

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ HOẠT ĐỘNG PHỔ BIẾN, GIÁO DỤC PHÁP LUẬT, TƯ VẤN PHÁP LUẬT VÀ TRỢ GIÚP PHÁP LÝ Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

TS. Hoàng Thị Kim Quế

Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội

ĐẶT VẤN ĐỀ

Đường lối xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa được Đảng ta tiếp tục khẳng định trong văn kiện Đại hội lần thứ IX [1] và Nhà nước đã thể chế hoá trong Hiến pháp năm 1992 sửa đổi. Một trong những yếu tố quan trọng của Nhà nước pháp quyền là xây dựng ý thức và lối sống tuân theo pháp luật, từng bước hình thành nền văn hoá pháp lý. Trong bài viết này chúng tôi xin đề cập đến một trong những hình thức giáo dục pháp luật, đưa pháp luật vào cuộc sống - hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật, tư vấn pháp luật và trợ giúp pháp lý.

I. KHÁI NIỆM CHUNG VỀ HOẠT ĐỘNG PHỔ BIẾN, GIÁO DỤC PHÁP LUẬT, TƯ VẤN PHÁP LUẬT, TRỢ GIÚP PHÁP LÝ

1. Xây dựng Nhà nước pháp quyền và nhu cầu về thông tin, dịch vụ pháp lý

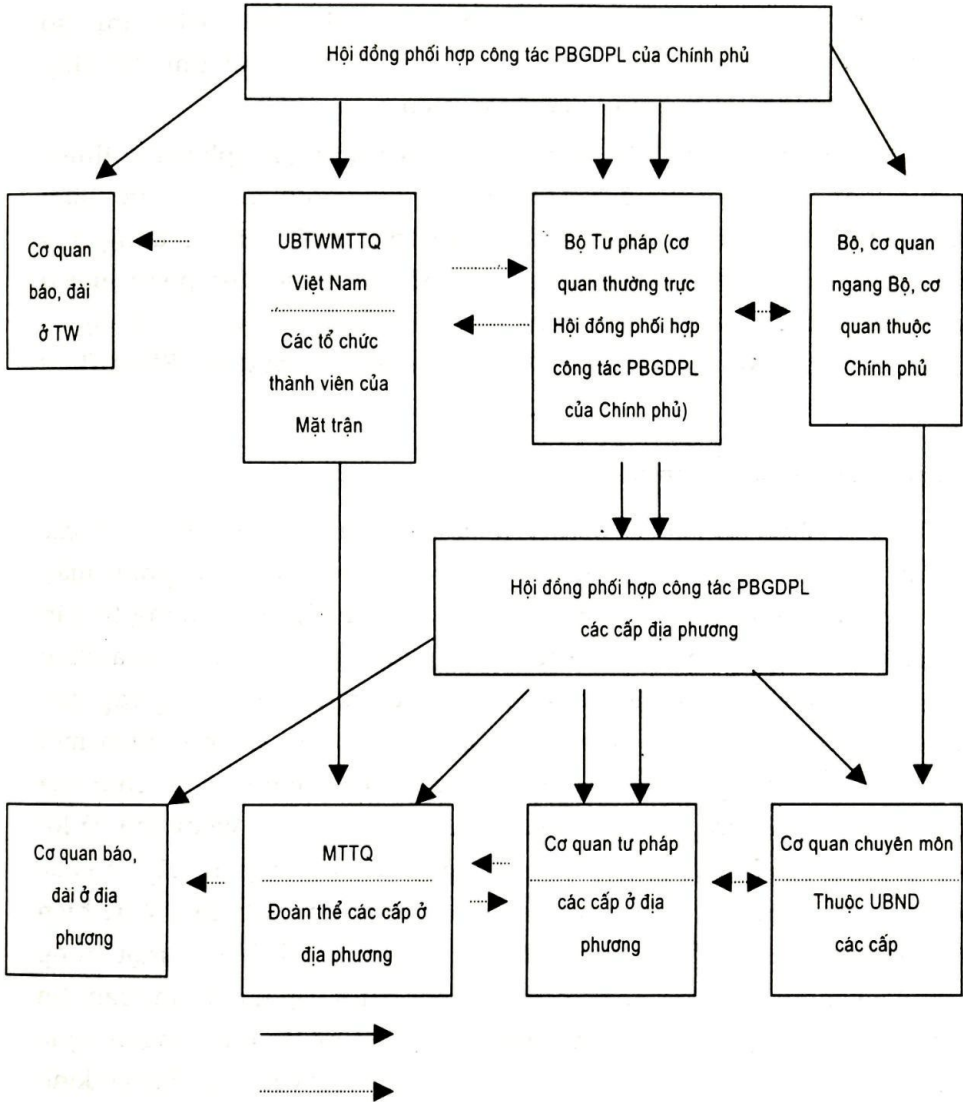
Nhà nước pháp quyền, hiểu một cách phổ quát nhất, đó là một hình thức (phương thức) tổ chức nhà nước, trong đó Nhà nước phải được tổ chức và hoạt động trên cơ sở pháp luật, pháp luật phải mang tính nhân đạo, công bằng và tất cả vì con người, nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật kết hợp với đạo đức. Pháp luật trong Nhà nước pháp quyền cần được hiểu theo nghĩa rộng - bao gồm tất cả các lĩnh vực của đời sống pháp luật: xây dựng, thực hiện - áp dụng pháp luật, ý thức và

