

**Ngân hàng Thế giới**

**VIỆT NAM: CẢI THIỆN TRỢ GIÚP PHÁP LÝ  
CHO NGƯỜI NGHÈO VÀ NHÓM DỄ BỊ TỒN THƯƠNG**

**Báo cáo nghiên cứu định tính tại hai tỉnh Điện Biên và Bắc Kạn**

**Nhóm tư vấn**

**5/2019**

*Báo cáo này được thực hiện với sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới. Các thông tin, nội dung của Báo cáo là kết quả nghiên cứu của chuyên gia, không phản ánh quan điểm của Bộ Tư pháp và Ngân hàng Thế giới.*

## MỤC LỤC

|                                                                                                   |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Giới thiệu.....</b>                                                                         | <b>6</b>  |
| Bối cảnh.....                                                                                     | 6         |
| Tổng quan nghiên cứu .....                                                                        | 7         |
| Cách tiếp cận .....                                                                               | 8         |
| Khung làm việc.....                                                                               | 9         |
| Nhiệm vụ nghiên cứu .....                                                                         | 9         |
| <b>2. Phương pháp nghiên cứu.....</b>                                                             | <b>10</b> |
| Phát triển công cụ nghiên cứu .....                                                               | 10        |
| Mẫu nghiên cứu .....                                                                              | 11        |
| Phương pháp thu thập thông tin.....                                                               | 12        |
| Phân tích dữ liệu .....                                                                           | 13        |
| Giới thiệu vài nét về địa bàn khảo sát .....                                                      | 15        |
| <b>3. Các phát hiện .....</b>                                                                     | <b>20</b> |
| <b>3.1 Các vướng mắc pháp lý trong đời sống kinh tế - xã hội của nhóm nghèo, dễ bị tổn thương</b> | <b>20</b> |
| Đời sống kinh tế của các hộ gia đình.....                                                         | 20        |
| Những vướng mắc nảy sinh trong lao động, việc làm.....                                            | 22        |
| Vấn đề cải thiện kinh tế và năng lực pháp lý của người dân.....                                   | 25        |
| Tình trạng dễ bị tổn thương và những vướng mắc pháp lý .....                                      | 28        |
| Xác định một số nội dung trợ giúp pháp lý cần ưu tiên .....                                       | 31        |
| <b>3.2 Tiếp cận dịch vụ trợ giúp pháp lý .....</b>                                                | <b>32</b> |
| Nhận thức về trợ giúp pháp lý .....                                                               | 32        |
| Ai có nhu cầu được TGPL.....                                                                      | 35        |
| Những con đường tiếp cận TGPL .....                                                               | 36        |
| <b>3.3 Vai trò của dịch vụ trợ giúp pháp lý.....</b>                                              | <b>40</b> |
| Tình hình trợ giúp pháp lý .....                                                                  | 40        |
| Sự tham gia TGPL của luật sư.....                                                                 | 46        |
| Tăng cường năng lực trợ giúp pháp lý .....                                                        | 47        |
| Truyền thông trợ giúp pháp lý.....                                                                | 50        |

|                                                                                     |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>3.4 Hòa giải ở cơ sở.....</b>                                                    | <b>55</b> |
| Xích mích, mâu thuẫn và vai trò của trưởng thôn bản .....                           | 55        |
| Tổ hòa giải ở cơ sở .....                                                           | 58        |
| Câu lạc bộ trợ giúp pháp lý .....                                                   | 60        |
| Kênh thông tin pháp luật .....                                                      | 62        |
| <b>3.5 Đề xuất của nhóm tư vấn về xây dựng dự án TGPL.....</b>                      | <b>63</b> |
| Kinh nghiệm cải thiện dịch vụ TGPL ở một số nước.....                               | 63        |
| Kinh nghiệm một số dự án TGPL do Ngân hàng Thế giới tài trợ.....                    | 64        |
| Mô hình thí điểm do phụ nữ lãnh đạo ở các thôn bản .....                            | 66        |
| Đề xuất dự án trợ giúp pháp lý cho Việt Nam.....                                    | 66        |
| Một số đề xuất về các chỉ số kết quả .....                                          | 68        |
| <b>Kết luận .....</b>                                                               | <b>73</b> |
| <b>Danh mục tài liệu tham khảo .....</b>                                            | <b>75</b> |
| <b>Phụ lục: Danh mục các cuộc phỏng vấn sâu, thảo luận nhóm được trích dẫn.....</b> | <b>78</b> |

