải...

Xây dựng mô hình tổ chức trợ giúp pháp lý như trên sẽ có những ưu điểm sau:

- Tạo điều kiện thuận lợi cho đối tượng tiếp cận với hoạt động trợ giúp

pháp lý ngay tại cơ sở và khắc phục được tình trạng khó khăn về điều kiện tự nhiên, địa lý giao thông mà người nghèo và đối tượng chính sách không thể vượt qua để đến với tổ chức trợ giúp pháp lý.

- Giúp người dân không phải đi lại xa, khắc phục tâm lý ngại ngần, tiết kiệm thời gian, tiền của để nhân dân tập trung vào sản xuất. Hơn nữa, làm việc, tìm hiểu vụ việc ngay tại cơ sở, nơi diễn ra tranh chấp sẽ giúp cho cán bộ trợ giúp pháp lý nắm bắt các tình tiết vụ việc khách quan, cụ thể, chi tiết, giúp cho việc giải quyết vụ việc trợ giúp pháp lý được công bằng và hiệu quả;

- Góp phần thực hiện an sinh xã hội, ổn định trật tự an toàn xã hội và đoàn kết trong cộng đồng. Qua hoạt động trợ giúp pháp lý người nghèo và đối tượng chính sách được trang bị những kiến thức cơ bản giúp định hướng trong việc ứng xử phù hợp với quy định của pháp luật, tham gia đấu tranh phòng chống vi phạm pháp luật;

- Trợ giúp pháp lý tại cơ sở còn phát huy được nội lực trong ngành tư pháp, bởi vì hiện nay đa số các phương thức trợ giúp pháp lý tại cơ sở đều sử dụng cán bộ Phòng tư pháp, Ban tư pháp làm nòng cốt. Thực tế các cán bộ này đã phát huy được vai trò của mình trong việc giúp đỡ pháp lý cho người dân;

- Huy động được nguồn nhân lực và cơ sở vật chất từ chính quyền cơ sở.

3.2.2.5. Đối tượng trợ giúp pháp lý cần được mở rộng hơn hiện nay.

Qua hơn 6 năm hoạt động, đội ngũ cán bộ và cộng tác viên trợ giúp pháp lý được nâng lên cả về số lượng và chất lượng, các tổ chức trợ giúp pháp lý đã có sự trưởng thành về mặt tổ chức và nghiệp vụ, được sự đầu tư thích đáng hơn từ phía Nhà nước và tài trợ của một số tổ chức quốc tế, được nhiều cơ quan, ban, ngành quan tâm giúp đỡ và nhân dân ủng hộ nên ngày càng mở rộng phạm vi hoạt động, có thể đáp ứng được ngày càng nhiều hơn nhu cầu trợ giúp pháp lý của nhân dân. Hơn nữa, thực tế đã cho thấy việc trợ giúp pháp lý cho các đối tượng qua vụ việc cụ thể có tác động tích cực đến lòng tin vào pháp luật của cộng đồng dân cư có liên quan cũng như một bộ phận cán bộ cơ quan nhà nước, có thể nói đó là cách tuyên truyền pháp luật tiết kiệm nhất và hiệu quả nhất. Bởi vậy, ngoài người nghèo và các đối tượng chính sách như quy định hiện hành, cần nghiên cứu mở rộng diện đối tượng được trợ giúp pháp lý miễn phí, cụ thể như sau:

- Về đối tượng chính sách.

Trước hết cần quy định tất cả các đối tượng người có công được Nhà nước ưu đãi theo quy định tại Pháp lệnh ưu đãi người hoạt động cách mạng, liệt sỹ và

gia đình liệt sỹ, thương binh, bệnh binh, người hoạt động kháng chiến, người có công giúp đỡ cách mạng năm 1994 và một số văn bản pháp luật khác đều được hưởng trợ giúp pháp lý miễn phí để đảm bảo sự thống nhất, đồng bộ trong việc thực hiện chính sách đền ơn, đáp nghĩa của Đảng và Nhà nước.

- Với đối tượng người dân tộc thiểu số.

Để thực hiện chính sách đại đoàn kết dân tộc và chính sách dân tộc của Đảng, đề nghị quy định tất cả đồng bào dân tộc thiểu số đều được trợ giúp pháp lý miễn phí không phân biệt địa bàn cư trú như hiện nay. Bên cạnh đó, dựa trên tiêu chí về địa bàn sinh sống cần bổ sung thêm vào diện đối tượng trợ giúp pháp lý một loại đối tượng là người dân tộc đa số (người Kinh) sống ở những vùng cao, vùng sâu, vùng xa, vùng đặc biệt khó khăn...

- Về đối tượng yếu thế có hoàn cảnh đặc biệt.

Để thực hiện chính sách an sinh xã hội của Nhà nước, đề nghị bổ sung thêm một số đối tượng yếu thế luôn được Đảng và Nhà nước quan tâm ưu đãi như: người chưa thành niên, người tàn tật, người già cô đơn không nơi nương tựa, người mới ra tù tái hoà nhập xã hội, người mới di cư tới các vùng định cư mới, phụ nữ là nạn nhân của bạo lực gia đình, phụ nữ là nạn nhân của tội buôn bán phụ nữ... cũng là đối tượng được trợ giúp pháp lý.

