



BÁO CÁO NGHIÊN CỨU

SỰ CẦN THIẾT XÂY DỰNG CHIẾN LƯỢC HOẶC CHƯƠNG TRÌNH

**NÂNG CAO NHẬN THỨC VÀ HIỂU BIẾT PHÁP LUẬT
CHO NGƯỜI DÂN, TRỌNG TÂM VÀO NHÓM YẾU THỂ**

THÁNG 11/2021

Nghiên cứu này là một hoạt động thuộc chương trình “Tăng cường pháp luật và tư pháp tại Việt Nam” (EU JULE). Chương trình “Tăng cường pháp luật và tư pháp tại Việt Nam” (EU JULE) do Liên minh Châu Âu tài trợ với sự đóng góp tài chính từ UNDP và UNICEF. Chương trình do hai cơ quan này của Liên hợp quốc thực hiện với sự phối hợp của Bộ Tư pháp Việt Nam.

Nhóm nghiên cứu

Ls. Nguyễn Hưng Quang (Văn phòng luật sư NHQuang&Công sự)

Ts. Dương Thanh Mai (Nguyên Viện trưởng Viện Khoa học pháp lý – Bộ Tư pháp)

Gs. Ts. Hoàng Thị Kim Quế (Khoa Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội)

Ts. Toan Le (Khoa Thuế và Quản trị kinh doanh – Đại học Monash – Úc)

Với sự hỗ trợ về dữ liệu, tài liệu và góp ý của Vụ Phổ biến, giáo dục pháp luật – Bộ Tư pháp và các thành viên của Văn phòng luật sư NHQuang&Công sự.¹

Trích dẫn

MOJ, UNDP và EU (2020), *“Sự cần thiết xây dựng Chiến lược hoặc Chương trình nâng cao nhận thức và hiểu biết pháp luật cho người dân, trọng tâm vào nhóm yếu thế”*.

Lưu ý

Quan điểm trong ấn phẩm này là của các tác giả và không đại diện cho Bộ Tư pháp cũng như bất kỳ cơ quan nào thuộc Chính phủ Việt Nam, Liên minh Châu Âu hay UNDP.

¹ Nhóm Nghiên cứu xin cảm ơn sự hỗ trợ của các luật sư Nguyễn Thuỳ Dương, Lê Hải Linh, Lê Mai Phương và Đặng Huyền Thu trong quá trình thực hiện Nghiên cứu này.

TÓM TẮT

Công tác PBGDPL đang được đặt trong bối cảnh mới, với những yêu cầu mới theo Nghị quyết của Đại hội Đảng XIII, Kết luận của Bộ Chính trị về tổng kết thực hiện Nghị quyết 48-NQ/TW về cải cách pháp luật, Nghị quyết 49-NQ/TW về cải cách tư pháp, Kết luận số 80-KL/TW ngày 20/06/2020 của Ban Bí thư về tiếp tục thực hiện Chỉ thị số 32-CT/TW của Ban Bí thư về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng trong công tác PBGDPL, nâng cao ý thức chấp hành pháp luật của cán bộ, nhân dân.... Trong bối cảnh này, Chương trình “Tăng cường pháp luật và tư pháp tại Việt Nam” (EU JULE) hỗ trợ Vụ Phổ biến Giáo dục pháp luật – Bộ Tư pháp thực hiện một nghiên cứu về sự cần thiết xây dựng Chiến lược hoặc Chương trình nâng cao nhận thức và hiểu biết pháp luật cho người dân, trọng tâm vào nhóm yếu thế.

Nghiên cứu này cho thấy, trong tiến trình xây dựng nhà nước pháp quyền tại Việt Nam và bảo đảm mục tiêu cam kết “*không để ai bị bỏ lại phía sau*”, việc tăng cường nhận thức pháp luật của cộng đồng, trọng tâm vào nhóm yếu thế, là một phần không thể thiếu để hướng tới xây dựng và thực thi một Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân. Từ các phân tích, Nghiên cứu đã xác định một số nguyên tắc cho việc định hướng xây dựng Chiến lược hoặc Chương trình nâng cao nhận thức pháp luật của người dân, trọng tâm vào nhóm yếu thế:

- *Thứ nhất*, nhận thức và cách tiếp cận dựa trên quyền con người trong việc nâng cao nhận thức pháp luật của người dân, trong đó cần chú trọng vào các nhóm yếu thế;
- *Thứ hai*, nhận thức và định hướng vị trí, vai trò của PBGDPL với việc nâng cao nhận thức pháp luật, thực hiện và bảo vệ quyền của người dân trong xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật; và
- *Thứ ba*, nhận thức và định hướng tổ chức PBGDPL theo yêu cầu cải cách hành chính và hiện đại hóa nền hành chính quốc gia, phù hợp với công cuộc chuyển đổi số.