## DANH MỤC BẢNG

|          |                                                                                                                                         |    |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Bảng 1.  | Một vài nét về tình hình kinh tế - xã hội tại 4 xã khảo sát năm 2018 .....                                                              | 19 |
| Bảng 2.  | Cụm từ “trợ giúp pháp lý” gợi lên điều gì trong suy nghĩ của người dân .....                                                            | 34 |
| Bảng 3.  | Trợ giúp pháp lý cho người dân: Những con đường tiếp cận .....                                                                          | 38 |
| Bảng 4.  | Số vụ trợ giúp pháp lý ở các lĩnh vực và hình thức trợ giúp pháp lý theo tỉnh và giới tính trong năm 2016, 2017, và 2018 .....          | 42 |
| Bảng 5.  | Tỷ lệ % số vụ trợ giúp pháp lý ở các lĩnh vực, và hình thức trợ giúp pháp lý theo tỉnh và giới tính trong năm 2016, 2017, và 2018 ..... | 44 |
| Bảng 6.  | Số lượng và tỷ lệ phần trăm các vụ TGPL ở các nhóm đối tượng thụ hưởng năm 2018 tại hai tỉnh .....                                      | 45 |
| Bảng 7.  | Chính sách TGPL cho các huyện nghèo, xã nghèo, thôn, bản đặc biệt khó khăn giai đoạn 2016 -2020 .....                                   | 49 |
| Bảng 8.  | Tổ chức truyền thông lưu động ở hai tỉnh Điện Biên và Bắc Kạn.....                                                                      | 53 |
| Bảng 9.  | Số vụ hòa giải trong các năm 2016, 2017 và 2018 tại các xã khảo sát.....                                                                | 60 |
| Bảng 10. | Đề xuất các hợp phần, hoạt động dự án, các chỉ số kết quả.....                                                                          | 69 |

## **DANH MỤC HÌNH**

|                                                                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Hình 1. Sơ đồ tiếp cận dịch vụ trợ giúp pháp lý.....                                                                            | 37 |
| Hình 2. Tỷ lệ % số vụ TGPL về đất đai, bạo lực, tội phạm, dân sự, hôn nhân, trẻ em và loại khác ở tỉnh Điện Biên năm 2018 ..... | 46 |
| Hình 3. Tỷ lệ % số vụ TGPL về đất đai, bạo lực, tội phạm, dân sự, hôn nhân, trẻ em và loại khác ở tỉnh Bắc Kạn năm 2018.....    | 46 |

## **DANH MỤC HỘP**

|                                                              |    |
|--------------------------------------------------------------|----|
| Hộp 2. Rủi ro khi lao động ở thành phố .....                 | 23 |
| Hộp 3. Mối quan hệ giữa nông dân và doanh nghiệp .....       | 26 |
| Hộp 4. Trung tâm trợ giúp pháp lý tại hai tỉnh khảo sát..... | 40 |
| Hộp 5. Phạt lỗi thả rông gia súc.....                        | 57 |
| Hộp 6. Phạm vi hòa giải ở cơ sở.....                         | 59 |

## **DANH MỤC CHỮ VIẾT TẮT**

TGPL: Trợ giúp pháp lý

UBND: Ủy ban nhân dân

## Bối cảnh

Ở Việt Nam, người nghèo thường ít biết đến các dịch vụ trợ giúp pháp lý miễn phí của nhà nước. Các trung tâm trợ giúp pháp lý, các luật sư chủ yếu tập trung ở các thành phố, trong khi những người nghèo, dân tộc thiểu số lại cư trú ở vùng sâu, vùng xa, nơi gặp nhiều trở ngại về đường xá để đi tới các trung tâm (UNDP, 2012). Ở các tỉnh miền núi, số lượng luật sư rất mỏng, chỉ vào khoảng từ 2-10 luật sư/tỉnh (con số này ở hai thành phố lớn nhất cả nước là 2.472 ở Hà Nội và 4.134 ở thành phố Hồ Chí Minh). Với số nhân lực luật sư mỏng, dịch vụ trợ giúp pháp lý ở các tỉnh miền núi rất khó khăn để đáp ứng được nhu cầu trợ giúp pháp lý của người dân tại địa phương (Bộ Tư pháp, 2017). Trong khi đó, nhóm người nghèo và nhóm dễ bị tổn thương luôn có mong muốn mạnh mẽ trong việc cải thiện đời sống sinh kế nghèo khó của mình. Tình trạng nghèo khó, thiếu việc làm, học vấn thấp có thể liên quan đến tình trạng thiếu hiểu biết các quyền hoặc thiếu khả năng trong việc vận dụng các quy định pháp lý vào đời sống. Do đó, cải thiện việc tiếp cận thông tin, tăng cường nhận thức của người dân về pháp luật là những yếu tố cần thiết cho việc cải thiện quyền tiếp cận công lý ở Việt Nam (UNDP, 2012) và có thể mở ra cơ hội cải thiện đời sống kinh tế của họ.