Thời gian qua, trong khuôn khổ dự án hợp tác giữa Cục Trợ giúp pháp lý - Bộ Tư pháp và Tổ chức Cứu trợ trẻ em Thụy Điển (Radda Barnen), các tổ chức trợ giúp pháp lý đã thực hiện rất nhiều vụ việc trợ giúp cho các đối tượng yếu thế, chịu nhiều thiệt thòi như trẻ em dưới 18 tuổi, đồng bào dân tộc thiểu số, phụ nữ là nạn nhân bạo lực trong gia đình, nạn nhân tội phạm buôn bán phụ nữ, người có hoàn cảnh đặc biệt, người già cô đơn, không nơi nương tựa v..v... là người phạm tội, hoặc là nạn nhân của tội phạm, người chưa thành niên phạm tội hoặc bị xâm phạm quyền lợi, kể cả trẻ em các gia đình khá giả nhưng gia đình lại không có Luật sư cho các em. Cùng với việc mở rộng diện đối tượng được hưởng trợ giúp pháp lý, Dự án Pháp lệnh cũng nên quy định các quyền và nghĩa vụ của đối tượng được trợ giúp pháp lý; đồng thời cần xác lập các cơ chế bảo đảm cho các đối tượng được thực hiện quyền yêu cầu trợ giúp pháp lý.

- Về đối tượng được trợ giúp pháp lý là người nghèo:

Cùng với việc tăng trưởng kinh tế, xã hội phát triển cần có quy định chuẩn mực nghèo phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế xã hội ở nước ta trong từng giai đoạn, phấn đấu đạt chuẩn mực nghèo của thế giới, đồng thời cần quy định thống nhất cơ chế xác nhận đối tượng người nghèo thống nhất trong toàn quốc.

- Về loại vụ việc được trợ giúp pháp lý:

Đây cũng là vấn đề cần được quy định thống nhất cụ thể loại việc nào được trợ giúp mà không nên phân biệt loại đối tượng. Đối với những đối tượng thuộc diện trợ giúp pháp lý, khi họ thực hiện tội phạm nếu họ có nhu cầu bào chữa, bảo vệ quyền lợi hợp pháp trước Tòa án, Dự án Pháp lệnh nên quy định tổ chức trợ giúp pháp lý của Nhà nước phải mời Luật sư bào chữa cho họ không phân biệt tội phạm mà họ thực hiện.

3.2.2.6. Pháp lệnh cần xác định rõ hơn phạm vi trợ giúp pháp lý.

Phạm vi trợ giúp pháp lý theo cách hiểu chung hiện nay là loại hình công việc mà pháp luật quy định cho tổ chức trợ giúp pháp lý được thực hiện để trợ giúp cho đối tượng. Đối với các nước trên thế giới thì phạm vi trợ giúp pháp lý bao gồm: Tư vấn pháp luật; đại diện, bào chữa trước Toà án; phổ biến, giáo dục pháp luật cho các đối tượng được trợ giúp.

Quy định về phạm vi trợ giúp pháp lý hiện hành tương đối đầy đủ, đã bao hàm các nội dung thuộc phạm vi trợ giúp pháp lý phổ biến trên thế giới và nét đặc thù của hoạt động trợ giúp pháp lý ở Việt Nam (kiến nghị trợ giúp). Tuy nhiên, một số nội dung quy định chưa rành mạch, có sự chồng chéo hoặc dễ tạo sự hiểu lầm cần được sửa đổi, bổ sung cho phù hợp, cụ thể là:

- Tư vấn pháp luật: giải đáp pháp luật; hướng dẫn, soạn thảo, góp ý kiến cho đơn từ, văn bản; hướng dẫn các thủ tục pháp lý cần thiết và cung cấp địa chỉ cơ quan có thẩm quyền giải quyết vụ việc, cung cấp thông tin pháp lý;

- Hoà giải các tranh chấp theo quy định của pháp luật;

- Đại diện cho đối tượng trước các cá nhân, cơ quan, tổ chức hữu quan về các vấn đề liên quan đến pháp luật;

- Đại diện, bào chữa trước Toà án: trực tiếp hoặc mời Luật sư là cộng tác viên bảo vệ quyền lợi cho đối tượng trước cơ quan tiến hành tố tụng theo yêu cầu của đối tượng.

- Kiến nghị trợ giúp pháp lý: Kiến nghị các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền giải quyết các vấn đề có liên quan đến vụ việc trợ giúp để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho đối tượng trợ giúp pháp lý và giúp cơ quan, tổ chức đó khắc phục, sửa chữa sai sót, vi phạm trong hoạt động công vụ.

- Tham gia phổ biến, giáo dục pháp luật cho các đối tượng trợ giúp pháp lý thông qua các hoạt động tư vấn pháp luật, hòa giải, đại diện, bào chữa, kiến nghị; biên soạn và phát hành miễn phí tờ gấp pháp luật; nói chuyện pháp luật

chuyên đề hoặc thông qua các phương tiện thông tin đại chúng.

Để đảm bảo tính thống nhất với các văn bản pháp luật điều chỉnh hoạt động tư vấn pháp luật của các tổ chức chính trị xã hội, xã hội nghề nghiệp, hoạt động luật sư của các luật sư, Dự án Pháp lệnh cũng cần quy định rõ phạm vi tham gia hoạt động trợ giúp pháp lý của các tổ chức này.

3.2.2.7. Pháp lệnh chuẩn hóa phương thức trợ giúp pháp lý.

Pháp lệnh trợ giúp pháp lý cần kế thừa các phương thức trợ giúp pháp lý đã được pháp luật ghi nhận và được kiểm nghiệm là có hiệu quả trong thời gian qua như: tư vấn trực tiếp bằng miệng, bằng văn bản, bằng thư tín, bằng điện thoại; tổ chức tư vấn pháp luật lưu động ở các vùng xa Trung tâm; mời cộng tác viên tư vấn, bào chữa hoặc đại diện. Ngoài các phương thức trợ giúp pháp lý nêu trên, để thuận tiện cho người dân có thể tiếp cận với pháp luật bất cứ ở đâu và khi nào, các tổ chức trợ giúp pháp lý cần phối hợp với các ngành, các cấp, đặc biệt là các cơ quan thông tin đại chúng áp dụng các hình thức, phương thức trợ giúp pháp lý phong phú, đa dạng, phù hợp với từng loại hình đối tượng như: Xây dựng các chuyên mục tư vấn, giải đáp pháp luật trên báo và đài phát thanh, truyền hình để mọi người đều biết.

