

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA LUẬT

LÊ THỊ THÚY

HOẠT ĐỘNG TRỢ GIÚP PHÁP LÝ
TRONG CÁC CHƯƠNG TRÌNH GIẢM NGHÈO

Chuyên ngành : Lý luận và lịch sử nhà nước và pháp luật

Mã số : 60 38 01

TÓM TẮT LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2012

Công trình được hoàn thành
tại Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội

Người hướng dẫn khoa học: TS. Hoàng Văn Tú

Phản biện 1:

Phản biện 2:

Luận văn được bảo vệ tại Hội đồng chấm luận văn, họp tại
Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội.

Vào hồi giờ, ngày tháng năm 2012.

MỤC LỤC CỦA LUẬN VĂN

	Trang		
<i>Trang phụ bì</i>			
<i>Lời cam đoan</i>			
<i>Mục lục</i>			
<i>Danh mục các bảng</i>			
MỞ ĐẦU	1		
Chương 1: TỔNG QUAN VỀ HOẠT ĐỘNG TRỢ GIÚP PHÁP LÝ TRONG CÁC CHƯƠNG TRÌNH GIẢM NGHÈO	7		
1.1. Khái niệm trợ giúp pháp lý	7		
1.2. Đặc điểm của trợ giúp pháp lý	8		
1.3. Người được trợ giúp pháp lý	9		
1.4. Tổ chức và hoạt động trợ giúp pháp lý	12		
1.4.1. Tổ chức thực hiện trợ giúp pháp lý	12		
1.4.2. Người thực hiện trợ giúp pháp lý	15		
1.4.3. Các hình thức hoạt động trợ giúp pháp lý	18		
1.4.3.1. Tư vấn pháp luật	18		
1.4.3.2. Tham gia tố tụng	20		
1.4.3.3. Đại diện ngoài tố tụng	20		
1.4.3.4. Các hình thức trợ giúp pháp lý khác	21		
1.5. Hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo	21		
1.5.1. Quan niệm về đói nghèo	21		
1.5.2. Hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo	23		
1.5.3. Ý nghĩa, vai trò của hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo	28		
Chương 2: THỰC TRẠNG THỰC HIỆN HOẠT ĐỘNG TRỢ GIÚP PHÁP LÝ TRONG CÁC CHƯƠNG TRÌNH GIẢM NGHÈO	32		
2.1. Thực hiện hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo những năm qua	32		
2.1.1. Kết quả khảo sát nhu cầu trợ giúp pháp lý, rà soát, tổng hợp danh sách các xã thuộc các chương trình giảm nghèo	32		
2.1.2. Tổ chức tập huấn quán triệt hoạt động trợ giúp pháp lý và hướng dẫn thực hiện các chương trình giảm nghèo	32		
2.1.3. Thành lập và tổ chức sinh hoạt Câu lạc bộ trợ giúp pháp lý	38		
2.1.3.1. Ban chủ nhiệm	38		
2.1.3.2. Thành phần tham gia sinh hoạt	39		
2.1.3.3. Tổ chức sinh hoạt Câu lạc bộ trợ giúp pháp lý	40		
2.1.3.4. Về kinh phí tổ chức sinh hoạt Câu lạc bộ trợ giúp pháp lý	43		
2.1.3.5. Quản lý tổ chức và hoạt động của Câu lạc bộ trợ giúp pháp lý	44		
2.1.4. Kết quả cung cấp dịch vụ pháp lý miễn phí, đáp ứng yêu cầu trợ giúp pháp lý của người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số	45		
2.1.5. Tổ chức trợ giúp pháp lý lưu động	52		
2.1.6. Cung cấp thông tin, tài liệu pháp luật miễn phí	55		
2.2. Đánh giá chung	56		
2.2.1. Những thuận lợi	56		
2.2.2. Những hạn chế	57		
2.2.3. Nguyên nhân của những hạn chế	62		
Chương 3: MỘT SỐ GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC HIỆN HOẠT ĐỘNG TRỢ GIÚP PHÁP LÝ TRONG CÁC CHƯƠNG TRÌNH GIẢM NGHÈO THỜI GIAN TỚI	65		
3.1. Quan điểm, định hướng thực hiện hoạt động trợ giúp pháp lý trong các Chương trình giảm nghèo	65		
3.1.1. Quan điểm của Đảng và Nhà nước về xóa đói, giảm nghèo	65		
3.1.2. Nhu cầu trợ giúp pháp lý của người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số ngày càng tăng	72		
3.2. Một số giải pháp để thực hiện hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo có hiệu quả trong thời gian tới	75		
3.2.1. Hoàn thiện các quy định của pháp luật về hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo	75		
3.2.2. Kiện toàn tổ chức, bộ máy thực hiện trợ giúp pháp lý	77		
3.2.3. Nâng cao nhận thức của cơ quan, tổ chức về hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo	80		
3.2.4. Triển khai đồng bộ, có hệ thống tất cả các hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo	81		
3.2.5. Tiếp tục thành lập, củng cố kiện toàn tất cả các Câu lạc bộ trợ giúp ở các xã nghèo	82		
3.2.6. Tăng cường công tác chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra, giám sát các địa phương đẩy mạnh hoạt động trợ giúp pháp lý	84		

3.2.7.	trong các chương trình giảm nghèo	
	Phối hợp, lồng ghép các hoạt động trợ giúp pháp lý với các chính sách khác cùng thuộc các chương trình giảm nghèo	85
	KẾT LUẬN	87
	DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	89

MỞ ĐẦU

1. Lý do chọn đề tài

Trên cơ sở Quyết định số 734/TTg ngày 6/9/1997 của Thủ tướng Chính phủ, hệ thống trợ giúp pháp lý của Nhà nước ra đời để giúp đỡ pháp lý miễn phí cho người nghèo và đối tượng chính sách. Để khẳng định tầm quan trọng của công tác trợ giúp pháp lý cũng như tạo cơ sở pháp lý bền vững thúc đẩy công tác này phát triển, đáp ứng tốt hơn nhu cầu giúp đỡ pháp luật của người dân, ngày 29/6/2006, Quốc hội khóa XI tại kỳ họp thứ 9 đã thông qua Luật Trợ giúp pháp lý (có hiệu lực kể từ ngày 01/01/2007). Luật đã quy định các hoạt động trợ giúp pháp lý.

Đến nay, hoạt động này đã và đang ngày càng khẳng định được vị trí, vai trò trong đời sống pháp luật của xã hội, trở thành bộ phận quan trọng trong Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo và được cụ thể hóa tại Quyết định số 07/2006/QĐ-TTg ngày 10/01/2006 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn vùng đồng bào dân tộc và miền núi (Chương trình 135 giai đoạn II) và Quyết định số 20/2007/QĐ-TTg ngày 05/02/2007 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo giai đoạn 2006 - 2010 (sau đây gọi là các chương trình giảm nghèo).