<sup>1</sup> Theo kết quả cuộc Điều tra thực trạng KT-XH 53 dân tộc thiểu số của Ủy ban Dân tộc năm 2015, tổng số người dân tộc thiểu số ở Việt Nam là 13.386.330 người. Biểu 4. Số người dân tộc thiểu số và tỷ lệ người dân tộc thiểu số sống ở vùng dân tộc thời điểm 01/7/2015. <http://cema.gov.vn/ket-qua-dieu-tra-thuc-trang-kt-xh-53-dan-toc-thieu-so-nam-2015.htm>

<sup>2</sup> Dữ liệu 52,7% được trích ra từ Công thông tin điện tử của Ủy ban Dân tộc trong bài viết “Đẩy mạnh giảm nghèo bền vững đến năm 2020: Chính sách “chưa trúng” để giảm nghèo”. <http://www.cema.gov.vn/tin-tuc/tin-tuc-su-kien/chu-truong-chinh-sach/day-manh-giam-ngheo-ben-vung-den-nam-2020-chinh-sach-%E2%80%9CChua-trung%E2%80%9D-de-giam-ngheo.htm>.

6

chính trị năm 1966 thừa nhận quyền tiếp cận công lý, bình đẳng trước pháp luật của mọi người bất kể màu da, chủng tộc, tôn giáo, hay đảng phái chính trị<sup>3</sup>. Trong mỗi xã hội, việc con người có thể tiếp cận công lý thể hiện ở khả năng các cá nhân hay nhóm phản ứng một cách hiệu quả và công bằng nhằm bảo vệ các quyền con người, giải quyết các xung đột, sự lạm quyền thông qua những quy trình minh bạch (UNDP, 2012). Không có tiếp cận công lý hiệu quả, những người sống trong nghèo đói bị mất các cơ hội đòi quyền của họ, hoặc gặp những thách thức về tội phạm, sự lạm dụng hay những vi phạm nhân quyền chống lại họ (UN General Assembly, 2012a).

Trong Khung khổ Đối tác Quốc gia Giai đoạn 2018 - 2022 dành cho Việt Nam, Ngân hàng Thế giới đang tập trung vào 3 nhóm mục tiêu cơ bản, bao gồm: 1/ Tăng trưởng bao trùm và sự tham gia của khu vực tư nhân; 2/ Đầu tư vào con người và kiến thức; 3/ Đảm bảo tính bền vững và khả năng phục hồi của môi trường (World Bank, 2017). Mở rộng sự tham gia vào lĩnh vực kinh tế của các nhóm dân tộc thiểu số, phụ nữ và nhóm dễ bị tổn thương là một trong 5 mục tiêu ưu tiên để đạt nhóm mục tiêu số 1 về “Tăng trưởng bao trùm và sự tham gia của khu vực tư nhân”. Ngân hàng Thế giới đang đóng góp cùng với những nỗ lực của chính phủ trong việc giải quyết tình trạng nghèo đói dai dẳng ở các dân tộc thiểu số, trong đó có phụ nữ và các nhóm dễ bị tổn thương. Trong một kế hoạch xây dựng đề xuất dự án về trợ giúp pháp lý cho nhóm nghèo và các nhóm dễ bị tổn thương trong cộng đồng dân tộc thiểu số ở Việt Nam, Ngân hàng Thế giới và Bộ Tư pháp cùng phối hợp tổ chức cuộc khảo sát định tính tại 4 xã thuộc 2 huyện Mường Ảng và Ba Bể ở hai tỉnh Điện Biên và Bắc Kạn vào tháng 4/2019. Cuộc khảo sát nhằm tìm hiểu các nhu cầu pháp lý, nhu cầu trợ giúp pháp lý của các nhóm nghèo và các nhóm dễ bị tổn thương; xác định những nhu cầu TGPL cần ưu tiên để làm cơ sở đầu vào cho việc xây dựng đề xuất xin tài trợ. Bản báo cáo này là kết quả nghiên cứu định tính tại hai tỉnh khảo sát. Bản báo cáo sẽ tập trung trình bày các phát hiện liên quan đến nhu cầu trợ giúp pháp lý của người dân, những đề xuất kiến nghị từ cán bộ địa phương trong việc xây dựng đề xuất dự án về trợ giúp pháp lý cho Việt Nam.

## Tổng quan nghiên cứu

Ở Việt Nam, người dân thường gặp phải những vướng mắc liên quan tới lao động, việc làm, thừa kế, hôn nhân, nuôi con, hay những khiếu nại hành chính, thiệt hại do ô nhiễm,... Những khiếu nại liên quan đến đất đai, tiền lương, tiền công là phổ biến nhất. Các khiếu nại về trợ giúp hộ nghèo, cận nghèo, và người khuyết tật tăng lên trong những năm gần đây. Tuy nhiên, việc tiếp cận tòa án rất hạn chế do các quan ngại về chi phí, về thủ tục. Luật sư chưa phải là kênh tham khảo quan trọng của người dân (VLA và UNDP, 2016). Thực hành pháp luật trong đời sống hàng ngày ít được coi trọng, bởi khả năng tiếp cận thông tin pháp luật ở các địa phương rất hạn chế. Người dân có xu hướng dựa vào những nguồn thông tin pháp lý không chính thức (UNDP, 2012).