Với chủ trương của Đảng và Nhà nước phát huy nền văn hoá tiên tiến, đậm đà bàn sắc dân tộc, đã có rất nhiều lễ hội truyền thống đang được khôi phục và phát triển mạnh mẽ. Chính tại các lễ hội đó, người dân có dịp tụ hội, tập trung đông đủ. Tận dụng ưu điểm này, các tổ chức trợ giúp pháp lý có thể lồng ghép, phối hợp với các ban tổ chức lễ hội để xây dựng chương trình và triển khai trợ giúp pháp lý cho người dân tham gia lễ hội.

Đây là những phương thức trợ giúp pháp lý mới được áp dụng nhưng chưa được pháp luật quy định. Thực tiễn áp dụng các hoạt động nêu trên cho thấy đây là những phương thức trợ giúp pháp lý đem lại hiệu quả đáng khích lệ và cần phải được bổ sung trong Pháp lệnh. Do đó, về phương thức trợ giúp pháp lý, Pháp lệnh Trợ giúp pháp lý cần quy định bổ sung các phương thức trợ giúp khác như: trợ giúp lưu động; trợ giúp thông qua các phương tiện thông tin hoặc lồng ghép trong các lễ hội văn hoá, lễ hội truyền thống, đặt hòm thư trợ giúp nơi công cộng .v.v.

3.2.2. 8. Người thực hiện trợ giúp pháp lý.

Để phù hợp với thông lệ quốc tế, chuẩn hóa các chức danh trong hoạt động trợ giúp pháp lý, phù hợp với thực tiễn hoạt động này trong những năm qua, đáp ứng yêu cầu mở rộng tranh tụng tại Tòa án, bảo đảm thực thi quyền

bào chữa, quyền bình đẳng trước pháp luật, đáp ứng nhu cầu giúp đỡ pháp luật của nhân dân ở cơ sở, Dự án Pháp lệnh trợ giúp pháp lý cần quy định rõ các chức danh, tiêu chuẩn nghiệp vụ của người thực hiện trợ giúp pháp lý, cụ thể là: *Luật sư trợ giúp pháp lý, chuyên viên trợ giúp pháp lý, cộng tác viên trợ giúp pháp lý*

a. Pháp lệnh cần quy định bổ sung chức danh Luật sư trợ giúp pháp lý (hay còn gọi là Luật sư công).

Chức danh Luật sư trợ giúp pháp lý là một chức danh nghề nghiệp có các tiêu chuẩn, điều kiện hành nghề cụ thể, chặt chẽ. Điều này cũng phù hợp với yêu cầu chuẩn hoá chức danh công chức nhà nước trong điều kiện cải cách tư pháp ở Việt Nam và thực tế đang được áp dụng ở một số nước (Luật sư trợ giúp, Luật sư Nhà nước hay Luật sư công như ở Úc, Philippine, Hàn Quốc, Singapore, Hà Lan, Anh...). Xây dựng chế định luật sư trợ giúp sẽ đáp ứng được nhu cầu đại diện, bào chữa miễn phí tại Tòa án của các đối tượng thuộc diện được trợ giúp pháp lý, đồng thời sẽ khắc phục được những khó khăn trong việc mời Luật sư hành nghề tự do do đội ngũ Luật sư còn thiếu hiện nay, đảm bảo chất lượng đại diện, bào chữa, giảm chi phí tốn kém mà Nhà nước phải chi trả cho Luật sư tư khi họ tham gia đại diện, bào chữa cho đối tượng.

Tuy nhiên, xây dựng chế định này như thế nào còn là một vấn đề hoàn toàn mới đối với chúng ta. Dự án Pháp lệnh cần lấy tên là *Luật sư trợ giúp pháp lý* vì Luật sư trợ giúp chỉ thực hiện giúp đỡ pháp lý cho công dân mà không thực hiện chức năng của Luật sư công (bảo vệ quyền lợi của Nhà nước, doanh nghiệp Nhà nước trong tất cả các lĩnh vực pháp luật). Trên cơ sở nghiên cứu các chức danh tư pháp khác như: Chấp hành viên, Thẩm phán... thì việc xác định cụ thể chức danh Luật sư trợ giúp pháp lý sẽ tạo điều kiện cho đối tượng trợ giúp pháp lý dễ nhận biết và dễ tiếp cận. Hơn nữa, cũng để khẳng định Luật sư trợ giúp pháp lý có nhiệm vụ giúp đỡ pháp lý miễn phí, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người nghèo và đối tượng chính sách, góp phần thực hiện nhiệm vụ chính trị chung của Đảng và Nhà nước và hoàn toàn không thu bất kỳ một khoản thù lao nào như Luật sư tự do. Luật sư trợ giúp pháp lý không được nhận vụ việc của những người không thuộc diện được trợ giúp pháp lý và hoạt động đại diện, bào chữa của Luật sư trợ giúp pháp lý theo sự phân công của tổ chức trợ giúp pháp lý.

Về tiêu chuẩn của Luật sư trợ giúp pháp lý:

Theo thông lệ trên thế giới thì Luật sư trợ giúp pháp lý (Luật sư công) thường có những điều kiện, tiêu chuẩn công nhận giống Luật sư hành nghề tự

do vì cùng thực hiện dịch vụ pháp lý có kỹ năng nghề nghiệp tương tự. Tuy nhiên, Luật sư trợ giúp pháp lý là công chức Nhà nước nên tiêu chuẩn của Luật sư trợ giúp cần phải phù hợp với pháp luật về cán bộ, công chức nhà nước. Việc quy định đội ngũ Luật sư trợ giúp pháp lý cần theo hướng được cải cách cơ bản để tương xứng với trình độ Thẩm phán, Kiểm sát viên, Điều tra viên của nước ta và trình độ Luật sư nói chung của các nước trong khu vực và trên thế giới.

