

**UBND TỈNH ĐỒNG NAI  
SỞ TƯ PHÁP**

**CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM  
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**

Số: 1130/STP-VP

Đồng Nai, ngày 08 tháng 09 năm 2014

V/v góp ý Dự thảo đề án đổi mới công tác  
trợ giúp pháp lý giai đoạn 2015-2020.

Kính gửi:

- Các Sở, Ban, Ngành tỉnh Đồng Nai;
- UBND các huyện, thị xã Long Khánh, thành phố Biên Hòa;
- Hội Cựu chiến binh, Hội Phụ nữ;
- Phòng Xây dựng văn bản quy phạm pháp luật;
- Phòng Phổ biến Giáo dục pháp luật;
- Trung tâm Trợ giúp pháp lý nhà nước tỉnh.

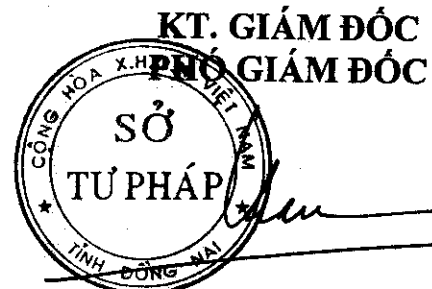
Thực hiện Công văn số 8267/UBND-NC ngày 05/9/2014 của UBND tỉnh về việc góp ý Dự thảo đề án Đổi mới công tác trợ giúp pháp lý giai đoạn 2015-2020. Sở Tư pháp kính đề nghị các cơ quan, đơn vị nghiên cứu góp ý Dự thảo đề án nêu trên bằng văn bản gửi về Trung Tâm trợ giúp pháp lý nhà nước tỉnh Đồng Nai tổng hợp tham mưu Sở Tư pháp trình UBND tỉnh gửi Bộ Tư pháp trước ngày 12/9/2014.

Sở Tư pháp giao trách nhiệm Trung tâm trợ giúp pháp lý nhà nước tỉnh chủ động phối hợp các Phòng Xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, Phổ biến Giáo dục pháp luật nghiên cứu Dự thảo đóng góp ý kiến, tham mưu lãnh đạo Sở trình UBND tỉnh báo cáo Bộ Tư pháp trước ngày 12/9/2014.

Sở Tư pháp đề nghị thủ trưởng các đơn vị cập nhật vào Cổng Thông tin điện tử theo địa chỉ <http://stp.dongnai.gov.vn> để tải Dự thảo nêu trên triển khai thực hiện./.

*Nơi nhận:*

- Như trên;
- Lãnh đạo STP;
- Trang thông tin điện tử;
- Lưu: VT, VP.



**Phan Văn Châu**



**ỦY BAN NHÂN DÂN  
TỈNH ĐỒNG NAI**

**CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM  
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**

Số: 8267/UBND-NC

Đồng Nai, ngày 05 tháng 9 năm 2014

V/v góp ý dự thảo Đề án Đổi mới  
công tác trợ giúp pháp lý.

<b>SỞ TƯ PHÁP ĐỒNG NAI</b>	
<b>CÔNG</b>	SỐ: 1600
<b>VĂN</b>	NGÀY: 06/9/14
<b>ĐẾN</b>	CHUYỂN: _____

Kính gửi: Sở Tư pháp.

UBND tỉnh nhận được Công văn số 3678/BTP-TGPL ngày 27/8/2014 của Bộ Tư pháp về việc góp ý dự thảo Đề án “Đổi mới công tác trợ giúp pháp lý giai đoạn 2015 - 2020 định hướng đến năm 2030” (bản sao văn bản kèm theo). Về việc này, Chủ tịch UBND tỉnh có ý kiến như sau:

Giao trách nhiệm Sở Tư pháp chủ trì, phối hợp các cơ quan liên quan nghiên cứu, dự thảo văn bản đóng góp ý kiến trình UBND tỉnh để gửi về Bộ Tư pháp (Cục trợ giúp pháp lý) trước ngày 12/9/2014./.

**Nơi nhận:**

- Như trên;
  - Chủ tịch, PCT UBND tỉnh (VX);
  - Chánh, Phó Văn phòng NC;
  - Lưu: VT, NC.
- <Mainc.T9>

**TL. CHỦ TỊCH  
KT. CHÁNH VĂN PHÒNG  
PHÒNG LÃNH VĂN PHÒNG**



Nguyễn Minh Đức



**BỘ TƯ PHÁP**

**CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM  
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**

Số: 3678/BTP-TGPL  
V/v góp ý dự thảo Đề án Đổi mới  
công tác trợ giúp pháp lý

Hà Nội, ngày 7 tháng 7 năm 2014

UBND TỈNH ĐỒNG NAI	
Số: 4.876A	ĐẾN
Ngày: 11/01/14	Chuyên:

Kính gửi: Ủy ban nhân dân tỉnh... Đồng Nai

Thực hiện Công văn số 2481/VPCP-PL ngày 11/4/2014 của Văn phòng Chính phủ thông báo ý kiến của Thủ tướng Chính phủ về công tác trợ giúp pháp lý, Bộ Tư pháp đã phối hợp với Bộ, ngành liên quan nghiên cứu, xây dựng dự thảo Đề án Đổi mới công tác trợ giúp pháp lý giai đoạn 2015 - 2020, định hướng đến năm 2030 (sau đây gọi tắt là dự thảo Đề án Đổi mới). Để bảo đảm nội dung của Đề án Đổi mới có chất lượng, tính khả thi cao trong thực tiễn thi hành, Bộ Tư pháp đề nghị Quý cơ quan tổ chức nghiên cứu lấy ý kiến đóng góp đối với dự thảo Đề án Đổi mới (kèm theo Công văn này).


Văn bản góp ý đề nghị gửi về Bộ Tư pháp (Cục Trợ giúp pháp lý) trước ngày 15/9/2014 bằng đường Công văn và thư điện tử theo địa chỉ: lttha@moj.gov.vn. Nếu cần thêm thông tin, đề nghị liên hệ với đồng chí Lê Thị Thu Hà - Chuyên viên Cục Trợ giúp pháp lý theo số điện thoại cố định: 04.62739638; di động: 0983.579.430.

Xin trân trọng cảm ơn sự hợp tác của Quý cơ quan. / ll

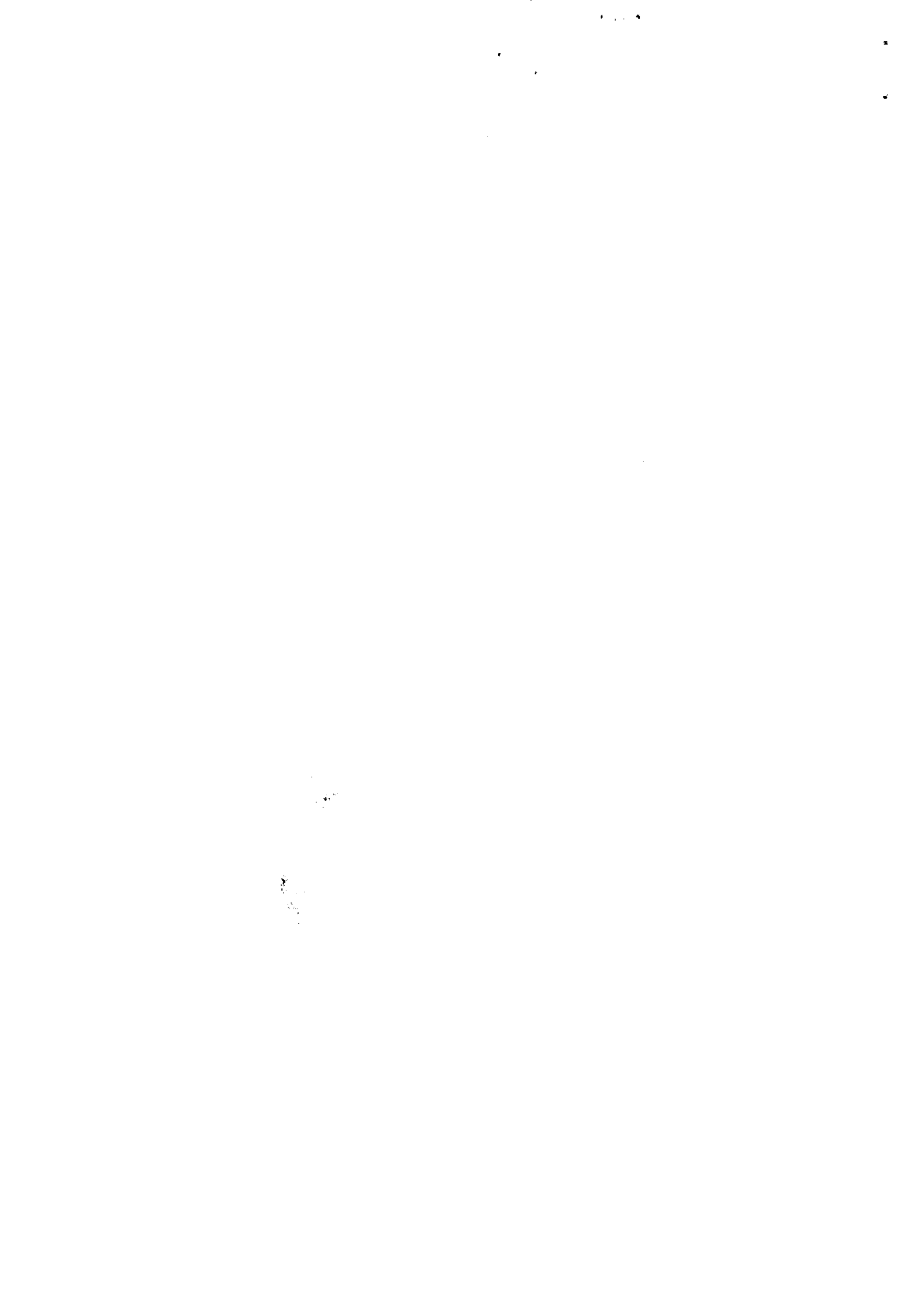
**Nơi nhận:**

- Như trên;
- Bộ trưởng (để báo cáo);
- Lưu: VT, Cục TGPL.

**KT. BỘ TRƯỞNG  
THỨ TRƯỞNG**



**Nguyễn Thúy Hiền**



Số: /QĐ-TTg

Hà Nội, ngày tháng năm 2014

**DỰ THẢO**

**QUYẾT ĐỊNH**

**Phê duyệt Đề án “Đổi mới công tác trợ giúp pháp lý giai đoạn 2015 – 2020, định hướng đến năm 2030”**

**THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ**

Căn cứ Luật tổ chức Chính phủ ngày 25 tháng 12 năm 2001;

Căn cứ Luật Trợ giúp pháp lý ngày 29 tháng 6 năm 2006;

Xét đề nghị của Bộ trưởng Bộ Tư pháp,

**QUYẾT ĐỊNH:**

**Điều 1.** Phê duyệt Đề án “Đổi mới công tác trợ giúp pháp lý giai đoạn 2015 - 2020, định hướng đến năm 2030” với những nội dung cơ bản sau đây:

**I. MỤC TIÊU**

**1. Mục tiêu tổng quát**

Bảo đảm hoạt động TGPL chất lượng, hiệu quả, tập trung thực hiện nhiệm vụ chính là cung cấp các vụ việc tham gia tố tụng, đặc biệt là vụ việc tố tụng hình sự, tố tụng dân sự trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình, tố tụng hành chính để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người thuộc diện được TGPL đáp ứng ngày càng cao nhu cầu TGPL; thu hút các nguồn lực xã hội thực hiện TGPL; nâng cao chất lượng, hiệu quả cung cấp dịch vụ TGPL bảo đảm cho người được TGPL được hưởng dịch vụ TGPL có chất lượng; Nhà nước thực hiện chức năng quản lý, điều phối nguồn nhân lực và tài chính cho các tổ chức, cá nhân thực hiện TGPL; tăng cường kiểm tra, giám sát, kiểm soát chất lượng hoạt động TGPL của tổ chức, cá nhân.

**2. Mục tiêu cụ thể**

**- Giai đoạn từ năm 2015 – 2017 (chưa sửa Luật TGPL)**

+ *Về hoạt động:* Chuyên hướng hoạt động TGPL vào trọng tâm là thực hiện vụ việc tham gia tố tụng, nhất là những vụ việc tố tụng hình sự, tố tụng dân sự trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình, tố tụng hành chính đảm bảo nâng dần tỉ lệ vụ việc xét xử tại Tòa án có Trợ giúp viên pháp lý, luật sư thực hiện TGPL tham gia.

+ *Về tổ chức TGPL nhà nước*: Mô hình các tổ chức thực hiện TGPL nhà nước được sắp xếp, đổi mới theo hướng đảm bảo hiệu quả, phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội, nhu cầu TGPL, nguồn nhân lực cung cấp dịch vụ TGPL của từng địa phương.

+ *Về xã hội hóa*: Tăng số lượng luật sư và tổ chức hành nghề luật sư đăng ký tham gia thực hiện TGPL của Nhà nước theo hợp đồng đặt hàng của Nhà nước để thực hiện dịch vụ công; huy động nhiều nguồn lực xã hội, các tổ chức, cá nhân tham gia vào công tác TGPL.

+ *Về nâng cao chất lượng TGPL*: Nâng cao trình độ, kỹ năng hành nghề của đội ngũ người thực hiện TGPL đảm bảo tính chuyên nghiệp và chất lượng cung cấp dịch vụ hướng tới người thuộc diện TGPL cũng được hưởng chất lượng dịch vụ pháp lý ngang bằng, bình đẳng với các đối tượng khác trong xã hội.

+ *Về tăng cường công tác quản lý nhà nước về TGPL và kiểm soát chất lượng vụ việc TGPL*: Nhà nước quản lý tổ chức và hoạt động TGPL sát sao, đánh giá chất lượng vụ việc TGPL bảo đảm tính khách quan, chính xác. Nhà nước thực hiện vai trò hỗ trợ, điều phối vụ việc tố tụng hình sự; tố tụng dân sự trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình và tố tụng hành chính trong toàn quốc, giám sát chất lượng TGPL; cấp chứng nhận bảo đảm chất lượng cung cấp dịch vụ TGPL cho các tổ chức tham gia TGPL; ngân sách địa phương đảm bảo duy trì tổ chức và các hoạt động TGPL khác; ứng dụng mạnh mẽ công nghệ thông tin trong việc quản lý tổ chức, hoạt động TGPL.

#### **- Giai đoạn từ năm 2018 – 2020**

+ *Về hoạt động*: Thực hiện tố tụng hình sự, tố tụng dân sự trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình, tố tụng hành chính và dần dần mở rộng tố tụng dân sự khác.

+ *Về người thực hiện TGPL*: Người thực hiện TGPL chủ yếu là đội ngũ luật sư, duy trì đội ngũ Trợ giúp viên pháp lý đối với những nơi vẫn còn Trung tâm.

+ *Về tổ chức TGPL nhà nước*: Có mô hình phù hợp đối với từng tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trên toàn quốc (mô hình quản lý hoặc mô hình quản lý kết hợp với thực hiện TGPL) bảo đảm phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội, nhu cầu TGPL và nguồn lực tham gia TGPL bảo đảm đáp ứng nhu cầu TGPL ngày càng cao của người dân.

+ *Về xã hội hóa hoạt động TGPL*: Thực hiện xã hội hóa hoạt động TGPL một cách mạnh mẽ đối với những địa phương có đội ngũ luật sư đông về số lượng, có khả năng tham gia thực hiện TGPL.



+ Về mô hình quản lý TGPL:

Phương án 1: Hệ thống TGPL được tổ chức thành hệ thống ngành dọc đối với các địa phương thực hiện chức năng quản lý TGPL và các địa phương duy trì Trung tâm cung cấp dịch vụ TGPL từ Trung ương đến địa phương theo đơn vị hành chính.

Phương án 2: Hệ thống TGPL được tổ chức thành hệ thống ngành dọc đối với các địa phương thực hiện chức năng quản lý TGPL đối với các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chuyển đổi sang mô hình quản lý trực thuộc Cục TGPL. Đối với các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương vẫn duy trì Trung tâm thì các Trung tâm này vẫn do UBND tỉnh bố trí kinh phí và biên chế, Bộ Tư pháp (Cục TGPL) chỉ điều phối kinh phí chi cho tổ tụng hình sự, tổ tụng dân sự trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình, tổ tụng hành chính.

Chuyển đổi dần chức năng thực hiện TGPL của Trung tâm sang chức năng quản lý theo lộ trình quy hoạch được Bộ trưởng Bộ Tư pháp phê duyệt; Nhà nước dần không giữ vai trò nòng cốt trong việc thực hiện TGPL mà tập trung thực hiện vai trò hỗ trợ, điều phối kinh phí và nguồn nhân lực TGPL trong toàn quốc; tăng cường công tác kiểm tra, giám sát tổ chức, hoạt động TGPL nhất là việc đánh giá, kiểm soát chất lượng vụ việc TGPL.

#### ***- Định hướng phát triển đến năm 2030***

Trên cơ sở kết quả thực hiện giai đoạn 2015 - 2020, nghiên cứu mở rộng lĩnh vực thực hiện TGPL, mở rộng thêm diện người được TGPL; tiến tới Nhà nước chuyển sang hoạt động quản lý, điều phối là chủ yếu; người thực hiện TGPL chủ yếu là luật sư nhằm đáp ứng đầy đủ nhu cầu TGPL của nhân dân với chất lượng cao, từng bước đạt tiêu chuẩn tương xứng với tiêu chuẩn dịch vụ pháp lý của luật sư trong khu vực. Cơ bản hiện đại hóa mô hình tổ chức và phương thức hoạt động của các tổ chức thực hiện TGPL theo hướng xã hội hóa và chuyên nghiệp. Nhà nước thực hiện quản lý, điều phối nguồn nhân lực và tài chính trong toàn quốc bảo đảm hoạt động TGPL của Nhà nước hiệu quả, bền vững.

## **II. NHIỆM VỤ, GIẢI PHÁP**

### **1. Giai đoạn từ năm 2015 – 2017**

#### ***1.1. Nhiệm vụ***

##### ***a) Về hoạt động TGPL:***

- Tập trung thực hiện vụ việc tham gia tố tụng, đặc biệt là các vụ việc tố tụng hình sự, tố tụng dân sự trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình, tố tụng hành chính.

- Thực hiện TGPL lưu động khi có vụ việc TGPL, giúp người dân tiếp cận với dịch vụ TGPL tại cơ sở; thông qua các vụ việc, giải thích, tuyên truyền về pháp luật TGPL, quyền và nghĩa vụ của người được TGPL, về hệ thống các tổ chức thực hiện TGPL sẵn có phục vụ các đối tượng TGPL.

*b) Về tổ chức TGPL nhà nước:* Duy trì tổ chức thực hiện TGPL của Nhà nước trên cơ sở sắp xếp tổ chức các Trung tâm theo hướng đảm bảo hiệu quả, phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội, nhu cầu TGPL, nguồn nhân lực cung cấp dịch vụ TGPL của từng địa phương và huy động các tổ chức xã hội thực hiện TGPL.

- Sở Tư pháp xây dựng Đề án sắp xếp vị trí, việc làm của các công chức, viên chức trong Trung tâm trên cơ sở xác định vị trí việc làm cho các chức danh trong Trung tâm bảo đảm phù hợp với chức năng, nhiệm vụ trọng tâm của công tác TGPL trong giai đoạn, chuẩn hóa số lượng người làm việc theo quy định pháp luật viên chức phù hợp với nhu cầu TGPL ở địa phương và khả năng xã hội hóa theo nguyên tắc:

+ Đối với Trung tâm ở các thành phố trực thuộc Trung ương có thể huy động được đông đảo nguồn lực xã hội tham gia thực hiện TGPL thì thực hiện theo hướng tinh gọn bộ máy của Trung tâm bảo đảm đáp ứng nhu cầu TGPL, đồng thời nâng cao năng lực, kỹ năng quản lý, đánh giá chất lượng vụ việc để làm tiền đề chuyển sang thực hiện chức năng quản lý TGPL ở giai đoạn sau.

+ Đối với Trung tâm ở các tỉnh miền núi có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn, nguồn lực xã hội chưa thể bảo đảm đáp ứng nhu cầu TGPL của người dân thì củng cố, kiện toàn hợp lý tổ chức, bộ máy của Trung tâm.

+ Đối với Trung tâm ở các tỉnh, thành phố còn lại căn cứ vào điều kiện thực tế của từng địa phương, nhu cầu TGPL, số lượng luật sư trên địa bàn, số lượng Trợ giúp viên pháp lý để sắp xếp lại tổ chức, biên chế của Trung tâm, bảo đảm không tăng biên chế có lộ trình chuyển dần sang thực hiện chức năng quản lý TGPL ở giai đoạn sau.

- Đối với Chi nhánh, Câu lạc bộ TGPL:

+ Đối với các Chi nhánh: không thành lập mới các Chi nhánh. Chi nhánh thành lập không đúng quy định, không căn cứ vào nhu cầu TGPL, không có Trợ giúp viên pháp lý hoặc hoạt động không hiệu quả thì chấm dứt hoạt động.

+ Đối với các Câu lạc bộ TGPL: không thành lập mới các Câu lạc bộ TGPL. Đối với các Câu lạc bộ đang tồn tại thì có phương án giải thể hoặc lồng ghép với các Câu lạc bộ khác ở địa phương.

*c) Về xã hội hóa hoạt động TGPL*

- Nâng cao số lượng và chất lượng vụ việc TGPL của các tổ chức tham gia TGPL.

- Nhà nước chi trả tiền bồi dưỡng theo vụ việc đối với tất cả luật sư thực hiện TGPL trừ luật sư thực hiện TGPL theo nghĩa vụ được quy định trong Luật Luật sư và tăng mức bồi dưỡng vụ việc theo ngày làm việc lên mức tương đương với mức bồi dưỡng cho báo cáo viên pháp luật là chuyên viên cấp tỉnh hoặc khoán chi theo vụ việc với mức tối thiểu bằng 3 tháng lương tối thiểu và mức tối đa là 10 tháng lương tối thiểu (tùy tính chất, nội dung vụ việc).

- Nhà nước cấp chứng nhận đối với các tổ chức đăng ký tham gia thực hiện TGPL đủ điều kiện hưởng ưu đãi chính sách xã hội hóa và Nhà nước điều phối kinh phí cho các tổ chức này thực hiện TGPL theo cơ chế đặt hàng thực hiện dịch vụ công.

*d) Về đội ngũ Trợ giúp viên pháp lý*

- Rà soát, phân loại đội ngũ Trợ giúp viên pháp lý hiện có, trên cơ sở điều kiện thực tế của từng địa phương, nhu cầu TGPL để xác định số lượng Trợ giúp viên cần thiết có kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng với các hình thức phù hợp nhằm nâng cao trình độ chuyên môn và khả năng tranh tụng, bảo đảm trình độ của đội ngũ Trợ giúp viên pháp lý tương đương luật sư được Nhà nước cấp chứng chỉ hành nghề luật sư.

- Có lộ trình phát triển đội ngũ chuyên viên hiện có thành Trợ giúp viên pháp lý ở các tỉnh có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn, nơi khó huy động đội ngũ luật sư hành nghề tự do tham gia TGPL.

*đ) Về mô hình quản lý TGPL và hỗ trợ, điều phối:* Bộ Tư pháp (Cục TGPL) thực hiện hỗ trợ, điều phối đối với vụ việc .

Kiện toàn tổ chức bộ máy, tăng cường năng lực công chức của cơ quan quản lý nhà nước và quản lý chuyên ngành về TGPL ở Trung ương, đủ năng lực để điều phối nguồn lực (kinh phí và người thực hiện TGPL) cho công tác TGPL trong toàn quốc; kiểm soát, đánh giá, chứng nhận chất lượng TGPL đối với các tổ chức, cá nhân thực hiện TGPL trong toàn quốc; xây dựng Quỹ TGPL Việt Nam là một tổ chức tài chính chuyên huy động các nguồn kinh phí trong xã hội ngoài ngân sách nhà nước hỗ trợ cho hoạt động TGPL.

- *Đối tượng được hỗ trợ, điều phối:* Bộ Tư pháp (Cục TGPL) tiến hành hỗ trợ, điều phối bằng nguồn ngân sách Trung ương cho các tổ chức tham gia TGPL và Trung tâm ở các tỉnh, thành phố chưa tự cân đối được ngân sách đối với vụ việc tố tụng hình sự, tố tụng dân sự trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình.

Riêng vụ việc tố tụng hành chính hỗ trợ cho các tổ chức tham gia TGPL thực hiện.

Đối với các tỉnh, thành phố chưa tự cân đối được ngân sách có các huyện nghèo, xã nghèo thì ngoài việc được hỗ trợ, điều phối đối với vụ việc tố tụng hình sự, tố tụng dân sự trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình, tố tụng hành chính còn được hỗ trợ đối với các hoạt động đặc thù trong năm 2015 - 2016 như sau: (1) Hỗ trợ chi cho vụ việc tư vấn pháp luật phức tạp tại nơi cư trú của đối tượng tại xã nghèo, thôn bản khó khăn; (2) Hỗ trợ đặt Bảng tin, Hộp tin TGPL; (3) Hỗ trợ chi cho hoạt động đào tạo nghề luật sư.