Có thể nói, mặc dù hoạt động trợ giúp pháp lý mới được bổ sung vào các chương trình giảm nghèo và bắt đầu được triển khai thực hiện từ quý IV năm 2007, nhưng đã mang lại một số kết quả bước đầu, đó là: thành lập và hướng dẫn việc tổ chức sinh hoạt cho các Câu lạc bộ trợ giúp pháp lý, trợ giúp pháp lý lưu động, thực hiện trợ giúp pháp lý cho người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số bằng các hình thức khác nhau, cung cấp thông tin pháp lý... đáp ứng yêu cầu trợ giúp pháp lý phong phú, đa dạng của nhân dân, tạo điều kiện cho người nghèo, người dân tộc thiểu số và những người có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn được tiếp cận với dịch vụ pháp lý, tìm hiểu pháp luật để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình, góp phần bảo vệ công lý, bảo đảm công bằng xã hội, phòng ngừa, hạn chế tranh chấp và vi phạm pháp luật,

đồng thời tham gia phát triển kinh tế, vươn lên xóa đói, giảm nghèo, thực hiện dân chủ ở cơ sở.

Tuy đạt được những kết quả đáng khích lệ nêu trên nhưng việc thực hiện hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo còn một số tồn tại như: chưa đáp ứng có hiệu quả tất cả nhu cầu trợ giúp pháp lý của người dân do nhận thức của các cấp chính quyền địa phương còn chưa đầy đủ về hoạt động này, văn bản hướng dẫn thực hiện còn một số bất cập, những hạn chế về năng lực của người thực hiện trợ giúp pháp lý, kinh phí đầu tư cho hoạt động này còn hạn hẹp, người dân gặp nhiều khó khăn trong việc tiếp cận với tổ chức thực hiện trợ giúp pháp lý, đặc biệt là người dân sống ở vùng sâu, vùng xa...

Xuất phát từ những kết quả đạt được của hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo, để khắc phục những hạn chế, bất cập trên và nhằm đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu của người dân, tạo thuận lợi cho người dân tiếp cận với dịch vụ mang tính chất ưu đãi của nhà nước thì việc nghiên cứu đề tài "**Hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo**" là cần thiết cả về phương diện lý luận cũng như phương diện thực tiễn để thực hiện có hiệu quả hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo giai đoạn tiếp theo.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Trợ giúp pháp lý là nhiệm vụ mới của ngành Tư pháp thể hiện sự quan tâm sâu sắc của Đảng và Nhà nước đối với người nghèo và đối tượng chính sách trên phương diện pháp luật, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, đánh dấu bước phát triển vượt bậc của công cuộc xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam - xóa đói giảm nghèo về cả vật chất và tinh thần, tạo điều kiện cho những đối tượng yếu thế trong xã hội được bình đẳng tiếp cận với pháp luật, công bằng trước pháp luật. Đến nay, đã có một số đề tài nghiên cứu tiến sĩ, thạc sĩ, đề tài cấp Bộ và các bài báo, tạp chí, chuyên đề nghiên cứu làm sáng tỏ các vấn đề lý luận và thực tiễn liên quan về trợ giúp pháp lý miễn phí cho người nghèo và đối tượng chính sách. Đó là: Luận án Tiến sĩ: "*Điều chỉnh pháp luật về trợ giúp pháp lý ở Việt Nam trong điều kiện đổi mới*", của Tạ

Thị Minh Lý; Luận văn Thạc sĩ: "*Hoàn thiện pháp luật về người thực hiện trợ giúp pháp lý ở Việt Nam*", của Vũ Hồng Tuyền; Luận văn thạc sĩ: "*Hoàn thiện các hình thức tiếp cận pháp luật của người nghèo ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay*", của Đỗ Xuân Lâm; Luận văn thạc sĩ: "*Bảo đảm quyền được trợ giúp pháp lý*", của Phan Thị Thu Hà; Luận văn thạc sĩ: "*Trợ giúp pháp lý ở cơ sở*", của tác giả Đặng Thị Loan; đề tài cấp Bộ: "*Mô hình tổ chức và hoạt động trợ giúp pháp lý, phương hướng thực hiện trong điều kiện hiện nay*"... Tuy nhiên, về vấn đề hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo đến nay chưa có công trình nghiên cứu chuyên sâu, toàn diện và tổng thể về lý luận và thực tiễn. Vì vậy, với đề tài "**Hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo**", tác giả luận văn sẽ đi sâu phân tích làm sáng tỏ các vấn đề có liên quan cả về mặt lý luận và thực tiễn, góp phần tìm ra giải pháp khoa học thúc đẩy các hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo thời gian tới để người nghèo, người dân tộc thiểu số và người có hoàn cảnh khó khăn khác được trợ giúp pháp lý khi có yêu cầu.

3. Mục đích, phạm vi và đối tượng nghiên cứu của luận văn

Mục đích của luận văn là nghiên cứu một cách toàn diện, có hệ thống những vấn đề lý luận và thực tiễn về hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo; trên cơ sở đó đề xuất một số giải pháp nhằm thực hiện chính sách này có hiệu quả trong thời gian tới, góp phần xóa nghèo về pháp luật cho người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số và các đối tượng yếu thế khác trong xã hội.

Thực hiện mục đích trên, đề tài có nhiệm vụ:

- Làm rõ cơ sở lý luận, chính trị pháp lý và cơ sở thực tiễn thực hiện hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo.

- Phân tích, đánh giá thực trạng triển khai các hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo để thấy được những mặt ưu điểm, hạn chế, khó khăn, vướng mắc, bất cập và nguyên nhân để có giải pháp hoàn thiện.

- Đề xuất các giải pháp, kiến nghị để nâng cao hiệu quả hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo trong thời gian tới.

4. Cơ sở phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu đề tài

- Luận văn được nghiên cứu trên cơ sở lý luận của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước, pháp luật; đường lối, chính sách của Đảng Cộng sản Việt Nam và pháp luật của Nhà nước về xóa đói giảm nghèo; quan điểm của Đảng và Nhà nước về vấn đề bảo đảm quyền con người, quyền công dân.

- Luận văn nghiên cứu dựa trên phương pháp luận của chủ nghĩa duy vật biện chứng, duy vật lịch sử, luật học, phân tích - tổng hợp, logic - lịch sử, so sánh, đối chiếu. Đồng thời, tác giả còn sử dụng phương pháp khai thác và sử dụng các tư liệu thực tiễn, kết quả khảo sát để hoàn chỉnh luận văn.

5. Ý nghĩa của luận văn

- Hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo có vai trò quan trọng trong việc thực hiện chủ trương xóa đói giảm nghèo của Đảng và Nhà nước ta. Vì vậy, luận văn sẽ là công trình đầu tiên nghiên cứu một cách hệ thống, chuyên sâu về cơ sở lý luận, thực tiễn của hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo.

- Luận văn góp phần chứng minh quá trình phát triển đúng đắn các quy định pháp luật về hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo tạo cơ sở pháp lý quan trọng thúc đẩy hoạt động này. Đồng thời, có sự đánh giá sâu sắc, sát thực tình hình thực hiện hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo, nêu và phân tích yêu cầu về mặt pháp lý và thực tiễn trong thời gian tới đối với hoạt động này.

- Luận văn này đưa ra một số kiến nghị, giải pháp nhằm góp phần thực hiện có hiệu quả hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo giai đoạn tiếp theo.

6. Kết cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, nội dung của luận văn gồm 3 chương:

Chương 1: Tổng quan về hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo.

Chương 2: Thực trạng thực hiện hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo.

Chương 3: Một số giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo trong thời gian tới.