Trên cơ sở các nguyên tắc nêu trên và thực trạng công tác PBGDPL, một số nhóm vấn đề lớn được khuyến nghị để đạt được mục tiêu như sau:

- *Đối với nhu cầu tìm hiểu pháp luật của người dân và nội dung PBGDPL*: Công tác xác định nhu cầu tìm hiểu thông tin pháp luật của người dân cần phải được chú trọng và đổi mới theo hướng bám sát vào nhu cầu thực tiễn của người dân. Do đó, công tác nghiên cứu về thực trạng hiểu biết pháp luật và nhu cầu tìm hiểu pháp luật của người dân ở các cơ quan trung ương và địa phương cần phải được chú trọng. Ngoài ra, công tác truyền thông chính sách pháp luật cần phải được chú ý ngay từ khi xây dựng chính sách, dự thảo quy phạm pháp luật. Đồng thời, hoạt động PBGDPL cần phải kiểm soát về số lượng, chất lượng của các kế hoạch, đề án, chương trình PBGDPL. Bộ Tư pháp nên xây dựng và hướng dẫn phương pháp xác định, đánh giá nhu cầu thông tin pháp luật (bao gồm nội dung thông tin và phương pháp PBGDPL) của người dân, đặc biệt là nhóm yếu thế để có thể “bám sát thực tiễn cuộc sống, và đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý xã hội trong từng giai đoạn, địa bàn, đối tượng cụ thể...”, “các vấn đề được xã hội quan tâm hoặc cần định hướng dư luận xã hội” và “đổi mới, đa dạng hoá các hình thức, cách thức

PBGDPL phù hợp với nhu cầu xã hội và từng nhóm đối tượng...” theo yêu cầu của Kết luận số 80-KL/TW.

- *Về hình thức PBGDPL:* Hình thức PBGDPL và tần suất thực hiện cần được lựa chọn, cân nhắc dựa trên nhiều yếu tố nội dung PBGDPL, đối tượng (đặc biệt là các nhóm yếu thế với các đặc điểm riêng của từng nhóm), địa bàn (đặc biệt là vùng sâu, vùng xa), thời gian tổ chức, kinh phí, nguồn nhân lực... để phù hợp với thực tiễn của địa phương tránh tình trạng hình thức chưa phát huy được hiệu quả hoặc chưa phù hợp với đặc điểm của từng nhóm yếu thế, tần suất thực hiện PBGDPL theo hình thức truyền thống bị quá nhiều hay quá ít các hoạt động PBGDPL. Ngoài ra, cần thúc đẩy việc triển khai có hiệu quả Đề án “Tăng cường ứng dụng CNTT trong công tác PBGDPL giai đoạn 2019-2021” và ban hành một đề án mới cho giai đoạn tiếp theo. Việc ứng dụng CNTT trong công tác PBGDPL phải được đặt trong mối quan hệ và phù hợp với khả năng tiếp cận và ứng dụng CNTT của các nhóm yếu thế để góp phần thu hẹp khoảng cách giữa nhóm yếu thế với các nhóm khác trong xã hội. Các chương trình, đề án, chiến dịch nâng cao nhận thức cộng đồng phải có hình thức truyền thông và phương pháp thực hiện chuyên nghiệp để đảm bảo sự đa dạng và phù hợp với đối tượng mục tiêu và mục đích của các chương trình, đề án, chiến dịch. Đồng thời, cần tiếp tục phát huy PBGDPL thông qua hoạt động hoà giải cơ sở, tiếp xúc cử tri và cần khuyến khích các sáng kiến về hình thức, mô hình PBGDPL hiệu quả, sáng tạo.
- *Về hiệu quả của Hội đồng phối hợp PBGDPL các cấp:* Hoạt động của các hội đồng phối hợp PBGDPL cần phải được đổi mới theo hướng xác định rõ ràng vai trò, trách nhiệm của từng thành viên trong mỗi hội đồng. Đổi mới và nâng cao nhận thức của cấp ủy, chính quyền về vị trí, vai trò, ý nghĩa của công tác PBGDPL. Các hội đồng nên hình thành và duy trì một cơ chế tham vấn thường xuyên chuyên gia, nhà khoa học, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và doanh nghiệp (chú trọng các doanh nghiệp đang thực hiện công tác chuyển đổi số) về công tác PBGDPL. Trong kế hoạch/chương trình PBGDPL cần giao trách nhiệm cho cơ quan, tổ chức chủ trì xây dựng chính sách, VBQPPL trong việc xác định nội dung, hình thức, phương thức và nguồn lực bảo đảm thông tin, PBGDPL “hai chiều” (giữa người dân và cơ quan quản lý nhà nước) về chính sách và VBQPPL. Nên có hoạt động khuyến khích, khen thưởng và chế tài các cơ quan, tổ chức, tập thể và cá nhân có thành tích xuất sắc trong hoạt động PBGDPL dựa trên các đánh giá thường niên đối với công tác này, trong đó có đánh giá xếp loại về thực hiện Bộ Tiêu chí đánh giá hiệu quả công tác PBGDPL.
- *Về nguồn nhân lực thực hiện công tác PBGDPL:* Cần có phương án thu gọn dần về số lượng đội ngũ BCVPL, TTVPL hiện nay để dồn nguồn lực cho việc duy trì các BCVPL, TTVPL chuyên trách, có chuyên môn sâu theo nhu cầu và điều kiện đảm bảo thực tế của địa phương. Những người này có thể tập trung vào một số lĩnh vực pháp luật chủ yếu mà người dân trên địa bàn có nhu cầu thường xuyên. Ngoài ra, có thể cân nhắc việc phát triển đội ngũ BCVPL và TTVPL theo hướng chuyên gia do Nhà nước ký hợp đồng. Nên có chương trình, kế hoạch huy động nguồn lực trách nhiệm xã hội của luật sư, công chứng viên, thừa phát lại, hoà giải viên, sinh viên luật... tham gia hoạt động PBGDPL. Cần đảm