Ngân sách địa phương có trách nhiệm bảo đảm kinh phí, cơ sở vật chất, trang thiết bị làm việc cho Trung tâm và các hoạt động TGPL khác của Trung tâm theo quy định của pháp luật về TGPL.

- *Cơ chế hỗ trợ, điều phối*: Bộ Tư pháp (Cục TGPL) thực hiện việc hỗ trợ, điều phối thông qua việc ký kết hợp đồng với các đơn vị nhận hỗ trợ.

- *Phương thức hỗ trợ, điều phối*: Hỗ trợ, điều phối theo phương thức ký hợp đồng và tạm ứng kinh phí bảo đảm các Trung tâm và tổ chức thực hiện TGPL chủ động có nguồn kinh phí để thực hiện vụ việc.

#### *e) Nâng cao hiệu quả quản lý chất lượng vụ việc TGPL*

Qua hệ thống cơ sở dữ liệu và sử dụng công nghệ thông tin, cơ quan quản lý nhà nước quản lý vụ việc sát sao (thời gian thụ lý vụ việc, người được TGPL, người thực hiện TGPL, lĩnh vực TGPL, thời gian thực hiện, tình trạng, kết quả vụ việc). Chứng nhận các tổ chức, cá nhân bảo đảm chất lượng thực hiện TGPL.

#### *g) Về kinh phí*

- *Ở Trung ương*: Bảo đảm nguồn ngân sách hàng năm ở Trung ương và tích hợp kinh phí của Quyết định số 52/2010/QĐ-TTg và Quyết định số 59/2012/QĐ-TTg để thực hiện việc hỗ trợ, điều phối các vụ việc tố tụng hình sự, tố tụng dân sự trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình, tố tụng hành chính.

- *Ở địa phương*: Bảo đảm nguồn ngân sách thực hiện hoạt động TGPL như hiện nay.

#### *h) Thí điểm về mô hình TGPL đối với thành phố Hồ Chí Minh*

Bộ Tư pháp (Cục TGPL) phối hợp với Sở Tư pháp thành phố Hồ Chí Minh xây dựng Đề án đổi mới tổ chức và hoạt động TGPL ở thành phố Hồ Chí Minh theo hướng tổ chức theo ngành dọc thực hiện chức năng quản lý về công tác TGPL tại địa phương dưới hình thức được Cục TGPL giao nhiệm vụ hoặc ủy quyền thực hiện: (1) Kiểm tra thụ lý vụ việc TGPL đúng đối tượng; (2) Lựa chọn, cử luật sư thực hiện vụ việc TGPL; (3) Thẩm định chất lượng vụ việc

TGPL; (4) Trên cơ sở đánh giá chất lượng vụ việc, đề xuất kinh phí vụ việc, điều phối chi trả kịp thời vụ việc; (5) Ký hợp đồng không xác định thời hạn với luật sư thực hiện vụ việc và thực hiện cơ chế luật sư trực tại tòa theo hình thức luân phiên nhằm phát hiện nhu cầu vụ việc tố tụng, đồng thời có quy định bảo đảm luôn có 01 luật sư trực tại Tòa án để thực hiện TGPL; (6) Điều phối đội ngũ luật sư thực hiện vụ việc ở các địa phương lân cận mà tại địa phương đó chưa đáp ứng được nhu cầu trong trường hợp cần thiết theo yêu cầu của Cục TGPL; (7) Thực hiện chi trả kinh phí cho các vụ án bắt buộc có người bào chữa.

## **1.2. Giải pháp**

1.2.1. Triển khai các công việc cần thiết chuẩn bị xây dựng Luật TGPL sửa đổi.

+ Cơ quan thực hiện: Bộ Tư pháp (Cục TGPL).

+ Cơ quan phối hợp: Văn phòng Quốc hội; Văn phòng Chính phủ; Bộ Nội vụ; Bộ Tài chính; Bộ Kế hoạch và Đầu tư; Tòa án nhân dân tối cao; Viện kiểm sát nhân dân tối cao; Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội; các Bộ, ngành có liên quan.

+ Thời gian thực hiện: 2015 - 2017.

1.2.2. Xây dựng Nghị định về khuyến khích luật sư, tổ chức hành nghề luật sư và Trung tâm tư vấn pháp luật thực hiện TGPL của Nhà nước theo chính sách xã hội hóa.

+ Cơ quan thực hiện: Bộ Tư pháp.

+ Cơ quan phối hợp: Văn phòng Chính phủ, Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

+ Thời gian thực hiện: Năm 2015 - 2016.

1.2.3. Ban hành Quyết định của Thủ tướng Chính phủ bãi bỏ Quyết định số 52/2010/QĐ-TTg, Quyết định số 59/2012/QĐ-TTg và tích hợp kinh phí của 02 Quyết định này vào nguồn ngân sách chung ở Trung ương để điều phối, hỗ trợ cho hoạt động TGPL theo các nội dung như đã trình bày ở trên cho từng loại địa phương.

+ Cơ quan chủ trì: Bộ Tư pháp.

+ Cơ quan phối hợp: Văn phòng Chính phủ, Bộ Tài chính, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, Ủy ban Dân tộc, Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

+ Thời gian thực hiện: Năm 2015.

1.2.4. Sửa đổi Thông tư liên tịch số 209/2012/TTLT-BTC-BTP ngày 30/11/2012 của Bộ Tài chính, Bộ Tư pháp hướng dẫn việc lập, quản lý, sử dụng,

quyết toán kinh phí bảo đảm hoạt động của cơ quan, tổ chức TGPL nhà nước theo hướng tăng mức bồi dưỡng và đơn giản hóa thủ tục hành chính.

+ Cơ quan thực hiện: Bộ Tư pháp, Bộ Tài chính.

+ Thời gian thực hiện: Năm 2015.

1.2.5. Xây dựng Thông tư của Bộ Tài chính hướng dẫn cơ chế điều phối kinh phí thực hiện TGPL.

+ Cơ quan thực hiện: Bộ Tài chính, Bộ Tư pháp.

+ Thời gian thực hiện: Năm 2015.

1.2.6. Sửa đổi Quyết định số 08/2008/QĐ-BTP ngày 08/12/2008 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động của Quỹ Trợ giúp pháp lý Việt Nam.

+ Cơ quan thực hiện: Bộ Tư pháp.

+ Thời gian thực hiện: Năm 2015.

1.2.7. Xây dựng các tiêu Đề án: (1) Đề án xây dựng cơ sở dữ liệu quản lý công tác TGPL; (2) Đề án đổi mới về tổ chức và hoạt động của Cục TGPL thành cơ quan quản lý, điều phối TGPL Trung ương đảm bảo năng lực quản lý, điều phối.

+ Cơ quan thực hiện: Bộ Tư pháp.

+ Thời gian thực hiện: Năm 2015.

1.2.8. Ban hành Quy chế phối hợp việc điều phối luật sư thực hiện nghĩa vụ TGPL theo quy định của Luật Luật sư

+ Cơ quan thực hiện: Bộ Tư pháp, Liên đoàn luật sư Việt Nam.

+ Thời gian thực hiện: Năm 2015.

1.2.9. Xây dựng Đề án xác định vị trí, việc làm của các công chức, viên chức trong Trung tâm, cơ cấu lại vị trí việc làm phù hợp với chức năng, nhiệm vụ trọng tâm thực hiện TGPL trong lĩnh vực tố tụng hình sự, tố tụng dân sự trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình và trên cơ sở huy động đội ngũ luật sư tham gia TGPL.

+ Cơ quan thực hiện: Sở Tư pháp, Sở Nội vụ, Trung tâm TGPL tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

+ Thời gian thực hiện: Năm 2015.

1.2.10. Xây dựng Đề án sắp xếp, chuyển đổi vị trí việc làm đối với số lượng công chức, viên chức dôi dư do Sở Tư pháp đề xuất giữa các đơn vị sự nghiệp và hành chính của Sở Tư pháp, bảo đảm quyền và lợi ích của công chức,

viên chức được chuyển đổi.

+ Cơ quan thực hiện: Sở Tư pháp, Sở Nội vụ các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

+ Thời gian thực hiện: Năm 2015.

1.2.11. Không thành lập mới Chi nhánh, Câu lạc bộ TGPL, rà soát, đánh giá hiệu quả hoạt động của Chi nhánh, Câu lạc bộ TGPL. Chấm dứt hoạt động đối với Chi nhánh thành lập không đúng quy định, không căn cứ vào nhu cầu TGPL, không có Trợ giúp viên pháp lý, hoạt động không hiệu quả. Tiến hành giải thể các Câu lạc bộ TGPL hoạt động không hiệu quả; Câu lạc bộ TGPL đang hoạt động hiệu quả thì thực hiện lồng ghép với các Câu lạc bộ pháp luật khác ở địa phương.

+ Cơ quan thực hiện: Cục Trợ giúp pháp lý - Bộ Tư pháp (Trung ương), Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; Ủy ban nhân dân cấp xã; Sở Tư pháp, Trung tâm TGPL tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (địa phương).

+ Thời gian thực hiện: Năm 2015.

1.2.12. Đào tạo, bồi dưỡng nhằm nâng cao năng lực, chất lượng đội ngũ Trợ giúp viên pháp lý và đội ngũ chuyên viên hiện có thành Trợ giúp viên pháp lý.

+ Cơ quan thực hiện: Bộ Tư pháp; Sở Tư pháp các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; Học viện Tư pháp.

+ Thời gian thực hiện: Năm 2015 - 2017.

1.2.13. Ban hành chỉ tiêu vụ việc tham gia tố tụng cho Trợ giúp viên pháp lý và tiêu chí thi đua xếp hạng cho các Trung tâm và Trợ giúp viên pháp lý; ban hành các yêu cầu tiên quyết để thực hiện TGPL lưu động.

+ Cơ quan thực hiện: Bộ Tư pháp.

+ Thời gian thực hiện: Năm 2016.

1.2.14. Tổng kết việc thực hiện thí điểm mô hình TGPL

+ Cơ quan thực hiện: Bộ Tư pháp, Ủy ban nhân dân thành phố trực thuộc Trung ương nơi thực hiện thí điểm.

+ Thời gian thực hiện: Năm 2017.

## **2. Giai đoạn từ năm 2018 – 2020:**

**2.1. Nhiệm vụ:** Trên cơ sở kết quả thí điểm, đề xuất định hướng Luật TGPL sửa đổi như sau:

a) *Về hoạt động TGPL*: Thực hiện vụ việc TGPL trong tố tụng hình sự; tố tụng dân sự trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình, tố tụng hành chính và dần dần mở rộng tố tụng dân sự khác.

b) *Về tổ chức TGPL nhà nước*: Thành lập theo hệ thống ngành dọc.

- Ở *Trung ương*: Cục TGPL tiếp tục được kiện toàn để đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ trong việc điều phối kinh phí, nguồn nhân lực và thực hiện quản lý nhà nước.

- Ở *địa phương*: Tùy tình hình điều kiện kinh tế - xã hội của địa phương thì Bộ trưởng Bộ Tư pháp quyết định đối với từng địa phương cụ thể về mô hình tổ chức TGPL trên cơ sở ý kiến đề xuất của Chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương:

+ Đối với các thành phố trực thuộc Trung ương thực hiện mô hình quản lý TGPL; Bộ Tư pháp sẽ tiến hành thành lập cơ quan TGPL thuộc Cục TGPL tại các thành phố trực thuộc Trung ương, chỉ thực hiện chức năng quản lý, giám sát các hoạt động TGPL trên địa bàn không trực tiếp thực hiện TGPL có chức năng, nhiệm vụ: (1) Kiểm tra thụ lý vụ việc TGPL đúng đối tượng; (2) Lựa chọn, cử luật sư thực hiện vụ việc TGPL; (3) Thẩm định chất lượng vụ việc TGPL; (4) Trên cơ sở đánh giá chất lượng vụ việc, đề xuất kinh phí vụ việc, điều phối chi trả kịp thời vụ việc; (5) Ký hợp đồng không xác định thời hạn với luật sư thực hiện vụ việc và thực hiện cơ chế luật sư trực tại tòa theo hình thức luân phiên nhằm phát hiện nhu cầu vụ việc tố tụng, đồng thời có quy định bảo đảm luôn có 01 luật sư trực tại Tòa án để thực hiện TGPL; (6) Điều phối đội ngũ luật sư thực hiện vụ việc ở các địa phương lân cận mà tại địa phương đó chưa đáp ứng được nhu cầu trong trường hợp cần thiết theo yêu cầu của Cục TGPL; (7) Thực hiện chi trả kinh phí cho các vụ án bắt buộc có người bào chữa.

+ Đối với các tỉnh miền núi, có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn, đội ngũ luật sư hành nghề trên địa bàn còn hạn chế thì vẫn duy trì Trung tâm, Nhà nước vẫn giữ vai trò nòng cốt trong hoạt động TGPL và người thực hiện TGPL chủ yếu là Trợ giúp viên pháp lý.

+ Đối với các địa phương còn lại thì Trung tâm duy trì chức năng thực hiện TGPL chức năng quản lý TGPL hoặc có lộ trình chuyển sang mô hình quản lý TGPL.

c) *Về người thực hiện TGPL*: Luật sư ký hợp đồng vụ việc hoặc luật sư ký hợp đồng dài hạn với nhà nước để thực hiện TGPL và Trợ giúp viên pháp lý ở những địa phương còn Trung tâm, Trợ giúp viên pháp lý có thể lựa chọn để chuyển đổi sang làm luật sư ký hợp đồng dài hạn với nhà nước.



Đội ngũ luật sư thực hiện TGPL được trả mức thù lao vụ việc theo biểu phí do Nhà nước quy định bảo đảm ở mức 1/3 mức trung bình của giá thị trường.

d) *Về đối tượng được TGPL*: Mở rộng đối tượng là hộ cận nghèo, hộ thoát nghèo được TGPL, những trường hợp bắt buộc phải có người bảo chữa.

đ) *Về mô hình quản lý TGPL*:

*Phương án 1*: Hệ thống TGPL được tổ chức thành hệ thống ngành dọc đối với các địa phương thực hiện chức năng quản lý và các địa phương duy trì Trung tâm trực tiếp cung cấp dịch vụ TGPL từ Trung ương đến địa phương theo đơn vị hành chính. Các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chuyển đổi sang mô hình quản lý và các tỉnh vẫn duy trì tổ chức thực hiện TGPL của Nhà nước thuộc Cục TGPL.

Mô hình này gồm cơ quan TGPL trực thuộc Cục TGPL thực hiện nhiệm vụ quản lý về TGPL và Trung tâm trực tiếp cung cấp dịch vụ TGPL.

*Phương án 2*: Hệ thống TGPL được tổ chức thành hệ thống ngành dọc về thực hiện chức năng quản lý về TGPL. Đối với các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chuyển đổi sang mô hình quản lý TGPL thì trực thuộc Cục TGPL. Đối với các tỉnh vẫn duy trì Trung tâm thì các Trung tâm này thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Bộ Tư pháp (Cục TGPL) chỉ điều phối kinh phí chi cho tổ tụng hình sự; tổ tụng dân sự trong lĩnh vực hôn nhân; gia đình và tổ tụng hành chính.

Mô hình này cơ quan TGPL trực thuộc Cục TGPL thực hiện nhiệm vụ quản lý TGPL và Trung tâm thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện trực tiếp nhiệm vụ TGPL.

Chuyển đổi dần chức năng thực hiện TGPL của Trung tâm sang chức năng quản lý về TGPL theo lộ trình quy hoạch được Bộ trưởng Bộ Tư pháp phê duyệt; Nhà nước dần không giữ vai trò nòng cốt trong việc thực hiện TGPL mà tập trung thực hiện vai trò hỗ trợ, điều phối kinh phí và nguồn nhân lực TGPL trong toàn quốc; tăng cường công tác kiểm tra, giám sát tổ chức, hoạt động TGPL nhất là việc đánh giá, kiểm soát chất lượng vụ việc TGPL.

e) *Về kinh phí*: Hằng năm, Nhà nước có nguồn kinh phí cho hoạt động TGPL ở Trung ương để thực hiện toàn bộ hoạt động TGPL trong toàn quốc. Nhà nước tập trung quản lý, điều phối nguồn nhân lực và tài chính trong toàn quốc, bảo đảm cho hoạt động TGPL của Nhà nước có hiệu quả, bền vững.

## 2.2. Giải pháp

- Xây dựng các văn bản hướng dẫn Luật TGPL sửa đổi đảm bảo việc triển khai, thi hành có hiệu quả (các năm tiếp theo).

- Sơ kết, tổng kết việc thi hành Luật TGPL sửa đổi.

### **3. Định hướng phát triển đến năm 2030**

Hiện đại hóa mô hình tổ chức và phương thức hoạt động của các tổ chức thực hiện TGPL theo hướng xã hội hóa và chuyên nghiệp. Nhà nước tập trung quản lý, điều phối nguồn nhân lực và tài chính trong toàn quốc bảo đảm hoạt động TGPL của Nhà nước hiệu quả, bền vững. Nhà nước ký hợp đồng với các tổ chức cung cấp dịch vụ TGPL và cá nhân, giám sát, kiểm soát chất lượng hoạt động TGPL của tổ chức, cá nhân.

## **III. KINH PHÍ**

### **1. Kinh phí thực hiện Đề án**

#### *a) Giai đoạn 2015 – 2017*

Hàng năm, Bộ Tư pháp (Cục TGPL) thực hiện việc hỗ trợ, điều phối vụ việc tố tụng hình sự, tố tụng dân sự trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình, tố tụng hành chính trong toàn quốc; kinh phí cho vụ việc tư vấn phức tạp, đặt Bảng tin và chi cho đào tạo luật sư (đối với các địa phương được hưởng chính sách theo Quyết định số 52/2010/QĐ-TTg và Quyết định số 59/2012/QĐ-TTg) do ngân sách Trung ương bảo đảm trong 02 năm 2015 - 2016.

#### *b) Giai đoạn 2018 – 2020 và đến năm 2030*

Bộ Tư pháp (Cục TGPL) thực hiện việc hỗ trợ điều phối đối với tất cả các vụ việc TGPL cho cả tổ chức TGPL nhà nước và xã hội và kinh phí được lập dự toán hàng năm căn cứ vào nhu cầu TGPL của đối tượng. Khi Luật TGPL sửa đổi có hiệu lực có quy định về ngân sách cho hoạt động TGPL thì thực hiện theo Luật TGPL.

### **2. Nguồn kinh phí thực hiện Đề án:**

Kinh phí thực hiện Đề án do ngân sách nhà nước cấp và các nguồn kinh phí huy động, tài trợ khác được xác định cụ thể cho các năm trong mỗi giai đoạn.

## **IV. TỔ CHỨC THỰC HIỆN**

### **1. Nhiệm vụ của Bộ Tư pháp**

- Chủ trì, phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, các Bộ, ngành, tổ chức liên quan triển khai thực hiện Đề án; hướng dẫn, kiểm tra, giám sát, tổng hợp tình hình thực hiện Đề án.

- Tổ chức, chỉ đạo thực hiện các nội dung của Đề án; định kỳ hàng năm, 05 năm sơ kết, tổng kết đánh giá và báo cáo Thủ tướng Chính phủ về tình hình thực hiện Đề án.

**2. Nhiệm vụ của Bộ Kế hoạch và Đầu tư:** Chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp, Bộ Tài chính và các Bộ, ngành liên quan cân đối, bố trí kinh phí hàng năm theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước để triển khai thực hiện Đề án, huy động các nguồn tài trợ trong và ngoài nước cho công tác TGPL.

**3. Nhiệm vụ của Bộ Tài chính:** Chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Nội vụ xây dựng cơ chế, chính sách để thu hút các nguồn lực tham gia TGPL, bố trí ngân sách tập trung ở Trung ương để thực hiện hỗ trợ, điều phối kinh phí cho vụ việc TGPL từ năm 2015; bảo đảm nguồn kinh phí thực hiện Đề án.

**4. Nhiệm vụ của Bộ Nội vụ:** Chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp và các cơ quan có thẩm quyền xây dựng cơ chế sử dụng viên chức của Trung tâm trong trường hợp sắp xếp, chuyển đổi vị trí việc làm trong cơ quan tư pháp; chính sách tuyển dụng cán bộ; phối hợp với Bộ Tư pháp trong thực hiện đào tạo, bồi dưỡng người thực hiện TGPL thuộc phạm vi của Đề án.

**5. Nhiệm vụ của Bộ Thông tin và Truyền thông:** Chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp và các cơ quan thông tin, báo chí tăng cường công tác thông tin, truyền thông về TGPL, mở các chuyên trang, chuyên mục về TGPL trên các phương tiện thông tin đại chúng.

**6. Nhiệm vụ của các Bộ, ban, ngành có liên quan (Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Thanh tra Chính phủ, Ủy ban dân tộc...)** phối hợp với Bộ Tư pháp trong việc triển khai thực hiện Đề án.

**7. Đề nghị Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Liên đoàn luật sư Việt Nam:** Chỉ đạo các cơ quan, đơn vị chức năng thuộc ngành, tổ chức thuộc lĩnh vực quản lý của mình phối hợp với Bộ Tư pháp trong công tác TGPL, nâng cao chất lượng tham gia tố tụng của đội ngũ người thực hiện TGPL.

**8. Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương:** Xây dựng Kế hoạch triển khai thực hiện Đề án, chỉ đạo các cơ quan chuyên môn trực thuộc Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương bảo đảm kinh phí đầu tư cơ sở vật chất, tăng mức kinh phí bảo đảm cho công tác TGPL; kinh phí chi cho hoạt động nghiệp vụ TGPL, thực hiện việc đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ chuyên môn cho đội ngũ Trợ giúp viên pháp lý và chuyên viên của Trung tâm; định kỳ hàng năm, 05 năm sơ kết, tổng kết đánh giá và báo cáo kết quả thực hiện Đề án về Bộ Tư pháp (Cục TGPL).

**9. Đề nghị các tổ chức xã hội, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp (Hội Người khuyết tật, Hội Bảo trợ trẻ em, Hội Cựu chiến binh, Hội Phụ nữ, Hội Nông dân...)** phối hợp với Bộ Tư pháp (Cục TGPL) trong việc triển khai, thực hiện Đề án.

**Điều 2.** Quyết định này có hiệu lực thi hành kể từ ngày ký ban hành và thay thế Quyết định số 792/QĐ-TTg ngày 23/6/2008 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt 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” và Quyết định số 678/QĐ-TTg ngày 10/5/2011 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược phát triển trợ giúp pháp lý ở Việt Nam đến năm 2020, định hướng đến năm 2030.

**Điều 3.** Các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, chịu trách nhiệm thi hành Quyết định này./.

**Nơi nhận:**

- Ủy ban thường vụ Quốc hội;
- Thủ tướng, các Phó Thủ tướng Chính phủ;
- Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc CP;
- HĐND, UBND các tỉnh, TP trực thuộc TW;
- Văn phòng Trung ương và các Ban của Đảng;
- Văn phòng Tổng Bí thư;
- Văn phòng Chủ tịch nước;
- Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội;
- Văn phòng Quốc hội;
- Tòa án nhân dân tối cao;
- Viện kiểm sát nhân dân tối cao;
- Kiểm toán Nhà nước;
- Ủy ban Giám sát tài chính Quốc gia;
- Ngân hàng Chính sách xã hội;
- Ngân hàng Phát triển Việt Nam;
- UBTW Mặt trận Tổ quốc Việt Nam;
- Cơ quan Trung ương của các đoàn thể;
- VPCP: BTCN, các PCN, các đơn vị trực thuộc;
- Lưu: Văn thư, PL (3b).

**THỦ TƯỚNG**

**Nguyễn Tấn Dũng**

**DỰ THẢO**

Hà Nội, ngày tháng năm 2014

**ĐỀ ÁN****Đổi mới công tác trợ giúp pháp lý  
giai đoạn 2015 – 2020, định hướng đến năm 2030****Phần I. SỰ CẦN THIẾT XÂY DỰNG ĐỀ ÁN****I. CƠ SỞ CHÍNH TRỊ, PHÁP LÝ**

Ở Việt Nam, khái niệm dịch vụ công lần đầu tiên được Nghị quyết Hội nghị lần thứ 7 Ban Chấp hành Trung ương khoá VIII (1999) chính thức ghi nhận. Tại Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI đã chỉ rõ: *“Hoàn thiện hệ thống chính sách và cơ chế cung ứng dịch vụ công cộng thích ứng với thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Nhà nước không ngừng nâng cao mức bảo đảm các dịch vụ công cộng thiết yếu cho nhân dân”*. Kết luận số 63-KL/TW Hội nghị lần thứ 7 Ban Chấp hành Trung ương khóa XI ngày 27/5/2013 về cải cách chính sách tiền lương, bảo hiểm xã hội, trợ cấp ưu đãi người có công và định hướng cải cách đến 2020 nêu rõ: *“... Có chính sách khuyến khích thúc đẩy phát triển số lượng và nâng cao chất lượng các dịch vụ công; tạo môi trường bình đẳng không phân biệt giữa đơn vị sự nghiệp công lập và ngoài công lập trong việc cung cấp dịch vụ cho người dân”*.

