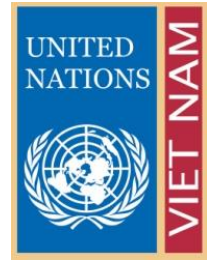


Bình luận của Liên Hợp Quốc tại Việt Nam đối với Dự thảo Luật Trợ giúp Pháp lý (sửa đổi)

29/5/2017

(Dựa vào dự thảo trình Quốc hội chuẩn bị cho Kỳ họp thứ ba Quốc hội khóa 14 dự kiến từ ngày 22/5 đến ngày 21/6/2017)



Quốc hội khóa 14 đang chuẩn bị thảo luận về dự thảo Luật Trợ giúp Pháp lý sửa đổi. Nhân dịp này, Liên Hợp Quốc (LHQ) tại Việt Nam có một số khuyến nghị mà LHQ cho rằng văn bản luật được sửa đổi theo hướng đảm bảo quyền trợ giúp pháp lý cho những đối tượng có nhu cầu thiết yếu, từ đó đảm bảo tiếp cận dịch vụ và chất lượng dịch vụ trợ giúp pháp lý.

Trong năm 2016 Liên Hợp Quốc (LHQ) tại Việt Nam đã hỗ trợ kỹ thuật nhằm đảm bảo văn bản luật phù hợp hơn với các chuẩn mực quốc tế về trợ giúp pháp lý (TGPL) cũng như tương thích hơn với các công ước, pháp luật quốc tế về quyền con người mà Việt Nam đã phê chuẩn. Bình luận gần đây nhất của LHQ được gửi tới Chủ nhiệm Ủy ban Pháp luật của Quốc hội ngày 27/12/2016.

Các khuyến nghị trình bày sau đây nhằm giúp Việt Nam thực hiện cam kết quốc tế về đảm bảo tiếp cận công lý bình đẳng của mọi người dân theo đúng tinh thần Mục tiêu Phát triển Bền vững 16.3 và phù hợp với các chuẩn mực quốc tế về theo Nguyên tắc và Hướng dẫn của Liên Hợp Quốc về Tiếp cận Trợ giúp Pháp lý trong Hệ thống Tư pháp Hình sự¹ đã được thông qua theo Nghị quyết 67/187 của Đại hội đồng Liên Hợp Quốc² (gọi tắt là “Nguyên tắc và Hướng dẫn của LHQ”), cũng như các chuẩn mực pháp luật quốc tế về quyền tiếp cận trợ giúp pháp lý về các vấn đề phi hình sự.

1. Mở rộng phạm vi đối tượng TGPL

Mặc dù Điều 7 của dự thảo đã được chỉnh lý theo hướng bổ sung các đối tượng được trợ giúp pháp lý, danh mục đối tượng TGPL cần được tiếp tục mở rộng để bảo đảm quyền được trợ giúp pháp lý của người nghèo, những nhóm yếu thế trong xã hội và những người cần bảo vệ pháp lý đặc biệt để bảo vệ quyền của họ phù hợp với qui định tại bản Nguyên tắc và Hướng dẫn của LHQ về nghĩa vụ quốc gia trong việc “bảo đảm thiết lập một hệ thống trợ giúp pháp lý tổng quát có thể tiếp cận được, hiệu quả, bền vững và đáng tin cậy”.³ LHQ khuyến nghị:

- Bổ sung vào khoản 5 Điều 7 Dự thảo người từ đủ 16 tuổi đến dưới 18 tuổi là người làm chứng, người bị hại trong các vụ án hình sự, người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính đưa vào trường giáo dưỡng; người từ đủ 16 tuổi đến dưới 18 tuổi là người bị hại

¹ https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UN_principles_and_guidelines_on_access_to_legal_aid.pdf.