bảo chế độ đãi ngộ (thù lao) hợp lý cho BCVPL và TTVPL; thường xuyên có những đánh giá chuyên sâu về những vướng mắc, hạn chế trong hoạt động của BCVPL và TTVPL để có định hướng thay đổi. Bên cạnh đó, cũng nên huy động sự tham gia của các nhóm nòng cốt tại cộng đồng, có thành viên là những người thuộc nhóm yếu thế tham gia vào công tác PBGDPL cho các nhóm yếu thế nhằm nâng cao hiệu quả của hoạt động PBGDPL. Cần có nghiên cứu chuyên sâu về thực trạng nhân sự ngành Tư pháp làm công tác PBGDPL tại các địa phương để tìm hướng giải quyết cho hạn chế xuất phát từ vấn đề nhân sự ngành Tư pháp ở địa phương hiện nay là quá mỏng (Phòng PBGDPL thuộc Sở Tư pháp, Phòng Tư pháp cấp huyện, công chức Tư pháp - Hộ tịch cấp xã) trong khi đó phải thực hiện rất nhiều kế hoạch, chương trình, đề án nên công việc thường xuyên quá tải, dẫn đến giảm hiệu quả công tác PBGDPL.

- *Về kinh phí cho hoạt động PBGDPL:* Bảo đảm kinh phí cho việc triển khai PBGDPL, ưu tiên nguồn lực PBGDPL cho các nhóm yếu thế là các nội dung cần được chú trọng. Cần khắc phục vấn đề phân bổ kinh phí giữa các địa phương, ưu tiên các tỉnh nghèo và miền núi vì các địa phương này có đối tượng đặc thù có nhu cầu cần được PBGDPL (người nghèo, đồng bào DTTS) nhiều hơn so với các địa phương còn lại. Nâng cao chất lượng đối với công tác lập kế hoạch PBGDPL để đảm bảo tính hợp lý và hiệu quả của việc sử dụng kinh phí PBGDPL (gắn với công tác lập dự toán ngân sách), đặc biệt trong việc phân bổ kinh phí cho các hoạt động PBGDPL cho các nhóm yếu thế. Cần có các quy định về hỗ trợ, ưu đãi về thuế, nghĩa vụ tài chính cho các cá nhân, tổ chức khi tham gia PBGDPL, đặc biệt là các tổ chức, cá nhân tham gia vào các hoạt động xã hội hoá, hợp tác công tư, để đẩy mạnh huy động các nguồn lực xã hội thành công. Bố trí nguồn lực bảo đảm cho các chương trình phối hợp đã ký kết giữa ngành tư pháp và các tổ chức đoàn thể xã hội; xây dựng và khuyến khích các mô hình hợp tác giữa các cơ quan nhà nước, tổ chức trong việc PBGDPL, ví dụ như Hội Luật gia, Đoàn luật sư, Trung tâm TGPL của nhà nước phối hợp với Hội Liên hiệp Phụ nữ, Hội người khuyết tật... hoặc hợp tác giữa Bộ Tư pháp, Sở Tư pháp, Phòng Tư pháp với các tổ chức xã hội.
- *Về cơ chế đánh giá và vấn đề thông tin trong hoạt động PBGDPL:* Cần có các nghiên cứu, tiêu chí đánh giá về việc bổ sung hoặc hoàn thiện cơ chế đánh giá với các nội dung sau: (i) Đánh giá hiệu quả hoạt động của Hội đồng phối hợp PBGDPL ở cấp ngành, địa phương (ví dụ trong việc tham mưu xây dựng, ban hành kế hoạch PBGDPL, kế hoạch hoạt động của Hội đồng); (ii) Đánh giá chất lượng và hiệu quả các hoạt động, các hình thức PBGDPL; (iii) Đánh giá năng lực của BCVPL và TTVPL; (iv) Đánh giá hiệu quả của việc sử dụng kinh phí PBGDPL. Hoạt động đánh giá thường niên về hiệu quả công tác PBGDPL thông qua Bộ tiêu chí đánh giá hiệu quả công tác PBGDPL hoặc thông qua các tiêu chí đánh giá khác của cơ quan nhà nước thì nên gắn kết hoặc so sánh với các kết quả đánh giá độc lập của các cơ quan, tổ chức như Chỉ số PAPI, Chỉ số PCI, Chỉ số ParIndex, các chỉ số quốc tế.
- *Về nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật, bảo vệ quyền:* Đảm bảo tính sẵn có và nâng cao chất lượng của các dịch vụ pháp lý (như TGPL) khi người dân, đặc biệt là các nhóm yếu thế có nhu cầu tìm kiếm và sử dụng dịch vụ pháp lý để bảo vệ quyền. Nâng cao chất