Chương 1

TỔNG QUAN VỀ HOẠT ĐỘNG TRỢ GIÚP PHÁP LÝ TRONG CÁC CHƯƠNG TRÌNH GIẢM NGHÈO

1.1. Khái niệm trợ giúp pháp lý

Ở Việt Nam, thuật ngữ "trợ giúp pháp lý" được sử dụng trong các tài liệu từ năm 1995, khi bắt đầu nghiên cứu xây dựng Đề án về hoạt động trợ giúp pháp lý ở Việt Nam. Năm 2006, Luật Trợ giúp pháp lý đã quy định về khái niệm trợ giúp pháp lý: "Trợ giúp pháp lý là việc cung cấp dịch vụ pháp lý miễn phí cho người được trợ giúp pháp lý theo quy định của Luật này, giúp người được trợ giúp pháp lý bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình, nâng cao hiểu biết pháp luật, ý thức tôn trọng và chấp hành pháp luật; góp phần vào việc phổ biến, giáo dục pháp luật, bảo vệ công lý, bảo đảm công bằng xã hội, phòng ngừa, hạn chế tranh chấp và vi phạm pháp luật" (Điều 3).

1.2. Đặc điểm của trợ giúp pháp lý

- Trợ giúp pháp lý là một loại dịch vụ công trong lĩnh vực tư pháp, có đầy đủ những đặc trưng của dịch vụ công: là một trong những chức năng xã hội của Nhà nước và là trách nhiệm của Nhà nước; đối tượng được hưởng trợ giúp pháp lý là những người yếu thế, cần có sự trợ giúp của Nhà nước...

- Trợ giúp pháp lý là một loại hình dịch vụ pháp lý, do những người có trình độ pháp luật thực hiện trên cơ sở pháp luật nhằm đáp ứng nhu cầu giúp đỡ pháp luật của người nghèo và đối tượng chính sách.

- Trợ giúp pháp lý còn là một dịch vụ pháp lý chứa đựng tính nhân văn sâu sắc, bởi mục tiêu hướng tới, đối tượng phục vụ là những người có hoàn cảnh đặc biệt cần phải được Nhà nước và xã hội quan tâm giúp đỡ.

- Trợ giúp pháp lý mang tính pháp lý, là một trong các biện pháp thực thi pháp luật, đưa pháp luật vào cuộc sống bởi Nhà nước phải có trách nhiệm tạo ra các cơ chế để giúp người dân biết các quy định pháp luật để thực hiện, sử dụng, tuân thủ trong cuộc sống.

- Trợ giúp pháp lý thể hiện tính chính trị - xã hội: Nhà nước giữ vai trò nòng cốt nhằm góp phần khắc phục sự bất bình đẳng trong tiếp cận với pháp luật và xóa nghèo về pháp luật.

1.3. Người được trợ giúp pháp lý

- Người nghèo.

- Người có công với cách mạng.

- Người già cô đơn, người tàn tật và trẻ em không nơi nương tựa.

- Người dân tộc thiểu số thường xuyên sinh sống ở vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn theo quy định của pháp luật.

- Các đối tượng khác được trợ giúp pháp lý theo quy định tại điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

1.4. Tổ chức và hoạt động trợ giúp pháp lý

1.4.1. Tổ chức thực hiện trợ giúp pháp lý

Tổ chức thực hiện trợ giúp pháp lý là Trung tâm trợ giúp pháp lý nhà nước và các tổ chức tham gia trợ giúp pháp lý.

Trung tâm trợ giúp pháp lý nhà nước là đơn vị sự nghiệp trực thuộc Sở Tư pháp, chịu sự quản lý nhà nước của Sở Tư pháp, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, sự chỉ đạo, quản lý, hướng dẫn, kiểm tra chuyên môn của Bộ Tư pháp.

Các tổ chức tham gia trợ giúp pháp lý bao gồm: Văn phòng luật sư, Công ty luật theo quy định của pháp luật về luật sư; Trung tâm tư vấn pháp luật thuộc tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội - nghề nghiệp theo quy định của Chính phủ.

1.4.2. Người thực hiện trợ giúp pháp lý

Người thực hiện trợ giúp pháp lý là Trợ giúp viên pháp lý và người tham gia trợ giúp pháp lý.

Trợ giúp viên pháp lý là viên chức của Trung tâm được Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh bổ nhiệm và cấp thẻ.

Người tham gia trợ giúp pháp lý: Cộng tác viên trợ giúp pháp lý; Luật sư và Tư vấn viên pháp luật đang làm việc tại các Công ty luật, Văn phòng luật sư, Trung tâm tư vấn pháp luật có đăng ký tham gia trợ giúp pháp lý.

1.4.3. Các hình thức hoạt động trợ giúp pháp lý

1.4.3.1. Tư vấn pháp luật

Trợ giúp viên pháp lý, cộng tác viên, Luật sư, Tư vấn viên pháp luật thực hiện tư vấn pháp luật cho người được trợ giúp pháp lý bằng việc hướng dẫn, giải đáp, đưa ra ý kiến, cung cấp thông tin pháp luật, giúp soạn thảo văn bản liên quan đến vụ việc trợ giúp pháp lý.

1.4.3.2. Tham gia tố tụng

Trợ giúp viên pháp lý, Luật sư tham gia tố tụng hình sự để bào chữa cho người được trợ giúp pháp lý là người bị tạm giữ, bị can, bị cáo hoặc để bảo vệ quyền lợi của người được trợ giúp pháp lý là người bị hại, nguyên đơn dân sự, bị đơn dân sự, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến vụ án hình sự; tham gia tố tụng dân sự, tố tụng hành chính để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người được trợ giúp pháp lý trong vụ việc dân sự, vụ án hành chính.

1.4.3.3. Đại diện ngoài tố tụng

Khi người được trợ giúp pháp lý không thể tự mình bảo vệ được quyền và lợi ích hợp pháp của mình thì tổ chức thực hiện trợ giúp pháp lý cử người thực hiện trợ giúp pháp lý đại diện ngoài tố tụng bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho họ. Khi thực hiện đại diện ngoài tố tụng, người đại diện có thể sử dụng các biện pháp phù hợp với quy định của pháp luật để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp cho người được trợ giúp pháp lý.

1.4.3.4. Các hình thức trợ giúp pháp lý khác

Các hình thức trợ giúp pháp lý khác bao gồm: hỗ trợ thực hiện các công việc liên quan đến thủ tục hành chính; tham gia vào quá trình giải quyết khiếu nại; cung cấp thông tin pháp luật qua các đợt trợ giúp pháp lý lưu động, sinh hoạt Câu lạc bộ trợ giúp pháp lý, sinh hoạt chuyên đề pháp luật...

1.5. Hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo

1.5.1. Quan niệm về đói nghèo

Đói nghèo là một trong những vấn đề kinh tế, xã hội mang tính toàn cầu. Bước vào thiên niên kỷ mới, đói nghèo vẫn đang là một trong những thách thức lớn nhất của nhân loại. Tại Hội nghị về chống nghèo, đói do Ủy ban Kinh tế - Xã hội khu vực Châu Á - Thái Bình Dương (ESCAP) tổ chức tại Băng Cốc - Thái Lan (9-1993), các quốc gia trong khu vực này đưa ra định nghĩa về nghèo đói: "Nghèo là tình trạng một bộ phận dân cư không được hưởng và thỏa mãn nhu cầu cơ bản của con người mà những nhu cầu này được xã hội thừa nhận tùy theo trình độ phát triển kinh tế - xã hội và phong tục tập quán của địa phương".