nền văn hóa pháp luật. Pháp luật trong Nhà nước pháp quyền không phải là thứ pháp luật hà khắc, cũng không phải thứ pháp luật liệt kê những điều được phép hay điều bắt buộc cản trở sự sáng tạo, năng động của con người. Điều quan trọng, cốt lõi nhất là pháp luật phải xác định cho cá nhân, tổ chức một phạm vi tự do hoạt động, phạm vi xác định không chỉ những hành vi cần thiết mà còn là những hành vi có thể. [2]. Luật doanh nghiệp năm 2000 đã bước đầu thể hiện được tư duy pháp lý mới này. Theo đó, thủ tục thành lập doanh nghiệp, đăng ký kinh doanh đã thông thoáng, đơn giản hơn; Luật quy định những ngành nghề bị cấm kinh doanh, các "giấy phép con", những hàng rào cản trở kinh doanh đang dần dần được dỡ bỏ

Trong cơ chế thị trường, dân chủ hoá, nhu cầu về pháp luật của người dân ngày càng gia tăng. Đặc biệt là đối với các nhà kinh doanh, thông tin pháp luật là vô cùng cần thiết để tránh rủi ro và nhanh chóng thiết lập các mối quan hệ kinh tế; biết cách thức bảo vệ mình khi bị xâm phạm. Không chỉ trong lĩnh vực kinh doanh, mà còn cả trong các lĩnh vực khác, người dân cũng rất cần đến thông tin pháp luật. Đó là những việc phát sinh trong đời sống hàng ngày như đăng ký hộ tịch, ký kết các hợp đồng, giải quyết các tranh chấp dân sự hay tranh chấp hành chính, các quy định pháp luật về bảo đảm, an sinh xã hội, thừa kế, con nuôi vv.... Các công chức nhà nước trong điều kiện Nhà nước pháp quyền cũng đòi hỏi phải biết, hiểu pháp luật nhiều hơn trước. Trong một xã hội dân chủ, mọi hành vi của họ đều chịu sự kiểm soát của dư luận xã hội, pháp luật đã quy định về trách nhiệm bồi thường thiệt hại cho công dân do hành vi hay quyết định sai trái của công chức. Từ yêu cầu quản lý xã hội của Nhà nước cho đến đời sống thường nhật của mỗi một cá nhân đều cần đến pháp luật, đến thông tin pháp luật. Từ đó đặt ra việc thiết lập các hình thức, các "kênh" thông tin pháp luật, các loại hình dịch vụ - tư vấn pháp luật. Thông tin pháp luật càng kịp thời, nhanh chóng thì càng giảm thiểu các vi phạm pháp luật, các quyền và lợi ích chính đáng của cá nhân mới có cơ sở đảm bảo. Dưới đây chúng tôi xin đề cập đến một số hình thức thông tin pháp luật tiêu biểu ở nước ta hiện nay: phổ biến, giáo dục pháp luật, tư vấn pháp luật và trợ giúp pháp lý.

2. Hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật

Cơ chế phổ biến giáo dục pháp luật



Giáo dục pháp luật là "sự tác động một cách có tổ chức theo một hệ thống và có mục đích rõ rệt lên mỗi thành viên xã hội, nhằm hình thành một cách bền vững ý thức pháp luật và những tập quán, thói quen tích cực trong mọi hành vi xử thế của con người trong xã hội chủ nghĩa". Phổ

biến giáo dục pháp luật giúp cho mọi người có tri thức pháp lý, ý thức pháp luật đúng đắn và hành vi hợp pháp. Nhà nước ta đã ban hành nhiều văn bản pháp luật về phổ biến, giáo dục pháp luật. Tiêu biểu là Quyết định số 03/1998/QĐ-TTg ngày 7/01/1998, Chỉ thị số 02/1998/CT-TTg ngày 7/01/1998 của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường công tác PBGDPL trong giai đoạn hiện nay.

Tính đến hết tháng 7/1998 tất cả 61/61 tỉnh thành phố trực thuộc TW đều thành lập Hội đồng phối hợp công tác phổ biến giáo dục pháp luật cấp tỉnh. Tất cả các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đều thành lập Hội đồng phối hợp công tác phổ biến giáo dục pháp luật ở hầu hết các đơn vị cấp huyện. Hiện có gần 60% đơn vị cấp xã trong cả nước thành lập được Hội đồng hoặc Ban phối hợp hoạt động PBGDPL ở cấp mình.

3. Hoạt động tư vấn pháp luật

Tư vấn pháp luật (TVPL) được hiểu là "Hoạt động nhằm đưa ra các chỉ dẫn pháp lý hoặc cung cấp các dịch vụ liên quan đến pháp luật, được thực hiện bởi luật sư hoặc người có giấy phép hành nghề tư vấn pháp luật của cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo quy định của pháp luật". Cán bộ TVPL thực hiện việc diễn giải các quy định của pháp luật dưới dạng ngôn ngữ phổ thông giúp cho công dân, tổ chức hiểu một cách đúng đắn các quy định đó. Hướng dẫn cho công dân, tổ chức lựa chọn việc áp dụng pháp luật một cách đúng đắn để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của họ. Soạn thảo hợp đồng hoặc các văn bản giấy tờ khác liên quan đến pháp luật theo yêu cầu của công dân, tổ chức thực hiện các dịch vụ pháp lý theo quy định của pháp luật. TVPL là một trong những yếu tố quan trọng góp phần tạo môi trường pháp lý an toàn, tin cậy cho hoạt động đầu tư, kinh doanh trong và ngoài nước, ngăn ngừa các hành vi lừa đảo, bảo vệ quyền và lợi ích, tạo sự yên tâm đầu tư kinh doanh của các tổ chức, cá nhân trong nền kinh tế thị trường vốn phát triển năng động.