Vì vậy, Dự án Pháp lệnh cần quy định Luật sư trợ giúp pháp lý có các ngạch bậc và có đủ các tiêu chuẩn tương đương với các ngạch bậc của chuyên viên pháp lý, đồng thời quy định thêm về trình độ đào tạo qua khóa bồi dưỡng nghiệp vụ Luật sư trợ giúp pháp lý; đã qua thời gian 2 năm tập sự Luật sư trợ giúp pháp lý tại tổ chức trợ giúp pháp lý. Đối với những người đã là Luật sư, người đã qua thời gian tập sự Luật sư được miễn thời gian tập sự, nhưng phải tập sự theo quy định của pháp luật về cán bộ, công chức. Người đã làm chuyên viên trợ giúp pháp lý từ 05 năm liên tục hoặc công tác pháp luật từ 10 năm liên tục trở lên thì cần xem xét để được miễn, giảm tập sự. Những người không được làm Luật sư trợ giúp pháp lý là những người không có đủ tiêu chuẩn nghiệp vụ theo quy định của pháp luật hoặc là người đang bị truy cứu trách nhiệm hình sự hoặc đã bị kết án mà chưa được xóa án tích; đang bị quản chế hành chính; bị mất hoặc hạn chế năng lực hành vi dân sự. Dự án Pháp lệnh cũng cần quy định các trường hợp được miễn đào tạo nghề luật sư trợ giúp, miễn giảm tập sự và việc chuyển tiếp thành Luật sư trợ giúp pháp lý.

b. Hoàn thiện chức danh chuyên viên trợ giúp pháp lý.

Bên cạnh Luật sư trợ giúp pháp lý cũng cần chuẩn hoá chức danh chuyên viên trợ giúp pháp lý. Với phạm vi hoạt động hạn chế hơn Luật sư trợ giúp pháp lý và là nguồn nhân lực bổ sung cho đội ngũ Luật sư trợ giúp pháp lý sau này nhưng chưa có quy định về chức danh chuyên viên trợ giúp pháp lý. Vì vậy, chuyên viên trợ giúp pháp lý được xây dựng tương đương với các ngạch công chức khác như: chuyên viên pháp lý, Chấp hành viên, Công chứng viên, Thẩm phán, Điều tra viên, Kiểm sát viên có tiêu chuẩn nghiệp vụ cụ thể.

c. Kế thừa chế định cộng tác viên trợ giúp pháp lý.

Cộng tác viên TGPL là những người tự nguyện tham gia hoạt động trợ giúp pháp lý. Ngoài những tiêu chuẩn chung về phẩm chất đạo đức, phải có trình độ Cử nhân Luật. Đối với cộng tác viên trợ giúp pháp lý ở cấp xã phải có trình độ trung cấp Luật và có thời gian công tác pháp luật liên tục từ 3 năm trở lên. Đối với các xã vùng cao, vùng sâu, vùng xa, hẻo lánh, hải đảo, nếu chưa

có người đủ tiêu chuẩn thì các cán bộ chuyên ngành khác, cán bộ tư pháp cấp xã, tổ viên tổ hoà giải, già làng, trưởng bản, trưởng thôn được xét làm cộng tác viên trợ giúp pháp lý như là những trường hợp đặc biệt.

3.2. 2. 9. Pháp lệnh cần có chế định về Quy tắc đạo đức nghề nghiệp của người thực hiện trợ giúp pháp lý.

Quy tắc đạo đức nghề nghiệp của người thực hiện trợ giúp pháp lý là tập hợp những chuẩn mực ứng xử và kỷ luật nghề nghiệp cơ bản mà người thực hiện trợ giúp pháp lý phải tuân thủ trong quá trình thực hiện hoạt động trợ giúp pháp lý. Vấn đề đạo đức nghề nghiệp được đặt ra một cách nghiêm túc trong hoạt động trợ giúp pháp lý xuất phát từ tính chất hoạt động trợ giúp, bản thân từ "trợ giúp" đã hàm chứa tính chất nhân đạo trong đó. Hơn nữa, đối tượng thụ hưởng của hoạt động trợ giúp pháp lý là người nghèo, đối tượng chính sách. Đây là những đối tượng thuộc nhóm yếu thế hay bị thiệt thòi cần có sự ưu tiên, hỗ trợ từ phía Nhà nước và xã hội. Mặt khác, nội dung của hoạt động trợ giúp là trợ giúp về các vấn đề pháp lý. Những người cần trợ giúp là những người cần đến sự giúp đỡ của công lý để bảo vệ quyền lợi hợp pháp của mình. Với công cụ là pháp luật, các tổ chức trợ giúp pháp lý thực hiện việc tư vấn, đại diện, bào chữa miễn phí cho các đối tượng.

Xuất phát từ tính chất nhân đạo của hoạt động trợ giúp, đối tượng thụ hưởng và nội dung hoạt động mang tính nghề nghiệp chuyên biệt, có thể nói rằng, trong quá trình thực hiện nhiệm vụ trợ giúp pháp lý cho người nghèo và đối tượng chính sách, người trợ giúp pháp lý không những phải tuân theo những quy định của pháp luật mà cần phải tuân theo cả những nguyên tắc, chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp riêng của hoạt động này.

Quy tắc đạo đức nghề nghiệp của người thực hiện trợ giúp pháp lý là khuôn mẫu giá trị đạo đức, phẩm chất của người trực tiếp thực hiện hoặc tham gia thực hiện trợ giúp pháp lý miễn phí, để mỗi người lấy đó làm tiêu chuẩn tự tu dưỡng, rèn luyện mình, để Nhà nước, nhân dân và xã hội có cơ sở đánh giá phẩm chất và cốt cách của người cán bộ trợ giúp pháp lý. Đồng thời, những quy định về quy tắc đạo đức nghề nghiệp trợ giúp pháp lý còn giúp cho tổ chức trợ giúp pháp lý trong việc đánh giá năng lực của người thực hiện trợ giúp pháp lý và kiểm tra, đánh giá hiệu quả của hoạt động trợ giúp pháp lý.