1.5.2. Hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo

Để thực hiện các Nghị quyết của Đảng về xóa đói, giảm nghèo, ngày 21/5/2002, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xóa đói, giảm nghèo đến 2010 nhằm mục đích chung là "*tạo môi trường tăng trưởng nhanh, bền vững và xóa đói, giảm nghèo*", trong đó trợ giúp pháp lý cho người nghèo và đối tượng chính sách được coi là một trong những chính sách của chiến lược.

Mục tiêu của hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo nhằm bảo đảm cho 95% người dân và 98% người nghèo có nhu cầu được trợ giúp pháp lý miễn phí. Để thực hiện mục tiêu trên, các chương trình giảm nghèo xác định hoạt động trợ giúp pháp lý cho người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số ở các xã nghèo, xã đặc biệt khó khăn được thực hiện theo Luật Trợ giúp pháp lý và các văn bản hướng dẫn thi hành, đồng thời hỗ trợ các Trung tâm trợ giúp pháp lý nhà nước thuộc các Sở Tư pháp triển khai thực hiện một số hoạt động sau đây:

- Khảo sát nhu cầu trợ giúp pháp lý của người dân về mức độ hiểu biết về trợ giúp pháp lý cũng như lĩnh vực pháp luật có nhiều nhu cầu trợ giúp pháp lý để xác định số người thuộc diện trợ giúp pháp lý;

- Cung cấp dịch vụ pháp lý miễn phí cho người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số cư trú ở các xã nghèo, các xã, thôn, bản đặc biệt khó khăn thuộc các chương trình giảm nghèo bằng các hình thức trợ giúp pháp lý;

- Tập huấn, bồi dưỡng cập nhật kiến thức pháp luật và kỹ năng trợ giúp pháp lý cho người thực hiện trợ giúp pháp lý để nâng cao chất lượng và hiệu quả trợ giúp pháp lý cho người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số;

- Tổ chức trợ giúp pháp lý lưu động về các xã nghèo, xã, thôn, bản đặc biệt khó khăn, tạo điều kiện cho người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số được tiếp cận và hưởng trợ giúp pháp lý;

- Thành lập và hướng dẫn các Câu lạc bộ trợ giúp pháp lý ở các xã nghèo, xã đặc biệt khó khăn tổ chức sinh hoạt, tạo điều kiện cho người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số tham gia trợ giúp pháp lý để tư vấn pháp luật, giải quyết vướng mắc pháp luật và vụ việc đơn giản ngay tại cơ sở;

- Tăng cường công tác thông tin, truyền thông về các quy định của pháp luật có liên quan trực tiếp đến quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân.

1.5.3. Ý nghĩa, vai trò của hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo

Thực tiễn thực hiện hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo thời gian qua đã khẳng định tính đúng đắn trong chủ trương của Đảng và Nhà nước về xóa đói, giảm nghèo.

Đối với người nghèo, người dân tộc thiểu số nói riêng và người dân nói chung, hoạt động trợ giúp pháp lý đã góp phần nâng cao hiểu biết pháp luật của nhân dân, qua đó giúp họ nhận thức được quyền và nghĩa vụ của mình, có thể tự lựa chọn cách ứng xử phù hợp với pháp luật, tránh tình trạng khiếu kiện vượt cấp, tiết kiệm thời gian và tiền bạc của người dân.

Hoạt động trợ giúp pháp lý đã góp phần quan trọng thực hiện thành công các chương trình xóa đói, giảm nghèo ở các địa phương, người dân được tư vấn các thủ tục pháp lý để vay vốn hoặc hưởng các chính sách ưu đãi khác để phát triển kinh tế gia đình, vươn lên thoát nghèo.

Đối với Nhà nước, hoạt động trợ giúp pháp lý thể hiện trách nhiệm của Nhà nước trong việc bảo vệ quyền lợi của công dân thông qua việc giải quyết những vướng mắc pháp luật, bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp cho những đối tượng yếu thế, tạo điều kiện cho họ tiếp cận công lý.

Đối với xã hội, trợ giúp pháp lý đã góp phần hướng dẫn giải quyết dứt điểm nhiều vụ việc phức tạp, khiếu kiện vượt cấp, kéo dài. Qua đó góp phần giữ vững trật tự, an toàn xã hội, ổn định tình hình chính trị, giữ gìn đoàn kết cộng đồng, góp phần tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa.

Chương 2

THỰC TRẠNG THỰC HIỆN HOẠT ĐỘNG TRỢ GIÚP PHÁP LÝ TRONG CÁC CHƯƠNG TRÌNH GIẢM NGHÈO

2.1. Thực hiện hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo những năm qua

2.1.1. Kết quả khảo sát nhu cầu trợ giúp pháp lý, rà soát, tổng hợp danh sách các xã thuộc các chương trình giảm nghèo

Để tạo cơ sở thuận lợi cho việc xây dựng kế hoạch triển khai các hoạt động, hầu hết các địa phương đã tiến hành khảo sát nhu cầu trợ giúp pháp lý. Đồng thời, tiến hành rà soát, tổng hợp, xác định cụ thể danh sách các xã có tỷ lệ hộ nghèo trên 25% và các xã, thôn, bản đặc biệt khó khăn vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi. Việc khảo sát được tiến hành bằng nhiều hình thức khác nhau, trong đó chủ yếu được thực hiện thông qua các phiếu hỏi để từ đó nắm bắt được nhu cầu trợ giúp pháp lý của người dân.

2.1.2. Tổ chức tập huấn quán triệt hoạt động trợ giúp pháp lý và hướng dẫn thực hiện các chương trình giảm nghèo

Bộ Tư pháp đã tổ chức 3 lớp tập huấn tại ba miền (Bắc, Trung, Nam) để phổ biến, quán triệt nội dung hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo và hướng dẫn các Sở Tư pháp và Trung tâm triển khai thực hiện các hoạt động trợ giúp pháp lý.

Để nâng cao năng lực cho người thực hiện trợ giúp pháp lý, hàng năm, Cục Trợ giúp pháp lý tổ chức tập huấn nghiệp vụ toàn quốc, tập huấn theo khu vực cho Trợ giúp viên pháp lý nhằm bồi dưỡng kiến thức và kỹ năng nghiệp vụ trợ giúp pháp lý, cập nhật kiến thức pháp luật...

Ở địa phương, các Trung tâm trợ giúp pháp lý nhà nước đã tổ chức các đợt tập huấn nghiệp vụ trợ giúp pháp lý cho đội ngũ người thực hiện trợ giúp pháp lý và thành viên Ban chủ nhiệm Câu lạc bộ trợ giúp pháp lý.

Tuy nhiên, hoạt động này vẫn còn một số hạn chế như: chưa đáp ứng được đầy đủ nhu cầu của người thực hiện trợ giúp pháp lý ở địa phương; chưa khảo sát nhu cầu bồi dưỡng nghiệp vụ trợ giúp pháp lý; phương pháp tập huấn chủ yếu là thuyết giảng, chưa dành nhiều thời gian để trao đổi, thảo luận, giải đáp các khó khăn, vướng mắc...

2.1.3. Thành lập và tổ chức sinh hoạt Câu lạc bộ trợ giúp pháp lý

Ngày 28/02/2008, Bộ trưởng Bộ Tư pháp có Quyết định số 03/2008/QĐ-BTP ban hành Điều lệ mẫu về tổ chức và hoạt động của Câu lạc bộ trợ giúp pháp lý, tạo cơ sở pháp lý điều chỉnh thống nhất mô hình Câu lạc bộ trợ giúp pháp lý để các địa phương thành lập và hướng dẫn hoạt động cho các Câu lạc bộ tại các xã thuộc các chương trình giảm nghèo.