Trợ giúp pháp lý (TGPL) là một loại hình dịch vụ công, cung cấp dịch vụ pháp lý miễn phí cho người được TGPL, giúp họ bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình, nâng cao hiểu biết pháp luật, ý thức tôn trọng và chấp hành pháp luật, góp phần bảo vệ công lý, bảo đảm công bằng pháp luật. Nghị quyết số 48 – NQ/TW ngày 24/05/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 xác định phải *“Đẩy mạnh hoạt động TGPL cho người nghèo và các đối tượng chính sách theo hướng xã hội hoá”* và Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020 của Bộ Chính trị cũng đã nhấn mạnh nhiệm vụ *“xã hội hóa mạnh mẽ hoạt động hỗ trợ tư pháp”*.

Với ý nghĩa là một chính sách giảm nghèo về pháp luật, TGPL được coi là một bộ phận cấu thành của các chính sách giảm nghèo, theo đó, cùng với sự quan tâm của Đảng, Nhà nước về chính sách giảm nghèo chung, chính sách TGPL càng được quan tâm: Nghị quyết số 15-NQ/TW ngày 01/6/2012 của Hội nghị lần thứ 5 Ban chấp hành Trung ương khóa XI về một số chính sách xã hội

giai đoạn 2012-2020 xác định: “*Nghiên cứu sửa đổi, bổ sung chính sách hỗ trợ hộ cận nghèo để giảm nghèo bền vững*” và “*Nâng cao hiệu quả công tác trợ giúp xã hội, tiếp tục mở rộng đối tượng thụ hưởng với hình thức hỗ trợ thích hợp*”; Kết luận của Phó Thủ tướng Vũ Văn Ninh tại cuộc họp Ban chỉ đạo Trung ương về giảm nghèo bền vững ngày 26/3/2014 về định hướng sửa đổi cơ chế, chính sách giảm nghèo trong thời gian tới (Thông báo số 143/TB-VPCP ngày 08/4/2014 của Văn phòng Chính phủ) đã xác định: “*Giao Bộ Tư pháp chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành nghiên cứu đề xuất tích hợp lại chính sách TGPL chung đối với hộ nghèo, hộ đồng bào dân tộc thiểu số, trong đó có chính sách ưu tiên đối với hộ nghèo trên địa bàn các huyện, xã nghèo; mở rộng đối tượng thụ hưởng là người nghèo thuộc hộ cận nghèo, hộ mới thoát nghèo*”.

Thực tế triển khai công tác TGPL đang gặp nhiều khó khăn, bất cập, do đó, ngày 17/01/2014, Bộ Tư pháp đã tổ chức Hội nghị sơ kết 02 năm triển khai thực hiện Chiến lược phát triển TGPL ở Việt Nam đến năm 2020, định hướng đến năm 2030. Trên cơ sở kết quả Hội nghị, Bộ Tư pháp đã gửi Báo cáo số 77/BC-BTP ngày 26/3/2014 của Bộ Tư pháp báo cáo 02 năm triển khai thực hiện Chiến lược phát triển TGPL ở Việt Nam đến năm 2020, định hướng đến năm 2030 trong đó đánh giá về thực trạng triển khai Chiến lược và đề xuất một số biện pháp khắc phục những khó khăn, vướng mắc trong công tác TGPL hiện hành. Thủ tướng Chính phủ đã nhất trí với nội dung Báo cáo và giao Bộ Tư pháp chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành có liên quan nghiên cứu xây dựng Đề án đổi mới công tác TGPL theo hướng nâng cao năng lực, kiện toàn tổ chức, bộ máy của cơ quan quản lý về TGPL; tăng cường quản lý nhà nước trong điều phối các nguồn lực, giám sát, kiểm soát chất lượng; hỗ trợ kinh phí cho các tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động TGPL; bảo đảm hoạt động TGPL chất lượng, hiệu quả (Công văn số 2481/VPCP-PL ngày 11/4/2014 của Văn phòng Chính phủ thông báo ý kiến của Thủ tướng Chính phủ về công tác TGPL).

## **II. BỐI CẢNH XÂY DỰNG ĐỀ ÁN**

### **1. Sự thay đổi trong thể chế và bối cảnh kinh tế, xã hội liên quan đến công tác TGPL**

Hiện nay, công tác TGPL đang đặt trong bối cảnh có sự thay đổi về thể chế liên quan đến hoạt động TGPL như:

Ngày 28/11/2013, Quốc hội đã thông qua Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, trong đó có nội dung xây dựng Nhà nước pháp quyền của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, bảo đảm quyền tiếp cận công lý và quyền cơ bản của con người. Tại khoản 4 Điều 31 Chương II Hiến pháp về quyền con người và quyền công dân quy định: “*Người bị bắt, tạm giữ, tạm giam, khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử có quyền tự bào chữa, nhờ luật sư hoặc*

người khác bào chữa”. Như vậy, tinh thần của Hiến pháp là “quyền bào chữa” là một trong những quyền cơ bản của công dân. Ngoài ra, khoản 5 Điều 103 Hiến pháp quy định “nguyên tắc tranh tụng trong xét xử được bảo đảm” tức là phán quyết của Tòa án phải dựa trên kết quả tranh tụng tại Tòa. Như vậy vai trò của luật sư trong phiên tòa ngày càng quan trọng, nếu không có luật sư tham gia thì không thể bảo đảm nguyên tắc tranh tụng và khó có phiên tòa công bằng. Như vậy, đội ngũ luật sư sẽ phát triển nhanh nhằm đáp ứng nguyên tắc tranh tụng tại Tòa án và quyền bào chữa của cá nhân theo tinh thần của Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Bên cạnh đó, có một số quy định mới về TGPL trong thể chế liên quan đến các ngành, nghề, hoạt động tư pháp như Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Luật sư; Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật; Luật Hòa giải ở cơ sở vừa được ban hành và đã có hiệu lực pháp luật. Do đó, đòi hỏi cần có sự đổi mới về chức năng, nhiệm vụ, mô hình tổ chức hệ thống TGPL của Nhà nước, đặc biệt là các hình thức TGPL tại cơ sở, nhằm tránh chồng chéo với các hoạt động liên quan như phổ biến giáo dục pháp luật, Câu lạc bộ pháp luật..., bảo đảm công tác TGPL đi vào đúng trọng tâm, đúng bản chất của TGPL là TGPL trong các vụ việc cho các đối tượng được hưởng chính sách TGPL của Nhà nước. Đồng thời hoạt động TGPL cũng có sự liên quan và chia sẻ về trách nhiệm xã hội với hoạt động TGPL theo nghĩa vụ của luật sư (do Liên đoàn Luật sư Việt Nam hướng dẫn theo quy định của Luật Luật sư); hoạt động tư vấn pháp luật của các tổ chức đoàn thể cho thành viên, hội viên (theo Nghị định số 77/2008/NĐ-CP). Mặt khác, Chiến lược phát triển nghề luật sư đến năm 2020 (ban hành kèm theo Quyết định số 1072/QĐ-TTg ngày 05/07/2011 của Thủ tướng Chính phủ) yêu cầu “*đề cao trách nhiệm và nghĩa vụ của luật sư trong công tác TGPL miễn phí cho người nghèo, đối tượng chính sách và các nhiệm vụ chính trị xã hội khác*”. Đây là cơ hội và điều kiện thuận lợi để hoạt động TGPL đổi mới theo hướng huy động tối đa đội ngũ luật sư tham gia thực hiện TGPL của Nhà nước đồng thời với việc thực hiện TGPL miễn phí theo trách nhiệm, nghĩa vụ xã hội của luật sư.

Về phương diện quốc tế, ngày 20/12/2012, Đại hội đồng Liên Hiệp quốc đã đưa ra tuyên bố về nguyên tắc và những hướng dẫn về tiếp cận TGPL trong hệ thống tư pháp hình sự. Theo đó đã thừa nhận 14 nguyên tắc cơ bản<sup>1</sup>, trong đó có nguyên tắc quan trọng quy định TGPL như một thành tố cơ bản của một hệ

<sup>1</sup> Gồm: Quyền được trợ giúp pháp lý; trách nhiệm của Nhà nước; trợ giúp pháp lý cho những người bị tình nghi hoặc phải chịu trách nhiệm hình sự; trợ giúp pháp lý cho nạn nhân của tội phạm; trợ giúp pháp lý cho nhân chứng; không phân biệt đối xử; trợ giúp pháp lý phù hợp và có hiệu quả; quyền được thông báo; các biện pháp thay thế và bảo vệ; công bằng khi tiếp cận trợ giúp pháp lý; trợ giúp pháp lý trong quyền lợi tốt nhất của đứa trẻ; sự độc lập và bảo vệ của người thực hiện trợ giúp pháp lý; thẩm quyền và trách nhiệm giải trình của những người thực hiện trợ giúp pháp lý; quan hệ đối tác.

thông tư pháp hình sự dựa trên nguyên tắc pháp quyền, là cơ sở cho việc thụ hưởng các quyền khác và Nhà nước cần bảo đảm tất cả những người bị bắt, bị giam giữ, bị tình nghi hoặc vi phạm luật hình sự bị phạt tù có thời hạn hoặc bị kết án tử hình đều có quyền được TGPL ở tất cả các giai đoạn của tư pháp hình sự. Như vậy, quyền được tiếp cận TGPL là quyền rất quan trọng trong tư pháp hình sự thế giới. Trong bối cảnh Việt Nam đang xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa thì quyền tiếp cận TGPL cũng cần được coi là quyền cơ bản của công dân, bảo đảm bất kỳ người dân không phân biệt giàu hay nghèo đều có quyền có luật sư bảo vệ trong phiên tòa hình sự để được hưởng phiên tòa công bằng. Bên cạnh đó, ngày 12/11/2013, Việt Nam đã chính thức là thành viên Hội đồng nhân quyền Liên hợp quốc, đây là Hội đồng có tiếng nói quan trọng nhất trong hệ thống các thể chế của Liên hợp quốc về quyền con người, góp phần thúc đẩy sự tôn trọng và bảo vệ các quyền con người và tự do cơ bản một cách công bằng, bình đẳng và không phân biệt đối xử trên phạm vi toàn cầu.

Trước năm 2010, khi nước ta còn là một nước thu nhập thấp, hoạt động TGPL chủ yếu dựa vào nguồn tài trợ nước ngoài từ các dự án ODA, do vậy có thể triển khai đa dạng các hoạt động TGPL trong đó có tuyên truyền phổ biến giáo dục pháp luật nhằm nâng cao ý thức pháp luật của người dân. Tuy nhiên, từ năm 2010 đến nay, các nguồn hỗ trợ của đối tác nước ngoài rất hạn chế, kinh phí cấp cho hoạt động TGPL hoàn toàn do kinh phí ngân sách địa phương cấp và không ổn định trong các năm nên việc triển khai các hoạt động còn khó khăn, nhất là cho các hoạt động chuyên môn nghiệp vụ, đặc biệt là các vụ việc TGPL.

Ngoài ra, hiện nay, pháp luật hiện hành cho phép các trung tâm tư vấn pháp luật của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị, xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, các Trung tâm thực hành nghề luật của các Trường đại học Luật, các cơ sở nghiên cứu chuyên ngành luật cũng được thực hiện các hoạt động TGPL trong phạm vi đăng ký tham gia, chủ yếu là tư vấn pháp luật, giải đáp pháp luật cho công dân.

Do đó, trong điều kiện kinh phí hạn chế như hiện nay, để thực hiện có hiệu quả, đảm bảo chất lượng của hoạt động TGPL, Nhà nước cần tập trung nguồn lực vào những vụ việc có tính chất quan trọng, ảnh hưởng đến các quan hệ xã hội được người thuộc diện TGPL có nhu cầu cao như tố tụng hình sự; tố tụng dân sự trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình.

## **2. Thực trạng những bất cập về tổ chức và hoạt động TGPL**

Hệ thống TGPL ở Việt Nam hình thành từ năm 1997, đặc biệt, sự ra đời của Luật TGPL 2006 đã đánh dấu một bước phát triển quan trọng của công tác TGPL. Thực tiễn công tác TGPL trong thời gian qua đã khẳng định chính sách TGPL và việc ra đời Luật TGPL là đúng đắn, hợp lòng dân và phù hợp với chủ



trương của Đảng, đạo lý của dân tộc và điều kiện thực tế của nước ta, không chỉ là công cụ để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người nghèo, đối tượng chính sách và các đối tượng yếu thế khác mà còn góp phần giữ vững ổn định chính trị, trật tự an toàn xã hội, bảo vệ pháp chế, đưa pháp luật đến với người dân, tạo lập thói quen và nếp sống làm việc theo Hiến pháp và pháp luật. Có thể nói, cho đến nay khung pháp luật về TGPL là tương đối đầy đủ, về cơ bản bảo đảm điều chỉnh khá toàn diện các vấn đề phát sinh về tổ chức và hoạt động TGPL trong giai đoạn đầu phát triển. Đến nay, hệ thống tổ chức TGPL của Nhà nước được thành lập tại tất cả các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và Chi nhánh của các Trung tâm TGPL nhà nước (Trung tâm) được thành lập tại nhiều huyện trong toàn quốc. Từ khi triển khai thi hành Luật TGPL đến tháng 6/2014, hệ thống TGPL của Nhà nước đã đạt được nhiều kết quả đáng khích lệ, thực hiện được 824.344 vụ việc TGPL cho 843.533 người thuộc diện TGPL.

Thời gian qua, công tác TGPL đã nhận được sự quan tâm của các cấp ủy đảng, chính quyền địa phương đặc biệt là các chính sách giảm nghèo. Đồng thời, qua đó nâng cao nhận thức về vị trí, vai trò của pháp luật trong quản lý xã hội; vai trò của TGPL trong chính sách xoá đói giảm nghèo, đền ơn đáp nghĩa, chính sách dân tộc và quan điểm về bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong điều kiện cải cách hành chính, cải cách tư pháp, xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của Đảng và Nhà nước.

Như vậy có thể khẳng định, việc triển khai hoạt động TGPL là tương đối phù hợp trong giai đoạn đầu của sự phát triển. Tuy nhiên, những năm gần đây, tổ chức và hoạt động TGPL đã bộc lộ nhiều, bất cập, hạn chế, yếu kém như:

***Thứ nhất, nhìn chung hoạt động TGPL diễn trải theo nhiều hình thức, chưa đảm bảo đúng trọng tâm là cung cấp dịch vụ TGPL theo vụ việc, nhất là vụ việc tham gia tố tụng để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các đối tượng thụ hưởng chính sách của Nhà nước***

Hoạt động TGPL tập trung nhiều vào các hình thức truyền thông như in ấn tờ rơi, tờ gấp, cung cấp Báo Pháp luật Việt Nam, tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật thông qua sinh hoạt Câu lạc bộ TGPL, TGPL lưu động.v.v. mà chưa chú trọng đến thực hiện vụ việc TGPL, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đối tượng được TGPL. Trong 02 năm thực hiện Chiến lược TGPL (6/2011 - 6/2013) trong toàn quốc đã thực hiện được 231.830 vụ việc trong đó: 213.335 vụ việc tư vấn pháp luật (chiếm 92%); 13.395 vụ việc tham gia tố tụng (chiếm 5,7%); 417 vụ việc đại diện ngoài tố tụng (chiếm 0,17%); 4.683 vụ việc khác. Như vậy, số lượng vụ việc tham gia tố tụng và đại diện ngoài tố tụng để TGPL cho người dân còn rất thấp. Trong tổng số vụ việc tham gia tố tụng có 8.819 vụ việc do luật sư cộng tác viên thực hiện (chiếm 65,8%), chỉ có 4.576 vụ việc do Trợ giúp viên pháp lý thực hiện (chiếm 34,1%), có những Trợ giúp viên pháp lý

không thực hiện vụ việc tham gia tố tụng nào trong cả năm. Trong tổng số 122.566 vụ việc do đội ngũ Trợ giúp viên pháp lý thực hiện, vụ việc tố tụng chỉ chiếm khoảng 3,7%, hơn 96% vụ việc là tư vấn pháp luật.

Ngoài ra, các hoạt động truyền thông cũng chưa được tổ chức thực hiện đúng trọng tâm, trọng điểm, do vậy mục đích truyền thông cũng chưa đạt yêu cầu. Hoạt động TGPL lưu động ở một số nơi còn mang tính hình thức, chưa chú trọng chất lượng chủ yếu là tuyên truyền, phổ biến về các lĩnh vực pháp luật hoặc các văn bản pháp luật mới ban hành. Nhiều Câu lạc bộ TGPL thành lập ở cơ sở do không có người thực hiện TGPL tham gia sinh hoạt để tư vấn, hướng dẫn vụ việc cụ thể nên chủ yếu là hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật hoặc sinh hoạt giữa các thành viên Ban Chủ nhiệm. Việc tuyên truyền, phổ biến pháp luật về TGPL, về quyền và nghĩa vụ của các đối tượng được TGPL, về hệ thống tổ chức thực hiện TGPL sẵn có của Nhà nước rất hạn chế, do vậy, đối tượng được TGPL chưa biết về quyền được TGPL của mình. Qua báo cáo năm về công tác TGPL của 63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, sau gần 17 năm hình thành và phát triển hệ thống TGPL ở Việt Nam, nhiều đối tượng được hưởng chính sách TGPL vẫn chưa biết đến quyền được tiếp cận dịch vụ TGPL miễn phí của Nhà nước. Các vụ việc tố tụng hình sự chủ yếu do cơ quan tiến hành tố tụng chuyển đến Trung tâm.

***Thứ hai, hệ thống tổ chức thực hiện TGPL chưa phù hợp và hoạt động, chưa hiệu quả so với yêu cầu thực tiễn***

Theo quy định của pháp luật về TGPL hiện hành, hệ thống tổ chức thực hiện TGPL của Nhà nước đóng vai trò nòng cốt trong việc cung cấp dịch vụ TGPL. Đến nay, trên toàn quốc có 63 Trung tâm; 199 Chi nhánh đặt tại cấp huyện và liên huyện, 4.345 Câu lạc bộ TGPL. Tuy nhiên, trong số Chi nhánh có 86 Chi nhánh (chiếm 43,2%) thành lập chưa đúng yêu cầu, chưa có Trường Chi nhánh hoặc chỉ có cán bộ kiêm nhiệm và không có Trợ giúp viên pháp lý. Tổ chức TGPL nhà nước hiện đang áp dụng mô hình chung trong toàn quốc mà chưa tính đến đặc thù vùng, miền nên một số nơi tổ chức bộ máy hoạt động chưa hiệu quả.

Hệ thống tổ chức thực hiện TGPL nhà nước hiện nay đang trực thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh do đó còn phụ thuộc về kinh phí, biên chế của Ủy ban nhân dân, chưa tạo được sự khách quan trong hoạt động nghiệp vụ TGPL, nhất là trong các vụ việc khiếu kiện, tố tụng hành chính mà bên bị kiện là chính quyền địa phương. Đặc biệt, nguồn nhân lực của Trung tâm không ổn định, do đội ngũ Trợ giúp viên pháp lý có nhiều kinh nghiệm trong lĩnh vực TGPL thường bị điều chuyển sang thực hiện các công việc hành chính khác. Đến nay, trên toàn quốc đã có 44 Trợ giúp viên pháp lý có uy tín, kinh nghiệm bị điều chuyển công tác, trong

khi đó để có được 01 Trợ giúp viên pháp lý lành nghề thường phải mất từ 05 đến 07 năm.

Việc thành lập một số Chi nhánh theo các mục tiêu đề ra trong Chiến lược phát triển TGPL ở Việt Nam đến năm 2020, định hướng đến năm 2030 (ban hành kèm theo Quyết định 678/QĐ-TTg ngày 10/5/2011 của Thủ tướng Chính phủ) và Đề án Quy hoạch mạng lưới Trung tâm TGPL nhà nước và Chi nhánh của Trung tâm giai đoạn 2008 – 2010, định hướng đến năm 2015 (ban hành kèm theo Quyết định 792/QĐ-TTg ngày 23/6/2008 của Thủ tướng Chính phủ) chưa căn cứ vào nhu cầu TGPL của người dân, điều kiện cơ sở vật chất chưa bảo đảm, chưa có Trợ giúp viên pháp lý, vì vậy, hiệu quả hoạt động nhiều nơi còn thấp. Các Trung tâm được thành lập theo địa giới hành chính cấp tỉnh và các Trợ giúp viên pháp lý chỉ được thực hiện vụ việc trong phạm vi tỉnh, thành phố. Vì vậy, chưa có sự điều phối, hỗ trợ về nguồn lực ở các địa phương trong trường hợp có nhu cầu TGPL cao hoặc có vụ việc phức tạp, điển hình. Với kết quả thực hiện vụ việc nêu trên so với hệ thống các tổ chức thực hiện TGPL hiện hành, thì có thể nói rằng nhiều tổ chức thực hiện TGPL chưa hiệu quả, chưa đáp ứng yêu cầu của xã hội.

### ***Thứ ba, Trợ giúp viên pháp lý chưa thực sự chuyên nghiệp trong tham gia tố tụng***

Trong 02 năm thực hiện Chiến lược, tỷ lệ Trợ giúp viên pháp lý tham gia tố tụng còn hạn chế. Theo số liệu nêu trên thì trung bình 01 Trợ giúp viên pháp lý chỉ thực hiện từ 04 - 05 vụ tố tụng/1 năm là quá thấp so với việc Nhà nước phải đầu tư trả lương hàng tháng cho hơn một nghìn cán bộ, viên chức. Nếu so sánh với một số nước trên thế giới thì số lượng vụ việc tố tụng Trợ giúp viên pháp lý ở nước ta thực hiện lại càng thấp (Ví dụ: Hoa Kỳ ở cấp tiểu bang trung bình 1 luật sư TGPL được nhà nước trả lương thực hiện 300 - 400 vụ tố tụng/năm; Ailen trung bình 01 luật sư được nhà nước trả lương thực hiện được 113 vụ việc tố tụng/năm; Hàn Quốc trung bình 01 luật sư TGPL được nhà nước trả lương thực hiện được 561 vụ việc tố tụng/năm<sup>2</sup>; Nam Phi trung bình 01 luật sư TGPL thực hiện được 250 vụ việc tố tụng/năm). Cá biệt, một số địa phương Trợ giúp viên pháp lý không tham gia tố tụng như: Bình Thuận, Nam Định, Kom Tum, Ninh Bình, Quảng Ninh, Phú Thọ.

Theo quy định của pháp luật hiện hành thì viên chức của Trung tâm sau khi hoàn thành lớp đào tạo nghiệp vụ luật sư và chương trình bồi dưỡng nguồn bổ nhiệm Trợ giúp viên pháp lý có thể được bổ nhiệm ngay làm Trợ giúp viên pháp lý, không cần thời gian tập sự hành nghề luật sư và thi hết tập sự hành nghề như so với luật sư. Do vậy, về mặt lý thuyết, tiêu chuẩn đối với Trợ giúp viên

<sup>2</sup> Báo cáo khảo sát công tác TGPL tại Hàn Quốc, Mỹ, Ailen.

pháp lý chưa ngang bằng với luật sư. Mặt khác, đội ngũ Trợ giúp viên pháp lý còn bị chi phối bởi các công việc hành chính khác của Trung tâm, do đó chưa thực sự chuyên tâm vào thực hiện vụ việc nhất là các vụ việc tham gia tố tụng nên chưa có nhiều kinh nghiệm trong hoạt động này.

Ngoài ra, chức danh Trợ giúp viên pháp lý chưa được quy định trong Bộ luật Tố tụng hình sự với tư cách là người tham gia tố tụng, mà chỉ tham gia với tư cách là người đại diện do đó Trợ giúp viên pháp lý đôi khi còn gặp khó khăn trong quá trình tác nghiệp với các cơ quan tiến hành tố tụng. Một số cơ quan tiến hành tố tụng ở một số địa phương không công nhận Trợ giúp viên pháp lý là người tham gia tố tụng. Mặt khác, người dân vẫn chưa quen với chức danh này, nhiều trường hợp chưa thực sự tin tưởng sử dụng dịch vụ của Trợ giúp viên pháp lý mà ưu tiên sử dụng dịch vụ của luật sư.

#### ***Thứ tư, nguồn nhân lực trong Trung tâm chưa hợp lý***

Tính đến tháng 6/2013, trong tổng số 1.244 người làm việc tại Trung tâm có 483 Trợ giúp viên pháp lý, 537 chuyên viên pháp lý, 69 kế toán và 155 cán bộ khác. Đội ngũ hỗ trợ Trợ giúp viên pháp lý trong Trung tâm quá lớn, chiếm 61,2%. Một số địa phương việc bố trí cán bộ không có bằng Cử nhân Luật tham gia làm việc tại Trung tâm gây khó khăn trong việc tạo nguồn bổ nhiệm chức danh Trợ giúp viên pháp lý.

#### ***Thứ năm, kinh phí bảo đảm cho công tác TGPL còn hạn chế, không thường xuyên và phân bổ các khoản chi chưa hợp lý***

Hiện nay, chưa có văn bản nào quy định cụ thể hàng năm ngân sách nhà nước dành một nguồn kinh phí cấp cho hoạt động TGPL nhằm bảo đảm tính chủ động và phát triển bền vững trong công tác TGPL. Do vậy, việc đầu tư kinh phí cho TGPL trong thực tế còn rất thấp. Trong năm 2012, tổng kinh phí cấp cho TGPL trong toàn quốc là 110.078.792.091 đồng (chiếm 0,0033% GDP). Trong khi đó, ở một số nước trên thế giới tổng kinh phí cấp cho hoạt động này là tương đối lớn, như: Vương quốc Anh là 1.345.821.888 EUR (chiếm 0,13% GDP); Hà Lan là 333.276.620 EUR (chiếm 0,05% GDP); Ailen là 92.592.201 EUR (chiếm 0,04% GDP); Phần Lan là 63.200.000 EUR (chiếm 0,0328 % GDP).