Các quy tắc đạo đức nghề nghiệp cần được quy định trong Pháp lệnh Trợ giúp pháp lý là: Quy tắc tuân theo pháp luật trong hoạt động trợ giúp pháp lý; quy tắc độc lập, trung thực, khách quan, công bằng, cần mẫn, chính xác và có tinh thần trách nhiệm trong công việc; không được đòi hỏi, nhận thù lao hay

hứa hẹn trước kết quả vụ việc với người được trợ giúp pháp lý; tôn trọng bí mật của người được TGPL

3.2.2.10. Kế thừa, bổ sung chế định quản lý nhà nước về trợ giúp pháp lý.

Quản lý nhà nước theo cách hiểu chung là "*một dạng quản lý xã hội đặc biệt, mang tính quyền lực nhà nước và sử dụng pháp luật để điều chỉnh hành vi hoạt động của con người trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội do các cơ quan trong bộ máy nhà nước thực hiện, thoả mãn nhu cầu hợp pháp của con người, duy trì sự ổn định và phát triển xã hội*"[23, tr 11].

Quản lý nhà nước trong lĩnh vực trợ giúp pháp lý được hiểu là cách thức tổ chức, điều hoà, phối hợp, vận hành các mối quan hệ, các hoạt động phù hợp với quy luật xã hội khách quan bằng các công cụ, phương tiện quản lý (luật pháp, chính sách, biện pháp, tổ chức thực hiện, cơ chế bảo đảm...) nhằm duy trì và thúc đẩy các quan hệ trong lĩnh vực trợ giúp pháp lý phát triển đạt hiệu quả tối ưu, phát huy vị trí, vai trò trong đời sống kinh tế - chính trị - xã hội.

Hiện nay, cơ chế quản lý nhà nước trong hoạt động trợ giúp pháp lý được quy định rải rác trong các văn bản pháp luật về trợ giúp pháp lý với các nội dung: xây dựng thể chế; đào tạo, bồi dưỡng cán bộ; quản lý cán bộ; thực hiện hợp tác quốc tế; hướng dẫn tổ chức thực hiện và kiểm tra, giám sát. Tuy nhiên, nhiều quan hệ mới phát sinh đòi hỏi các quan hệ quản lý trong lĩnh vực trợ giúp pháp lý cũng phải phát triển theo. Hoàn thiện cơ chế quản lý nhà nước trong lĩnh vực trợ giúp pháp lý phải xác định mục tiêu, hoàn thiện những yếu tố cơ bản trong quan hệ quản lý (chủ thể quản lý, đối tượng quản lý, nội dung quản lý). Mục tiêu tổng quát mà cơ chế quản lý công tác trợ giúp pháp lý hướng tới là duy trì, tạo động lực cho sự tăng trưởng, phát triển ổn định hệ thống tổ chức trợ giúp pháp lý và nâng cao hiệu quả hoạt động trợ giúp pháp lý, trên cơ sở đó thoả mãn tốt nhất và phục vụ có hiệu quả nhất nhu cầu trợ giúp pháp lý ngày càng tăng của các đối tượng.

Chế định quản lý nhà nước về trợ giúp pháp lý trong Pháp lệnh cần quy định rõ chủ thể quản lý, đối tượng quản lý và nội dung quản lý, cụ thể như sau:

Thứ nhất, phải xác định rõ và đầy đủ chủ thể quản lý nhà nước về trợ giúp pháp lý và chức năng, nhiệm vụ của các chủ thể này. Chủ thể quản lý nhà nước về trợ giúp pháp lý từ Trung ương đến địa phương bao gồm: Chính phủ, Bộ Tư pháp, các Bộ, ngành có liên quan, Uỷ ban nhân dân các cấp.

Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về trợ giúp pháp lý trong phạm vi cả nước; Bộ Tư pháp giúp Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về trợ giúp

pháp lý (Cục Trợ giúp pháp lý giúp Bộ Tư pháp thực hiện nhiệm vụ này); các Bộ, cơ quan ngang Bộ (Bộ Tài chính, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, Bộ Nội vụ ...) trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ của mình có trách nhiệm phối hợp trong công tác quản lý nhà nước về trợ giúp pháp lý, xem xét việc giải quyết các kiến nghị trợ giúp pháp lý của tổ chức trợ giúp pháp lý; Uỷ ban nhân dân các cấp có trách nhiệm quản lý hoạt động trợ giúp pháp lý tại địa phương.

Vấn đề bức xúc đang đặt ra hiện nay chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước về trợ giúp pháp lý của Uỷ ban nhân dân các cấp. Hoạt động trợ giúp pháp lý đang phát triển mạnh mẽ ở địa phương bởi vì phần lớn các quan hệ pháp luật của người dân xảy ra ở đây, các tổ chức trợ giúp pháp lý địa phương cũng chính là nơi trực tiếp thụ lý và xử lý vụ việc. Do đó, đòi hỏi việc quản lý nhà nước đối với các quan hệ trợ giúp pháp lý phải chặt chẽ, có sự phân công, phân cấp rõ ràng:

- Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh quản lý nhà nước trong phạm vi tỉnh, thành phố, có trách nhiệm: thành lập các tổ chức trợ giúp pháp lý cấp tỉnh, bố trí biên chế cán bộ, bảo đảm cơ sở vật chất và kinh phí hoạt động cho các tổ chức trợ giúp pháp lý đó; chỉ đạo các cơ quan, đơn vị trực thuộc tạo điều kiện cho các tổ chức trợ giúp pháp lý hoạt động; chỉ đạo, đôn đốc cơ quan, đơn vị trực thuộc trả lời các kiến nghị của tổ chức trợ giúp pháp lý; hướng dẫn, chỉ đạo Uỷ ban nhân dân cấp dưới tạo điều kiện cho hoạt động trợ giúp pháp lý tại địa bàn...