2.1.3.1. Ban chủ nhiệm

Các Câu lạc bộ đã bầu ra Ban chủ nhiệm, từ chỗ các thành viên Ban chủ nhiệm chủ yếu là cán bộ lãnh đạo xã thì nay đã có sự tham gia rộng rãi của người thực hiện trợ giúp pháp lý, người đứng đầu các tổ chức đoàn thể, cán bộ Tư pháp - Hộ tịch xã, tổ viên tổ hòa giải, tổ trưởng tổ dân phố, trưởng thôn, trưởng bản..., trong đó Chủ nhiệm Câu lạc bộ thường là Chủ tịch hoặc Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã. Phó Chủ nhiệm Câu lạc bộ do công chức Tư pháp - Hộ tịch đảm nhiệm. Thành viên Ban chủ nhiệm có từ 3-5 người, một số Câu lạc bộ có trên 5 thành viên như ở Cao Bằng, Điện Biên...

2.1.3.2. Thành phần tham gia sinh hoạt

Hầu hết các Câu lạc bộ ngày càng có nhiều người được trợ giúp pháp lý biết và tham gia sinh hoạt, nhiều người dân khác có vướng mắc pháp luật cũng tìm đến Câu lạc bộ để được tìm hiểu, tư vấn, hướng dẫn pháp luật. Các vụ việc nếu được giải quyết kịp thời góp phần giảm bớt các vụ khiếu kiện kéo dài, vượt cấp, tạo lập, củng cố và duy trì lòng tin của người dân vào đường lối, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước.

Bên cạnh đó, vẫn còn nhiều Câu lạc bộ chưa thu hút được sự tham gia của người dân. Mỗi buổi sinh hoạt thường chỉ có từ 10-15 người, trong đó phần lớn là các thành viên Ban chủ nhiệm nên các buổi sinh hoạt của Câu lạc bộ thực chất mới mang tính nội bộ trong phạm vi Ban chủ nhiệm.

2.1.3.3. Tổ chức sinh hoạt Câu lạc bộ trợ giúp pháp lý

- Về nội dung sinh hoạt: chủ yếu tập trung thảo luận giải quyết các vụ việc, các tranh chấp nhỏ trong cộng đồng kết hợp truyền thông, phổ biến các văn bản pháp luật có liên quan thiết thực đến đời sống nhân dân. Bên cạnh đó, cũng có không ít Câu lạc bộ nội dung sinh hoạt chưa thật sự phong phú, chủ yếu phổ biến một vài văn bản luật hoặc kết hợp giải đáp một số thắc mắc của các thành viên Ban chủ nhiệm trong các cuộc họp của xã.

- Về hình thức sinh hoạt: Câu lạc bộ sinh hoạt định kỳ hàng tháng theo các chuyên đề pháp luật, tọa đàm, hỏi đáp pháp luật hoặc lồng ghép với các hoạt động cộng đồng, hoạt động của thôn, xóm và các tổ chức đoàn thể. Bên cạnh đó cũng còn nhiều Câu lạc bộ sinh hoạt chưa đều hoặc cá biệt không tổ chức sinh hoạt Câu lạc bộ do chưa được cấp kinh phí.

- Về địa điểm sinh hoạt: địa điểm sinh hoạt Câu lạc bộ do Ban Chủ nhiệm lựa chọn theo hướng thuận tiện cho người được trợ giúp pháp lý và những người khác đến tham dự, thông thường được bố trí tại trụ sở của Ủy ban nhân dân xã, tại ấp, khu dân cư, nhà văn hóa xã, trường học, nhà dân.

2.1.3.4. Về kinh phí tổ chức sinh hoạt Câu lạc bộ trợ giúp pháp lý

Mức kinh phí tổ chức sinh hoạt Câu lạc bộ được cấp từ các nguồn khác nhau: Dự án "Hỗ trợ hệ thống pháp lý ở Việt Nam, giai đoạn 2005-2009", các chương trình giảm nghèo, Quỹ trợ giúp pháp lý Việt. Đáng chú ý, tại một số địa phương, do nhận thức được sự thiết thực của Câu lạc bộ trong việc giải tỏa vướng mắc pháp luật của người dân, góp phần ổn định tình hình trật tự xã hội ngay tại địa bàn cơ sở nên đã chủ động cấp nguồn kinh phí lấy từ ngân sách địa phương cho Câu lạc bộ.

2.1.3.5. Quản lý tổ chức và hoạt động của Câu lạc bộ trợ giúp pháp lý

Thực hiện chức năng quản lý đối với Câu lạc bộ, Ủy ban nhân dân xã ra quyết định thành lập Câu lạc bộ, phê duyệt Điều lệ và kết quả bầu Ban Chủ

nhiệm Câu lạc bộ. Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã phê duyệt kế hoạch hoạt động của Câu lạc bộ bảo đảm phù hợp với tình hình thực tế địa phương.

Tuy nhiên vẫn còn một số hạn chế trong việc quản lý Câu lạc bộ là: Trung tâm trợ giúp pháp lý chưa hoặc cũng chưa có điều kiện thường xuyên để thể hiện tốt vai trò theo dõi, hỗ trợ hướng dẫn về chuyên môn nghiệp vụ cho Câu lạc bộ, Phòng Tư pháp chưa thực sự vào cuộc và nếu có vào cuộc thì tính chủ động trong việc hỗ trợ trực tiếp cho Câu lạc bộ không đồng đều.

2.1.4. Kết quả cung cấp dịch vụ pháp lý miễn phí, đáp ứng yêu cầu trợ giúp pháp lý của người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số

Tại các địa phương, được hỗ trợ từ các nguồn kinh phí khác nhau (dự án, các chương trình giảm nghèo, ngân sách địa phương...), các Trung tâm đã có nhiều nỗ lực để cung cấp dịch vụ pháp lý miễn phí bằng các hình thức: tư vấn pháp luật, tham gia tố tụng, đại diện ngoài tố tụng... qua đó giúp người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số và các đối tượng chính sách khác giải quyết các vướng mắc pháp luật trong các lĩnh vực pháp luật: hình sự, dân sự, đất đai, hôn nhân - gia đình, hành chính...

2.1.5. Tổ chức trợ giúp pháp lý lưu động

Từ năm 2007 đến nay, các Trung tâm đã thực hiện được 8.918 đợt trợ giúp pháp lý lưu động tại các xã nghèo, xã đặc biệt khó khăn. Qua đó, đã trực tiếp giải quyết được hàng ngàn vụ việc cho người dân. Cũng tại các đợt trợ giúp pháp lý lưu động này đã có hàng ngàn người dân tham dự, lắng nghe các nội dung pháp luật, được hướng dẫn cách giải quyết các vướng mắc pháp luật cụ thể, góp phần nâng cao hiểu biết pháp luật để họ ứng xử phù hợp với pháp luật.

2.1.6. Cung cấp thông tin, tài liệu pháp luật miễn phí

Từ năm 2007 đến nay, trung bình mỗi năm Cục Trợ giúp pháp lý đã biên soạn, in ấn và phát hành 50 loại tờ gấp pháp luật với 700.000 tờ thông tin, cập nhật các quy định mới nhất về mọi lĩnh vực pháp luật liên quan đến quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân.