lượng giải quyết khiếu nại, tố cáo của chính quyền địa phương, đồng thời nâng cao tính tuân thủ pháp luật và tinh thần trách nhiệm của chính quyền địa phương với công tác cung cấp thông tin chính sách, pháp luật theo yêu cầu của người dân. Bên cạnh đó, cũng cần nâng cao chất lượng cung cấp dịch vụ công để đảm bảo người dân, đặc biệt là các nhóm yếu thế, khi đã hiểu và có nhu cầu thực thi các quyền có liên quan, như quyền được chăm sóc sức khỏe, quyền tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện để có thể thực thi các quyền của mình một cách dễ dàng. Chú trọng nâng cao kỹ năng hướng dẫn pháp luật và tuân thủ pháp luật của các chức danh tư pháp (điều tra viên, kiểm sát viên, thẩm phán.....) trong khi làm việc với những người dân tham gia tố tụng để giúp họ hiểu và biết cách sử dụng các quyền và thực hiện các nghĩa vụ của mình một cách đúng đắn nhằm bảo vệ lợi ích hợp pháp của mình, đặc biệt là người thuộc nhóm yếu thế. Các hoạt động nêu trên cần được coi là một hình thức PBGDPL và được đánh giá trong Bộ Tiêu chí đánh giá hiệu quả công tác PBGDPL hiện nay để ghi nhận, khuyến khích và khen thưởng cho những hoạt động này khi có những đóng góp đáng kể cho hoạt động PBGDPL.

Với các phân tích về bối cảnh, khung chính sách, pháp luật và đặc biệt là thực trạng nhận thức pháp luật và thực trạng công tác PBGDPL của Việt Nam, bao gồm cả những hạn chế của công tác này, Báo cáo nhận thấy sự cần thiết phải xây dựng một Chiến lược ở tầm quốc gia về nâng cao nhận thức pháp luật của người dân, trọng tâm vào nhóm yếu thế. Chiến lược sẽ giúp xác lập những mục tiêu cụ thể, rõ ràng đối với công tác PBGDPL nâng cao nhận thức pháp luật, đề ra các biện pháp thực thi mang tính dài hạn để có thể khắc phục được những hạn chế, vướng mắc của công tác PBGDPL hiện hành như đã đề cập. Chiến lược này nên ở tầm Nghị quyết của Chính phủ hoặc Quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Tuy nhiên để xây dựng được Chiến lược, cần thiết phải có thêm các nghiên cứu chuyên sâu về một số nội dung liên quan như đã được đề cập trong một số khuyến nghị của một số nhóm vấn đề. Điều này đòi hỏi phải có thời gian để thực hiện các nghiên cứu có chất lượng để đảm bảo thông tin đầu vào hữu ích. Trong giai đoạn thực hiện các công tác nghiên cứu cần thiết cho việc xây dựng Chiến lược, một giải pháp trước mắt có thể cân nhắc là lồng ghép các nội dung về nâng cao nhận thức pháp luật cho nhóm yếu thế vào Chương trình PBGDPL giai đoạn 2022-2027 ban hành theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Theo đó, Chương trình PBGDPL giai đoạn 2022-2027 nên chú trọng vào việc xác định các đối tượng cần được ưu tiên trong công tác PBGDPL (đặc biệt là nhóm yếu thế), định hướng xác định nội dung PBGDPL, đổi mới phương pháp PBGDPL, nâng cao hiệu quả hoạt động của Hội đồng phối hợp PBGDPL, cũng như có định hướng cân đối lại các nguồn lực về con người và kinh phí giữa các địa phương và các cấp...