Ngân sách Trung ương hỗ trợ cho hoạt động TGPL hàng năm rất khiêm tốn, tổng kinh phí năm 2012 và 2013 là 50.887.655.412 đồng (năm 2012 kinh phí thực hiện Quyết định 52/2010/QĐ-TTg ngày 18/8/2010 của Thủ tướng Chính phủ 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 (Quyết định 52/2010/QĐ-TTg) và nguồn ủy thác qua Quỹ TGPL Việt Nam là: 15.458.752.612 đồng; năm 2013 kinh phí thực hiện Quyết định 52/2010/QĐ-TTg, Quyết định 59/2012/QĐ-TTg ngày 24/12/2012 của Thủ

tướng Chính phủ về chính sách TGPL cho người nghèo và đồng bào dân tộc thiểu số tại các xã nghèo giai đoạn 2011 – 2013 (Quyết định số 59/2012/QĐ-TTg và nguồn ủy thác qua Quỹ là: 35.428.902.500 đồng), trong đó kinh phí dành chi cho các vụ việc là 581.165.100 đồng (chiếm 1,14% trong tổng ngân sách Trung ương cấp cho hoạt động TGPL).

Kinh phí địa phương cấp cho hoạt động TGPL năm 2012 là 93.952.618.179 đồng, trong đó, chủ yếu là chi lương (57.240.427.019 đồng, chiếm 60,9%); chi cho các hoạt động nghiệp vụ là 30.396.687.366 đồng (chiếm 32,3%) như chi in ấn tờ rơi, tờ gấp, Câu lạc bộ TGPL, TGPL lưu động, đào tạo, bồi dưỡng và chi để thực hiện vụ việc TGPL là 3.125.164.000 đồng (chiếm 3,25%); chi khác là 6.315.503.794 đồng (chiếm 6,7%). Như vậy, cả ngân sách Trung ương và ngân sách địa phương, tỷ lệ giành cho vụ việc TGPL rất nhỏ.

Mặt khác, mức kinh phí cho Trung tâm ở một số nơi vẫn khoán theo chỉ tiêu biên chế mặc dù Trung tâm là đơn vị sự nghiệp công lập hoàn toàn không có thu, thực hiện nhiều nhiệm vụ TGPL đặc thù. Kinh phí do Ủy ban nhân dân cấp còn phụ thuộc vào mối quan hệ và nguồn ngân sách hiện có tại địa phương do đó, có địa phương được cấp kinh phí nhiều như: Hà Nội, Cần Thơ, Lào Cai, Quảng Bình, Cà Mau..., có địa phương được cấp kinh phí ít như: Kon Tum, Tiền Giang, Hà Nam, Lạng Sơn, Ninh Thuận... Mặt khác, hiện nay vẫn còn 04 tỉnh, thành phố chưa tự cân đối được ngân sách địa phương nhưng không được thụ hưởng chính sách TGPL trong các Chương trình giảm nghèo<sup>3</sup>, do đó tại các địa phương này, kinh phí chi cho hoạt động TGPL rất hạn chế, chưa đảm bảo để triển khai các hoạt động TGPL. Cùng với việc đầu tư chưa tương xứng, kinh phí được cấp cho hoạt động TGPL còn thấp và cơ cấu nguồn chi chưa hợp lý, do đó, kết quả đạt được trong thời gian qua là chưa cao.

Bên cạnh đó, nội dung chi của ngân sách Trung ương hỗ trợ và việc triển khai Quyết định số 52/2010/QĐ-TTg và Quyết định số 59/2013/QĐ-TTg còn một số bất cập như:

- Kinh phí thực hiện theo Quyết định số 52/2010/QĐ-TTg và Quyết định số 59/2012/QĐ-TTg chưa có nội dung chi cho thực hiện vụ việc mà chỉ chi cho hoạt động hỗ trợ cho công tác TGPL như: truyền thông, phát hành Báo Pháp luật Việt Nam, in ấn, Câu lạc bộ TGPL, TGPL lưu động, đào tạo, bồi dưỡng. Một số hoạt động đã thể hiện không hiệu quả trong thực tiễn triển khai, ví dụ: sinh hoạt Câu lạc bộ TGPL.

- Cơ chế phối hợp giữa các cơ quan tư pháp, tài chính ở địa phương trong quá trình triển khai thực hiện hai Quyết định này chưa nhịp nhàng, dẫn đến hiệu quả sử dụng ngân sách chưa cao. Việc kiểm tra, giám sát các hoạt động của 02

<sup>3</sup> Hưng Yên, Hà Nam, Nam Định, Thái Bình.

Quyết định này, chủ yếu đánh giá dựa trên báo cáo của địa phương và các Đoàn kiểm tra với tính chất hậu kiểm, chứ chưa kiểm soát được trong quá trình thực hiện.

- Một khó khăn nữa trong khi triển khai Quyết định 59/2012/QĐ-TTg là khâu lập dự toán, thanh quyết toán và kiểm tra hiện nay do nhiều đầu mối quản lý, nhiều đơn vị chịu trách nhiệm không phù hợp với chính sách tinh gọn nâng cao trách nhiệm của cơ quan thực hiện. Một số tỉnh, thành phố tự cân đối được ngân sách (Quảng Ninh, Khánh Hòa, Đồng Nai, Quảng Ngãi) nhưng ngân sách địa phương chưa bố trí kinh phí cho Trung tâm để triển khai thực hiện chính sách TGPL theo Quyết định số 59/2012/QĐ-TTg.

Ngoài ra, kinh phí theo Quyết định số 59/2012/QĐ-TTg chưa kịp thời nên rất khó khăn, bị động trong việc tổ chức thực hiện các hoạt động hỗ trợ nhất là trong điều kiện đối tượng, địa bàn được hưởng các chính sách TGPL chủ yếu ở miền núi, vùng sâu, vùng xa. Ví dụ: việc cấp kinh phí theo Quyết định 59/2012/QĐ-TTg, năm 2013 đến tháng 9/2013 mới có kinh phí thực hiện, còn kinh phí năm 2014 thì cho đến thời điểm này (tháng 8/2014) vẫn chưa được duyệt.

***Thứ sáu, công tác xã hội hóa hoạt động TGPL còn chậm***, việc huy động các nguồn lực xã hội tham gia còn ít, chưa hiệu quả. Đến tháng 6/2013, có 277 tổ chức hành nghề luật sư, 40 trung tâm tư vấn pháp luật đăng ký tham gia TGPL. 21/63 địa phương chưa có tổ chức nào đăng ký tham gia TGPL như: Nghệ An, Bạc Liêu, Bình Dương, Cần Thơ, Đà Nẵng, Gia Lai, Hải Dương... chiếm 1/3 tổng số tỉnh trên cả nước. Số lượng cộng tác viên TGPL trong toàn quốc là 8.980 người, trong đó chỉ có 1.055 luật sư trên tổng số gần 8.243 luật sư<sup>4</sup> trong toàn quốc. Hơn nữa số lượng luật sư cộng tác viên TGPL tham gia thực hiện TGPL của Nhà nước không nhiều, chưa thường xuyên, chưa tích cực, nhiều luật sư mới hành nghề, chưa có nhiều kinh nghiệm và năng lực tham gia tổ tụng còn hạn chế.

Mức chi cho đội ngũ cộng tác viên của Trung tâm còn thấp, chưa có cơ chế khuyến khích, thu hút các tổ chức, cá nhân tham gia TGPL. Ngoài ra, hiện nay chưa có cơ chế phối hợp, quản lý hoạt động nghĩa vụ TGPL của luật sư theo Luật Luật sư. Mặc dù thực hiện TGPL là yêu cầu bắt buộc đối với luật sư hành nghề, song hiện nay chưa có cơ chế kiểm soát hoạt động này, cũng chưa có chế tài nếu luật sư không thực hiện TGPL, do vậy hàng năm chưa huy động được tất cả đội ngũ luật sư cung cấp dịch vụ TGPL.

---

<sup>4</sup> Số liệu thống kê từ ngày 01/10/2012 đến ngày 30/9/2013 (kèm theo Báo cáo số 456/BC-CP ngày 30/10/2013)

### ***Thứ bảy, điều phối nguồn lực và quản lý nhà nước về công tác TGPL còn hạn chế***

Công tác quản lý nhà nước còn thiếu sự kết nối giữa Trung ương và địa phương trong việc nắm bắt tình hình tổ chức và hoạt động TGPL của Trung tâm và Chi nhánh. Cơ quan quản lý ở địa phương là cơ quan thành lập, quản lý về tổ chức, hoạt động, người thực hiện TGPL của Trung tâm, do đó cơ quan này bảo đảm biên chế, cơ sở vật chất, kinh phí hoạt động, trang thiết bị, phương tiện làm việc của Trung tâm. Do đó, nhiều vấn đề phát sinh trong thực tiễn ở các địa phương nhưng cơ quan quản lý ở Trung ương không nắm bắt được (như có sự biến động về đội ngũ người thực hiện TGPL; chất lượng vụ việc TGPL...) để đề ra biện pháp khắc phục kịp thời.

Hơn nữa, cơ quan quản lý nhà nước Trung ương không quản lý được hiệu quả của các hoạt động mà Nhà nước chi tiền, chủ yếu dựa vào báo cáo của địa phương do vậy cần thiết phải có sự quản lý sát sao nắm được hiệu quả của các hoạt động sử dụng ngân sách nhà nước. Ngân sách cấp cho địa phương không dựa vào nhu cầu và hiệu quả số lượng vụ việc thực hiện. Mặt khác, các Trung tâm được thành lập theo địa giới hành chính cấp tỉnh, các Trợ giúp viên pháp lý chỉ được thực hiện vụ việc trong phạm vi tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, chưa có sự điều phối, hỗ trợ về nguồn lực ở các địa phương trong trường hợp địa phương có nhu cầu TGPL cao hoặc có vụ việc phức tạp, điển hình cần hỗ trợ kịp thời như đã nêu trên. Do đó, khi nguồn nhân lực của địa phương tại một thời điểm nào đó chưa đáp ứng được nhu cầu về TGPL hiện nay cũng chưa có cơ chế điều phối nguồn nhân lực từ địa phương đến địa phương có nhu cầu và cần sự hỗ trợ, đáp ứng yêu cầu hoạt động TGPL.

### ***Thứ tám, quản lý chất lượng vụ việc TGPL còn nhiều bất cập***

Chưa có cơ chế hữu hiệu để quản lý và đánh giá chất lượng vụ việc TGPL một cách khách quan, chính xác. Cơ quan quản lý về TGPL chưa nắm sát sao vụ việc, người thực hiện vụ việc. Việc đánh giá chất lượng vụ việc TGPL hiện nay do Cục TGPL, Sở Tư pháp, Trung tâm, nhưng trên thực tế chủ yếu là Trung tâm thực hiện. Như vậy, cơ quan cấp kinh phí không phải là cơ quan đánh giá chất lượng vụ việc, do đó không có sự gắn kết giữa việc chi kinh phí và chất lượng vụ việc được thực hiện. Việc đánh giá chất lượng vụ việc không do những người có chuyên môn kinh nghiệm nghề nghiệp thực tiễn dày dặn thực hiện do đó việc đánh giá chưa khách quan, hiệu quả. Người thực hiện đánh giá chất lượng vụ việc TGPL chưa có kinh nghiệm thực tiễn để đánh giá chất lượng vụ việc, chưa quản lý được chất lượng vụ việc một cách thực chất.

Trong thực tế, chất lượng một số vụ việc tham gia tố tụng chưa đảm bảo, chưa có nhiều vụ việc hình sự có Trợ giúp viên pháp lý tham gia từ giai đoạn

điều tra; việc tham gia của Trợ giúp viên pháp lý trong tố tụng dân sự và nhất là trong tố tụng hành chính còn khá hạn chế. Hầu hết các vụ tư vấn còn đơn giản, ít vụ mang tính chất phức tạp, chất lượng đôi khi còn chưa đảm bảo, nội dung trả lời một số vụ không phù hợp, thậm chí có trường hợp còn hướng dẫn sai ảnh hưởng đến uy tín TGPL. Hơn nữa, tính khách quan vụ việc đối với một số vụ án tố tụng hành chính, khiếu nại liên quan đến Ủy ban nhân dân địa phương là bên bị kiện chưa được bảo đảm.

***Các hạn chế, bất cập trong tổ chức và hoạt động TGPL xuất phát từ những nguyên nhân chủ yếu sau:***

***Thứ nhất,*** quy định pháp luật về công tác TGPL vẫn còn chưa thống nhất, đồng bộ; trong một số trường hợp chưa toàn diện, kịp thời, bám sát thực tiễn dẫn đến một số quy định chưa khả thi, việc triển khai thực hiện công tác TGPL còn chậm. Việc quy định hình thức TGPL quá rộng, chưa định hướng rõ trọng tâm nhiệm vụ là TGPL theo vụ việc, dẫn đến triển khai trên thực tế còn dàn trải, phân tán nguồn lực. Mặt khác, một số mục tiêu, chỉ tiêu, giải pháp đề ra trong Chiến lược, Quy hoạch mạng lưới Trung tâm và Chi nhánh của Trung tâm giai đoạn 2008 – 2010, định hướng đến năm 2015 quá cao so với nguồn lực và năng lực thực tế, chưa phù hợp với các vùng, miền.

Hơn nữa, các quy định của pháp luật liên quan TGPL cũng chưa đồng bộ, thống nhất như: Quy định pháp luật tố tụng về TGPL chưa đầy đủ, sự phối hợp giữa các cơ quan tiến hành tố tụng với Trung tâm ở các địa phương chưa thật chặt chẽ; nghĩa vụ thực hiện TGPL của luật sư được quy định trong Luật Luật sư còn hoạt động TGPL của tổ chức thực hiện TGPL và tổ chức tham gia TGPL được thực hiện theo quy định của Luật TGPL; chưa có sự kết nối giữa hoạt động TGPL theo nghĩa vụ và hoạt động TGPL tự nguyện của Luật sư, hoạt động tư vấn pháp luật theo Nghị định số 77/2008/NĐ-CP và hoạt động TGPL của Trợ giúp viên pháp lý.

***Thứ hai,*** tổ chức bộ máy TGPL hiện đang áp dụng chung mô hình trong toàn quốc mà chưa tính đến đặc thù từng vùng, miền nên một số nơi tổ chức bộ máy công kênh không tương thích với hiệu quả công việc, chưa có định hướng trọng tâm của công tác TGPL; một số Trung tâm chưa chú trọng đến việc thực hiện vụ việc TGPL, nhất là các vụ việc tham gia tố tụng mà chỉ tập trung vào công tác truyền thông, số lượng đợt TGPL lưu động và số lượng sinh hoạt Câu lạc bộ TGPL. Mặt khác, áp dụng việc quản lý nhà nước về TGPL theo mô hình quản lý theo ngành kết hợp với quản lý theo địa giới hành chính trong hoạt động TGPL còn nhiều điểm hạn chế và chưa mang lại hiệu quả cao. Bởi lẽ, các Trung tâm còn phụ thuộc vào chính quyền địa phương về mặt tổ chức, biên chế, kinh phí hoạt động cho nên khó độc lập khi tham gia tố tụng với một bên là Nhà nước hoặc chính quyền địa phương. Đặc biệt với mô hình như hiện nay, không có cơ



chế thực hiện sự điều tiết về nguồn nhân lực giữa các Trung tâm, giữa các tổ chức hành nghề luật sư và luật sư trong toàn quốc trong trường hợp cần thiết. Ví dụ, trong các vụ án phức tạp hoặc các vụ án phải xét xử ở nhiều cấp mà Trợ giúp viên pháp lý hoặc luật sư ở cấp sơ thẩm không đủ khả năng và điều kiện tham gia ở cấp xét xử cao hơn.

*Thứ ba*, nhận thức về vị trí, vai trò, ý nghĩa của TGPL nói chung của các Bộ, ngành, các cấp và một số cán bộ cấp ủy, chính quyền Trung ương, địa phương chưa đầy đủ nên chưa quan tâm, chỉ đạo, theo dõi sát sao để tổ chức thi hành các quy định về TGPL.

*Thứ tư*, ngân sách cấp cho hoạt động TGPL quá thấp, mới chỉ trang trải cho các hoạt động phụ trợ như truyền thông, sinh hoạt Câu lạc bộ, tổ chức TGPL lưu động. Kinh phí Trung ương cấp cho hoạt động TGPL còn hạn chế, chưa có nguồn ngân sách riêng cho TGPL. Nguồn kinh phí được cấp từ nguồn theo Quyết định số 52/2010/QĐ-TTg và Quyết định số 59/2012/QĐ-TTg còn mang tính chất riêng của từng chính sách.

*Thứ năm*, năng lực, trình độ và kỹ năng, kinh nghiệm của đội ngũ người thực hiện TGPL chưa cao. Một số Trợ giúp viên pháp lý chưa đủ kinh nghiệm, năng lực và sự tự tin tham gia tố tụng hoặc còn bị chi phối nhiều bởi các công việc hành chính của Trung tâm. Chức danh Trợ giúp viên pháp lý còn mới, chưa phù hợp với thông lệ quốc tế về người thực hiện TGPL có chức danh luật sư, dẫn tới nhiều bất cập trong hành nghề của Trợ giúp viên pháp lý. Mặt khác, tính chất hoạt động TGPL là miễn phí, do đó, ở một số nơi vẫn còn tình trạng chưa đề cao vai trò, trách nhiệm trong việc thực hiện hoạt động này và người được TGPL chưa được coi là khách hàng như đối với hoạt động hành nghề luật sư. Mặt khác, chế độ, chính sách đối với Trợ giúp viên pháp lý chưa được bảo đảm, ảnh hưởng đến tâm lý, nhiệt huyết của Trợ giúp viên pháp lý dẫn đến hiệu quả công việc chưa cao, chưa tạo được động lực khuyến khích Trợ giúp viên pháp lý thực hiện các vụ việc phức tạp như tham gia tố tụng. Với cơ chế hiện hành, số lượng vụ việc hàng năm do Trợ giúp viên pháp lý thực hiện cao hay thấp không ảnh hưởng nhiều đến chế độ lương, thưởng hay thăng tiến của họ.

*Thứ sáu*, việc huy động, khuyến khích các tổ chức tham gia thực hiện TGPL mới là chủ trương chưa có biện pháp thu hút, khuyến khích các tổ chức xã hội, đoàn thể tham gia TGPL, chưa có cơ chế hỗ trợ cho các tổ chức luật sư đăng ký tham gia TGPL từ phía Nhà nước (Ví dụ: Chính sách giảm thuế, miễn giảm tiền thuê đất, chế độ bồi dưỡng vụ việc luật sư của các tổ chức đăng ký tham gia thực hiện TGPL v.v). Một số địa phương, mối quan hệ phối hợp của Sở Tư pháp, Trung tâm và các Đoàn Luật sư chưa được chặt chẽ. Hoạt động TGPL theo nghĩa vụ của Luật Luật sư chưa được đẩy mạnh và chưa có chế tài bảo đảm thực hiện.

*Thứ bảy*, chưa có cơ chế điều phối nguồn nhân lực từ địa phương đến địa phương có nhu cầu và cần sự hỗ trợ, đáp ứng yêu cầu hoạt động TGPL, nhất là các luật sư giỏi hoặc các vụ việc phức tạp...; chưa có cơ chế điều phối nguồn kinh phí nhằm kiểm soát chất lượng dịch vụ TGPL được cung cấp gắn việc đánh giá hiệu quả, chất lượng TGPL với việc chi trả kinh phí thực hiện TGPL.

Từ những bối cảnh hiện nay có sự thay đổi về thể chế (Hiến pháp, một số luật liên quan), từ yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân và yêu cầu mới của Đại hội đồng Liên hợp quốc trong quyền tiếp cận TGPL, hoạt động TGPL của Việt Nam cũng phải thay đổi cho phù hợp đáp ứng với yêu cầu đặt ra. Do đó việc xây dựng Đề án đổi mới công tác TGPL là cần thiết cả về mặt lý luận và thực tiễn.

## **Phần II. NỘI DUNG ĐỀ ÁN**

### **I. QUAN ĐIỂM CHỈ ĐẠO, MỤC TIÊU**

#### **1. Quan điểm chỉ đạo**

a) Nội dung của Đề án đổi mới phải bảo đảm phù hợp với tiến trình cải cách tư pháp, cải cách hành chính, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế về TGPL, bảo đảm sự thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật về TGPL, tạo điều kiện để hoạt động TGPL ngày càng chuyên nghiệp, phát triển bền vững, đáp ứng nhu cầu TGPL của các đối tượng thuộc diện được TGPL. Đổi mới công tác TGPL phải xuất phát từ yêu cầu thực tiễn, khoa học, toàn diện, khách quan; kế thừa những kết quả tích cực đã đạt được, khắc phục những hạn chế, bất cập.

b) Đổi mới công tác TGPL phù hợp với định hướng phát triển 03 trụ cột chính của Nhà nước và xã hội Việt Nam thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa như đã được khẳng định trong Hiến pháp là kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân và phát huy dân chủ, bảo vệ quyền con người, quyền cơ bản của công dân đặc biệt là quyền bào chữa của người bị bắt, bị tạm giữ, tạm giam, khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử; bảo đảm nguyên tắc tranh tụng trong xét xử.

c) Đổi mới công tác TGPL phải phù hợp với đặc điểm theo vùng, miền và có bước đi, lộ trình phù hợp, trong việc chuyển đổi mô hình bảo đảm tương thích với thực tiễn phát triển kinh tế - xã hội, nhu cầu TGPL và khả năng xã hội hóa việc cung cấp dịch vụ TGPL không đồng đều của từng địa phương.

d) Đẩy mạnh xã hội hóa công tác TGPL, có cơ chế thiết thực, phù hợp nhằm thu hút các nguồn lực xã hội, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính

trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội - nghề nghiệp tham gia thực hiện TGPL, nhất là đội ngũ luật sư.

đ) Nhà nước giữ vai trò quản lý, thu hút và điều phối nguồn lực (con người và tài chính) cho các vùng miền, địa phương trong toàn quốc. Hàng năm, ngân sách nhà nước bảo đảm cho tổ chức và hoạt động TGPL ưu tiên hỗ trợ cho các vụ việc tố tụng hình sự; tố tụng dân sự trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình, tố tụng hành chính.

## **2. Mục tiêu**

### ***a) Mục tiêu tổng quát***

Bảo đảm hoạt động TGPL chất lượng, hiệu quả, tập trung thực hiện nhiệm vụ chính là cung cấp các vụ việc tham gia tố tụng, đặc biệt là vụ việc tố tụng hình sự, tố tụng dân sự trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình, tố tụng hành chính để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người thuộc diện được TGPL đáp ứng ngày càng cao nhu cầu TGPL; thu hút các nguồn lực xã hội thực hiện TGPL; nâng cao chất lượng, hiệu quả cung cấp dịch vụ TGPL bảo đảm cho người được TGPL được hưởng dịch vụ TGPL có chất lượng; Nhà nước thực hiện chức năng quản lý, điều phối nguồn nhân lực và tài chính cho các tổ chức, cá nhân thực hiện TGPL; tăng cường kiểm tra, giám sát, kiểm soát chất lượng hoạt động TGPL của tổ chức, cá nhân.

### ***b) Mục tiêu cụ thể***

#### ***- Giai đoạn từ năm 2015 – 2017 (chưa sửa Luật TGPL)***

+ *Về hoạt động*: Chuyển hướng hoạt động TGPL vào trọng tâm là thực hiện vụ việc tham gia tố tụng, nhất là những vụ việc tố tụng hình sự, tố tụng dân sự trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình, tố tụng hành chính đảm bảo nâng dần tỉ lệ vụ việc xét xử tại Tòa án có Trợ giúp viên pháp lý, luật sư thực hiện TGPL tham gia.

+ *Về tổ chức TGPL nhà nước*: Mô hình các tổ chức thực hiện TGPL nhà nước được sắp xếp, đổi mới theo hướng đảm bảo hiệu quả, phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội, nhu cầu TGPL, nguồn nhân lực cung cấp dịch vụ TGPL của từng địa phương.

+ *Về xã hội hóa*: Tăng số lượng luật sư và tổ chức hành nghề luật sư đăng ký tham gia thực hiện TGPL của Nhà nước theo hợp đồng đặt hàng của Nhà nước để thực hiện dịch vụ công; huy động nhiều nguồn lực xã hội, các tổ chức, cá nhân tham gia vào công tác TGPL.

+ *Về nâng cao chất lượng TGPL*: Nâng cao trình độ, kỹ năng hành nghề của đội ngũ người thực hiện TGPL đảm bảo tính chuyên nghiệp và chất lượng cung cấp dịch vụ hướng tới người thuộc diện TGPL cũng được hưởng chất

lượng dịch vụ pháp lý ngang bằng, bình đẳng với các đối tượng khác trong xã hội.