Các địa phương đã thực hiện truyền thông về trợ giúp pháp lý và phổ biến pháp luật với nhiều hình thức khác nhau như: tổ chức đặt hơn 12.000 Bảng

thông tin về trợ giúp pháp lý tại các xã nghèo, xã đặc biệt khó khăn thuộc các chương trình giảm nghèo; tổ chức các buổi nói chuyện chuyên đề pháp luật hoặc giới thiệu các quy định của pháp luật trên loa phát thanh...

2.2. Đánh giá chung

2.2.1. Những thuận lợi

Thứ nhất, việc bổ sung hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo là một chủ trương đúng đắn, kịp thời nhằm đáp ứng các nhu cầu trợ giúp pháp lý phong phú, đa dạng và ngày một tăng của nhân dân, tạo điều kiện cho người nghèo, người dân tộc thiểu số và những người có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn được tiếp cận với dịch vụ pháp lý.

Thứ hai, hệ thống văn bản pháp luật về trợ giúp pháp lý nói chung và văn bản hướng dẫn thực hiện hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo nói riêng được hoàn thiện, bổ sung kịp thời, tạo thuận lợi cho việc triển khai thực hiện thống nhất từ Trung ương đến địa phương.

Thứ ba, các Trung tâm đã chủ động, linh hoạt trong việc tổ chức thực hiện các hoạt động, đồng thời thực hiện đổi mới trong quản lý, chỉ đạo, điều hành, phân công nhiệm vụ cụ thể cho cán bộ để nâng cao ý thức trách nhiệm của mỗi cá nhân trong quá trình triển khai nhiệm vụ.

Thứ tư, mạng lưới trợ giúp pháp lý mở rộng đến từng xã nghèo, xã đặc biệt khó khăn với các Chi nhánh, Câu lạc bộ trợ giúp pháp lý đang hoạt động ngày càng hiệu quả và số lượng cộng tác viên trợ giúp pháp lý đông đảo đã góp phần đưa trợ giúp pháp lý đến với người dân tại cơ sở.

2.2.2. Những hạn chế

Thứ nhất, văn bản hướng dẫn thực hiện hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo chậm ban hành gây khó khăn cho việc triển khai thực hiện. Hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo bắt đầu thực hiện từ năm 2006 nhưng cuối năm 2007 mới có văn bản hướng dẫn thi hành.

Thứ hai, văn bản hướng dẫn cơ chế quản lý tài chính thực hiện hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo còn có nhiều bất cập và khó thực hiện làm ảnh hưởng đến tiến độ và kết quả thực hiện.

Theo Thông tư số 06/2007/TT-UBDT ngày 20/9/2007 của Ủy ban Dân tộc thì kinh phí Chương trình 135 giai đoạn II chỉ hỗ trợ cho sinh hoạt Câu lạc bộ trợ giúp pháp lý, còn các hoạt động trợ giúp pháp lý khác do ngân sách địa phương cấp, nhưng trong thực tiễn các địa phương nghèo không có nguồn kinh phí để cấp bổ sung cho Trung tâm trợ giúp pháp lý.

Thứ ba, văn bản hướng dẫn thực hiện hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo còn nhiều bất cập, chậm được sửa đổi, bổ sung ảnh hưởng đến việc thực hiện.

Tại đoạn cuối điểm 2.6 mục 2 Phần II Thông tư liên tịch số 102/2007/TTLT-BTC-BLĐTBXH ngày 20/8/2007 hướng dẫn cơ chế quản lý tài chính đối với một số dự án của Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo quy định: "*Mức hỗ trợ do Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định phù hợp với từng xã nhưng mức tối đa 2 triệu đồng/xã/năm*" đã gây ra nhiều cách hiểu khác nhau, làm cho nhiều địa phương lúng túng trong việc phân bổ ngân sách thực hiện hoạt động trợ giúp pháp lý trong Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo.

Thứ tư, việc triển khai thực hiện hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo ở các địa phương còn chậm và chưa bảo đảm yêu cầu. Hầu hết các địa phương chưa thành lập được tất cả Câu lạc bộ tại các xã nghèo, xã đặc biệt khó khăn thuộc các chương trình giảm nghèo hoặc có một số nơi đã thành lập nhưng chưa được cấp kinh phí hoạt động.

Thứ năm, việc dự toán, sử dụng kinh phí cho hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo thực hiện chưa thống nhất. Ngoài kinh phí trung ương hỗ trợ cho một số hoạt động trợ giúp pháp lý, các địa phương phải lập dự toán kinh phí từ ngân sách địa phương bảo đảm cho các hoạt động trợ giúp pháp lý khác nhưng hầu hết các địa phương chưa chủ động trong việc lập dự toán và phối hợp với các cơ quan, ban, ngành trong việc trình dự toán, theo dõi việc phân bổ để triển khai thực hiện.

Thứ sáu, các địa phương chưa linh hoạt khi triển khai hoạt động nên chưa chủ động và phát huy được tính chất lồng ghép giữa các hoạt động trợ giúp pháp lý với các chính sách khác trong các chương trình giảm nghèo.

Thứ bảy, chưa có cơ chế phối hợp hiệu quả giữa tổ chức thực hiện trợ giúp pháp lý và các cơ quan, ban, ngành có liên quan ở địa phương trong việc hướng dẫn triển khai thực hiện các hoạt động trợ giúp pháp lý.

Thứ tám, đội ngũ người thực hiện trợ giúp pháp lý còn hạn chế về số lượng nên ảnh hưởng nhiều đến hiệu quả hoạt động trợ giúp pháp lý.

Thứ chín, công tác kiểm tra, giám sát việc thực hiện hoạt động trợ giúp pháp lý của các cấp quản lý chưa chủ động, không thường xuyên nên chưa phát hiện các vướng mắc bất cập, khó khăn trong quá trình triển khai thực hiện hoạt động tại cơ sở để đề ra các giải pháp tháo gỡ, kịp thời.

2.2.3. Nguyên nhân của những hạn chế

- Về mặt khách quan:

Thứ nhất, do trợ giúp pháp lý còn khá mới mẻ nên một số cấp ủy đảng, chính quyền cơ sở còn chưa có điều kiện nhận thức đầy đủ về ý nghĩa, vai trò và vị trí của trợ giúp pháp lý trong thực thi pháp luật. Từ đó, chưa quan tâm củng cố, kiện toàn mạng lưới, bố trí đủ nguồn lực cán bộ cũng như phối hợp khi thực hiện vụ việc.

Thứ hai, những thành tựu to lớn và sự biến đổi nhanh chóng trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội đòi hỏi hệ thống pháp luật phải thường xuyên được sửa đổi, bổ sung, thay thế cho phù hợp cũng như pháp luật thực định còn phức tạp, khó vận dụng dẫn tới những khó khăn, vướng mắc trong cập nhật văn bản mới cũng như xử lý các vấn đề thực tiễn mới phát sinh.

Thứ ba, thị trường dịch vụ pháp lý của nước ta (với gần 6.000 luật sư/86 triệu dân) còn chậm phát triển, chủ yếu tập trung tại các thành phố lớn, chưa hình thành và phát triển tại vùng sâu, vùng xa, vùng đặc biệt khó khăn. Trong khi đó, các địa phương này địa bàn lại rất rộng, dân cư sống tản mát, vướng mắc pháp luật nhiều, nhu cầu trợ giúp pháp lý cao nhưng lại ít biết về trợ giúp pháp lý.