Ở Việt Nam, trợ giúp pháp lý do nhà nước đảm nhiệm và chi trả cho các nhóm thụ hưởng theo quy định của luật. Hiện nay, 63 tỉnh thành đều có các trung tâm trợ giúp pháp lý. Một số tỉnh nghèo gặp khó khăn trong việc dành đủ ngân sách cần thiết chi trả dịch vụ trợ giúp pháp lý (Bộ Tư pháp, 2017). Yếu tố dân tộc, địa hình miền núi và nghèo có sự tương tác với nhau. Khu vực vùng sâu, vùng xa, nơi địa hình đi lại khó khăn cũng là nơi tập trung đông những người nghèo,

<sup>3</sup> Công ước này cũng thừa nhận quyền được hưởng trợ giúp pháp lý miễn phí của mọi người trong các tranh tụng bào chữa tại tòa khi không có khả năng chi trả tài chính. Điều này nhằm đảm bảo mọi người không phân biệt màu da, chủng tộc, tôn giáo, giới tính, đảng phái chính trị đều có quyền bình đẳng trước tòa án và được xét xử công bằng (Điều 14, điểm 3, khoản d).

chủ yếu là dân tộc thiểu số (Pimhidzai, 2018). Người nghèo, người có học vấn thấp, không có vị trí xã hội gặp nhiều rào cản trong việc tiếp cận thông tin pháp luật và tiếp cận các thiết chế tư pháp địa phương. Họ không biết làm thế nào để được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, do đó họ khó tiếp cận được tín dụng để có vốn đầu tư cho chuyển đổi cây trồng (Pimhidzai, 2018). Họ không biết nơi nào cung cấp trợ giúp pháp lý miễn phí, trong khi sự phối hợp giữa các tổ chức trợ giúp pháp lý và các cơ quan liên quan trong hệ thống tư pháp chưa chặt chẽ (UNDP và UNODC, 2016). Những khó khăn trong tiếp cận thông tin pháp luật ở người nghèo có nguy cơ khiến họ trở nên nghèo hơn, hoặc khó thoát nghèo hơn khi các điều kiện ràng buộc khác khó có cơ hội thay đổi chẳng hạn thiếu giấy tờ quan trọng, không nắm được các thủ tục, các quy định,... và không biết làm thế nào để cải thiện những vướng mắc này.

Ở một phương diện khác, những bất ổn của đời sống gia đình có thể tiếp tục đẩy một bộ phận những phụ nữ yếu thế càng gặp khó khăn. Các hành động can thiệp của hệ thống pháp lý cơ sở chưa hiệu quả đối với tình trạng phụ nữ bị bạo lực. Những biện pháp hòa giải trong nhiều trường hợp đã không giải quyết được tận gốc của vấn đề, và phụ nữ vẫn tiếp tục bị bạo hành đằng sau cánh cửa kín (UN Women, 2015). Phụ nữ bị bạo lực e ngại phải đối mặt với sự kỳ thị của xã hội, áp lực của người thân, sợ làm ảnh hưởng đến tương lai của con cái (UN Women, 2017). Phụ nữ ít quan tâm tới thông tin pháp luật và cũng ít tham gia tiếp xúc cử tri hơn so với nhóm nam giới (UNDP và UNODC, 2016). Khi gặp vướng mắc, người dân thường chỉ tìm đến các tổ chức quen thuộc như ủy ban nhân dân hoặc công an hơn là tìm đến tòa án, các tổ chức trợ giúp pháp lý, hay các luật sư (UNDP, 2012: 71).