+ *Về tăng cường công tác quản lý nhà nước về TGPL và kiểm soát chất lượng vụ việc TGPL:* Nhà nước quản lý tổ chức và hoạt động TGPL sát sao, đánh giá chất lượng vụ việc TGPL bảo đảm tính khách quan, chính xác. Nhà nước thực hiện vai trò hỗ trợ, điều phối vụ việc tố tụng hình sự; tố tụng dân sự trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình, tố tụng hành chính trong toàn quốc, giám sát chất lượng TGPL; cấp chứng nhận bảo đảm chất lượng cung cấp dịch vụ TGPL cho các tổ chức tham gia TGPL; ngân sách địa phương bảo đảm duy trì tổ chức và các hoạt động TGPL khác; ứng dụng mạnh mẽ công nghệ thông tin trong việc quản lý tổ chức, hoạt động TGPL.

#### **- Giai đoạn từ năm 2018 – 2020**

+ *Về hoạt động:* Thực hiện tố tụng hình sự, tố tụng dân sự trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình, tố tụng hành chính và dần dần mở rộng tố tụng dân sự khác.

+ *Về người thực hiện TGPL:* Người thực hiện TGPL chủ yếu là đội ngũ luật sư, duy trì đội ngũ Trợ giúp viên pháp lý đối với những nơi vẫn còn Trung tâm.

+ *Về tổ chức TGPL nhà nước:* Có mô hình phù hợp đối với từng tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trên toàn quốc (mô hình quản lý hoặc mô hình quản lý kết hợp với thực hiện TGPL) bảo đảm phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội, nhu cầu TGPL và nguồn lực tham gia TGPL bảo đảm đáp ứng nhu cầu TGPL ngày càng cao của người dân.

+ *Về xã hội hóa hoạt động TGPL:* Thực hiện xã hội hóa hoạt động TGPL một cách mạnh mẽ đối với những địa phương có đội ngũ luật sư đông về số lượng, có khả năng tham gia thực hiện TGPL.

#### **+ Về mô hình quản lý TGPL:**

*Phương án 1:* Hệ thống TGPL được tổ chức thành hệ thống ngành dọc đối với các địa phương thực hiện chức năng quản lý TGPL và các địa phương duy trì Trung tâm cung cấp dịch vụ TGPL từ Trung ương đến địa phương theo đơn vị hành chính.

*Phương án 2:* Hệ thống TGPL được tổ chức thành hệ thống ngành dọc đối với các địa phương thực hiện chức năng quản lý TGPL đối với các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chuyển đổi sang mô hình quản lý trực thuộc Cục TGPL. Đối với các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương vẫn duy trì Trung tâm thì các Trung tâm này vẫn do UBND tỉnh bố trí kinh phí và biên chế, Bộ Tư

pháp (Cục TGPL) chỉ điều phối kinh phí chi cho tổ tụng hình sự, tổ tụng dân sự trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình, tổ tụng hành chính.

Chuyển đổi dần chức năng thực hiện TGPL của Trung tâm sang chức năng quản lý theo lộ trình quy hoạch được Bộ trưởng Bộ Tư pháp phê duyệt; Nhà nước dần không giữ vai trò nòng cốt trong việc thực hiện TGPL mà tập trung thực hiện vai trò hỗ trợ, điều phối kinh phí và nguồn nhân lực TGPL trong toàn quốc; tăng cường công tác kiểm tra, giám sát tổ chức, hoạt động TGPL nhất là việc đánh giá, kiểm soát chất lượng vụ việc TGPL.

### ***- Định hướng phát triển đến năm 2030***

Trên cơ sở kết quả thực hiện giai đoạn 2015 - 2020, nghiên cứu mở rộng lĩnh vực thực hiện TGPL, mở rộng thêm diện người được TGPL; tiến tới Nhà nước chuyển sang hoạt động quản lý, điều phối là chủ yếu; người thực hiện TGPL chủ yếu là luật sư nhằm đáp ứng đầy đủ nhu cầu TGPL của nhân dân với chất lượng cao, từng bước đạt tiêu chuẩn tương xứng với tiêu chuẩn dịch vụ pháp lý của luật sư trong khu vực. Cơ bản hiện đại hóa mô hình tổ chức và phương thức hoạt động của các tổ chức thực hiện TGPL theo hướng xã hội hóa và chuyên nghiệp. Nhà nước thực hiện quản lý, điều phối nguồn nhân lực và tài chính trong toàn quốc bảo đảm hoạt động TGPL của Nhà nước hiệu quả, bền vững.

## **II. NHIỆM VỤ, GIẢI PHÁP**

### **1. Giai đoạn từ năm 2015 – 2017**

#### ***1.1. Nhiệm vụ***

##### ***a) Về hoạt động TGPL:***

- Tập trung thực hiện vụ việc tham gia tố tụng, đặc biệt là các vụ việc tố tụng hình sự, tố tụng dân sự trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình, tố tụng hành chính.

- Thực hiện TGPL lưu động khi có vụ việc TGPL, giúp người dân tiếp cận với dịch vụ TGPL tại cơ sở; thông qua các vụ việc, giải thích, tuyên truyền về pháp luật TGPL, quyền và nghĩa vụ của người được TGPL, về hệ thống các tổ chức thực hiện TGPL sẵn có phục vụ các đối tượng TGPL.

***b) Về tổ chức TGPL nhà nước:*** Duy trì tổ chức thực hiện TGPL của Nhà nước trên cơ sở sắp xếp tổ chức các Trung tâm theo hướng đảm bảo hiệu quả, phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội, nhu cầu TGPL, nguồn nhân lực cung cấp dịch vụ TGPL của từng địa phương và huy động các tổ chức xã hội thực hiện TGPL.

- Sở Tư pháp xây dựng Đề án sắp xếp vị trí, việc làm của các công chức, viên chức trong Trung tâm trên cơ sở xác định vị trí việc làm cho các chức danh

trong Trung tâm bảo đảm phù hợp với chức năng, nhiệm vụ trọng tâm của công tác TGPL trong giai đoạn, chuẩn hóa số lượng người làm việc theo quy định pháp luật viên chức phù hợp với nhu cầu TGPL ở địa phương và khả năng xã hội hóa theo nguyên tắc:

+ Đối với Trung tâm ở các thành phố trực thuộc Trung ương có thể huy động được đông đảo nguồn lực xã hội tham gia thực hiện TGPL thì thực hiện theo hướng tinh gọn bộ máy của Trung tâm bảo đảm đáp ứng nhu cầu TGPL, đồng thời nâng cao năng lực, kỹ năng quản lý, đánh giá chất lượng vụ việc để làm tiền đề chuyển sang thực hiện chức năng quản lý TGPL ở giai đoạn sau.

+ Đối với Trung tâm ở các tỉnh miền núi có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn, nguồn lực xã hội chưa thể bảo đảm đáp ứng nhu cầu TGPL của người dân thì củng cố, kiện toàn hợp lý tổ chức, bộ máy của Trung tâm.

+ Đối với Trung tâm ở các tỉnh, thành phố còn lại căn cứ vào điều kiện thực tế của từng địa phương, nhu cầu TGPL, số lượng luật sư trên địa bàn, số lượng Trợ giúp viên pháp lý để sắp xếp lại tổ chức, biên chế của Trung tâm, đảm bảo không tăng biên chế có lộ trình chuyển dần sang thực hiện chức năng quản lý TGPL ở giai đoạn sau.

- Đối với Chi nhánh, Câu lạc bộ TGPL:

+ Đối với các Chi nhánh: không thành lập mới các Chi nhánh. Chi nhánh thành lập không đúng quy định, không căn cứ vào nhu cầu TGPL, không có Trợ giúp viên pháp lý hoặc hoạt động không hiệu quả thì chấm dứt hoạt động.

+ Đối với các Câu lạc bộ TGPL: không thành lập mới các Câu lạc bộ TGPL. Đối với các Câu lạc bộ đang tồn tại thì có phương án giải thể hoặc lồng ghép với các Câu lạc bộ khác ở địa phương.

*c) Về xã hội hóa hoạt động TGPL*

- Nâng cao số lượng và chất lượng vụ việc TGPL của các tổ chức tham gia TGPL.

- Nhà nước chi trả tiền bồi dưỡng theo vụ việc đối với tất cả luật sư thực hiện TGPL trừ luật sư thực hiện TGPL theo nghĩa vụ được quy định trong Luật Luật sư và tăng mức bồi dưỡng vụ việc theo ngày làm việc lên mức tương đương với mức bồi dưỡng cho báo cáo viên pháp luật là chuyên viên cấp tỉnh hoặc khoán chi theo vụ việc với mức tối thiểu bằng 3 tháng lương tối thiểu và mức tối đa là 10 tháng lương tối thiểu (tùy tính chất, nội dung vụ việc).

- Nhà nước cấp chứng nhận đối với các tổ chức đăng ký tham gia thực hiện TGPL đủ điều kiện hưởng ưu đãi chính sách xã hội hóa và Nhà nước điều phối kinh phí cho các tổ chức này thực hiện TGPL theo cơ chế đặt hàng thực hiện dịch vụ công.

*d) Về đội ngũ Trợ giúp viên pháp lý*

- Rà soát, phân loại đội ngũ Trợ giúp viên pháp lý hiện có, trên cơ sở điều kiện thực tế của từng địa phương, nhu cầu TGPL để xác định số lượng Trợ giúp viên cần thiết có kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng với các hình thức phù hợp nhằm nâng cao trình độ chuyên môn và khả năng tranh tụng, bảo đảm trình độ của đội ngũ Trợ giúp viên pháp lý tương đương luật sư được Nhà nước cấp chứng chỉ hành nghề luật sư.

- Có lộ trình phát triển đội ngũ chuyên viên hiện có thành Trợ giúp viên pháp lý ở các tỉnh có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn, nơi khó huy động đội ngũ luật sư hành nghề tự do tham gia TGPL.

*đ) Về mô hình quản lý TGPL và hỗ trợ, điều phối:* Bộ Tư pháp (Cục TGPL) thực hiện hỗ trợ, điều phối đối với vụ việc .

Kiểm toàn tổ chức bộ máy, tăng cường năng lực công chức của cơ quan quản lý nhà nước và quản lý chuyên ngành về TGPL ở Trung ương, đủ năng lực để điều phối nguồn lực (kinh phí và người thực hiện TGPL) cho công tác TGPL trong toàn quốc; kiểm soát, đánh giá, chứng nhận chất lượng TGPL đối với các tổ chức, cá nhân thực hiện TGPL trong toàn quốc; xây dựng Quỹ TGPL Việt Nam là một tổ chức tài chính chuyên huy động các nguồn kinh phí trong xã hội ngoài ngân sách nhà nước hỗ trợ cho hoạt động TGPL.

- *Đối tượng được hỗ trợ, điều phối:* Bộ Tư pháp (Cục TGPL) tiến hành hỗ trợ, điều phối bằng nguồn ngân sách Trung ương cho các tổ chức tham gia TGPL và Trung tâm ở các tỉnh, thành phố chưa tự cân đối được ngân sách đối với vụ việc tố tụng hình sự, tố tụng dân sự trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình. Riêng vụ việc tố tụng hành chính hỗ trợ cho các tổ chức tham gia TGPL thực hiện.

Đối với các tỉnh, thành phố chưa tự cân đối được ngân sách có các huyện nghèo, xã nghèo thì ngoài việc được hỗ trợ, điều phối đối với vụ việc tố tụng hình sự, tố tụng dân sự trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình, tố tụng hành chính còn được hỗ trợ đối với các hoạt động đặc thù trong năm 2015 - 2016 như sau: (1) Hỗ trợ chi cho vụ việc tư vấn pháp luật phức tạp tại nơi cư trú của đối tượng tại xã nghèo, thôn bản khó khăn; (2) Hỗ trợ đặt Bàn tin, Hộp tin TGPL; (3) Hỗ trợ chi cho hoạt động đào tạo nghề luật sư.

Ngân sách địa phương có trách nhiệm bảo đảm kinh phí, cơ sở vật chất, trang thiết bị làm việc cho Trung tâm và các hoạt động TGPL khác của Trung tâm theo quy định của pháp luật về TGPL.

- *Cơ chế hỗ trợ, điều phối:* Bộ Tư pháp (Cục TGPL) thực hiện việc hỗ trợ, điều phối thông qua việc ký kết hợp đồng với các đơn vị nhận hỗ trợ.

- *Phương thức hỗ trợ, điều phối*: Hỗ trợ, điều phối theo phương thức ký hợp đồng và tạm ứng kinh phí bảo đảm các Trung tâm và tổ chức thực hiện TGPL chủ động có nguồn kinh phí để thực hiện vụ việc.

*e) Nâng cao hiệu quả quản lý chất lượng vụ việc TGPL*

Qua hệ thống cơ sở dữ liệu và sử dụng công nghệ thông tin, cơ quan quản lý nhà nước quản lý vụ việc sát sao (thời gian thụ lý vụ việc, người được TGPL, người thực hiện TGPL, lĩnh vực TGPL, thời gian thực hiện, tình trạng, kết quả vụ việc). Chứng nhận các tổ chức, cá nhân bảo đảm chất lượng thực hiện TGPL.

*g) Về kinh phí*

- *Ở Trung ương*: Bảo đảm nguồn ngân sách hàng năm ở Trung ương và tích hợp kinh phí của Quyết định số 52/2010/QĐ-TTg và Quyết định số 59/2012/QĐ-TTg để thực hiện việc hỗ trợ, điều phối các vụ việc tố tụng hình sự, tố tụng dân sự trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình, tố tụng hành chính.

- *Ở địa phương*: Bảo đảm nguồn ngân sách thực hiện hoạt động TGPL như hiện nay.

*h) Thí điểm về mô hình TGPL đối với thành phố Hồ Chí Minh*

Bộ Tư pháp (Cục TGPL) phối hợp với Sở Tư pháp thành phố Hồ Chí Minh xây dựng Đề án đổi mới tổ chức và hoạt động TGPL ở thành phố Hồ Chí Minh theo hướng tổ chức theo ngành dọc thực hiện chức năng quản lý về công tác TGPL tại địa phương dưới hình thức được Cục TGPL giao nhiệm vụ hoặc ủy quyền thực hiện: (1) Kiểm tra thụ lý vụ việc TGPL đúng đối tượng; (2) Lựa chọn, cử luật sư thực hiện vụ việc TGPL; (3) Thẩm định chất lượng vụ việc TGPL; (4) Trên cơ sở đánh giá chất lượng vụ việc, đề xuất kinh phí vụ việc, điều phối chi trả kịp thời vụ việc; (5) Ký hợp đồng không xác định thời hạn với luật sư thực hiện vụ việc và thực hiện cơ chế luật sư trực tại tòa theo hình thức luân phiên nhằm phát hiện nhu cầu vụ việc tố tụng, đồng thời có quy định bảo đảm luôn có 01 luật sư trực tại Tòa án để thực hiện TGPL; (6) Điều phối đội ngũ luật sư thực hiện vụ việc ở các địa phương lân cận mà tại địa phương đó chưa đáp ứng được nhu cầu trong trường hợp cần thiết theo yêu cầu của Cục TGPL; (7) Thực hiện chi trả kinh phí cho các vụ án bắt buộc có người bào chữa.

## **1.2. Giải pháp**

1.2.1. Triển khai các công việc cần thiết chuẩn bị xây dựng Luật TGPL sửa đổi.

+ Cơ quan thực hiện: Bộ Tư pháp (Cục TGPL).

+ Cơ quan phối hợp: Văn phòng Quốc hội; Văn phòng Chính phủ; Bộ Nội vụ; Bộ Tài chính; Bộ Kế hoạch và Đầu tư; Tòa án nhân dân tối cao; Viện kiểm



sát nhân dân tối cao; Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội; các Bộ, ngành liên quan.

+ Thời gian thực hiện: 2015 - 2017.

1.2.2. Xây dựng Nghị định về khuyến khích luật sư, tổ chức hành nghề luật sư và Trung tâm tư vấn pháp luật thực hiện TGPL của Nhà nước theo chính sách xã hội hóa.

+ Cơ quan thực hiện: Bộ Tư pháp.

+ Cơ quan phối hợp: Văn phòng Chính phủ, Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

+ Thời gian thực hiện: Năm 2015 - 2016.

1.2.3. Ban hành Quyết định của Thủ tướng Chính phủ bãi bỏ Quyết định số 52/2010/QĐ-TTg, Quyết định số 59/2012/QĐ-TTg và tích hợp kinh phí của 02 Quyết định này vào nguồn ngân sách chung ở Trung ương để điều phối, hỗ trợ cho hoạt động TGPL theo các nội dung như đã trình bày ở trên cho từng loại địa phương.

+ Cơ quan chủ trì: Bộ Tư pháp.

+ Cơ quan phối hợp: Văn phòng Chính phủ, Bộ Tài chính, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, Ủy ban Dân tộc, Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

+ Thời gian thực hiện: Năm 2015.

1.2.4. Sửa đổi Thông tư liên tịch số 209/2012/TTLT-BTC-BTP ngày 30/11/2012 của Bộ Tài chính, Bộ Tư pháp hướng dẫn việc lập, quản lý, sử dụng, quyết toán kinh phí bảo đảm hoạt động của cơ quan, tổ chức TGPL nhà nước theo hướng tăng mức bồi dưỡng và đơn giản hóa thủ tục hành chính.

+ Cơ quan thực hiện: Bộ Tư pháp, Bộ Tài chính.

+ Thời gian thực hiện: Năm 2015.

1.2.5. Xây dựng Thông tư của Bộ Tài chính hướng dẫn cơ chế điều phối kinh phí thực hiện TGPL.

+ Cơ quan thực hiện: Bộ Tài chính, Bộ Tư pháp.

+ Thời gian thực hiện: Năm 2015.

1.2.6. Sửa đổi Quyết định số 08/2008/QĐ-BTP ngày 08/12/2008 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động của Quỹ TGPL Việt Nam.

+ Cơ quan thực hiện: Bộ Tư pháp.

+ Thời gian thực hiện: Năm 2015.

1.2.7. Xây dựng các tiêu Đề án: (1) Đề án xây dựng cơ sở dữ liệu quản lý công tác TGPL; (2) Đề án đổi mới về tổ chức và hoạt động của Cục TGPL thành cơ quan quản lý, điều phối TGPL Trung ương đảm bảo năng lực quản lý, điều phối.

+ Cơ quan thực hiện: Bộ Tư pháp.

+ Thời gian thực hiện: Năm 2015.

1.2.8. Ban hành Quy chế phối hợp việc điều phối luật sư thực hiện nghĩa vụ TGPL theo quy định của Luật Luật sư

+ Cơ quan thực hiện: Bộ Tư pháp, Liên đoàn luật sư Việt Nam.

+ Thời gian thực hiện: Năm 2015.

1.2.9. Xây dựng Đề án xác định vị trí, việc làm của các công chức, viên chức trong Trung tâm, cơ cấu lại vị trí việc làm phù hợp với chức năng, nhiệm vụ trọng tâm thực hiện TGPL trong lĩnh vực tố tụng hình sự, tố tụng dân sự trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình và trên cơ sở huy động đội ngũ luật sư tham gia TGPL.

+ Cơ quan thực hiện: Sở Tư pháp, Sở Nội vụ, Trung tâm TGPL tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

+ Thời gian thực hiện: Năm 2015.

1.2.10. Xây dựng Đề án sắp xếp, chuyển đổi vị trí việc làm đối với số lượng công chức, viên chức dôi dư do Sở Tư pháp đề xuất giữa các đơn vị sự nghiệp và hành chính của Sở Tư pháp, bảo đảm quyền và lợi ích của công chức, viên chức được chuyển đổi.

+ Cơ quan thực hiện: Sở Tư pháp, Sở Nội vụ các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

+ Thời gian thực hiện: Năm 2015.

1.2.11. Không thành lập mới Chi nhánh, Câu lạc bộ TGPL, rà soát, đánh giá hiệu quả hoạt động của Chi nhánh, Câu lạc bộ TGPL. Chấm dứt hoạt động đối với Chi nhánh thành lập không đúng quy định, không căn cứ vào nhu cầu TGPL, không có Trợ giúp viên pháp lý, hoạt động không hiệu quả. Tiến hành giải thể các Câu lạc bộ TGPL hoạt động không hiệu quả; Câu lạc bộ TGPL đang hoạt động hiệu quả thì thực hiện lồng ghép với các Câu lạc bộ pháp luật khác ở địa phương.

+ Cơ quan thực hiện: Cục TGPL - Bộ Tư pháp (Trung ương), Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; Ủy ban nhân dân cấp xã; Sở Tư pháp, Trung tâm TGPL tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (địa phương).

+ Thời gian thực hiện: Năm 2015.

1.2.12. Đào tạo, bồi dưỡng nhằm nâng cao năng lực, chất lượng đội ngũ Trợ giúp viên pháp lý và đội ngũ chuyên viên hiện có thành Trợ giúp viên pháp lý.

+ Cơ quan thực hiện: Bộ Tư pháp; Sở Tư pháp các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; Học viện Tư pháp.

+ Thời gian thực hiện: Năm 2015 - 2017.

1.2.13. Ban hành chỉ tiêu vụ việc tham gia tố tụng cho Trợ giúp viên pháp lý và tiêu chí thi đua xếp hạng cho các Trung tâm và Trợ giúp viên pháp lý; ban hành các yêu cầu tiên quyết để thực hiện TGPL lưu động.

+ Cơ quan thực hiện: Bộ Tư pháp.

+ Thời gian thực hiện: Năm 2016.

1.2.14 Tổng kết việc thực hiện thí điểm mô hình TGPL

+ Cơ quan thực hiện: Bộ Tư pháp, Ủy ban nhân dân thành phố trực thuộc Trung ương nơi thực hiện thí điểm.

+ Thời gian thực hiện: Năm 2017.

## **2. Giai đoạn từ năm 2018 – 2020:**

**2.1. Nhiệm vụ:** Trên cơ sở kết quả thí điểm, đề xuất định hướng Luật TGPL sửa đổi như sau:

a) *Về hoạt động TGPL:* Thực hiện vụ việc TGPL trong tố tụng hình sự; tố tụng dân sự trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình, tố tụng hành chính và dần dần mở rộng tố tụng dân sự khác.

b) *Về tổ chức TGPL nhà nước:* Thành lập theo hệ thống ngành dọc.

- Ở Trung ương: Cục TGPL tiếp tục được kiện toàn để đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ trong việc điều phối kinh phí, nguồn nhân lực và thực hiện quản lý nhà nước.

- Ở địa phương: Tùy tình hình điều kiện kinh tế - xã hội của địa phương thì Bộ trưởng Bộ Tư pháp quyết định đối với từng địa phương cụ thể về việc đề mô hình tổ chức TGPL trên cơ sở ý kiến đề xuất của Chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương:

+ Đối với các thành phố trực thuộc Trung ương thực hiện mô hình quản lý TGPL; Bộ Tư pháp sẽ tiến hành thành lập cơ quan TGPL thuộc Cục TGPL tại các thành phố trực thuộc Trung ương, chỉ thực hiện chức năng quản lý, giám sát các hoạt động TGPL trên địa bàn không trực tiếp thực hiện TGPL có chức năng, nhiệm vụ: (1) Kiểm tra thụ lý vụ việc TGPL đúng đối tượng; (2) Lựa chọn, cử

luật sư thực hiện vụ việc TGPL; (3) Thẩm định chất lượng vụ việc TGPL; (4) Trên cơ sở đánh giá chất lượng vụ việc, đề xuất kinh phí vụ việc, điều phối chi trả kịp thời vụ việc; (5) Ký hợp đồng không xác định thời hạn với luật sư thực hiện vụ việc và thực hiện cơ chế luật sư trực tại tòa theo hình thức luân phiên nhằm phát hiện nhu cầu vụ việc tố tụng, đồng thời có quy định bảo đảm luôn có 01 luật sư trực tại Tòa án để thực hiện TGPL; (6) Điều phối đội ngũ luật sư thực hiện vụ việc ở các địa phương lân cận mà tại địa phương đó chưa đáp ứng được nhu cầu trong trường hợp cần thiết theo yêu cầu của Cục TGPL; (7) Thực hiện chi trả kinh phí cho các vụ án bắt buộc có người bào chữa.

+ Đối với các tỉnh miền núi, có điều kiện kinh tế xã hội khó khăn, đội ngũ luật sư hành nghề trên địa bàn còn hạn chế thì vẫn duy trì Trung tâm, Nhà nước vẫn giữ vai trò nòng cốt trong hoạt động TGPL và người thực hiện TGPL chủ yếu là Trợ giúp viên pháp lý.

+ Đối với các địa phương còn lại thì Trung tâm duy trì chức năng thực hiện TGPL với chức năng quản lý TGPL hoặc có lộ trình chuyển sang mô hình quản lý TGPL.

*c) Về người thực hiện TGPL:* Luật sư ký hợp đồng vụ việc hoặc luật sư ký hợp đồng dài hạn với nhà nước để thực hiện TGPL và Trợ giúp viên pháp lý ở những địa phương còn Trung tâm, Trợ giúp viên pháp lý có thể lựa chọn để chuyển đổi sang làm luật sư ký hợp đồng dài hạn với Nhà nước.

Đội ngũ luật sư thực hiện TGPL được trả mức thù lao vụ việc theo biểu phí do Nhà nước quy định bảo đảm ở mức 1/3 mức trung bình của giá thị trường.