Cơ sở pháp lý của hoạt động TVPL hiện nay chủ yếu dựa vào một số văn bản pháp luật sau: Pháp lệnh Luật sư ngày 25/7/2001 quy định tiêu chuẩn người được làm dịch vụ TVPL, hình thức hoạt động hành nghề tư vấn pháp luật. Nghị định 92/CP/1998-NĐ-CP ngày 10/11/1998

về hành nghề TVPL của Tổ chức luật sư nước ngoài tại Việt Nam. Theo Pháp lệnh Luật sư năm 2001, hoạt động TVPL hiện nay được thực hiện dưới hai hình thức là văn phòng luật sư và Công ty luật hợp danh. Văn phòng luật sư do một hoặc một số luật sư thành lập. Các luật sư thành viên phải chịu trách nhiệm liên đới (nếu có từ hai luật sư thành viên trở lên) và bằng toàn bộ tài sản của mình về mọi nghĩa vụ của văn phòng. Văn phòng luật sư được thực hiện dịch vụ pháp lý trong lĩnh vực tố tụng tư vấn pháp luật và dịch vụ pháp lý khác. Văn phòng luật sư có tên gọi riêng, có con dấu riêng và do một luật sư thành viên - trưởng văn phòng làm đại diện theo pháp luật. Công ty luật hợp danh do hai luật sư thành viên thành lập. Công ty luật hợp danh không có thành viên góp vốn. Những thành viên hợp danh chịu trách nhiệm liên đới và bằng toàn bộ tài sản của mình về mọi nghĩa vụ của Công ty. Khác với văn phòng luật sư, Công ty luật hợp danh không được thực hiện dịch vụ pháp lý trong lĩnh vực tố tụng. Việc thành lập, tổ chức, quản lý và hoạt động của Công ty luật hợp danh được thực hiện theo quy định của Pháp Lệnh luật sư và Luật Doanh nghiệp.

Về quản lý Nhà nước đối với hoạt động TVPL, Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về hành nghề luật sư, tư vấn pháp luật. Bộ Tư pháp chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về hành nghề luật sư, TVPL. Sở Tư pháp giúp UBND cấp tỉnh trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước về tư vấn pháp luật và hành nghề luật sư.

4. Hoạt động trợ giúp pháp lý

Hoạt động trợ giúp pháp lý đã được áp dụng từ lâu ở nhiều nước trên thế giới. Ở Đức và một số nước khác, thuật ngữ trợ giúp pháp lý được nhìn nhận dưới góc độ kinh tế mang tính nhân đạo, "trợ giúp pháp lý là giúp đỡ một phần hoặc toàn bộ tài chính cho những người không có khả năng thanh toán các chi phí về tư vấn pháp luật, đại diện hoặc bào chữa trước Tòa"⁽⁸⁾. Theo pháp luật của Anh và xứ Wales thì "trợ giúp pháp luật là giúp đỡ pháp lý cho những người không có khả năng chi trả cho việc tư vấn, hỗ trợ và đại diện pháp lý"⁽⁹⁾.

Tại Việt Nam, thuật ngữ này bắt đầu được sử dụng một cách rộng rãi và chính thức từ năm 1995 trở lại đây: "Trợ giúp pháp lý được hiểu là

việc cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội hoặc cá nhân bằng các biện pháp trực tiếp hoặc gián tiếp giúp đỡ cho những người thuộc đối tượng trợ giúp pháp lý để họ có được điều kiện tương tự như những người khác trong việc tiếp cận pháp luật". Theo Quyết định số 734-TTg ngày 6/9/1997 của Thủ tướng Chính phủ về việc thành lập tổ chức TGPL cho người nghèo và đối tượng chính sách, Cục trợ giúp pháp lý của Bộ Tư pháp và Trung tâm TGPL thuộc Sở Tư pháp đã được thành lập.

Mục đích và nhiệm vụ của hoạt động trợ giúp pháp lý là nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người nghèo, đối tượng chính sách và góp phần phổ biến giáo dục pháp luật cho các đối tượng này; Giải quyết các vấn đề pháp luật cụ thể liên quan đến đời sống xã hội của nhân dân, giải tỏa thắc mắc và giúp đỡ kiến thức pháp luật nhất định để họ tự hòa giải nhằm giảm vụ việc phải đưa ra tòa án xét xử. Về đối tượng hưởng trợ giúp pháp lý, theo Thông tư liên tịch số 52/TTLT/TP-TC-TCCP-LĐTBXH ngày 14/1/1998 thì đối tượng được hưởng trợ giúp pháp lý miễn phí được xác định cụ thể như sau:

- Người nghèo bao gồm người thuộc hộ đói nghèo được xác định theo mức thu nhập bình quân đầu người trong hộ/tháng được quy ra gạo và tiền tương ứng theo chuẩn mực do Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội công bố hàng năm.