² http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/187

³ Nguyên tắc và Hướng dẫn của LHQ, Nguyên tắc 2. Xem thêm Nguyên tắc 10 (Công bằng trong tiếp cận TGPL); “Cần có biện pháp đặc biệt để đảm bảo tiếp cận TGPL thực chất của phụ nữ, trẻ em, và các nhóm có nhu cầu đặc biệt, bao gồm nhưng không giới hạn ở người già, người thiểu số, người khuyết tật, người có bệnh tâm thần, người sống chung với HIV và các bệnh truyền nhiễm khác, người sử dụng ma túy, người không quốc gia, người tị nạn người nước ngoài, người nhập cư và người bị cưỡng bức di cư nội địa.”

trong các vụ án hình sự là đối tượng được TGPL và không phải chứng minh có “khó khăn về tài chính” như quy định tại điểm đ khoản 6 Điều 7.⁴

- Mọi nạn nhân của bạo lực trên cơ sở giới, người nhiễm HIV/AIDS, người khuyết tật, nạn nhân của mua bán người, không phụ thuộc vào nhân thân, hoàn cảnh xã hội, hay năng lực tài chính của họ đều là đối tượng được trợ giúp pháp lý.⁵
- Người bị tước tự do hoặc có nguy cơ bị tước tự do, bao gồm: người đang chấp hành hình phạt tù, những người đang phải đối mặt với các biện pháp xử lý và hình phạt có thể hạn chế hoặc tước đoạt tự do, cụ thể là người sử dụng ma túy, người nhiều lần vi phạm pháp luật về an ninh, trật tự, an toàn xã hội bị tòa án xem xét áp dụng biện pháp xử lý hành chính đưa vào “cơ sở cai nghiện bắt buộc”, đưa vào “cơ sở giáo dục bắt buộc” là đối tượng được trợ giúp pháp lý.⁶
- Những đối tượng dễ bị tổn thương như người nhập cư và lao động nhập cư; và người bị buộc phải di cư nội địa được trợ giúp pháp lý mà không cần chứng minh “khó khăn về tài chính”.⁷

2. Đơn giản hóa thủ tục và bảo đảm công bằng trong tiếp cận TGPL:

Để một người thuộc đối tượng được TGPL có thể đáp ứng dễ dàng thủ tục yêu cầu trợ giúp, những điều kiện, Luật trợ giúp pháp lý cần quy định sao cho các tiêu chí được TGPL không trở thành gánh nặng không cần thiết đối với người có yêu cầu trợ giúp hay thậm chí trở thành rào cản đối với việc tiếp cận TGPL. Chúng tôi khuyến nghị:

- Cần quy định và bảo đảm thực thi các nguyên tắc sau hiện chưa được nêu rõ trong Dự thảo: (i) công bằng trong tiếp cận TGPL;⁸ (ii) đơn giản trong thủ tục trợ giúp pháp lý; và (iii) quyền khiếu nại của người dân về tiếp cận, thủ tục và chất lượng của TGPL.⁹
- Cần quy định cụ thể trong luật chủ thể nào – cơ quan, tổ chức và/hoặc cán bộ chuyên môn – có thẩm quyền xác định một người đủ điều kiện, tiêu chí được TGPL, các tiêu chí đó là gì, trong trường hợp có khiếu nại về thủ tục thì chủ thể nào sẽ có trách nhiệm trả lời và giải quyết.
- Cần có những quy định về các biện pháp để bảo đảm khả năng tiếp cận TGPL một cách thực chất đối với phụ nữ, trẻ em và các nhóm có nhu cầu đặc biệt.¹⁰ Cùng với các loại hình dịch vụ TGPL đã được quy định, cần bổ sung quy định về TGPL chuyên môn hóa cho một số nhóm đối tượng cần được bảo vệ, dễ bị tổn thương như phụ nữ, người chưa thành niên, người khuyết tật, người nhiễm HIV và các nhóm có nhu cầu chuyên biệt khác.¹¹ Chúng tôi

⁴ Về việc đưa trẻ em vào các cơ sở giáo dục, Công ước LHQ về Quyền trẻ em, điều 37(d) quy định “Mọi trẻ em bị tước đoạt tự do đều có quyền tiếp cận ngay lập tức với hỗ trợ pháp lý và các trợ giúp phù hợp khác”, đây là trách nhiệm vô điều kiện bất kể với trường hợp cụ thể nào. Liên quan tới nạn nhân và nhân chứng là trẻ em, tham khảo Nguyên tắc và Hướng dẫn của LHQ (cụ thể là Hướng dẫn 10) – Hướng dẫn về Công lý các vấn đề liên quan tới nạn nhân và nhân chứng là trẻ em (Nghị quyết ESC 2005/20).