*d) Về đối tượng được TGPL:* Mở rộng đối tượng là hộ cận nghèo, hộ thoát nghèo được TGPL, những trường hợp bắt buộc phải có người bào chữa.

*đ) Về mô hình quản lý TGPL:*

Phương án 1: Hệ thống TGPL được tổ chức thành hệ thống ngành dọc đối với các địa phương thực hiện chức năng quản lý và các địa phương duy trì Trung tâm trực tiếp cung cấp dịch vụ TGPL từ Trung ương đến địa phương theo đơn vị hành chính. Các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chuyển đổi sang mô hình quản lý và các tỉnh vẫn duy trì tổ chức thực hiện TGPL của Nhà nước trực thuộc Cục TGPL.

Mô hình này gồm cơ quan TGPL trực thuộc Cục TGPL thực hiện nhiệm vụ quản lý về TGPL và Trung tâm trực tiếp cung cấp dịch vụ TGPL.

Phương án 2: Hệ thống TGPL được tổ chức thành hệ thống ngành dọc về thực hiện chức năng quản lý về TGPL. Đối với các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chuyển đổi sang mô hình quản lý TGPL thì trực thuộc Cục TGPL.

Đối với các tỉnh vẫn duy trì Trung tâm thì các Trung tâm này thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Bộ Tư pháp (Cục TGPL) chỉ điều phối kinh phí chi cho tổ tụng hình sự; tổ tụng dân sự trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình và tổ tụng hành chính.

Mô hình này cơ quan TGPL trực thuộc Cục TGPL thực hiện nhiệm vụ quản lý TGPL và Trung tâm thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện trực tiếp nhiệm vụ TGPL.

Chuyển đổi dần chức năng thực hiện TGPL của Trung tâm sang chức năng quản lý về TGPL theo lộ trình quy hoạch được Bộ trưởng Bộ Tư pháp phê duyệt; Nhà nước dần không giữ vai trò nòng cốt trong việc thực hiện TGPL mà tập trung thực hiện vai trò hỗ trợ, điều phối kinh phí và nguồn nhân lực TGPL trong toàn quốc; tăng cường công tác kiểm tra, giám sát tổ chức, hoạt động TGPL nhất là việc đánh giá, kiểm soát chất lượng vụ việc TGPL.

e) *Về kinh phí*: Hằng năm, Nhà nước có nguồn kinh phí cho hoạt động TGPL ở Trung ương để thực hiện toàn bộ hoạt động TGPL trong toàn quốc. Nhà nước tập trung quản lý, điều phối nguồn nhân lực và tài chính trong toàn quốc, bảo đảm cho hoạt động TGPL của Nhà nước có hiệu quả, bền vững.

## **2.2. Giải pháp**

- Xây dựng các văn bản hướng dẫn Luật TGPL sửa đổi đảm bảo việc triển khai, thi hành có hiệu quả (các năm tiếp theo).

- Sơ kết, tổng kết việc thi hành Luật TGPL sửa đổi.

## **3. Định hướng phát triển đến năm 2030**

Hiện đại hóa mô hình tổ chức và phương thức hoạt động của các tổ chức thực hiện TGPL theo hướng xã hội hóa và chuyên nghiệp. Nhà nước tập trung quản lý, điều phối nguồn nhân lực và tài chính trong toàn quốc bảo đảm hoạt động TGPL của Nhà nước hiệu quả, bền vững. Nhà nước ký hợp đồng với các tổ chức cung cấp dịch vụ TGPL và cá nhân, giám sát, kiểm soát chất lượng hoạt động TGPL của tổ chức, cá nhân.

## **4. Dự báo một số tác động của Đề án**

Việc đổi mới công tác TGPL đem lại lợi ích cho Nhà nước, xã hội và trực tiếp là đối tượng được thụ hưởng dịch vụ TGPL đồng thời đưa ra các giải pháp tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc hiện hành trong công tác TGPL.

- *Tác động chung*: Đổi mới công tác TGPL sẽ tác động tích cực đến việc tổ chức thi hành Hiến pháp, đặc biệt là việc thi hành những quy định mới về quyền con người, quyền cơ bản của công dân trong lĩnh vực pháp luật, tư pháp thông qua các mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp nhằm sử dụng hiệu quả, đúng

mục đích nguồn lực của Nhà nước và huy động tối đa nguồn lực xã hội để đáp ứng đầy đủ hơn nhu cầu TGPL cho người nghèo, người có công với cách mạng, đối tượng yếu thế, nhất là ở vùng sâu, vùng xa, vùng đặc biệt khó khăn, vùng có nhiều đồng bào dân tộc thiểu số, qua đó nâng cao vị thế, vai trò của pháp luật trong quản lý đất nước, quản lý xã hội và bảo vệ quyền công dân, góp phần xây dựng nền tư pháp công bằng, dân chủ.

- *Tác động về kinh tế - xã hội*: Là một bộ phận của công tác giảm nghèo bền vững, đổi mới công tác TGPL sẽ góp phần đáp ứng yêu cầu 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.

- *Tác động đến tổ chức, hoạt động của tổ chức bộ máy nhà nước, các cơ quan tư pháp*: Góp phần giúp Tòa án thực hiện đúng nguyên tắc tranh tụng trong xét xử, đưa ra các phán quyết đúng người, đúng tội, đúng pháp luật giảm thiểu các lượng án oan sai trong các phiên tòa hình sự; góp phần hướng dẫn giải quyết dứt điểm nhiều vụ việc phức tạp, khiếu kiện vượt cấp, kéo dài trong thời gian dài do nhiều nguyên nhân khác nhau dẫn đến giảm lòng tin của người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số và đối tượng chính sách đối với pháp luật của Nhà nước; giữ vững trật tự, an toàn xã hội, ổn định tình hình chính trị, góp phần tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa, phù hợp với mục tiêu cải cách tư pháp. Ngoài ra, khi triển khai thực hiện Đề án đổi mới công tác TGPL sẽ giảm bớt đội ngũ công chức, viên chức so với hiện nay, do đó đã góp phần thực hiện chủ trương của Đảng và Nhà nước về tinh giản biên chế gắn liền với nâng cao chất lượng hoạt động của bộ máy.

Việc đẩy mạnh xã hội hóa hoạt động TGPL góp phần thực hiện cải cách hành chính trong lĩnh vực cung cấp dịch vụ công, nâng cao hiệu quả hoạt động của các tổ chức sự nghiệp công trong lĩnh vực TGPL, phát huy tính chủ động, nâng cao ý thức thực hiện trách nhiệm xã hội của các tổ chức xã hội, nhất là của đội ngũ luật sư và các tổ chức hành nghề luật sư trong việc TGPL cho người nghèo và các đối tượng chính sách.

- *Tác động đến đối tượng được TGPL*: Đổi mới công tác TGPL nhằm nâng cao nhận thức của đối tượng được TGPL về quyền và nghĩa vụ của mình, quyền được sử dụng dịch vụ TGPL sẵn có của nhà nước 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, việc đổi mới công tác TGPL sẽ giúp cho các đối tượng được TGPL được hưởng dịch vụ TGPL có chất lượng cao, hạn chế việc bỏ sót đối tượng được TGPL khi họ có yêu cầu và bảo đảm công lý, công bằng cho đối tượng được TGPL.

## **Phần III. TỔ CHỨC THỰC HIỆN**

### **I. NHIỆM VỤ CỦA CÁC BỘ, NGÀNH, ĐỊA PHƯƠNG**

#### **1. Nhiệm vụ của Bộ Tư pháp**

- Chủ trì, phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, các Bộ, ngành, tổ chức có liên quan triển khai thực hiện Đề án; hướng dẫn, kiểm tra, giám sát, tổng hợp tình hình thực hiện Đề án.

- Tổ chức, chỉ đạo thực hiện các nội dung của Đề án; định kỳ hàng năm, 05 năm sơ kết, tổng kết đánh giá và báo cáo Thủ tướng Chính phủ về tình hình thực hiện Đề án.

**2. Nhiệm vụ của Bộ Kế hoạch và Đầu tư:** Chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp, Bộ Tài chính và các Bộ, ngành liên quan cân đối, bố trí kinh phí hàng năm theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước để triển khai thực hiện Đề án, huy động các nguồn tài trợ trong và ngoài nước cho công tác TGPL.

**3. Nhiệm vụ của Bộ Tài chính:** Chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Nội vụ xây dựng cơ chế, chính sách để thu hút các nguồn lực tham gia TGPL, bố trí ngân sách tập trung ở Trung ương để thực hiện hỗ trợ, điều phối kinh phí cho vụ việc TGPL từ năm 2015; bảo đảm nguồn kinh phí thực hiện Đề án.

**4. Nhiệm vụ của Bộ Nội vụ:** Chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp và các cơ quan có thẩm quyền xây dựng cơ chế sử dụng viên chức của Trung tâm trong trường hợp sắp xếp, chuyển đổi vị trí việc làm trong cơ quan tư pháp; chính sách tuyển dụng cán bộ; phối hợp với Bộ Tư pháp trong thực hiện đào tạo, bồi dưỡng người thực hiện TGPL thuộc phạm vi của Đề án.

**5. Nhiệm vụ của Bộ Thông tin và Truyền thông:** Chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp và các cơ quan thông tin, báo chí tăng cường công tác thông tin, truyền thông về TGPL, mở các chuyên trang, chuyên mục về TGPL trên các phương tiện thông tin đại chúng.

**6. Nhiệm vụ của các Bộ, ban, ngành có liên quan (Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Thanh tra Chính phủ, Ủy ban dân tộc...)** phối hợp với Bộ Tư pháp trong việc triển khai thực hiện Đề án.

**7. Đề nghị Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Liên đoàn luật sư Việt Nam:** Chỉ đạo các cơ quan, đơn vị chức năng thuộc ngành, tổ chức thuộc lĩnh vực quản lý của mình phối hợp với Bộ Tư pháp trong công tác TGPL, nâng cao chất lượng tham gia tố tụng của đội ngũ người thực hiện TGPL.

**8. Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương:** Xây dựng Kế hoạch triển khai thực hiện Đề án, chỉ đạo các cơ quan chuyên môn trực thuộc Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương bảo đảm kinh phí đầu tư cơ sở vật chất, tăng mức kinh phí bảo đảm cho công tác TGPL; kinh phí chi cho hoạt động nghiệp vụ TGPL, thực hiện việc đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ chuyên môn cho đội ngũ Trợ giúp viên pháp lý và chuyên viên của Trung tâm; định kỳ hàng năm, 05 năm sơ kết, tổng kết đánh giá và báo cáo kết quả thực hiện Đề án về Bộ Tư pháp (Cục TGPL).

**9.** Đề nghị các tổ chức xã hội, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp (Hội Người khuyết tật, Hội Bảo trợ trẻ em, Hội Cựu chiến binh, Hội Phụ nữ, Hội Nông dân...) phối hợp với Bộ Tư pháp (Cục TGPL) trong việc triển khai, thực hiện Đề án.

## **II. KINH PHÍ THỰC HIỆN ĐỀ ÁN**

### **1. Giai đoạn từ 2015 - 2017**

Hàng năm, Bộ Tư pháp (Cục TGPL) thực hiện việc hỗ trợ, điều phối vụ việc tố tụng hình sự, tố tụng dân sự trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình, tố tụng hành chính trong toàn quốc; kinh phí cho vụ việc tư vấn phức tạp, đặt Bảng tin và chi cho đào tạo luật sư (đối với các địa phương được hưởng chính sách theo Quyết định số 52/2010/QĐ-TTg và Quyết định số 59/2012/QĐ-TTg) do ngân sách Trung ương bảo đảm trong 02 năm 2015 - 2016.

### **2. Giai đoạn 2018 - 2020 và đến năm 2030**

Bộ Tư pháp (Cục TGPL) thực hiện việc hỗ trợ điều phối đối với tất cả các vụ việc TGPL cho cả tổ chức TGPL nhà nước và xã hội và kinh phí được lập dự toán hàng năm căn cứ vào nhu cầu TGPL của đối tượng. Khi Luật TGPL sửa đổi có hiệu lực có quy định về ngân sách cho hoạt động TGPL thì thực hiện theo Luật TGPL.

## **BỘ TƯ PHÁP**



Số: /TTr-BTP

Hà Nội, ngày tháng năm 2014

**DỰ THẢO****TỜ TRÌNH****Về Dự thảo Đề án đổi mới công tác trợ giúp pháp lý  
giai đoạn 2015 – 2020, định hướng đến năm 2030**

Kính gửi: Thủ tướng Chính phủ

**I. SỰ CẦN THIẾT XÂY DỰNG ĐỀ ÁN****1. Cơ sở chính trị, pháp lý**

Trợ giúp pháp lý (TGPL) là một loại hình dịch vụ công, cung cấp dịch vụ pháp lý miễn phí cho người được TGPL, giúp họ bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình, nâng cao hiểu biết pháp luật, ý thức tôn trọng và chấp hành pháp luật, góp phần bảo vệ công lý, bảo đảm công bằng pháp luật. Các chính sách của Đảng và Nhà nước đã đưa ra những định hướng khuyến khích thúc đẩy phát triển số lượng và nâng cao chất lượng các dịch vụ công; đẩy mạnh xã hội hóa mạnh mẽ hoạt động hỗ trợ tư pháp, trong đó có hoạt động TGPL. Với ý nghĩa là một chính sách giảm nghèo về pháp luật, TGPL được coi là một bộ phận cấu thành quan trọng trong các chính sách giảm nghèo chung của Đảng và Nhà nước. Để nắm bắt thực trạng công tác TGPL trong thời gian qua, ngày 17/01/2014, Bộ Tư pháp đã tổ chức Hội nghị sơ kết 02 năm triển khai thực hiện Chiến lược phát triển TGPL ở Việt Nam đến năm 2020, định hướng đến năm 2030 (Chiến lược). Trên cơ sở kết quả Hội nghị, Thủ tướng Chính phủ đã nhất trí với nội dung báo cáo về thực trạng triển khai Chiến lược và giao Bộ Tư pháp chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành có liên quan nghiên cứu xây dựng Đề án đổi mới công tác TGPL (Công văn số 2481/VPCP-PL ngày 11/4/2014 của Văn phòng Chính phủ thông báo ý kiến của Thủ tướng Chính phủ về công tác TGPL).

**2. Bối cảnh xây dựng Đề án**

a) Sự thay đổi trong thể chế và bối cảnh kinh tế, xã hội liên quan đến công tác TGPL

Hiện nay, công tác TGPL đang đặt trong bối cảnh có sự thay đổi về thể chế liên quan đến hoạt động TGPL. Ngày 28/11/2013, Quốc hội đã thông qua Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, trong đó đã ghi nhận

quyền tự bào chữa hoặc nhờ người khác bào chữa là một trong những quyền cơ bản của công dân và bảo đảm nguyên tắc tranh tụng trong xét xử. Bên cạnh đó, một số văn bản luật được Quốc hội thông qua như Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Luật sư; Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật; Luật Hòa giải ở cơ sở và Chiến lược phát triển nghề luật sư đến năm 2020, do đó, đòi hỏi cần có sự đổi mới cả về chức năng, nhiệm vụ, mô hình tổ chức và hoạt động của Trung tâm của nhà nước (Trung tâm) bảo đảm công tác TGPL đi vào đúng trọng tâm, đúng bản chất của TGPL.

Mặt khác, về phương diện quốc tế, năm 2012 Đại hội đồng Liên Hiệp quốc đã thừa nhận TGPL là một thành tố cơ bản của hệ thống tư pháp hình sự dựa trên nguyên tắc pháp quyền. Nhà nước cần bảo đảm tất cả những người bị bắt, bị giam giữ, bị tình nghi hoặc vi phạm luật hình sự bị phạt tù có thời hạn hoặc bị kết án tử hình đều có quyền được TGPL ở tất cả các giai đoạn của tư pháp hình sự. Như vậy, quyền được tiếp cận TGPL là quyền rất quan trọng trong tư pháp hình sự thế giới. Trong bối cảnh Việt Nam đang xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa thì quyền tiếp cận TGPL cũng cần được coi là quyền cơ bản của công dân, bảo đảm bất kỳ người dân không phân biệt giàu hay nghèo đều có quyền có luật sư bảo vệ trong phiên tòa hình sự để được hưởng công bằng. Bên cạnh đó, ngày 12/11/2013, Việt Nam đã chính thức là thành viên Hội đồng nhân quyền Liên hợp quốc (nhiệm kỳ 2014 – 2016), đây là Hội đồng có tiếng nói quan trọng nhất trong hệ thống các thể chế của Liên hợp quốc về quyền con người, góp phần thúc đẩy sự tôn trọng và bảo vệ các quyền con người và tự do cơ bản một cách công bằng, bình đẳng và không phân biệt đối xử trên phạm vi toàn cầu. Điều này sẽ vừa là cơ hội vừa là thách thức trong vấn đề bảo vệ nhân quyền ở Việt Nam, trong đó vấn đề bảo đảm quyền bào chữa trong tố tụng hình sự được coi là một trong những vấn đề cơ bản của nhân quyền.

Trước năm 2010, khi nước ta còn là một nước thu nhập thấp, hoạt động TGPL chủ yếu dựa vào nguồn tài trợ nước ngoài từ các dự án ODA, do vậy có thể triển khai đa dạng các hoạt động TGPL. Tuy nhiên, từ năm 2010 đến nay, các nguồn hỗ trợ của đối tác nước ngoài rất hạn chế, kinh phí cho hoạt động TGPL hoàn toàn do kinh phí ngân sách địa phương cấp và không ổn định trong các năm nên việc triển khai các hoạt động còn khó khăn, nhất là cho các hoạt động chuyên môn nghiệp vụ, đặc biệt các vụ việc TGPL. Ngoài ra, pháp luật hiện hành cho phép các trung tâm tư vấn pháp luật của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị, xã hội – nghề nghiệp, tổ chức xã hội – nghề nghiệp, các Trung tâm thực hành nghề luật của các Trường đại học Luật, các cơ sở nghiên cứu chuyên ngành luật cũng được thực hiện các hoạt động TGPL trong phạm vi đăng ký tham gia, chủ yếu là tư vấn pháp luật, giải đáp pháp luật cho công dân. Do đó, trong điều kiện kinh phí hạn chế như hiện nay, để thực hiện có hiệu quả,

bảo đảm chất lượng của hoạt động TGPL Nhà nước cần tập trung nguồn lực vào những vụ việc có tính chất quan trọng, có ảnh hưởng đến các quan hệ xã hội được người thuộc diện TGPL có nhu cầu cao, tránh dàn trải nguồn lực.

### **b) Thực trạng những bất cập về tổ chức và hoạt động TGPL**

Hệ thống TGPL ở Việt Nam hình thành từ năm 1997, đặc biệt sự ra đời của Luật TGPL 2006 đã đánh dấu một bước phát triển quan trọng của công tác TGPL. Trong thời gian qua, công tác TGPL đã đạt được nhiều kết quả đáng khích lệ (đã được phân tích rõ ở Báo cáo số 77/BC-BTP ngày 26/3/2014 của Bộ Tư pháp về 02 năm triển khai thực hiện Chiến lược). Có thể nói, cho đến nay khung pháp luật về TGPL là tương đối đầy đủ điều chỉnh quan hệ TGPL trong giai đoạn đầu phát triển, điều chỉnh khá toàn diện các vấn đề phát sinh về tổ chức và hoạt động TGPL. Đến nay, hệ thống tổ chức TGPL của Nhà nước được thành lập tại tất cả các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và Chi nhánh của các Trung tâm được thành lập tại nhiều huyện trong toàn quốc. Từ khi triển khai thi hành Luật Trợ giúp pháp lý đến tháng 6/2014, hệ thống TGPL của Nhà nước đã đạt được nhiều kết quả đáng khích lệ, thực hiện được 824.344 vụ việc TGPL cho 843.533 người thuộc diện TGPL. Trong 02 năm thực hiện Chiến lược TGPL (6/2011 - 6/2013) trong toàn quốc đã thực hiện được 231.830 vụ việc trong đó: 213.335 vụ việc tư vấn pháp luật (chiếm 92%); 13.395 vụ việc tham gia tố tụng (chiếm 5,7%); 417 vụ việc đại diện ngoài tố tụng (chiếm 0,17%) và 4.683 vụ việc khác.

Như vậy, có thể khẳng định việc triển khai hoạt động TGPL tương đối phù hợp ở giai đoạn đầu. Tuy nhiên, những năm gần đây trước sự thay đổi bối cảnh kinh tế - xã hội của đất nước, sự phát triển của pháp luật nói chung và pháp luật có liên quan đến dịch vụ pháp lý nói riêng, tổ chức và hoạt động TGPL đã bộc lộ nhiều điểm bất cập, cụ thể:

**Thứ nhất**, nhìn chung hoạt động TGPL chưa đảm bảo đúng trọng tâm về cung cấp dịch vụ TGPL theo vụ việc, nhất là vụ việc tham gia tố tụng mà còn dàn trải theo nhiều hình thức TGPL khác (như in ấn tờ rơi, tờ gấp, sinh hoạt Câu lạc bộ TGPL, TGPL lưu động). Số lượng vụ việc tham gia tố tụng chỉ chiếm 5,7%; tư vấn pháp luật tại trụ sở Trung tâm và Chi nhánh chiếm 22,9% trong tổng số vụ việc TGPL. Mặt khác, các hoạt động truyền thông về TGPL cũng chưa được thực hiện đúng trọng tâm, trọng điểm, đúng đối tượng dẫn đến mục đích và hiệu quả chưa cao. Bởi vậy, mặc dù hoạt động TGPL đã hình thành 17 năm nhưng vẫn còn nhiều đối tượng được hưởng chính sách TGPL, chưa biết đến hoạt động này và quyền được tiếp cận dịch vụ TGPL miễn phí của Nhà nước. Trên thực tế, các vụ việc tố tụng hình sự chủ yếu là do các cơ quan tiến hành tố tụng chuyển đến, số lượng vụ việc do người dân tự tìm đến và yêu cầu

tổ chức thực hiện TGPL thực hiện còn khiêm tốn, do đó, số lượng vụ việc tham gia tố tụng còn thấp.

**Thứ hai**, hệ thống tổ chức TGPL Nhà nước chưa phù hợp và hoạt động chưa hiệu quả so với yêu cầu thực tiễn; chưa tính đến đặc thù vùng, miền nên một số nơi Trung tâm hoạt động chưa hiệu quả; chưa có sự điều phối, hỗ trợ về nguồn lực ở các địa phương trong trường hợp có nhu cầu TGPL cao hoặc có vụ việc phức tạp, điển hình. Qua kết quả hoạt động của các Trung tâm trên toàn quốc, có thể thấy hiệu quả hoạt động của nhiều Trung tâm chưa cao, chưa đáp ứng yêu cầu của xã hội. Việc thành lập một số Chi nhánh theo chỉ tiêu của Chiến lược và Đề án Quy hoạch chưa căn cứ vào nhu cầu TGPL của người dân và điều kiện cơ sở vật chất chưa được bảo đảm, chưa có Trợ giúp viên pháp lý. Mặt khác, hệ thống tổ chức thực hiện TGPL nhà nước hiện nay đang trực thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, do đó còn phụ thuộc về kinh phí, biên chế, chưa tạo được sự khách quan với chính quyền địa phương trong hoạt động TGPL, đặc biệt, nguồn nhân lực của Trung tâm không ổn định, do đội ngũ Trợ giúp viên pháp lý có nhiều kinh nghiệm trong lĩnh vực TGPL thường bị điều chuyển sang thực hiện các công việc hành chính khác.

**Thứ ba**, Trợ giúp viên pháp lý chưa thực sự chuyên nghiệp trong tham gia tố tụng. Số lượng vụ việc tham gia tố tụng của Trợ giúp viên pháp lý còn thấp, cá biệt vẫn còn một số địa phương Trợ giúp viên pháp lý chưa tham gia tố tụng. Chức danh Trợ giúp viên pháp lý chưa được quy định trong Bộ luật Tố tụng hình sự là người tham gia tố tụng với tư cách là người bào chữa, bảo vệ mà mới được tham gia tố tụng với tư cách người đại diện, do đó Trợ giúp viên pháp lý đôi khi còn gặp khó khăn trong quá trình tác nghiệp với các cơ quan tiến hành tố tụng.

Theo quy định của pháp luật hiện hành thì viên chức của Trung tâm sau khi hoàn thành lớp đào tạo nghiệp vụ luật sư và chương trình bồi dưỡng nguồn bổ nhiệm Trợ giúp viên pháp lý có thể được bổ nhiệm ngay làm Trợ giúp viên pháp lý, không cần thời gian tập sự hành nghề luật sư và thi hết tập sự hành nghề như so với luật sư. Do vậy, về mặt lý thuyết, tiêu chuẩn đối với Trợ giúp viên pháp lý chưa ngang bằng với luật sư. Mặt khác, người dân vẫn chưa quen với chức danh này, nhiều trường hợp chưa thực sự tin tưởng sử dụng dịch vụ của Trợ giúp viên pháp lý mà ưu tiên sử dụng dịch vụ của luật sư.

**Thứ tư**, nguồn nhân lực trong Trung tâm chưa hợp lý. Đội ngũ hỗ trợ Trợ giúp viên pháp lý trong Trung tâm quá lớn, chiếm 61,2%. Một số địa phương việc bố trí cán bộ không có bằng Cử nhân Luật tham gia làm việc tại Trung tâm gây khó khăn trong việc tạo nguồn bổ nhiệm Trợ giúp viên pháp lý.