- Đối tượng chính sách bao gồm:

- + Người có công với cách mạng;

- + Đồng bào dân tộc thiểu số cư trú ở vùng cao, vùng sâu, vùng xa, hẻo lánh, hải đảo.

Hoạt động trợ giúp pháp lý ở các nước được tổ chức theo nhiều mô hình khác nhau phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế, xã hội của mình. Hiện nay ở Việt Nam tổ chức trợ giúp pháp lý được thành lập theo Quyết định số 734/TTg của Thủ tướng Chính phủ 6/9/1997 với mục đích giúp đỡ pháp lý cho người nghèo và đối tượng chính sách. Mô hình trợ giúp pháp lý của Việt Nam gồm Cục trợ giúp pháp lý ở Trung ương và Trung tâm trợ giúp pháp lý ở địa phương. Hiện nay trong cả nước đã thành lập được 54 trung tâm trợ giúp pháp lý ở 59 tỉnh thành phố trực thuộc Trung ương.

II. MỘT VÀI NÉT VỀ THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG, HIỆU QUẢ CỦA CÁC HOẠT ĐỘNG PHỔ BIẾN, GIÁO DỤC PHÁP LUẬT, TƯ VẤN PHÁP LUẬT VÀ TRỢ GIÚP PHÁP LÝ

1. Về hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật

Những năm gần đây, công tác PBGDPL đã có những chuyển biến mạnh mẽ. Các văn bản pháp luật quan trọng đã được phổ biến trong các đối tượng nhân dân. Tuy vậy, hoạt động này vẫn còn nhiều bất cập, nhiều nơi chưa thật sát với nhu cầu tìm hiểu của nhân dân. Các đợt phổ biến pháp luật chỉ tập trung vào các văn bản luật, pháp lệnh, chưa phổ biến các văn bản dưới luật. Công tác PBGDPL mới chỉ tập trung vào đối tượng nông dân, công nhân và một phần đối với học sinh phổ thông. Còn nhiều đối tượng bị "bỏ sót", ví dụ như cán bộ công chức nhà nước. Đối tượng là sinh viên cũng ít được phổ biến giáo dục pháp luật, ngoài một số chương trình phòng chống tệ nạn xã hội. Đội ngũ cán bộ thực hiện công tác phổ biến giáo dục pháp luật so với nhu cầu thực tế còn thiếu nhiều, các tổ chức pháp chế hầu như chưa có cán bộ chuyên trách thực hiện công tác PBGDPL. Công tác bồi dưỡng kiến thức pháp luật, kỹ năng nghiệp vụ chưa được thường xuyên. Về kinh phí, cơ sở vật chất thực hiện công tác PBGDPL vẫn còn nhiều khó khăn. Thông tin pháp luật do nhiều nguyên nhân còn chưa đến được với số đông các đối tượng thiết thời như phụ nữ, trẻ em, người tàn tật, người nghèo vv...

Để nâng cao chất lượng, hiệu quả của hoạt động PBGDPL, cần thực hiện một loạt các biện pháp đồng bộ. Trước hết là đổi mới quản lý nhà nước về PBGDPL, tăng cường và đổi mới sự chỉ đạo của Chính phủ trong công tác PBGDPL. Xây dựng tiêu chuẩn hóa các chức danh công chức làm công tác chỉ đạo, thực hiện PBGDPL ở từng cấp, từng ngành. Kết hợp chặt chẽ công tác PBGDPL với tổ chức thực hiện pháp luật, với công tác giáo dục chính trị tư tưởng, đạo đức, văn hóa truyền thống.