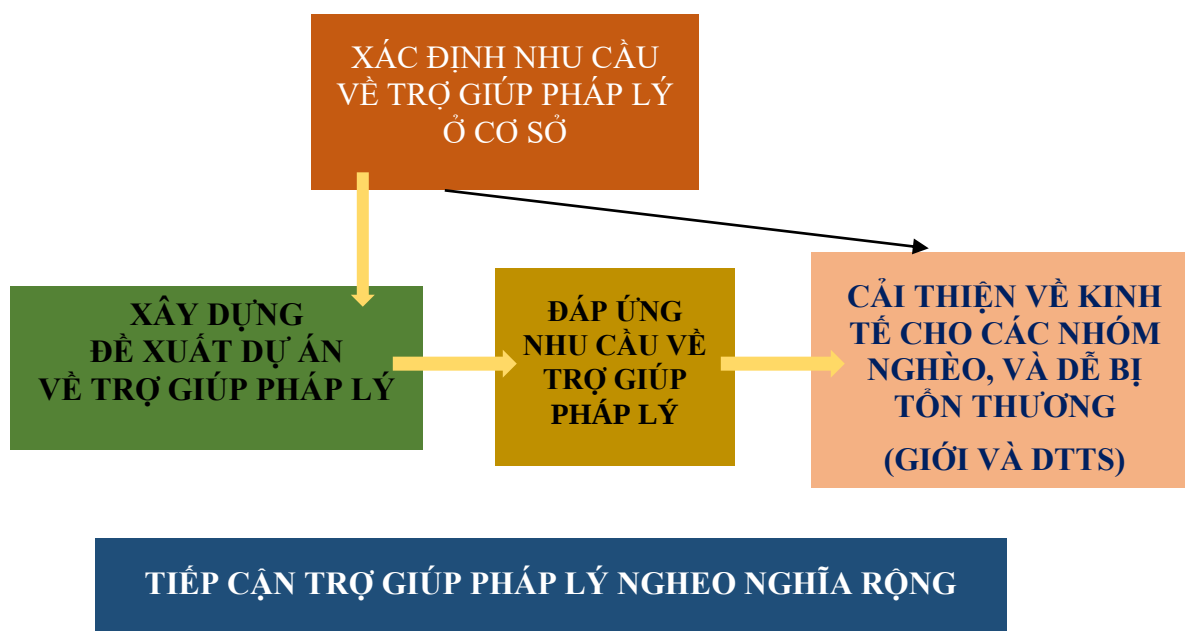
Để có thể vươn lên, hội nhập vào quá trình tăng trưởng, các nhóm dân tộc thiểu số yếu thế, nghèo, dễ bị tổn thương, đặc biệt là phụ nữ, cần đến các biện pháp trợ giúp pháp lý để bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của họ như Hiến pháp và pháp luật đã thừa nhận. Vấn đề này sẽ được tìm hiểu và phân tích trong nghiên cứu định tính này nhằm gợi mở các đề xuất xin tài trợ cho dự án trợ giúp pháp lý tại Việt Nam.

## Cách tiếp cận

Tiếp cận công lý là một quyền cơ bản, cần thiết cho việc bảo vệ và thúc đẩy việc đạt được tất cả các quyền về dân sự, văn hóa, kinh tế, chính trị và xã hội khác (UN General Assembly, 2012a). Những người sống trong nghèo đói có nhiều khả năng trở thành nạn nhân của các hành vi tội phạm hoặc bất hợp pháp như khai thác tình dục hoặc kinh tế, bạo lực, và giết người. Tội phạm thường lợi dụng người nghèo để thực hiện các hành vi bất hợp pháp (UN General Assembly, 2012a). Việc chấp nhận đối xử bất bình đẳng giới đối với phụ nữ, và các em gái có nguy cơ tiếp tục gây nên tình trạng bất bình đẳng trong tiếp cận công lý đối với họ. Phụ nữ càng trở nên khó khăn hơn thoát nghèo và chống lại sự phân biệt đối xử (CEDAW, 2015). Ngày nay, quyền trợ giúp pháp lý được thừa nhận ở nhiều nơi trên toàn cầu, và là điều cần thiết để tạo nên sự bình đẳng và công bằng trong các xã hội (UN General Assembly, 2012a). Khả năng tiếp cận công lý của mọi người dân là một chỉ báo của một xã hội yên bình, công bằng và phát triển bền vững. Đây còn được xem là một công cụ quan trọng để giải quyết gốc rễ vấn đề nghèo đói (UN, 2018). Việc cung cấp tư vấn và hỗ trợ miễn phí cho những người có nhu cầu, kể cả những người không có khả năng chi trả là một điều kiện tiên quyết đảm bảo quyền tiếp cận công lý cho mọi người (UN General Assembly, 2012a).

Trao quyền pháp lý (legal empowerment) nhấn mạnh đến mối liên hệ giữa tiếp cận công lý và kết quả cụ thể. Trao quyền pháp lý là việc mà các nhà tài trợ, chính phủ tạo ra các quyền, năng lực và cơ hội cho những người nghèo để họ có được sức mạnh mới trong việc sử dụng luật pháp và các công cụ pháp lý thoát khỏi tình trạng nghèo, tình trạng bị gạt bên lề (UNDP, 2012). Trợ giúp pháp lý cho người nghèo và nhóm dễ bị tổn thương thực chất là một quá trình trao quyền pháp lý cho họ. Thông qua các hoạt động tư vấn pháp lý, hay tham gia tổ tụng, đại diện ngoài tổ tụng,... mà các tổ chức và cá nhân trợ giúp pháp lý đem lại, nhóm nghèo và nhóm dễ bị tổn thương có được khả năng sử dụng các công cụ pháp lý để thoát nghèo bền vững. Với tiếp cận như vậy, trong bản báo cáo đầy đủ, chúng tôi sẽ phân tích khả năng mà dịch vụ trợ giúp pháp lý ở cơ sở có thể đóng góp như thế nào trong việc cải thiện cơ hội tiếp cận công lý của nhóm dân tộc thiểu số nghèo, phụ nữ và các nhóm dễ bị tổn thương; cũng như những biện pháp được đề xuất nhằm cải thiện cơ hội tiếp cận thông tin pháp lý và dịch vụ trợ giúp pháp lý ở các nhóm nghèo và nhóm dễ bị tổn thương.