- Về mặt chủ quan:

Thứ nhất, tại một số địa phương, nhận thức của các cấp chính quyền, các cơ quan, ban, ngành có liên quan còn chưa đầy đủ, thống nhất, chưa coi hoạt động trợ giúp pháp lý theo Luật Trợ giúp pháp lý và các văn bản hướng

dẫn thi hành là một trong những hoạt động giảm nghèo nên cho rằng hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo chỉ áp dụng đối với các địa phương có nhiều xã nghèo, xã đặc biệt khó khăn được hỗ trợ từ ngân sách trung ương, còn những địa phương khác không được trung ương hỗ trợ kinh phí thì không phải thực hiện hoạt động trợ giúp pháp lý.

Thứ hai, sự lãnh đạo, chỉ đạo của các cấp ủy đảng, chính quyền còn chậm được đổi mới, coi tổ chức thực hiện trợ giúp pháp lý như một đơn vị hành chính hoặc một đơn vị sự nghiệp nhân đạo, thực hiện khoán chỉ hành chính sự nghiệp ở mức gần như thấp nhất.

Thứ ba, chưa quan tâm gắn phát triển kinh tế với giải quyết thỏa đáng các vấn đề công bằng xã hội, giữa nâng cao đời sống vật chất với đời sống tinh thần, chưa nhận thức đầy đủ vai trò nòng cốt của Nhà nước trong trợ giúp pháp lý.

Chương 3

MỘT SỐ GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC HIỆN HOẠT ĐỘNG TRỢ GIÚP PHÁP LÝ TRONG CÁC CHƯƠNG TRÌNH GIẢM NGHÈO THỜI GIAN TỚI

3.1. Quan điểm, định hướng thực hiện hoạt động trợ giúp pháp lý trong các Chương trình giảm nghèo

3.1.1. Quan điểm của Đảng và Nhà nước về xóa đói, giảm nghèo

Giảm nghèo toàn diện và bền vững luôn được xác định là mục tiêu xuyên suốt của quá trình phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam. Những năm qua, nhờ thực hiện thành công Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội và các chương trình giảm nghèo, tỷ lệ hộ nghèo cả nước đã giảm nhanh từ 22% năm 2005 xuống còn 9,45% năm 2010; người nghèo tiếp cận tốt hơn sự trợ giúp của Nhà nước và các dịch vụ xã hội cơ bản...

Để tiếp tục đẩy mạnh công cuộc xóa đói giảm nghèo, ngày 27/12/2008, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 30a/2008/NQ-CP về Chương trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững đối với 61 huyện nghèo. Thực hiện Nghị quyết số 30a/2008/NQ-CP, Bộ Tư pháp đã chủ trì xây dựng trình Thủ tướng

Chính phủ ban hành Quyết định số 52/2010/QĐ-TTg ngày 18/8/2010 về chính sách hỗ trợ pháp lý nhằm nâng cao nhận thức, hiểu biết pháp luật cho người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số tại các huyện nghèo giai đoạn 2011 - 2020.

Theo báo cáo rà soát tổng quan các chương trình dự án giảm nghèo ở Việt Nam của Chương trình phát triển Liên Hợp quốc đến năm 2010, Việt Nam có 41 dự án và chính sách định hướng vào việc giảm nghèo. Báo cáo đưa ra khuyến nghị: "*Thay cho việc đưa ra nhiều chương trình mục tiêu quốc gia và chương trình giảm nghèo khác nhau như hiện nay, Việt Nam cần hướng tới một chương trình giảm nghèo toàn diện giải quyết được những nhu cầu của người nghèo tại Việt Nam...*".

Thế chế hóa quan điểm của Đảng về chính sách giảm nghèo và thực hiện khuyến nghị của Liên Hợp quốc tại Việt Nam, ngày 19/5/2011 Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 80/NQ-CP về định hướng giảm nghèo bền vững thời kỳ từ năm 2011 đến năm 2020. Trợ giúp pháp lý là một trong những chính sách giảm nghèo chung được quy định trong phần III Nghị quyết: "*Thực hiện có hiệu quả chính sách trợ giúp pháp lý miễn phí cho người nghèo, tạo điều kiện cho người nghèo hiểu biết quyền, nghĩa vụ của mình, chủ động tiếp cận các chính sách trợ giúp của Nhà nước, vươn lên thoát nghèo*".

3.1.2. Nhu cầu trợ giúp pháp lý của người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số ngày càng tăng

Mặc dù đã đạt được những thành tựu trong công cuộc xóa đói giảm nghèo nhưng nước ta vẫn là một nước nghèo, thành tựu xóa đói giảm nghèo chưa bền vững, vẫn còn những khó khăn, thách thức đặt ra, đó là:

- Tình trạng tái nghèo còn phổ biến dưới tác động của rủi ro về thiên tai, dịch bệnh, biến đổi xã hội và biến động xấu của thị trường. Những đối tượng là đồng bào dân tộc thiểu số, đồng bào ở vùng sâu, vùng xa, hải đảo khi gặp những rủi ro thường dễ bị tái nghèo do chỉ mới thoát khỏi chuẩn nghèo.

- Mức chênh lệch về thu nhập giữa các vùng, các nhóm dân cư đang tăng lên sẽ là nguyên nhân đẩy tới sự bất công trong xã hội.

Như vậy, khả năng tái nghèo vẫn còn lớn nên hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo vẫn là vấn đề có tính lâu dài đặt trong hoàn cảnh cụ thể của Việt Nam.

3.2. Một số giải pháp để thực hiện hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo có hiệu quả trong thời gian tới

3.2.1. Hoàn thiện các quy định của pháp luật về hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo

Đến nay, các chương trình giảm nghèo giai đoạn 2006 - 2010 đã kết thúc. Để tiếp tục thực hiện các chương trình giảm nghèo trong giai đoạn tiếp theo, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 80/NQ-CP ngày 19/5/2011 về định hướng giảm nghèo bền vững thời kỳ từ năm 2011 đến năm 2020. Điểm 13, phần IV Nghị quyết số 80/NQ-CP của Chính phủ đã giao trách nhiệm cho Bộ Tư pháp "*chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành liên quan nghiên cứu, hoàn thiện, trình ban hành chính sách trợ giúp pháp lý cho người nghèo*". Hiện nay, Bộ Tư pháp đang phối hợp với các Bộ, ngành có liên quan xây dựng Dự thảo Quyết định của Thủ tướng chính phủ về chính sách trợ giúp pháp lý cho người nghèo ở các xã nghèo ngoài các xã thuộc Nghị quyết số 30a/2008/NQ-CP giai đoạn 2011 - 2020.

Ngoài ra, Bộ Tư pháp cần phối hợp chặt chẽ với Bộ Tài chính để sửa đổi Thông tư số 41/2009/TT-BTC ngày 9/03/2009 hướng dẫn quản lý tài chính đối với Quỹ Trợ giúp pháp lý Việt Nam nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho việc lập, quản lý, sử dụng và quyết toán kinh phí thực hiện Quyết định số 52/2010/QĐ-TTg ngày 18/8/2010 của Thủ tướng Chính phủ.