Cần tiến hành chỉnh lý, bổ sung, sửa đổi chương trình giáo dục công dân, giáo dục pháp luật. Hiện nay, theo đánh giá của nhiều người, chương trình các môn học này rất nặng, khó đối với học sinh phổ thông. Rất nhiều khái niệm, phạm trù pháp lý được đưa vào. Điều này không cần thiết và quá tải đối với người học. Nên chăng cần tăng tính thực tế,

giảm tính lý thuyết hàn lâm và phải đa dạng hoá chương trình phương pháp hoạt động ngoại khoá, biến hoạt động này thành hoạt động tự chủ, sáng tạo của học sinh.

2. Về hoạt động tư vấn pháp luật

Thời gian qua, hoạt động tư vấn pháp luật đã đạt được những thành tích đáng khích lệ. Nhiều cơ sở đã triển khai mô hình "Ngày tư vấn trong tuần" nhằm trang bị, cập nhật một số kiến thức pháp luật kinh tế, kinh nghiệm quản lý cho thanh niên và các doanh nghiệp trẻ như tại Quận 10 thành phố Hồ Chí Minh. Tại Bộ Tư pháp, Câu lạc bộ pháp chế doanh nghiệp đã tổ chức nhiều buổi toạ đàm giới thiệu những quy định về tội phạm kinh tế trong BLHS năm 1999, về tình hình triển khai Luật Doanh nghiệp...

Dịch vụ tư vấn pháp luật ở nước ta còn có khá nhiều hạn chế. Sự đa dạng, phức tạp về hình thức hành nghề TVPL và sự thiếu thống nhất, thiếu đồng bộ trong sự điều chỉnh của pháp luật đã tạo ra các cách thức hoạt động khác nhau cho hoạt động TVPL giữa các Đoàn luật sư, các công ty luật, các chi nhánh luật sư nước ngoài, Văn phòng và Trung tâm TVPL của Hội luật gia và các tổ chức đoàn thể khác. Việc chưa có hành lang pháp lý thống nhất cho việc hình thành, phát triển hoạt động TVPL dẫn đến tình trạng có nhiều quy định chưa phù hợp với tính chất chuyên nghiệp của nghề TVPL, chưa có cách hiểu thống nhất về DVTVPL nên các luật sư, luật gia thực hiện TVPL rất khác nhau. Cho đến nay chưa có văn bản quy phạm pháp luật về hành nghề TVPL, chưa có quy định chuẩn, thống nhất về yêu cầu về quy tắc đạo đức, tiêu chuẩn về trình độ của người thực hiện dịch vụ TVPL. Hoạt động tư vấn pháp luật chủ yếu trong lĩnh vực dân sự và hình sự; tư vấn trong lĩnh vực kinh doanh, đầu tư và thương mại không nhiều.

Hiện nay đã có Pháp lệnh Luật sư mới (25/7/2001), cần triển khai công tác hướng dẫn thi hành Pháp lệnh. Trước hết cần đổi mới quan niệm về hoạt động của luật sư, phải coi đó là một nghề. Cần phải có một văn bản riêng quy định chi tiết và cụ thể quy tắc hành nghề của luật sư, thống nhất hóa hình thức hoạt động tư vấn pháp luật, xuất phát từ sự đa dạng, phức tạp trong hình thức hoạt động tư vấn hiện nay. Pháp lệnh Luật sư 2001 quy định hai hình thức: Văn phòng luật sư và Công ty luật

hợp danh là hai hình thức phù hợp với xu hướng chung ở phần lớn các nước trên thế giới. Nhà nước phải sớm ban hành văn bản pháp luật điều chỉnh hoạt động tư vấn của các đoàn thể nhằm quy định cụ thể mục đích, tính chất nội dung, hình thức đối tượng, lệ phí của hoạt động tư vấn pháp luật.