### Khung làm việc



### Nhiệm vụ nghiên cứu

- 1/ Tìm hiểu các vướng mắc pháp lý liên quan đến các cơ hội cải thiện kinh tế của các nhóm nghèo và nhóm dễ bị tổn thương.
- 2/ Xác định các nhu cầu pháp lý và trợ giúp pháp lý của các nhóm nghèo, dân tộc thiểu số, phụ nữ và nhóm dễ bị tổn thương. Làm rõ đâu là những nhu cầu ưu tiên của cộng đồng về trợ giúp pháp lý. Đây là những nhu cầu chưa được đáp ứng.

- 3/ Làm rõ vai trò của dịch vụ trợ giúp pháp lý ở các địa phương và sự tham gia của các cá nhân, tổ chức (già làng, các hội nhóm, các tổ chức phi chính phủ, hội phụ nữ) trong các hoạt động tư vấn pháp lý, và thực hiện hòa giải ở cộng đồng.
- 4/ Đưa ra các kiến nghị gợi mở cho việc thiết kế đề xuất dự án xin tài trợ về trợ giúp pháp lý ở Việt Nam (như các hợp phần, các hoạt động, các chỉ báo cơ bản...).

## 2. Phương pháp nghiên cứu

### Phát triển công cụ nghiên cứu

Nghiên cứu sử dụng phương pháp định tính để thu thập thông tin bao gồm phương pháp phỏng vấn sâu, thảo luận nhóm tập trung. Ngoài ra, nhóm nghiên cứu sử dụng các biểu thống kê để thu thập một số dữ liệu định lượng được lưu trữ tại các trung tâm trợ giúp pháp lý của tỉnh. Bộ công cụ được xây dựng dựa trên việc phát triển cụ thể các mục tiêu nghiên cứu thành các nhóm vấn đề chính để thu thập thông tin, bao gồm:

- Nhu cầu được trợ giúp pháp lý ở mỗi nhóm nghèo, dân tộc thiểu số, phụ nữ, và dễ bị tổn thương. Những nhu cầu ưu tiên, những nhu cầu chưa được đáp ứng.
- Vấn đề hiểu biết và áp dụng quy định pháp luật của người dân trong lao động, việc làm, vay vốn, tài sản đất đai, và an sinh xã hội. Các vướng mắc pháp lý và các giải pháp người dân thường tìm kiếm
- Các cơ hội tiếp cận thông tin pháp lý của các nhóm trong lĩnh vực lao động, việc làm, vay vốn, tài sản đất đai, và an sinh xã hội
- Sự tham gia của các cá nhân, tổ chức (già làng, các hội nhóm, các tổ chức phi chính phủ, hội phụ nữ) trong các hoạt động tư vấn pháp lý, và thực hiện hòa giải ở cộng đồng.
- Vai trò của dịch vụ trợ giúp pháp lý trong việc cải thiện cơ hội tiếp cận công lý, và trao quyền pháp lý nhằm thúc đẩy quá trình giảm nghèo và tình trạng bị tổn thương của các nhóm.
- Các đề xuất giải pháp cho cải thiện dịch vụ trợ giúp pháp lý ở cơ sở nhằm trao quyền hiệu quả, giảm nghèo và tình trạng tổn thương.

Bộ công cụ nghiên cứu định tính gồm:

- Gợi ý phỏng vấn sâu người nghèo, dân tộc thiểu số, phụ nữ/nam giới và những người dễ bị tổn thương
- Gợi ý phỏng vấn sâu cán bộ trợ giúp pháp lý, cán bộ tư pháp, luật sư
- Gợi ý phỏng vấn sâu già làng, hội phụ nữ, lãnh đạo UBND xã, công an xã
- Gợi ý thảo luận nhóm người nghèo, dân tộc thiểu số, phụ nữ/nam giới và nhóm dễ bị tổn thương
- Gợi ý thảo luận nhóm dành cho nhóm nạn nhân bị bạo lực gia đình, bạo lực trên cơ sở giới, các em gái có nguy cơ bị bạo lực

Ngoài ra, bộ công cụ còn bao gồm 2 biểu mẫu thống kê trong đó thu thập các dữ liệu thống kê sẵn có tại các trung tâm trợ giúp pháp lý ở địa phương. Bộ công cụ có sự tham gia góp ý kiến của các chuyên gia của Ngân hàng Thế giới và Cục Trợ giúp pháp lý thuộc Bộ Tư pháp. (Xem bộ công cụ ở phần phụ lục).