- Uỷ ban nhân dân cấp huyện có nhiệm vụ: thành lập các tổ chức trợ giúp pháp lý cùng cấp; bố trí, biên chế cán bộ, bảo đảm cơ sở vật chất và kinh phí hoạt động cho các tổ chức trợ giúp pháp lý đó; điều phối các mối quan hệ với các đơn vị trực thuộc và các cơ quan liên quan trong việc tạo điều kiện cho các hoạt động trợ giúp pháp lý; kiểm tra, giám sát các hoạt động trợ giúp pháp lý; báo cáo kịp thời Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh để giải quyết các khó khăn, vướng mắc cho các tổ chức trợ giúp pháp lý...

- Uỷ ban nhân cấp xã đóng vai trò quan trọng trong việc tạo điều kiện cho Ban Tư pháp cấp xã thực hiện trợ giúp pháp lý theo phân cấp và phối hợp tích cực với các tổ chức trợ giúp pháp lý thực hiện các hoạt động trợ giúp trên địa bàn xã mình...

Cơ quan tư pháp các cấp (Sở Tư pháp, Phòng Tư pháp, Ban Tư pháp) giúp Uỷ ban nhân dân cùng cấp trong việc quản lý nhà nước về hoạt động trợ giúp pháp lý tại địa phương.

Trung tâm trợ giúp pháp lý là chủ thể quản lý nhà nước đối với tổ chức và

hoạt động trợ giúp pháp lý cấp huyện và cấp xã, quản lý đội ngũ cán bộ, chuyên viên và đội ngũ cộng tác viên trợ giúp pháp lý ở địa phương.

Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ của mình có vai trò quan trọng trong việc phối hợp quản lý hoạt động trợ giúp pháp lý: Bộ Tài chính có trách nhiệm hướng dẫn về chế độ cấp phát kinh phí hoạt động cho các tổ chức trợ giúp pháp lý; Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội có trách nhiệm giúp Chính phủ quy định chuẩn mực nghèo phù hợp với nhịp độ phát triển kinh tế và xã hội, hướng dẫn thống nhất việc cấp sổ hoặc giấy chứng nhận hộ nghèo cho các đối tượng trợ giúp pháp lý hoặc chỉ đạo các cơ quan lao động xã hội các cấp phối hợp với các tổ chức trợ giúp pháp lý giải quyết các vụ việc có liên quan đến chế độ, chính sách đối với người nghèo và đối tượng chính sách; Bộ Nội vụ có trách nhiệm hướng dẫn về biên chế, cán bộ trợ giúp pháp lý và chế độ, chính sách đối với họ ..v...v...

Thứ hai, về đối tượng quản lý trong lĩnh vực trợ giúp pháp lý bao gồm các tổ chức trợ giúp pháp lý của Nhà nước và các tổ chức tư vấn pháp luật miễn phí cho người nghèo và đối tượng chính sách của các tổ chức chính trị - xã hội, cán bộ, công chức và cộng tác viên trợ giúp pháp lý.

Thứ ba, về nội dung quản lý bao gồm nhiều vấn đề: xây dựng pháp luật về trợ giúp pháp lý và tổ chức thực hiện các văn bản pháp luật đó; đào tạo, bồi dưỡng cán bộ làm công tác trợ giúp pháp lý; quản lý đội ngũ cán bộ và cộng tác viên trợ giúp pháp lý; thực hiện hợp tác quốc tế về trợ giúp pháp lý; quản lý Quỹ trợ giúp pháp lý; thanh tra, kiểm tra hoạt động trợ giúp pháp lýv.v.

- Quản lý đội ngũ cộng tác viên trợ giúp pháp lý: Đội ngũ này được hình thành ở 3 cấp: Trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã. Cộng tác viên là cán bộ pháp luật, Luật gia, Luật sư tự nguyện tham gia đóng góp cho công tác trợ giúp pháp lý. Việc quản lý đội ngũ cộng tác viên do các tổ chức trợ giúp pháp lý trực tiếp đảm nhiệm thông qua việc xét duyệt hồ sơ, điều kiện, tiêu chuẩn, ký hợp đồng, đề nghị cấp thẻ, giao vụ việc, kiểm tra, giám sát, thanh toán bồi dưỡng. Đối với việc quản lý đội ngũ cộng tác viên tại cơ sở vẫn do Trung tâm quản lý trong khi Trung tâm ở quá xa cấp cơ sở nên công việc này thường được Trung tâm uỷ quyền cho Phòng Tư pháp đảm nhiệm. Như vậy, cùng với việc kiện toàn bộ máy tổ chức trợ giúp pháp lý từ Trung ương đến cơ sở thì việc quản lý đội ngũ cộng tác viên cấp cơ sở nên giao cho tổ chức trợ giúp pháp lý cùng cấp, bảo việc quản lý sâu sát, có chất lượng hơn.

- Quản lý Quỹ trợ giúp pháp lý, thành lập bộ máy quản lý Quỹ như bổ nhiệm Giám đốc Quỹ, Phó Giám đốc Quỹ và bộ máy giúp việc để xây dựng

chương trình, kế hoạch hoạt động cho Quỹ, bảo đảm Quỹ có đầy đủ năng lực huy động sự đóng góp của các tổ chức, cá nhân nhằm hỗ trợ cho các địa phương còn nghèo, có nhiều khó khăn trong việc mở rộng và phát triển hoạt động trợ giúp pháp lý.