3. Về hoạt động trợ giúp pháp lý

Trong những năm qua thực hiện Quyết định 734/TTg ngày 6-9-1997 của Thủ tướng Chính phủ Cục trợ giúp pháp lý và cùng với trung tâm trợ giúp pháp lý khác đã tăng cường hoạt động chỉ đạo và triển khai trực tiếp các hoạt động TGPL. Tổ chức đi trợ giúp pháp lý lưu động ở các xã, thị trấn, các huyện, xã cho những người nghèo và đối tượng chính sách; thực hiện dự án về trợ giúp pháp lý miễn phí cho trẻ em và người chưa thành niên (giữa Bộ Tư pháp và tổ chức Rada Barnen). Theo báo cáo của ngành Tư pháp thành phố Hà Nội năm 2001, Trung tâm trợ giúp pháp lý nhà nước thành phố đã được tăng cường củng cố kiện toàn tổ chức. Trong 6 tháng qua, Trung tâm tư vấn trợ giúp pháp lý miễn phí cho 185 trường hợp người nghèo, đối tượng chính sách và một số đối tượng khác (hưu trí, công nhân...) có hoàn cảnh đặc biệt, 37 trường hợp người chưa thành niên...

Công tác TGPL trên thực tế còn nhiều yếu kém, bất cập. Đội ngũ chuyên viên trợ giúp pháp lý còn rất mỏng và kinh nghiệm hoạt động chưa nhiều. Cơ sở pháp luật còn chưa được hoàn thiện nên chưa có luật sư công để trực tiếp làm đại diện và bào chữa trước tòa cho đối tượng, họ vẫn phải mời luật sư tự do nên còn gặp phải có khăn. Ngoài những bất cập nói trên thì vấn đề xác định hộ nghèo cũng như các giấy tờ thủ tục đang gây ra khó khăn không ít. Thực hiện xã hội hóa hoạt động TGPL, Nhà nước cần nhanh chóng ban hành pháp lệnh TGPL để tạo lập hành lang pháp lý cho hoạt động xã hội đầy tính nhân văn này. Việc ban hành pháp lệnh trợ giúp pháp lý và các văn bản hướng dẫn thi hành sẽ tạo nền tảng, cơ sở vững chắc cho việc phát triển hoạt động này tại Việt Nam; đồng thời khẳng định vị trí của tổ chức trợ giúp pháp lý trong đời sống xã hội.

Kết luận

Để quản lý xã hội bằng pháp luật, Nhà nước phải quan tâm đến công tác xây dựng, ban hành các văn bản quy phạm pháp luật. Nhưng đó mới chỉ là công đoạn đầu tiên của cơ chế điều chỉnh của pháp luật. Để cho các quy định pháp luật có thể đi vào cuộc sống thì phải cần đến nhiều phương tiện, nhiều cách thức khác nhau. Hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật, tư vấn, trợ giúp pháp lý là những hình thức quan trọng để đưa pháp luật vào cuộc sống. Đó là sự quan tâm của mỗi một cá nhân, tổ chức, Nhà nước và toàn xã hội.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đảng Cộng sản Việt Nam. *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*. NXB. Chính trị Quốc Gia, Hà nội, 2001.
2. Hoàng Thị Kim Quế, bài viết "Một số đặc điểm của pháp luật trong nhà nước pháp quyền", *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, số 4/2002.
3. Nguyễn Văn Tuấn, Kinh doanh dịch vụ pháp lý cần hiểu như thế nào cho đúng, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật* số 4/2002.
4. Bộ Tư pháp, Viện nghiên cứu khoa học pháp lý, *Thông tin khoa học pháp lý*, Chuyên đề về Tổ chức trợ giúp pháp lý, Hà nội - 1996.
5. Bộ Tư pháp, Viện nghiên cứu khoa học pháp lý, *Thông tin khoa học pháp lý*, Chuyên đề về một số biện pháp nhằm nâng cao hiểu biết pháp luật của một số đối tượng bị thiệt thòi trong xã hội, Hà Nội - 2002.