3.2.2. Kiện toàn tổ chức, bộ máy thực hiện trợ giúp pháp lý

Hầu hết các địa phương, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đã rà soát các yêu cầu của Luật, các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Trung tâm và tiến hành củng cố, kiện toàn tổ chức bộ máy, cán bộ, bố trí thêm biên chế để có đủ năng lực thực hiện nhiệm vụ được giao; ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động; thành lập các Phòng chuyên môn và Chi nhánh tại cấp huyện...

Để ổn định cơ cấu tổ chức của Trung tâm trợ giúp pháp lý, các cơ quan chức năng cần nghiêm túc thực hiện Đề án Quy hoạch mạng lưới Trung tâm trợ giúp pháp lý nhà nước và Chi nhánh của Trung tâm giai đoạn 2008 - 2010, định hướng đến năm 2015. Đội ngũ cán bộ của Trung tâm cần được sắp xếp ổn định, hạn chế tối đa việc luân chuyển, đặc biệt là những cán bộ đã được đào tạo và bổ nhiệm Trợ giúp viên pháp lý.

3.2.3. Nâng cao nhận thức của cơ quan, tổ chức về hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo

Tiếp tục quán triệt hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo để thống nhất nhận thức, quan điểm: coi hoạt động trợ giúp pháp lý là một chính sách góp phần xóa đói, giảm nghèo và được tổ chức thực hiện bằng nhiều nguồn kinh phí khác nhau. Mặt khác, cần tăng cường hơn nữa hoạt động truyền thông về trợ giúp pháp lý để người dân biết khi có nhu cầu được trợ giúp pháp lý.

3.2.4. Triển khai đồng bộ, có hệ thống tất cả các hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo

Việc thực hiện hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo phải bảo đảm triển khai đồng bộ, có hệ thống tất cả các hoạt động trợ giúp pháp lý của chương trình giảm nghèo tại tất cả các huyện nghèo, xã nghèo, xã đặc biệt khó khăn được hỗ trợ. Vì vậy, ở các địa phương khác nhau, phù hợp với thực tế, việc triển khai thực hiện các hoạt động này có thể linh hoạt, song cần bảo đảm toàn bộ các hoạt động đó được thực hiện tại các huyện nghèo, xã nghèo thuộc các chương trình giảm nghèo.

3.2.5. Tiếp tục thành lập, củng cố kiện toàn tất cả các Câu lạc bộ trợ giúp pháp lý ở các xã nghèo

Đến nay, các chương trình giảm nghèo giai đoạn 2006 - 2010 đã kết thúc. Vì vậy, các Câu lạc bộ trợ giúp pháp lý được thành lập theo các chương trình giảm nghèo không có kinh phí để hoạt động. Việc tiếp tục củng cố kiện toàn và duy trì hoạt động của các Câu lạc bộ trợ giúp pháp lý đã được thành lập là hết sức cần thiết. Trong khi chờ Bộ Tư pháp nghiên cứu trình Thủ tướng Chính phủ ban hành chính sách trợ giúp pháp lý cho người nghèo tại các xã nghèo ngoài các xã thuộc 62 huyện nghèo theo Nghị quyết số 30a/2008/NQ-CP, các địa phương cần hỗ trợ kinh phí để duy trì sinh hoạt các Câu lạc bộ này.

3.2.6. Tăng cường công tác chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra, giám sát các địa phương đẩy mạnh hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo

Để nâng cao hiệu quả hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo thì các cơ quan quản lý nhà nước (Bộ Tư pháp, Sở Tư pháp) cần

tăng cường công tác chỉ đạo, hướng dẫn các địa phương triển khai đồng bộ hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo.

3.2.7. Phối hợp, lồng ghép các hoạt động trợ giúp pháp lý với các chính sách khác cùng thuộc các chương trình giảm nghèo

Hiện nay, trên địa bàn các huyện nghèo, xã nghèo đang được hưởng nhiều chương trình, chính sách giảm nghèo của Nhà nước như: chính sách hỗ trợ pháp lý; chính sách đối với vùng biên giới; chính sách hỗ trợ y tế cho người nghèo, chính sách hỗ trợ giáo dục cho học sinh thuộc hộ nghèo, chính sách hỗ trợ nước sạch cho hộ nghèo... Vì vậy, Sở Tư pháp các tỉnh cần tham mưu cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh về việc lồng ghép hoạt động trợ giúp pháp lý với các hoạt động khác cùng thuộc các Chương trình giảm nghèo để huy động các nguồn lực, sự hỗ trợ tích cực của các cơ quan, ban, ngành, các tổ chức có liên quan ngay tại địa phương.

KẾT LUẬN

Trợ giúp pháp lý cho người nghèo và các đối tượng chính sách là một chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước để thực hiện nguyên tắc mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật đã được quy định tại Điều 52 Hiến pháp 1992 và góp phần bảo đảm công bằng xã hội. Qua gần 14 năm hoạt động, hệ thống trợ giúp pháp lý đã có những bước phát triển mạnh mẽ, góp phần thiết thực bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho trên 1,4 triệu người và tham gia phổ biến, giáo dục pháp luật cho hàng triệu lượt người, góp phần tích cực vào quá trình tổ chức thực hiện pháp luật, bảo đảm quyền con người, tăng cường dân trí pháp lý, thực hiện dân chủ, tiến bộ và công bằng xã hội, bảo đảm ổn định đời sống, xóa đói giảm nghèo, thúc đẩy sự nghiệp phát triển kinh tế trong điều kiện đổi mới của đất nước.

Thông qua hoạt động trợ giúp pháp lý, nhận thức của các cơ quan, tổ chức và người dân về mục tiêu, vị trí, vai trò, ý nghĩa của pháp luật được nâng lên. Mọi vấn đề, vụ việc có liên quan đến quyền và nghĩa vụ của công dân phải được giải quyết trên cơ sở pháp luật và theo pháp luật. Trợ giúp pháp lý đang trở thành địa chỉ tin cậy để người dân tìm đến, tiếp cận và sử

dụng pháp luật để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp khi có vướng mắc hoặc muốn tìm hiểu về pháp luật; là chỗ dựa về mặt pháp lý cho các cơ quan, tổ chức và cá nhân có liên quan khi giải quyết vụ việc của công dân. Trợ giúp pháp lý đã và đang có tác động tích cực đến chất lượng thực thi công vụ, hoàn thiện hệ thống pháp luật, áp dụng pháp luật, góp phần quan trọng vào công cuộc cải cách tư pháp, cải cách hành chính, xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

Với luận văn này tác giả đã đánh giá được thực trạng hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo giai đoạn 2006 - 2010, những kết quả đạt được, những thuận lợi, khó khăn và giải pháp để nâng cao hiệu quả hoạt động trợ giúp pháp lý trong các chương trình giảm nghèo trong thời gian tới. Tác giả đã đánh giá một số tác động của hoạt động trợ giúp pháp lý đối với việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người dân nói riêng, những đóng góp đối với việc duy trì trật tự xã hội, đóng góp vào các chương trình giảm nghèo nói chung. Với phạm vi một đề tài nghiên cứu thuộc chương trình cao học Luật, tác giả lần đầu tiên nghiên cứu về vấn đề này nên không tránh khỏi những hạn chế, thiếu sót. Mong rằng các thầy, cô giáo, các nhà khoa học và những ai quan tâm đến hoạt động trợ giúp pháp lý sẽ có những ý kiến đóng góp thiết thực để tác giả tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện những nội dung của luận văn này.