Như vậy, có thể hiểu quản lý nhà nước về công tác trợ giúp pháp lý là sự tác động có tổ chức và điều chỉnh bằng quyền lực nhà nước đối với quá trình vận động xã hội và hành vi hoạt động của con người trong lĩnh vực trợ giúp pháp lý để duy trì, phát triển các mối quan hệ xã hội và trật tự pháp luật, góp phần thực hiện chủ trương xóa đói, giảm nghèo, đền ơn, đáp nghĩa, bảo đảm công bằng xã hội của Đảng và Nhà nước.

3.2.2.11. Vấn đề quan hệ công tác của các tổ chức trợ giúp pháp lý.

Công tác trợ giúp pháp lý chỉ thu được hiệu quả cao nhất khi phát huy được vai trò tích cực của cán bộ, tổ chức TGPL và huy động sự tham gia tích cực và có hiệu quả của các cơ quan, ban ngành, tổ chức hữu quan từ Trung ương đến địa phương, trong đó vai trò quan trọng thuộc về các cơ quan tiến hành tố tụng và các cơ quan thông tin đại chúng.

Đại diện, bào chữa cho đối tượng trước các cơ quan tiến hành tố tụng là nội dung hoạt động quan trọng của các tổ chức trợ giúp pháp lý góp phần bổ trợ cho hoạt động tư pháp và có ý nghĩa thiết thực đối với đối tượng trợ giúp pháp lý. Tuy nhiên, quan hệ phối hợp giữa tổ chức trợ giúp pháp lý với các cơ quan tiến hành tố tụng thời gian qua vẫn chưa được quan âm đúng mức. Để có cơ sở pháp lý cho các tổ chức trợ giúp pháp lý tham gia tố tụng, Dự án Pháp lệnh cần quy định Luật sư trợ giúp pháp lý và các cộng tác viên trợ giúp pháp lý là Luật sư hoạt động trong các Văn phòng Luật sư được tham gia tố tụng và xác định rõ mối quan hệ giữa cơ quan tiến hành tố tụng và tổ chức trợ giúp pháp lý. Theo đó, các cơ quan tiến hành tố tụng có trách nhiệm giới thiệu những người thuộc diện được trợ giúp pháp lý đến các tổ chức trợ giúp pháp lý để nhận được sự giúp đỡ; bảo đảm cho Luật sư trợ giúp pháp lý hoặc cộng tác viên là luật sư của tổ chức trợ giúp pháp lý được tham gia từ giai đoạn khởi tố bị can theo quy định của pháp luật tố tụng. Trong quá trình tham gia tố tụng, các cơ quan tiến hành tố tụng phải tạo các điều kiện thuận lợi cho các Luật sư trợ giúp pháp lý thực hiện nhiệm vụ cũng như có sự hợp tác chặt chẽ và tích cực với các tổ chức trợ giúp pháp lý để bảo vệ quyền lợi cho đối tượng. Còn các tổ chức trợ giúp pháp lý có trách nhiệm cung cấp các dịch vụ pháp lý miễn phí cho các đối tượng được các cơ quan tiến hành tố tụng giới thiệu hoặc yêu cầu. Khi có yêu cầu của các cơ quan tiến hành tố tụng, tổ chức trợ giúp pháp lý

có trách nhiệm cử cán bộ của mình đến các cơ quan tiến hành tố tụng để hỗ trợ, giúp đỡ cho các đối tượng ngay tại chỗ như: hướng dẫn thủ tục pháp lý, giải thích cho đương sự quyền, lợi ích và nghĩa vụ phải thực hiện khi tham gia tố tụng. Tổ chức trợ giúp pháp lý phải có trách nhiệm cử Luật sư có chất lượng để bảo vệ cho đối tượng và thực hiện việc chi trả bồi dưỡng cho Luật sư theo quy định của pháp luật.

Hơn nữa, thời gian qua công tác trợ giúp pháp lý vẫn chưa nhận được sự phối hợp chặt chẽ, chú trọng đúng mức của các cơ quan thông tin. Do vậy, trong thời gian tới cần đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến đến mọi người dân về hoạt động trợ giúp pháp lý trên các phương tiện thông tin đại chúng nhằm tăng số lượng người đến xin trợ giúp, huy động tiềm năng vốn có của các cơ quan thông tin vào hoạt động này. Do vậy, Dự án Pháp lệnh cần quy định mang tính định hướng sự phối hợp của các cơ quan thông tin vào hoạt động trợ giúp pháp lý nhằm tạo cơ sở pháp lý hướng dẫn thống nhất trong phạm vi toàn quốc về việc phối hợp thông tin trong hoạt động trợ giúp pháp lý. Về lâu dài, cần ban hành văn bản phối hợp giữa Liên tịch: Bộ Tư pháp, Bộ Tài nguyên, môi trường, Bộ Văn hóa Thông tin hướng dẫn chi tiết Pháp lệnh về vấn đề thông tin trong hoạt động trợ giúp pháp lý.

3.2.2.12. Quy định khuyến khích các tổ chức chính trị - xã hội tích cực tham gia hoạt động trợ giúp pháp lý.

Nhà nước ta là Nhà nước của nhân dân lao động. Một trong những chính sách của Nhà nước là nâng cao vai trò của người dân. Vì vậy, Nhà nước thường xuyên chú ý đến vấn đề mở rộng sự tham gia của người dân vào quá trình quản lý nhà nước và xã hội. Việc mở rộng vai trò của các tổ chức chính trị – xã hội trong các hoạt động quản lý Nhà nước cần thiết không chỉ nhằm nâng cao hiệu quả quản lý Nhà nước mà còn phát huy tính năng động, làm chủ của mỗi người dân. Hiện nay, Nhà nước khuyến khích các tổ chức chính trị - xã hội tham gia vào nhiều lĩnh vực đời sống xã hội, trong đó có lĩnh vực trợ giúp pháp lý. Đây cũng là xu hướng chung của nhiều quốc gia trên thế giới. Để áp dụng chính sách này trên thực tế, Pháp lệnh trợ giúp pháp lý cần quy định rõ các vấn đề: cơ cấu, tổ chức của các tổ chức trợ giúp pháp lý của các tổ chức chính trị - xã hội; mối quan hệ giữa các tổ chức trợ giúp pháp lý của nhà nước và các tổ chức trợ giúp pháp lý của tổ chức chính trị - xã hội; vị trí pháp lý, quyền và nghĩa vụ của các tổ chức trợ giúp pháp lý của tổ chức chính trị - xã hội khi tham gia trợ giúp pháp lý; chức danh của người thực hiện trợ giúp pháp lý của tổ chức chính trị - xã hội.