⁵ Xem định nghĩa về “dễ bị tổn thương” ở dẫn chiếu 1 nêu trên.

⁶ Nguyên tắc và Hướng dẫn LHQ, Nguyên tắc 3 quy định: “Nhà nước cần đảm bảo mọi người bị giam giữ, bắt, tình nghi hoặc buộc một tội hình sự với hình phạt giam giữ hoặc tử hình có quyền TGPL ở mọi giai đoạn tố tụng hình sự.”

⁷ Xem định nghĩa về “dễ bị tổn thương” ở dẫn chiếu 1 nêu trên.

⁸ Nguyên tắc và Hướng dẫn LHQ, Nguyên tắc 10.

⁹ Nguyên tắc và Hướng dẫn LHQ, Nguyên tắc 9 và 13, và Hướng dẫn 15.

¹⁰ Nguyên tắc và Hướng dẫn LHQ, qui định cần có các biện pháp đặc biệt để đảm bảo tiếp cận TGPL của phụ nữ và trẻ em. Đặc biệt tham khảo các biện pháp cụ thể nêu tại Hướng dẫn 9 (Thực hiện quyền TGPL của phụ nữ) và Hướng dẫn 10 (Biện pháp đặc biệt với trẻ em). Đồng thời tham khảo Hướng dẫn 11 đoạn 57 và 58.

¹¹ Nguyên tắc và Hướng dẫn LHQ, Hướng dẫn 11 đoạn 57-58.

đề nghị quy định tại Điều 4 Dự thảo trách nhiệm của Nhà nước trong việc có chính sách phát triển trợ giúp pháp lý thân thiện với người chưa thành niên. Đồng thời, có thể cân nhắc một số biện pháp sau: đảm bảo việc tiếp cận TGPL cho người khuyết tật, và cung cấp các dịch vụ hỗ trợ, ví dụ như hỗ trợ về y tế, tâm lý cho nạn nhân của bạo lực trên cơ sở giới. Cùng với triển khai dịch vụ TGPL chuyên môn hóa, cần đào tạo các nội dung chuyên sâu và đặc thù để đảm bảo những người thực hiện trợ giúp pháp lý có chuyên môn phù hợp.

3. Cải thiện mô hình tổ chức và hiệu quả cung cấp dịch vụ TGPL:

Để đảm bảo các nguồn nhân lực thực hiện TGPL được tổ chức và sử dụng hiệu quả nhất, đảm bảo tiếp cận TGPL, Nguyên tắc và Hướng dẫn của LHQ¹² khuyến nghị thiết lập hệ thống TGPL hỗn hợp –kết hợp hiệu quả giữa công tác TGPL nhà nước và sự tham gia của chủ thể ngoài nhà nước, như các đoàn luật sư, hội luật gia, tổ chức phi chính phủ và cơ sở đào tạo nghề luật tại trường đại học, trong việc cung cấp dịch vụ TGPL. Dựa trên kết quả khảo sát toàn cầu về TGPL¹³ và phân tích kinh nghiệm quốc tế, LHQ khuyến nghị:

- Khuyến khích mô hình TGPL “hỗn hợp” về cung cấp dịch vụ, qui định theo hướng đa dạng hóa chủ thể thực hiện TGPL và thừa nhận vai trò của các tổ chức phi chính phủ và tư nhân trong cung cấp đầy đủ các loại hình dịch vụ TGPL.¹⁴ Đồng thời, qui định bảo đảm sự tham gia và công bằng trong tiếp cận ngân sách nhà nước và các nguồn lực công khác giữa các chủ thể nhà nước và các chủ thể khác cung cấp dịch vụ TGPL.¹⁵
- Cần mở rộng phạm vi và tiêu chí theo hướng đa dạng hóa chủ thể thực hiện TGPL, tạo điều kiện cho những người không phải luật sư chuyên nghiệp nhưng là luật gia¹⁶ để họ có thể tham gia trợ giúp cho người nghèo và các nhóm yếu thế trong lĩnh vực dân sự và hành chính.
- Cần có những quy định cụ thể công nhận vai trò và khuyến khích các trường đại học đào tạo luật và các sinh viên luật tham gia thực hiện TGPL.¹⁷
- Để đảm bảo nguồn lực đáp ứng nhu cầu TGPL, nhà nước cần đảm bảo phân bổ nguồn lực cần thiết cho việc tổ chức quản lý và cung cấp dịch vụ.¹⁸ Việt Nam có thể cân nhắc nghiên cứu những cách tiếp cận sáng tạo và cơ chế ngân sách mới. Có thể cân nhắc một số biện pháp sau: tách biệt dòng ngân sách cho quản lý TGPL là trách nhiệm của nhà nước với dòng ngân sách cho cung cấp dịch vụ; tiến hành đánh giá nhu cầu để xác định rõ nhu cầu thực tế --là cơ sở cho việc phân bổ ngân sách và nguồn lực cho cung cấp dịch vụ¹⁹.
- Cùng với các loại hình dịch vụ TGPL đã được qui định, cần bổ sung qui định về TGPL chuyên môn hóa cho một số nhóm đối tượng cần được bảo vệ, dễ bị tổn thương như phụ nữ, người chưa thành niên, người khuyết tật, người nhiễm HIV và các nhóm có nhu cầu

¹² Nguyên tắc và Hướng dẫn LHQ, Nguyên tắc 14 và Hướng dẫn 11.

¹³ Báo cáo Nghiên cứu Toàn cầu về Trợ giúp pháp lý, UNDP-UNODC, 2016.

¹⁴ Nguyên tắc và Hướng dẫn LHQ, Nguyên tắc 14 đoạn 39, Hướng dẫn 16.

¹⁵ Nguyên tắc và Hướng dẫn LHQ, Hướng dẫn 12 đoạn 60 và 61. Luật TGPL của Indonesia theo mô hình này.

¹⁶ Nguyên tắc và Hướng dẫn LHQ, Hướng dẫn 14.

¹⁷ Nguyên tắc và Hướng dẫn LHQ, Hướng dẫn 16.

¹⁸ Nguyên tắc và Hướng dẫn LHQ, Nguyên tắc 2 đoạn 15: “Nhà nước cần phân bổ nguồn tài lực và nhân lực cần thiết cho TGPL.”

¹⁹ Nguyên tắc và Hướng dẫn LHQ, Hướng dẫn 12 “Nguồn lực cho hệ thống TGPL” và Nghiên cứu toàn cầu về TGPL: Báo cáo toàn cầu, UNDP - UNODC, 2016

chuyên biệt khác. Chúng tôi đề nghị quy định tại Điều 4 Dự thảo trách nhiệm của Nhà nước trong việc có chính sách phát triển trợ giúp pháp lý thân thiện với người chưa thành niên. Đồng thời, có thể cân nhắc một số biện pháp sau: đảm bảo việc tiếp cận TGPL cho người khuyết tật, và cung cấp các dịch vụ hỗ trợ, ví dụ như hỗ trợ về y tế, tâm lý cho nạn nhân của bạo lực trên cơ sở giới. Cùng với triển khai dịch vụ TGPL chuyên môn hóa, cần đào tạo các nội dung chuyên sâu và đặc thù để đảm bảo những người thực hiện trợ giúp pháp lý có chuyên môn phù hợp.

- Cần quy định rõ về trách nhiệm Bộ Tư pháp và các cơ quan nhà nước có liên quan trong việc nâng cao chất lượng dịch vụ TGPL, có thể bao gồm việc xây dựng các chuẩn mực chất lượng và quy tắc ứng xử chuyên môn về TGPL, đảm bảo thân thiện với người chưa thành niên, có nhạy cảm giới, bảo vệ quyền riêng tư và các chuẩn mực về quyền con người nói chung.²⁰

²⁰ Nguyên tắc và Hướng dẫn LHQ, Hướng dẫn 11 đoạn 59.