*Thứ năm*, kinh phí bảo đảm cho công tác TGPL còn hạn chế, không thường xuyên và phân bổ các khoản chi chưa hợp lý dẫn đến kết quả đạt được trong thời gian qua là chưa cao. Hiện nay, chưa có văn bản quy định cụ thể hàng năm ngân sách nhà nước dành một nguồn kinh phí cấp cho hoạt động TGPL nhằm bảo đảm tính chủ động và phát triển bền vững cho công tác này. Do vậy, việc đầu tư kinh phí cho TGPL trong thực tế còn rất thấp (tổng kinh phí năm 2012 cấp cho hoạt động TGPL cả Trung ương và địa phương là 110.078.792.091 đồng (chiếm 0,0033% GDP). Ngân sách Trung ương hỗ trợ cho hoạt động TGPL hàng năm rất khiêm tốn, tổng kinh phí năm 2012 và 2013 là 50.887.655.412 đồng, trong đó kinh phí dành chi cho các vụ việc là 581.165.100 đồng (chỉ chiếm 1,14%). Kinh phí địa phương cấp cho hoạt động TGPL năm 2012 là 93.952.618.179 đồng, trong đó chi để thực hiện vụ việc TGPL là 3.125.164.000 đồng, chiếm 3,25%. Như vậy, cả ngân sách Trung ương và ngân sách địa phương, tỷ lệ kinh phí giành cho vụ việc TGPL rất nhỏ. Mặt khác, kinh phí được cấp còn phụ thuộc vào mối quan hệ và nguồn ngân sách hiện có tại địa phương nên không đồng đều và chưa hợp lý giữa các địa phương.

Bên cạnh đó, nội dung chi của nguồn ngân sách Trung ương hỗ trợ và việc triển khai Quyết định 52/2010/QĐ-TTg ngày 18/8/2010 của Thủ tướng Chính phủ 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 (Quyết định số 52/2010/QĐ - TTg) và Quyết định 59/2012/QĐ-TTg ngày 24/12/2012 của Thủ tướng Chính phủ về chính sách TGPL cho người nghèo và đồng bào dân tộc thiểu số tại các xã nghèo giai đoạn 2011 - 2013 (Quyết định số 59/2013/QĐ-TTg) còn một số bất cập như: Kinh phí thực hiện theo hai Quyết định này chưa có nội dung chi cho thực hiện vụ việc mà chỉ chi cho các hoạt động hỗ trợ cho công tác TGPL như: truyền thông, in ấn, Câu lạc bộ TGPL, TGPL lưu động, đào tạo, bồi dưỡng. Cơ chế phối hợp giữa các cơ quan tư pháp, tài chính ở địa phương trong quá trình triển khai chưa nhịp nhàng; việc kiểm tra, giám sát các hoạt động chỉ mang tính chất hậu kiểm, chưa kiểm soát được trong quá trình thực hiện. Một khó khăn nữa trong khi triển khai Quyết định 59/2012/QĐ-TTg là khâu lập dự toán, thanh quyết toán và kiểm tra hiện nay do nhiều đầu mối quản lý, nhiều đơn vị chịu trách nhiệm không phù hợp với chính sách tinh gọn, nâng cao trách nhiệm của cơ quan thực hiện. Hơn nữa, kinh phí theo Quyết định số 59/2012/QĐ - TTg được phân bổ chưa kịp thời nên rất khó khăn, bị động trong việc tổ chức thực hiện các hoạt động hỗ trợ.

*Thứ sáu*, công tác xã hội hóa hoạt động TGPL còn chậm, việc huy động các nguồn lực xã hội tham gia chưa hiệu quả. Số lượng luật sư cộng tác viên tham gia thực hiện TGPL của Nhà nước không nhiều, chưa thường xuyên, chưa tích cực, nhiều luật sư mới hành nghề, chưa có nhiều kinh nghiệm và năng lực

tham gia tố tụng còn hạn chế. Ngoài ra, hiện nay chưa có cơ chế phối hợp, quản lý và chế tài bảo đảm hoạt động nghĩa vụ TGPL của luật sư theo Luật Luật sư, do vậy hàng năm chưa huy động được tất cả đội ngũ luật sư cung cấp dịch vụ TGPL.

*Thứ bảy*, về điều phối nguồn nhân lực và quản lý về công tác TGPL còn hạn chế. Công tác quản lý TGPL còn thiếu sự kết nối giữa Trung ương và địa phương trong việc nắm bắt tình hình tổ chức, hoạt động TGPL của Trung tâm và Chi nhánh, chưa quản lý được chất lượng và hiệu quả của các hoạt động TGPL. Cơ quan quản lý ở địa phương là cơ quan thành lập, quản lý về tổ chức, hoạt động, bảo đảm biên chế, cơ sở vật chất, kinh phí hoạt động, trang thiết bị, phương tiện làm việc của Trung tâm. Do đó, nhiều vấn đề phát sinh trong thực tiễn ở các địa phương nhưng cơ quan quản lý ở Trung ương không nắm bắt được (như có sự biến động về đội ngũ người thực hiện TGPL; chất lượng vụ việc TGPL...) để đề ra biện pháp khắc phục kịp thời.

Hơn nữa, cơ quan TGPL Trung ương việc quản lý hiệu quả của các hoạt động mà Nhà nước cấp ngân sách chưa đáp ứng được yêu cầu đặt ra, chủ yếu dựa vào báo cáo của địa phương. Trong khi đó, địa phương cấp ngân sách chưa dựa vào hiệu quả hoạt động. Mặt khác, khi nguồn nhân lực của địa phương tại một thời điểm nào đó chưa đáp ứng được hoặc có vụ việc phức tạp, điển hình cần hỗ trợ thì chưa có cơ chế điều phối từ địa phương này sang địa phương khác để thực hiện vụ việc kịp thời, hiệu quả<sup>1</sup>.

*Thứ tám*, quản lý chất lượng vụ việc TGPL còn nhiều bất cập. Hiện nay, chưa có cơ chế hữu hiệu nhằm đánh giá việc cấp kinh phí gắn với chất lượng và hiệu quả vụ việc TGPL một cách khách quan, chính xác. Chất lượng một số vụ việc tham gia tố tụng chưa đảm bảo, hầu hết các vụ việc tư vấn pháp luật còn đơn giản, ít vụ mang tính chất phức tạp. Hơn nữa, tính khách quan đối với một số vụ án tố tụng hành chính, khiếu nại mà chính quyền địa phương là bên bị kiện chưa được bảo đảm. Cơ quan đánh giá chất lượng vụ việc TGPL theo pháp luật hiện hành là Cục TGPL, Sở Tư pháp, Trung tâm, nhưng trên thực tế chủ yếu là Trung tâm thực hiện. Như vậy, cơ quan thực hiện TGPL cũng chính là cơ quan đánh giá chất lượng vụ việc TGPL, do đó không đảm bảo tính khách quan và hiệu quả.

*Các hạn chế, bất cập trong tổ chức và hoạt động TGPL xuất phát từ những nguyên nhân chủ yếu sau:*

*Thứ nhất*, thể chế và chính sách TGPL còn một số bất cập, chưa thống nhất và đồng bộ với các thể chế có liên quan; trong một số trường hợp chưa toàn

---

<sup>1</sup> Trong khi đó, hiện nay theo quy định của pháp luật luật sư thì phạm vi hành nghề của luật sư không phụ thuộc vào địa giới hành chính do đó tạo sự chủ động và linh hoạt trong quá trình hành nghề.

diện, kịp thời, bám sát thực tiễn dẫn đến một số quy định chưa khả thi. Một số mục tiêu, chỉ tiêu, giải pháp đề ra trong Chiến lược, Quy hoạch quá cao so với nguồn lực và năng lực thực tế, chưa phù hợp với các vùng, miền. Hơn nữa, các quy định của pháp luật liên quan TGPL cũng chưa đồng bộ, thống nhất như: Quy định pháp luật tố tụng về TGPL chưa đầy đủ; chưa có sự kết nối của luật sư giữa hoạt động TGPL theo nghĩa vụ và hoạt động TGPL được Nhà nước trả tiền, hoạt động tư vấn pháp luật theo Nghị định số 77/2008/NĐ-CP và hoạt động TGPL của Trợ giúp viên pháp lý. Hơn nữa, việc triển khai các quy định của pháp luật còn nhiều bất cập do các nguyên nhân chủ quan và khách quan, dẫn đến hệ thống TGPL hiện nay chưa thực sự hiệu quả.

*Thứ hai*, tổ chức bộ máy TGPL hiện đang áp dụng chung mô hình trong toàn quốc mà chưa tính đến đặc thù từng vùng, miền nên một số nơi tổ chức bộ máy không tương thích với hiệu quả công việc. Mặt khác, việc áp dụng quản lý TGPL theo mô hình quản lý theo ngành kết hợp với quản lý theo địa giới hành chính trong hoạt động TGPL còn nhiều điểm hạn chế và chưa mang lại hiệu quả cao. Đặc biệt với mô hình như hiện nay, không có cơ chế thực hiện sự điều tiết về nguồn nhân lực giữa các Trung tâm, giữa các tổ chức hành nghề luật sư và luật sư trong toàn quốc trong trường hợp cần thiết.

*Thứ ba*, nhận thức về vị trí, vai trò, ý nghĩa của TGPL nói chung của các bộ, ngành, các cấp và một số cán bộ cấp ủy, chính quyền Trung ương, địa phương còn chưa đầy đủ nên việc quan tâm, chỉ đạo, theo dõi sát sao về công tác TGPL còn hạn chế.

*Thứ tư*, ngân sách cấp cho hoạt động TGPL quá thấp, mới chi trang trải cho các hoạt động phụ trợ như truyền thông, sinh hoạt Câu lạc bộ, tổ chức TGPL lưu động. Kinh phí Trung ương cấp cho hoạt động TGPL còn hạn chế, chưa có nguồn ngân sách riêng cho TGPL.

*Thứ năm*, năng lực, trình độ và kỹ năng, kinh nghiệm của đội ngũ người thực hiện TGPL chưa cao. Một số Trợ giúp viên pháp lý chưa đủ kinh nghiệm, năng lực và sự tự tin tham gia tố tụng hoặc còn bị chi phối nhiều bởi các công việc hành chính của Trung tâm. Chức danh Trợ giúp viên pháp lý còn mới, chưa phù hợp với thông lệ quốc tế dẫn tới nhiều bất cập trong hành nghề của Trợ giúp viên pháp lý. Mặt khác, chế độ, chính sách đối với Trợ giúp viên pháp lý chưa được bảo đảm, ảnh hưởng đến tâm lý, nhiệt huyết của Trợ giúp viên pháp lý dẫn đến hiệu quả công việc chưa cao, chưa tạo được động lực khuyến khích Trợ giúp viên pháp lý thực hiện các vụ việc phức tạp như tham gia tố tụng.

*Thứ sáu*, chưa có biện pháp huy động thu hút, khuyến khích các tổ chức xã hội tham gia TGPL và cơ chế hỗ trợ cho các tổ chức luật sư đăng ký tham gia TGPL từ phía Nhà nước. Một số địa phương, mối quan hệ phối hợp của Sở Tư

pháp, Trung tâm và các Đoàn Luật sư chưa chặt chẽ. Mức bồi dưỡng cho luật sư cộng tác viên tham gia thực hiện TGPL theo vụ việc còn thấp; thủ tục thanh toán bồi dưỡng phức tạp, kéo dài dẫn đến các luật sư không nhiệt tình với thực hiện TGPL. Hoạt động TGPL theo nghĩa vụ của Luật Luật sư chưa được đẩy mạnh và chưa có chế tài bảo đảm thực hiện.

*Thứ bảy*, chưa có cơ chế điều phối nguồn nhân lực từ địa phương này đến địa phương khác có nhu cầu và cần sự hỗ trợ, đáp ứng yêu cầu hoạt động TGPL, nhất là các luật sư giỏi hoặc các vụ việc phức tạp...; chưa có cơ chế điều phối nguồn kinh phí nhằm kiểm soát chất lượng dịch vụ TGPL được cung cấp.

Từ phân tích tình hình bối cảnh hiện nay trong nước, quốc tế và đánh giá thực trạng nêu trên, việc xây dựng Đề án đổi mới công tác TGPL giai đoạn 2015 – 2020, định hướng đến năm 2030 để trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, phê duyệt là rất cần thiết cả về mặt lí luận và thực tiễn.

## II. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG

Để chuẩn bị cho việc nghiên cứu và xây dựng Đề án đổi mới công tác TGPL giai đoạn 2015 – 2020, định hướng đến năm 2030, ngày 17/01/2014, Bộ Tư pháp đã tổ chức Hội nghị sơ kết 02 năm thực hiện Chiến lược phát triển TGPL ở Việt Nam đến năm 2020, định hướng đến năm 2030 theo hình thức trực tuyến ở 63 điểm cầu. Hội nghị đã tập trung phân tích, đánh giá kết quả 02 năm triển khai thực hiện Chiến lược, những hạn chế, bất cập và nguyên nhân; đánh giá tính phù hợp của nội dung, mục tiêu, chỉ tiêu của Chiến lược trong tình hình mới, đánh giá tác động của việc triển khai thực hiện Chiến lược đối với công tác TGPL và sự đóng góp vào việc phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; xác định những nhiệm vụ và giải pháp chủ yếu của công tác TGPL trong thời gian tới, từ đó đề xuất việc đổi mới công tác TGPL.

Ngày 28/5/2014, Bộ Tư pháp đã ban hành Quyết định số 1190/QĐ-BTP thành lập Tổ soạn thảo Đề án, thành viên gồm đại diện của Văn phòng Chính phủ, Bộ Nội vụ, Bộ Tài chính, một số đơn vị thuộc Bộ Tư pháp. Tổ soạn thảo đã họp nhiều lần để thảo luận và góp ý cho Dự thảo Đề án.

Ngày 10/7/2014, Bộ Tư pháp đã tổ chức Hội nghị về Đề án Đổi mới công tác TGPL. Hội nghị có sự tham gia của các đại diện Bộ, ngành, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp có liên quan ở Trung ương, các tổ chức quốc tế, đại sứ quán, chuyên gia nước ngoài, Sở Tư pháp, Trung tâm và đội ngũ Trợ giúp viên pháp lý, Luật sư cộng tác viên các tỉnh, thành phố trên toàn quốc. Ngày .../.../2014, Bộ Tư pháp đã lấy ý kiến bằng văn bản và nhận được ... văn bản góp ý (... Bộ, ngành, ... địa phương). Dự thảo Đề án cũng đã được đăng tải lấy ý kiến công khai trên Cổng thông tin điện tử Bộ Tư pháp. Trên



cơ sở các ý kiến góp ý, Bộ Tư pháp đã nghiên cứu, tiếp thu hoàn thiện Dự thảo Đề án trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, ký ban hành.

Trong quá trình xây dựng Đề án, Bộ Tư pháp nhận thấy một số khó khăn, vướng mắc cần báo cáo Thủ tướng, cụ thể:

*Một là*, một số vướng mắc, bất cập trong công tác TGPL hiện nay xuất phát từ thể chế về TGPL. Do đó, để đảm bảo chất lượng và hiệu quả công tác TGPL thì cần sửa đổi một số nội dung được quy định trong pháp luật TGPL mà quan trọng nhất là Luật TGPL. Tuy nhiên, đề xuất xây dựng Luật TGPL sửa đổi đến nay vẫn chưa được đưa vào Chương trình xây dựng Luật và Pháp lệnh của Quốc hội khóa XIII. Bởi vậy, quá trình nghiên cứu, xây dựng Đề án vẫn phải bảo đảm theo quy định của Luật TGPL hiện hành nên một số vấn đề khó khăn, bất cập chưa được giải quyết triệt để.

*Hai là*, hệ thống TGPL được hình thành và phát triển ở nước ta đã được 17 năm, đến nay đã có một hệ thống các tổ chức thực hiện TGPL trên toàn quốc. Do đó, khi xây dựng Đề án, các phương án đưa ra liên quan đến mô hình và tổ chức bộ máy của các Trung tâm đều phải tính toán và cân nhắc đến tính khả thi, hiệu quả đạt được và những tác động có thể xảy ra đối với toàn hệ thống TGPL hiện hành.

*Ba là*, tư duy về vấn đề đổi mới công tác TGPL của một số cán bộ làm công tác quản lý và người thực hiện TGPL ở một số cơ quan ở Trung ương và địa phương còn chưa thống nhất, vẫn có tâm lý e ngại việc đổi mới công tác TGPL do đó, khi đổi mới hoạt động TGPL cũng sẽ gặp những khó khăn nhất định.

### **III. NỘI DUNG ĐỀ ÁN**

#### **1. Bộ cục Đề án**

Đề án bao gồm 03 phần chính: Phần I - Sự cần thiết xây dựng Đề án (bao gồm cơ sở chính trị, pháp lý; bối cảnh xây dựng Đề án); Phần II - Nội dung Đề án (bao gồm quan điểm chỉ đạo, mục tiêu; nhiệm vụ, giải pháp); Phần III - Tổ chức thực hiện (bao gồm nhiệm vụ của các Bộ, ngành, địa phương; kinh phí thực hiện Đề án). Đề án được chia thành 03 giai đoạn: (1) Giai đoạn từ năm 2015 - 2017 (chưa sửa Luật TGPL); (2) Giai đoạn từ năm 2018 - 2020 (dự kiến sau khi Luật TGPL sửa đổi có hiệu lực); (3) Định hướng phát triển đến năm 2030.

#### **2. Một số nội dung cơ bản Đề án**

##### **a) Giai đoạn từ năm 2015 - 2017**

Giai đoạn này tập trung thực hiện những mục tiêu, nhiệm vụ sau:

**Một là**, tập trung trọng tâm thực hiện vụ việc tố tụng (đặc biệt là các vụ việc tố tụng hình sự, vụ việc tố tụng dân sự trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình, tố tụng hành chính) bảo đảm đáp ứng đầy đủ nhu cầu TGPL của người được TGPL bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các đối tượng thụ hưởng chính sách này.

**Hai là**, duy trì tổ chức thực hiện TGPL của Nhà nước trên cơ sở sắp xếp tổ chức các Trung tâm theo hướng đảm bảo hiệu quả, phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội, nhu cầu TGPL, nguồn nhân lực cung cấp dịch vụ TGPL của từng địa phương và huy động các tổ chức xã hội thực hiện TGPL.

Sở Tư pháp xây dựng Đề án sắp xếp vị trí, việc làm của các công chức, viên chức trong Trung tâm trên cơ sở xác định vị trí việc làm cho các chức danh trong Trung tâm bảo đảm phù hợp với chức năng, nhiệm vụ trọng tâm của công tác TGPL trong giai đoạn, chuẩn hóa số lượng người làm việc theo quy định pháp luật viên chức phù hợp với nhu cầu TGPL ở địa phương và khả năng xã hội hóa của từng địa phương để áp dụng mô hình tương ứng, gồm:

+ Đối với Trung tâm ở các thành phố trực thuộc Trung ương có thể huy động được đông đảo nguồn lực xã hội tham gia thực hiện TGPL thì thực hiện theo hướng tinh gọn bộ máy của Trung tâm, bảo đảm đáp ứng nhu cầu TGPL, đồng thời nâng cao năng lực, kỹ năng quản lý, đánh giá chất lượng vụ việc để làm tiền đề chuyển sang thực hiện chức năng quản lý TGPL ở giai đoạn sau.

+ Đối với Trung tâm ở các tỉnh miền núi có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn, nguồn lực xã hội chưa thể bảo đảm đáp ứng nhu cầu TGPL của người dân thì củng cố, kiện toàn hợp lý tổ chức, bộ máy của Trung tâm.

+ Đối với Trung tâm ở các tỉnh, thành phố còn lại căn cứ vào điều kiện thực tế của từng địa phương, nhu cầu TGPL, số lượng luật sư trên địa bàn, số lượng Trợ giúp viên pháp lý để sắp xếp lại tổ chức, biên chế của Trung tâm, đảm bảo không tăng biên chế, có lộ trình chuyển dần sang thực hiện chức năng quản lý TGPL ở giai đoạn sau.

Đối với các Chi nhánh thành lập không đúng quy định, không căn cứ vào nhu cầu TGPL, không có Trợ giúp viên pháp lý hoặc hoạt động không hiệu quả thì chấm dứt hoạt động và không tiến hành thành lập mới các Chi nhánh. Không thành lập mới Câu lạc bộ TGPL và đối với các Câu lạc bộ TGPL đang tồn tại thì có phương án giải thể hoặc lồng ghép với các Câu lạc bộ khác ở địa phương.

Đồng thời, đẩy mạnh xã hội hóa huy động các nguồn lực xã hội tham gia vào công tác TGPL. Nhà nước chi trả tiền bồi dưỡng theo vụ việc đối với tất cả luật sư thực hiện TGPL, trừ luật sư thực hiện TGPL theo nghĩa vụ được quy định trong Luật Luật sư, đồng thời tăng mức bồi dưỡng vụ việc theo ngày làm

việc. Nhà nước cấp chứng nhận đối với các tổ chức đăng ký tham gia thực hiện TGPL, đủ điều kiện hưởng ưu đãi chính sách xã hội hóa. Nhà nước điều phối kinh phí cho các tổ chức này thực hiện TGPL theo cơ chế đặt hàng thực hiện dịch vụ công.

*Ba là*, ở giai đoạn này cần phải nâng cao trình độ, kỹ năng hành nghề, tính chuyên nghiệp và chất lượng cung cấp dịch vụ hướng tới người thuộc diện TGPL cũng được hưởng chất lượng dịch vụ pháp lý ngang bằng với các đối tượng khác trong xã hội. Bên cạnh việc rà soát, phân loại đội ngũ Trợ giúp viên pháp lý hiện có, trên cơ sở điều kiện thực tế của từng địa phương, căn cứ nhu cầu TGPL để xác định số lượng Trợ giúp viên pháp lý cần thiết. Ngoài ra, cũng cần có lộ trình đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ chuyên viên pháp lý hiện có thành Trợ giúp viên pháp lý ở những tỉnh có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn, nơi khó huy động đội ngũ luật sư hành nghề tự do tham gia TGPL.

*Bốn là*, Nhà nước quản lý tổ chức và hoạt động TGPL sát sao, đánh giá chất lượng vụ việc TGPL bảo đảm tính khách quan, chính xác. Nhà nước thực hiện vai trò hỗ trợ, điều phối vụ việc tố tụng hình sự; tố tụng dân sự trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình; tố tụng hành chính trong toàn quốc và giám sát chất lượng TGPL bảo đảm người được TGPL được hưởng dịch vụ TGPL có chất lượng cao.

*Đối tượng được hỗ trợ, điều phối:* Bộ Tư pháp (Cục TGPL) tiến hành hỗ trợ, điều phối nguồn ngân sách Trung ương cho các tổ chức tham gia TGPL và các Trung tâm ở các tỉnh, thành phố chưa tự cân đối được ngân sách đối với vụ việc tố tụng hình sự, tố tụng dân sự trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình. Riêng vụ việc tố tụng hành chính hỗ trợ cho các tổ chức tham gia TGPL thực hiện.

Đối với các tỉnh, thành phố có các huyện nghèo, xã nghèo thì ngoài việc được hỗ trợ, điều phối đối với vụ việc tố tụng hình sự, tố tụng dân sự trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình, tố tụng hành chính còn được hỗ trợ đối với các hoạt động đặc thù trong năm 2015 - 2016 như sau: (1) Hỗ trợ chi cho vụ việc tư vấn pháp luật phức tạp tại nơi cư trú của đối tượng tại xã nghèo, thôn bản khó khăn; (2) Hỗ trợ đặt Bảng tin, Hộp tin TGPL; (3) Hỗ trợ chi cho hoạt động đào tạo nghề luật sư.

*Bộ Tư pháp (Cục TGPL) thực hiện hỗ trợ, điều phối đối với vụ việc vì những lý do sau:*

+ Cần tập trung nguồn lực thực hiện nhiệm vụ chính của công tác TGPL là thực hiện vụ việc. Khi có nguồn ngân sách, Bộ Tư pháp có thể chủ động hỗ trợ, điều phối kinh phí cho vụ việc TGPL phát sinh trên thực tế tại các địa phương, không phụ thuộc vào ngân sách đã được cấp cho các Trung tâm, yêu cầu các Trung tâm thực hiện vụ việc, không dàn trải sang các hoạt động khác.

Đặc biệt trong giai đoạn hiện nay, khi ngân sách nhà nước còn khó khăn thì việc hỗ trợ, điều phối trước mắt tập trung vào vụ việc tố tụng hình sự và tố tụng dân sự trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình; tố tụng hành chính là phù hợp.

+ Việc hỗ trợ, điều phối kinh phí ở Trung ương cho các địa phương trong toàn quốc sẽ tránh được bất cập hiện nay là nhiều địa phương không có đủ ngân sách để chi cho các vụ việc TGPL (số lượng kinh phí chi cho vụ việc rất nhỏ như trên đã nêu).

+ Thông qua việc hỗ trợ, điều phối cơ quan TGPL quản lý sát sao vụ việc bảo đảm sử dụng có hiệu quả nguồn ngân sách chi cho vụ việc TGPL, kiểm soát chất lượng góp phần nâng cao chất lượng công tác TGPL.