KẾT LUẬN

1. Việc xây dựng Pháp lệnh Trợ giúp pháp lý phải căn cứ vào các tiền đề kinh tế, chính trị, xã hội và dựa trên những cơ sở lý luận và thực tiễn nhất định. Hiện nay, ở Việt Nam đã hội tụ đầy đủ các yếu tố đó. Do vậy, việc ban hành Pháp lệnh Trợ giúp pháp lý là một yêu cầu khách quan, ngày càng trở lên cấp thiết và giữ vai trò hết sức quan trọng trong giai đoạn công nghiệp hóa, hiện đại hóa và quá trình hội nhập quốc tế của Việt Nam. Pháp lệnh được ban hành sẽ tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho việc xây dựng và kiện toàn tổ chức, tăng cường đội ngũ cán bộ và thúc đẩy hoạt động trợ giúp pháp lý phát triển, góp phần nâng cao dân trí pháp lý, thực hiện dân chủ ở cơ sở, bảo đảm thực hiện quyền công dân, bảo bảo vệ pháp chế XHCN, góp phần thực hiện thành công Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xoá đói, giảm nghèo đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt.

2. Thực trạng pháp luật về trợ giúp pháp lý trong những năm qua cho thấy các văn bản pháp luật về trợ giúp pháp lý đã trở thành một hệ thống thống nhất, tạo cơ sở pháp lý điều chỉnh các quan hệ xã hội có liên quan đến tổ chức và hoạt động trợ giúp pháp lý. Hàng loạt các chế định pháp luật về trợ giúp pháp lý ra đời như: chế định pháp luật về đối tượng được hưởng trợ giúp pháp lý; hình thức trợ giúp pháp lý, các lĩnh vực pháp luật trợ giúp pháp lý, phương thức trợ giúp pháp lý, phạm vi trợ giúp pháp lý, người thực hiện trợ giúp pháp lý; quy tắc đạo đức nghề nghiệp của người thực hiện trợ giúp pháp lý... Với những chế định đó đã tạo điều kiện thuận lợi cho tổ chức trợ giúp pháp lý thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình và giúp đỡ đối tượng có hiệu quả, thiết thực góp phần vào việc xoá mù về pháp luật đang được Đảng và Nhà nước quan tâm.

3. Hoạt động trợ giúp pháp lý đã và đang khẳng định được vị trí, vai trò trong đời sống xã hội, có ý nghĩa thiết thực trong việc thực hiện chủ trương xóa đói giảm nghèo, đền ơn đáp nghĩa, bảo đảm công bằng xã hội của Đảng và Nhà nước, góp phần giúp đỡ, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người nghèo và đối tượng chính sách. Tuy nhiên, trước yêu cầu của tình hình mới, việc xây dựng một thể chế pháp luật có hiệu lực cao điều chỉnh toàn diện các vấn đề có liên quan đến hoạt động này là một đòi hỏi cấp bách. Đổi mới và hoàn thiện hệ thống pháp luật về trợ giúp pháp lý xuất phát từ yêu cầu của việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân; từ yêu cầu xây dựng một xã hội công bằng, dân chủ, văn minh, lấy việc bảo vệ quyền con người làm trọng tâm; khắc phục những hạn chế, những mặt trái của

nền kinh tế thị trường; đồng thời nhằm giải quyết triệt để, kịp thời những bất cập của nền kinh tế thị trường, đưa xã hội tiến lên trên một tầm cao mới, đáp ứng yêu cầu của quá trình hội nhập kinh tế quốc tế.

4. Xây dựng Dự án Pháp lệnh Trợ giúp pháp lý cần quán triệt sâu sắc các quan điểm đổi mới của Đảng và Nhà nước về đổi mới hệ thống chính trị, đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước nói chung và trong lĩnh vực hành chính, tư pháp nói riêng. Xây dựng Pháp lệnh Trợ giúp pháp lý cũng phải biết kế thừa và phát huy những thành quả đã có, những điểm tiến bộ và còn phù hợp, biết tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm nước ngoài và điều hết sức quan trọng là phải dựa trên những yêu cầu của thực tiễn đất nước, dựa trên bài học, kinh nghiệm đúc rút trong quá trình triển khai hoạt động trợ giúp pháp lý.

5. Nội dung của Dự án Pháp lệnh Trợ giúp pháp cần tập trung làm rõ các vấn đề như khái niệm trợ giúp pháp lý, nguyên tắc hoạt động; hệ thống tổ chức trợ giúp pháp lý; người thực hiện trợ giúp pháp lý; đối tượng, phạm vi, phương thức trợ giúp pháp lý; quan hệ phối hợp giữa tổ chức trợ giúp pháp lý với các cơ quan tiến hành tố tụng, các cơ quan hành chính nhà nước khác; nội dung của hoạt động trợ giúp pháp lý; quản lý nhà nước về trợ giúp pháp lý; kiểm tra giám sát, chế độ báo cáo và khiếu nại, tố cáo, khen thưởng và xử lý vi phạm.