## Mẫu nghiên cứu

Hai tỉnh được chọn khảo sát định tính bao gồm tỉnh Điện Biên và Bắc Kạn. Đây là hai địa phương có đông người dân tộc thiểu số nghèo. Ngoài ra, đây cũng là hai tỉnh có nhiều hoạt động trợ giúp pháp lý tích cực trong thời gian qua. Mỗi tỉnh chọn ra một huyện và mỗi huyện chọn ra hai xã để tiến hành khảo sát. Các phương pháp nghiên cứu được thực hiện trong nghiên cứu này là phương pháp phỏng vấn sâu và phương pháp thảo luận nhóm tập trung. Có 26 cuộc phỏng vấn sâu và 10 cuộc thảo luận nhóm được thực hiện tại 3 cấp tỉnh, huyện và xã.

Có 77 người dân và 2 trưởng bản tham gia các cuộc phỏng vấn sâu và thảo luận nhóm. Tất cả người dân tham gia trả lời đều là người dân tộc thiểu số, bao gồm các dân tộc Thái, Mông, Nùng, Tày, và Dao. Có 22 cán bộ ở 3 cấp tỉnh, huyện và xã đã tham gia các cuộc phỏng vấn sâu và thảo luận nhóm. Các cán bộ ở cấp xã và huyện đều là người dân tộc thiểu số.

Phỏng vấn sâu cán bộ: 13 cuộc

- 02 cuộc phỏng vấn các cán bộ sở tư pháp và trung tâm TGPL
- 03 cuộc phỏng vấn các cán bộ tư pháp huyện và chi nhánh TGPL
- 02 cuộc phỏng vấn cán bộ hội phụ nữ xã
- 02 cuộc phỏng vấn cán bộ tư pháp xã
- 02 cuộc phỏng vấn trưởng bản
- 02 cuộc phỏng vấn luật sư có ký hợp đồng TGPL

Phỏng vấn sâu người dân: 13 cuộc

- 03 cuộc phỏng vấn người nghèo dân tộc thiểu số chưa từng sử dụng dịch vụ TGPL
- 01 cuộc phỏng vấn người nghèo (từng được TGPL nhưng không nhớ)
- 02 cuộc phỏng vấn người phạm tội/thân nhân của người phạm tội từng được TGPL
- 01 cuộc phỏng vấn thanh niên phạm tội từng được TGPL
- 01 cuộc phỏng vấn nữ thanh niên từng được TGPL
- 01 cuộc phỏng vấn nam giới có HIV chưa từng sử dụng dịch vụ TGPL
- 02 người thân của người khuyết tật chưa từng sử dụng dịch vụ TGPL
- 01 cuộc phỏng vấn người nhân của em gái bị xâm hại từng được TGPL
- 01 cuộc phỏng vấn phụ nữ bị bạo hành (từng được TGPL nhưng không nhớ)

*Trong số 13 người được phỏng vấn, có 7 người đã từng được TGPL và 6 người chưa từng được TGPL.*

Thảo luận nhóm: 10 cuộc

- 03 cuộc thảo luận nhóm nữ nghèo dân tộc thiểu số
- 03 cuộc thảo luận nhóm nam nghèo dân tộc thiểu số
- 01 cuộc thảo luận nhóm người già dân tộc thiểu số
- 01 cuộc thảo luận nhóm thanh niên dân tộc thiểu số
- 02 cuộc thảo luận nhóm cán bộ sở tư pháp và trung tâm TGPL

*Mỗi cuộc thảo luận nhóm người dân có 8 người. Tổng số có 64 người dân tham gia thảo luận nhóm, trong đó có 2 người từng được TGPL và còn lại 62 người chưa từng được TGPL.*

## Phương pháp thu thập thông tin

**Phương pháp phỏng vấn sâu:** Các cuộc phỏng vấn được thực hiện như một cuộc trò chuyện sao cho người trả lời cảm thấy thoải mái. Chúng tôi bắt đầu cuộc phỏng vấn với việc giới thiệu cho các thông tin viên (informant) biết rõ tại sao chúng tôi đến đây và mục đích của cuộc nói chuyện này là gì. Chúng tôi cũng đề nghị được ghi âm với cam kết bảo mật toàn bộ các ghi chép và dữ liệu file. Việc ghi âm chỉ dành cho việc nghe lại cuộc phỏng vấn ở những đoạn chúng tôi không thể ghi chép kịp. Chúng tôi cũng giải thích rằng họ có thể yêu cầu tắt máy ghi âm nếu như đoạn nào đó họ không muốn, hoặc có thể dừng cuộc phỏng vấn bất cứ lúc nào. Mỗi cuộc phỏng vấn thường kéo dài trong 1,5 tiếng đồng hồ. Hầu hết người trả lời đều đồng ý cho ghi âm.

Nói chung, từ “pháp lý” hoặc “trợ giúp pháp lý” tạo nên sự hoài nghi nhất định ở người trả lời, bởi người trả lời có xu hướng dò xét xem liệu có một chủ ý nào đó trong việc họ được mời đến trao đổi hay không, hoặc liệu có vụ việc nào đó liên quan đến luật pháp hay các quy định của địa phương mà khiến họ được (bị) mời tham gia phỏng vấn. Chúng tôi thường phải dành khá nhiều thời gian cho việc khởi động câu chuyện, để xóa dần đi cảm giác phòng vệ ở các thông tin viên. Chúng tôi nhấn mạnh với họ rằng các ý kiến của họ giúp chúng tôi hiểu biết rõ hơn về những vướng mắc, hoặc khó khăn mà người dân gặp phải trong quá trình thực hiện các thủ tục đăng ký, hay các những vướng mắc liên quan đến các vụ việc cần được dàn xếp, hoặc các vụ việc tranh chấp trong đời sống của họ.