*Năm là*, ứng dụng mạnh mẽ công nghệ thông tin trong việc quản lý tổ chức, hoạt động TGPL đảm bảo ngân sách nhà nước cấp cho hoạt động TGPL được sử dụng hiệu quả. Ngân sách địa phương có trách nhiệm bảo đảm kinh phí, cơ sở vật chất, trang thiết bị làm việc cho Trung tâm và các hoạt động TGPL của Trung tâm theo quy định của pháp luật về TGPL.

*Sáu là*, trong giai đoạn này sẽ thực hiện thí điểm tại thành phố Hồ Chí Minh để tạo tiền đề và cơ sở thực tiễn cho việc xây dựng Luật TGPL sửa đổi. Cụ thể:

Bộ Tư pháp (Cục TGPL) phối hợp với Sở Tư pháp thành phố Hồ Chí Minh xây dựng Đề án đổi mới tổ chức và hoạt động TGPL ở thành phố Hồ Chí Minh theo hướng tổ chức theo ngành dọc thực hiện chức năng quản lý về công tác TGPL tại địa phương dưới hình thức được Cục TGPL giao nhiệm vụ hoặc ủy quyền thực hiện: (1) Kiểm tra thụ lý vụ việc TGPL đúng đối tượng; (2) Lựa chọn, cử luật sư thực hiện vụ việc TGPL; (3) Thẩm định chất lượng vụ việc TGPL; (4) Trên cơ sở đánh giá chất lượng vụ việc, đề xuất kinh phí vụ việc, điều phối chi trả kịp thời vụ việc; (5) Ký hợp đồng không xác định thời hạn với luật sư thực hiện vụ việc và thực hiện cơ chế luật sư trực tại tòa theo hình thức luân phiên nhằm phát hiện nhu cầu vụ việc tố tụng, đồng thời có quy định bảo đảm luôn có 01 luật sư trực tại Tòa án để thực hiện TGPL; (6) Điều phối đội ngũ luật sư thực hiện vụ việc ở các địa phương lân cận mà tại địa phương đó chưa đáp ứng được nhu cầu trong trường hợp cần thiết theo yêu cầu của Cục TGPL; (7) Thực hiện chi trả kinh phí cho các vụ án bắt buộc có người bào chữa.

Lựa chọn thành phố Hồ Chí Minh là nơi thực hiện thí điểm đối với việc chuyển đổi mô hình TGPL sang thực hiện quản lý về TGPL, bởi lẽ, đây là nơi hội tụ khá đầy đủ các điều kiện cho việc xã hội hóa mạnh mẽ hoạt động TGPL như: có điều kiện kinh tế - xã hội phát triển, kết nối giao thông thuận lợi; có số lượng đối tượng thuộc diện được TGPL chiếm 27,7% dân số; số lượng cán bộ Trung tâm không quá đông (9 Trợ giúp viên pháp lý, 23 biên chế); số lượng

luật sư hành nghề trên địa bàn lớn nhất trong toàn quốc (3.521 luật sư). Hơn nữa, thực tế, Lãnh đạo thành phố cũng đang giao cho Sở Tư pháp xây dựng Đề án đổi mới tổ chức và hoạt động TGPL.

Để thực hiện những mục tiêu, nhiệm vụ trên, Đề án đã đưa ra những nhóm giải pháp với từng cơ quan thực hiện và thời gian thực hiện, cụ thể:

*Một là*, về thể chế, tập trung nghiên cứu, xây dựng các văn bản sau: Chuẩn bị các công việc cần thiết để xây dựng Luật TGPL sửa đổi; Nghị định về khuyến khích luật sư và tổ chức hành nghề luật sư, tư vấn pháp luật thực hiện TGPL của Nhà nước theo chính sách xã hội hóa; Quyết định của Thủ tướng Chính phủ bãi bỏ Quyết định số 52/2010/QĐ-TTg và Quyết định số 59/2012/QĐ-TTg; Thông tư liên tịch sửa đổi Thông tư liên tịch số 209/2012/TTLT-BTC-BTP; Thông tư của Bộ Tài chính hướng dẫn cơ chế điều phối kinh phí thực hiện TGPL; các Đề án, Quy chế và văn bản hướng dẫn thực hiện.

*Hai là*, về tổ chức thực hiện các địa phương chủ động xây dựng Đề án sắp xếp vị trí việc làm phù hợp với chức năng, nhiệm vụ trọng tâm hoạt động TGPL và khả năng huy động đội ngũ luật sư tham gia TGPL; rà soát, đánh giá hiệu quả hoạt động của Chi nhánh, Câu lạc bộ TGPL; đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ Trợ giúp viên pháp lý và chuyên viên pháp lý; ban hành chỉ tiêu về tham gia tố tụng; tổng kết việc thực hiện thí điểm tại thành phố Hồ Chí Minh.

#### **b) Giai đoạn từ năm 2018 – 2025**

Giai đoạn này tập trung xây dựng các văn bản hướng dẫn Luật TGPL sửa đổi đảm bảo việc triển khai, thi hành có hiệu quả trong các năm tiếp theo.

Trên cơ sở kết quả thí điểm, đề xuất định hướng Luật TGPL sửa đổi như sau:

- *Về hoạt động TGPL*: Thực hiện vụ việc TGPL trong tố tụng hình sự; tố tụng dân sự trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình; tố tụng hành chính và dần dần mở rộng sang tố tụng dân sự khác.

- *Về tổ chức TGPL nhà nước*: Có mô hình phù hợp đối với từng tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trên toàn quốc (mô hình quản lý hoặc mô hình quản lý kết hợp với thực hiện TGPL) bảo đảm phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội, nhu cầu TGPL và nguồn lực tham gia TGPL bảo đảm đáp ứng nhu cầu TGPL ngày càng cao của người dân.

Ở Trung ương: Cục TGPL tiếp tục được kiện toàn để đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ trong việc điều phối kinh phí và thực hiện quản lý TGPL.

*Ở địa phương:* Tùy tình hình điều kiện kinh tế - xã hội của địa phương thì Bộ trưởng Bộ Tư pháp quyết định đối với từng địa phương về mô hình tổ chức TGPL trên cơ sở ý kiến đề xuất của Chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương:

+ Đối với các thành phố trực thuộc Trung ương thực hiện mô hình quản lý về TGPL: Bộ Tư pháp sẽ tiến hành thành lập cơ quan TGPL thuộc Cục TGPL tại các thành phố trực thuộc Trung ương, chỉ thực hiện chức năng quản lý, giám sát các hoạt động TGPL trên địa bàn, không trực tiếp thực hiện TGPL. Cơ quan này có các nhiệm vụ: (1) Kiểm tra thụ lý vụ việc TGPL đúng đối tượng; (2) Lựa chọn, cử luật sư thực hiện vụ việc TGPL; (3) Thẩm định chất lượng vụ việc TGPL; (4) Trên cơ sở đánh giá chất lượng vụ việc, đề xuất kinh phí vụ việc, điều phối chi trả kịp thời vụ việc; (5) Ký hợp đồng không xác định thời hạn với luật sư thực hiện vụ việc và thực hiện cơ chế luật sư trực tại tòa theo hình thức luân phiên nhằm phát hiện nhu cầu vụ việc tố tụng, đồng thời có quy định bảo đảm luôn có 01 luật sư trực tại Tòa án để thực hiện TGPL; (6) Điều phối đội ngũ luật sư thực hiện vụ việc ở các địa phương lân cận mà tại địa phương đó chưa đáp ứng được nhu cầu trong trường hợp cần thiết theo yêu cầu của Cục TGPL; (7) Thực hiện chi trả kinh phí cho các vụ án bắt buộc có người bào chữa.

+ Đối với các tỉnh miền núi, có điều kiện kinh tế xã hội khó khăn, đội ngũ luật sư hành nghề trên địa bàn còn hạn chế thì vẫn duy trì Trung tâm, Nhà nước vẫn giữ vai trò nòng cốt trong hoạt động TGPL và người thực hiện TGPL chủ yếu là Trợ giúp viên pháp lý.

+ Đối với các địa phương còn lại thì Trung tâm duy trì chức năng thực hiện TGPL với chức năng quản lý TGPL hoặc có lộ trình chuyển sang mô hình quản lý TGPL.

- *Về người thực hiện TGPL:* Luật sư ký hợp đồng vụ việc hoặc luật sư ký hợp đồng dài hạn với Nhà nước để thực hiện TGPL. Ở những địa phương còn duy trì Trung tâm, Trợ giúp viên pháp lý thực hiện TGPL và có thể lựa chọn để chuyển đổi sang làm luật sư ký hợp đồng dài hạn với Nhà nước.

Đội ngũ luật sư thực hiện TGPL được trả mức thù lao vụ việc theo biểu phí do Nhà nước quy định bảo đảm ở mức 1/3 mức trung bình của giá thị trường.

Như vậy, ngoài những nơi có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn chủ yếu do đội ngũ Trợ giúp viên pháp lý thực hiện TGPL thì ở những địa phương khác sẽ sử dụng đội ngũ luật sư là lực lượng chính thực hiện TGPL. Sử dụng đội ngũ luật sư sẽ giảm được số lượng biên chế sự nghiệp, giảm các khoản chi để duy trì tổ chức bộ máy như chi lương, chi hành chính cho đội ngũ trực tiếp thực hiện TGPL.

Bên cạnh luật sư thực hiện TGPL theo vụ việc, còn có hình thức Nhà nước ký hợp đồng dài hạn với luật sư nhằm tạo sự chủ động của Nhà nước trong việc thực hiện TGPL, tránh bị động vào việc thực hiện TGPL của luật sư theo vụ việc. Mặt khác, sử dụng hình thức ký hợp đồng dài hạn tạo cơ hội cho Trợ giúp viên pháp lý ở các địa phương còn duy trì Trung tâm có thể lựa chọn để chuyển đổi sang làm luật sư ký hợp đồng dài hạn với Nhà nước bảo đảm quyền lợi cho đội ngũ người đã cống hiến tâm sức và trí tuệ cho công tác này.

- *Về đối tượng được TGPL*: Mở rộng đối tượng là hộ cận nghèo, hộ thoát nghèo được TGPL; những trường hợp theo quy định bắt buộc phải có người bảo chữa.

- *Về mô hình quản lý TGPL*:

*Phương án 1*: Hệ thống TGPL được tổ chức thành hệ thống ngành dọc đối với các địa phương thực hiện chức năng quản lý và các địa phương duy trì Trung tâm cung cấp dịch vụ TGPL từ Trung ương đến địa phương theo đơn vị hành chính. Mô hình này gồm cơ quan TGPL trực thuộc Cục TGPL thực hiện nhiệm vụ quản lý về TGPL và Trung tâm trực tiếp cung cấp dịch vụ TGPL.

*Phương án 2*: Thực hiện theo mô hình quản lý theo ngành dọc và mô hình quản lý theo ngành kết hợp với quản lý theo lãnh thổ. Hệ thống TGPL được tổ chức thành hệ thống ngành dọc đối với các địa phương thực hiện chức năng quản lý TGPL có cơ quan TGPL trực thuộc Cục TGPL. Đối với các tỉnh vẫn duy trì Trung tâm thì các Trung tâm này thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Bộ Tư pháp (Cục TGPL) chỉ điều phối kinh phí chi trả cho các vụ việc tố tụng hình sự, tố tụng dân sự trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình, tố tụng hành chính.

Chuyển đổi dần chức năng thực hiện TGPL của Trung tâm sang chức năng quản lý về TGPL theo lộ trình được Bộ trưởng Bộ Tư pháp phê duyệt. Nhà nước dần dần không giữ vai trò nòng cốt trong việc thực hiện TGPL mà tập trung thực hiện vai trò hỗ trợ, điều phối kinh phí và nguồn nhân lực TGPL trong toàn quốc; tăng cường công tác kiểm tra, giám sát tổ chức, hoạt động TGPL nhất là việc đánh giá, kiểm soát chất lượng vụ việc TGPL.

*Lí do đề xuất áp dụng mô hình quản lý theo ngành dọc từ Trung ương đến địa phương*:

*Một là*, việc tổ chức hệ thống TGPL theo ngành dọc trực thuộc Bộ Tư pháp sẽ nâng cao vị thế của hoạt động và tổ chức TGPL, từ đó phát huy mối quan hệ phối hợp, bảo đảm cơ chế vận hành có hiệu quả, thông suốt, gắn với sự lãnh đạo, chỉ đạo của cấp ủy đảng, chính quyền địa phương.

*Hai là*, hoạt động TGPL sẽ bảo đảm được tính độc lập, ổn định:

+ Mô hình này không phụ thuộc vào kinh phí và biên chế, do đó sẽ hạn chế sự can thiệp của chính quyền địa phương, tạo sự độc lập, vô tư, khách quan trong hoạt động nghề nghiệp của đội ngũ Trợ giúp viên pháp lý và luật sư khi bảo vệ cho các đối tượng TGPL tại các cơ quan tiến hành tố tụng. Đồng thời không xảy ra vấn đề xung đột lợi ích trong các vụ án tố tụng hành chính mà đại diện Nhà nước là một bên tham gia tố tụng, góp phần hướng tới mục đích chung là bảo đảm hệ thống tư pháp công khai, minh bạch, bảo đảm công lý cho tất cả tổ chức, cá nhân trong xã hội.

+ Nguồn nhân lực thực hiện công tác TGPL sẽ ổn định và chuyên nghiệp hơn, không bị luân chuyển, điều chuyển sang cơ quan khác của địa phương.

+ Nguồn kinh phí chi cho hoạt động TGPL được tập trung, bảo đảm điều phối và sử dụng tốt nguồn tài chính Nhà nước cấp. Với mô hình quản lý theo ngành dọc cho phép cơ quan TGPL kiểm tra về phần kinh phí đồng thời kiểm tra được hiệu quả triển khai nguồn kinh phí, chất lượng công việc thực hiện.

**Ba là,** áp dụng mô hình này sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho việc quản lý, chỉ đạo chuyên ngành, thống nhất từ trung ương đến địa phương, đồng thời nâng cao hiệu quả hoạt động TGPL, khắc phục được các hạn chế, bất cập trong công tác quản lý TGPL hiện nay.

**Bốn là,** việc áp dụng theo mô hình này tổ chức, bộ máy sẽ được tinh gọn phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, giảm được biên chế so với số định biên được giao của hệ thống hiện hành.

**Năm là,** trên thế giới nhiều nước áp dụng mô hình hệ thống TGPL của nhà nước là hệ thống độc lập và tổ chức theo ngành dọc như: Nam Phi, Ai-len, Phillipine, Hàn Quốc, Nepal, Israel, Bang New South Wales (Úc). Thực tế vận hành mô hình này ở các nước trên thế giới cho thấy tính hợp lý, hiệu quả, năng động, linh hoạt và phù hợp với bản chất của công tác TGPL.

**Ưu điểm của phương án 1:** Khắc phục được những bất cập hiện nay (như nêu trong phần bất cập).

**Nhược điểm của phương án 1:** Theo phương án này thì sự quan tâm, hỗ trợ của chính quyền địa phương trong công tác TGPL bị hạn chế.

**Ưu điểm của phương án 2:** Đối với các tổ chức thực hiện TGPL vẫn do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quản lý sẽ tạo được sự ủng hộ của chính quyền địa phương.

**Nhược điểm của phương án 2:** Đối với các tổ chức thực hiện TGPL vẫn do UBND cấp tỉnh bảo đảm kinh phí và biên chế thì không giải quyết được những bất cập của mô hình hiện nay, không đảm bảo được sự khách quan, độc lập trong thực hiện các hoạt động nghề nghiệp vụ TGPL, nhất là trong việc TGPL các



vụ việc tổ tụng hành chính mà bên bị kiện là chính quyền địa phương; nguồn nhân lực phục vụ công tác TGPL sẽ không ổn định, không chuyên nghiệp.

- **Về kinh phí:** Hàng năm, Nhà nước có nguồn kinh phí cho hoạt động TGPL ở Trung ương để thực hiện toàn bộ hoạt động TGPL trong toàn quốc. Nhà nước tập trung quản lý, điều phối nguồn nhân lực và tài chính trong toàn quốc, bảo đảm cho hoạt động TGPL của Nhà nước có hiệu quả, bền vững.

### c) Định hướng phát triển đến năm 2030

Trên cơ sở kết quả thực hiện giai đoạn 2015 – 2020, nghiên cứu mở rộng lĩnh vực thực hiện TGPL, mở rộng thêm diện người được TGPL; tiến tới Nhà nước chuyển sang hoạt động quản lý, điều phối là chủ yếu; người thực hiện TGPL chủ yếu là luật sư nhằm đáp ứng đầy đủ nhu cầu TGPL của nhân dân với chất lượng cao, từng bước đạt tiêu chuẩn tương xứng với tiêu chuẩn dịch vụ pháp lý của luật sư trong khu vực. Cơ bản hiện đại hóa mô hình tổ chức và phương thức hoạt động của các tổ chức thực hiện TGPL theo hướng xã hội hóa và chuyên nghiệp. Nhà nước thực hiện quản lý, điều phối nguồn nhân lực và tài chính trong toàn quốc bảo đảm hoạt động TGPL của Nhà nước hiệu quả, bền vững.

### 3. Tổ chức thực hiện

- Đề án xác định cụ thể nhiệm vụ của các cơ quan trong việc phối hợp triển khai thực hiện (Bộ Tư pháp, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Thông tin và Truyền thông, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao; Liên đoàn luật sư Việt Nam, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và Bộ, ngành có liên quan).

- Đề án xác định kinh phí thực hiện Đề án:

+ Kinh phí thực hiện Đề án giai đoạn 2015 – 2017: Hàng năm, Bộ Tư pháp (Cục TGPL) thực hiện việc hỗ trợ, điều phối vụ việc tố tụng hình sự, tố tụng dân sự trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình, tố tụng hành chính trong toàn quốc; kinh phí cho vụ việc tư vấn phức tạp, đặt Bảng tin và chi cho đào tạo luật sư (đối với các địa phương được hưởng chính sách theo Quyết định số 52/2010/QĐ-TTg và Quyết định số 59/2012/QĐ-TTg) do ngân sách Trung ương bảo đảm trong 02 năm 2015 - 2016.

+ Kinh phí thực hiện Đề án giai đoạn 2018 – 2020 và đến năm 2030: Bộ Tư pháp (Cục TGPL) thực hiện việc hỗ trợ điều phối đối với tất cả các vụ việc TGPL cho cả tổ chức TGPL nhà nước và xã hội và kinh phí được lập dự toán hàng năm căn cứ vào nhu cầu TGPL của đối tượng. Khi Luật TGPL sửa đổi có hiệu lực có quy định về ngân sách cho hoạt động TGPL thì thực hiện theo Luật TGPL.

## IV. MỘT SỐ VẤN ĐỀ XIN Ý KIẾN

### 1. Thời gian nghiên cứu, xây dựng Luật TGPL sửa đổi

Loại ý kiến thứ nhất: Có nhiều vấn đề vướng mắc, bất cập xuất phát từ vấn đề thể chế, đặc biệt là các quy định của Luật TGPL hiện hành. Do đó, để giải quyết triệt để các vấn đề, bảo đảm hoạt động TGPL chất lượng và hiệu quả trong thời gian tới, cần sớm sửa đổi Luật TGPL (Xây dựng dự thảo Luật TGPL sửa đổi vào năm 2015 và thông qua vào giữa năm 2016).

Loại ý kiến thứ hai: Do chương trình xây dựng Luật và Pháp lệnh của Quốc hội khóa XIII rất nặng nên đến nay đề xuất xây dựng Luật TGPL sửa đổi vẫn chưa được đưa vào Chương trình. Ngoài ra, cũng cần có thời gian (năm 2015 – 2017) để tổng kết mô hình, sắp xếp lại tổ chức và hoạt động của các Trung tâm của Nhà nước và thí điểm thuê luật sư thực hiện TGPL, từ đó đánh giá những ưu điểm, nhược điểm, sau đó sẽ thực hiện nghiên cứu, sửa đổi Luật TGPL cho phù hợp Dự thảo Đề án thể hiện theo loại ý kiến thứ hai. Tuy nhiên, Bộ Tư pháp cũng đề nghị Chính phủ đề xuất đưa Luật TGPL sửa đổi vào Chương trình xây dựng Luật và Pháp lệnh của Quốc hội khóa XIII. Nếu được như vậy, nội dung đổi mới của giai đoạn sau năm 2018 của Đề án có thể được triển khai sớm hơn.

### 2. Vấn đề mở rộng đối tượng TGPL khi xây dựng Luật TGPL sửa đổi

Loại ý kiến thứ nhất: Giữ nguyên đối tượng theo quy định Luật TGPL hiện hành.

Loại ý kiến thứ hai: Mở rộng đối tượng cho các nhóm: hộ cận nghèo; hộ mới thoát nghèo; nạn nhân bạo lực gia đình, trẻ em dưới 18 tuổi; những trường hợp theo quy định bắt buộc phải có người bào chữa

Về nội dung này, cơ quan soạn thảo lựa chọn loại ý kiến thứ hai, bởi lẽ: (1) người nghèo thuộc hộ cận nghèo, hộ mới thoát nghèo, bởi chênh lệch thu nhập giữa hộ nghèo, hộ cận nghèo và hộ mới thoát nghèo rất nhỏ, do vậy hộ cận nghèo và hộ mới thoát nghèo có nhu cầu thuê luật sư cũng không có khả năng chi trả và cũng phù hợp với ý kiến của Văn phòng Chi đạo Ban Cải cách Tư pháp Trung ương trên cơ sở nghiên cứu mở rộng đối tượng được TGPL đối với những người thuộc hộ cận nghèo, hộ mới thoát nghèo do không có đủ khả năng để nhờ luật sư bào chữa; mở rộng trường hợp phạm tội nghiêm trọng bắt buộc phải có luật sư bào chữa (Báo cáo 77-BC/VPBCĐ ngày 4/7/2014); (2) Đối với nạn nhân bạo lực gia đình, trẻ em dưới 18 tuổi cũng nên mở rộng, bởi lẽ Việt Nam đã tham gia Công ước về quyền trẻ em và kinh nghiệm về TGPL của nhiều nước trên thế giới cho thấy nạn nhân bạo lực gia đình, trẻ em dưới 18 tuổi đều thuộc đối tượng TGPL

### 3. Về cơ quan chi trả kinh phí án bắt buộc phải có người bào chữa

Loại ý kiến thứ nhất: Cơ quan tiến hành tố tụng chi trả kinh phí án bắt buộc phải có người bào chữa như quy định hiện nay.

Loại ý kiến thứ hai: Kinh phí chi trả cho luật sư thực hiện các vụ án bắt buộc có người bào chữa theo quy định của Bộ luật Hình sự do cơ quan TGPL chi trả.

Cơ quan soạn thảo lựa chọn và đề xuất loại ý kiến thứ hai trong định hướng xây dựng Luật TGPL sửa đổi, xuất phát từ lý do sau: Nhằm đảm bảo tính khách quan trong quá trình tham gia tố tụng, tránh tình trạng cơ quan trả tiền cho luật sư để bào chữa cho đối tượng đang bị chính cơ quan đó buộc tội. Bởi lẽ, hiện nay, việc cơ quan tiến hành tố tụng yêu cầu Luật sư tham gia bào chữa và thực hiện việc chi trả thù lao trực tiếp cho Luật sư đã phần nào tác động và ảnh hưởng đến tính độc lập trong hành nghề của Luật sư, dẫn đến cách hiểu Luật sư cung cấp dịch vụ theo đề nghị của các cơ quan tiến hành tố tụng, phụ thuộc và cơ quan tiến hành tố tụng mà không phải vì bảo vệ tốt nhất lợi ích của khách hàng. Một số cơ quan tiến hành tố tụng bố trí không đủ kinh phí để chi trả cho Luật sư trong các vụ án bắt buộc có người bào chữa nên đã không bảo đảm thực hiện đầy đủ các chế độ, chính sách cho Luật sư. Thậm chí, có lúc, có nơi, có thời điểm vẫn còn một số luật sư tham gia bào chữa theo yêu cầu của các cơ quan tiến hành tố tụng không bảo đảm chất lượng, hình thức, tham gia cho đủ thủ tục, không bảo vệ được quyền và lợi ích hợp pháp của người bị tạm giữ, bị can, bị cáo, làm suy giảm niềm tin của người dân vào mục đích tốt đẹp của chế độ bào chữa bắt buộc.

Trên đây là Tờ trình về Dự thảo Đề án đổi mới công tác trợ giúp pháp lý giai đoạn 2015 – 2020, định hướng đến năm 2030, Bộ Tư pháp trân trọng báo cáo Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định./.

#### **Nơi nhận:**

- Như trên;
- Các Phó Thủ tướng (để báo cáo);
- Các Bộ: Tài chính, Nội vụ, Thông tin và Truyền thông; Kế hoạch và Đầu tư (để phối hợp);
- Tòa án nhân dân tối cao; Viện kiểm sát nhân dân tối cao (để phối hợp);
- Văn phòng Chính phủ (để phối hợp);
- Các Thứ trưởng Bộ Tư pháp (để biết);
- Lưu: VT, Cục TGPL.

**BỘ TRƯỞNG**

**Hà Hùng Cường**