Người trả lời thường tỏ ra e dè, thận trọng khi có nhiều người khác ngoài chúng tôi trong căn phòng mà chúng tôi đang trò chuyện. Họ có thể chia sẻ rất cởi mở về công việc làm ăn, sản xuất, một vài khó khăn về đầu ra sản phẩm, hoặc việc thương lượng giá cả, nhưng lại tỏ ra thận trọng khi bày tỏ những ý kiến liên quan đến những vướng mắc khi đi làm các thủ tục hoặc một vài xích mích trong cộng đồng. Việc có được một không gian phỏng vấn giảm thiểu sự tác động từ bên ngoài là rất cần thiết để có một cuộc phỏng vấn chất lượng tốt. Bởi logic của các vướng mắc, khó khăn hoặc rào cản trong việc tiếp cận thông tin pháp lý và trợ giúp pháp lý sẽ trở nên rõ ràng hơn khi người trả lời bày tỏ tỉ mỉ về cuộc sống và những sự việc đã diễn ra. Đôi khi mạch cuộc nói chuyện bị ngắt quãng hoặc đổi hướng khi người trả lời nhận thấy dường như có thêm nhiều người (bên ngoài) đang chú ý lắng nghe câu chuyện của họ. Những lúc như vậy, chúng tôi hoặc đành gác lại mạch câu chuyện, hoặc phải dành thêm thời gian để nói lại mạch câu chuyện với những lời giải thích rằng chúng tôi thực sự mong muốn hiểu về những khó khăn mà họ đang gặp phải.

**Phương pháp thảo luận nhóm:** Mỗi cuộc thảo luận nhóm có 6 - 8 người. Rất khó bắt đầu một cuộc thảo luận nhóm với những người dân nghèo, dân tộc thiểu số (đặc biệt là thảo luận nhóm phụ nữ) với câu hỏi “những vướng mắc pháp lý mà các anh/chị thường gặp là gì?” cho dù câu hỏi này được diễn giải dưới bất kỳ cách nào. Bởi những từ “pháp lý”, “pháp luật”, “thủ tục”, “quy định”,... làm cho những người có mặt ngần ngại, họ như “khựng lại”, họ không biết phải nói gì. Vì thế, để cuộc thảo luận được hâm nóng ngay từ đầu, chúng tôi chọn cách bắt đầu thảo luận về cuộc sống mưu sinh của họ. Họ và những người khác trong cộng đồng đang kiếm sống bằng cách nào, liệu số lúa trồng hàng năm có đem lại đủ gạo ăn cả năm hay không và số ngày làm thuê

trong những tháng có việc là bao nhiêu ngày, bao nhiêu tháng có việc làm thuê trong năm,... Việc khởi động thảo luận nhóm như thế bao giờ cũng dễ dàng hơn. Rào cản về ngôn ngữ hầu như không gặp phải, đa số họ đều có thể nghe và nói được tiếng phổ thông. Một vài phụ nữ người Thái nói tiếng phổ thông chậm và khó hơn. Chúng tôi khuyến khích họ nói bằng tiếng mẹ đẻ và nhờ một vài chị khác trong nhóm dịch cho chúng tôi. Nam giới dân tộc thiểu số đều thạo tiếng phổ thông, họ không cần ai phải dịch hộ.

Mỗi cuộc thảo luận nhóm gọi ra một số vấn đề có tính pháp lý, những vướng mắc thường gặp của đời sống dân sự cần đến sự hòa giải, hoặc cần được hướng dẫn. Điểm chung là, những người dân tham gia thảo luận nhóm ít gọi tên các sự việc ấy là những vụ việc ít nhiều có liên quan đến tính hợp pháp, hay thuộc phạm trù “vấn đề pháp luật”, hoặc “pháp lý”, hoặc “trợ giúp pháp lý”. Điều này đặt ra một thách thức nhất định trong việc tiếp tục khơi gợi cuộc thảo luận theo hướng đào sâu hay chuyển sang các nội dung khác. Chẳng hạn, trong một cuộc thảo luận nhóm phụ nữ người Tày, họ có nhắc đến một chi tiết rằng đôi khi dân bản được những người bán hàng mời đến để giới thiệu sản phẩm nào đó và họ không ngờ rằng đó là những sản phẩm không tốt nhưng lại được chào bán với giá cao. Những người bán hàng làm mọi người tin tưởng rằng họ được mua với giá ưu đãi. Trong tình huống này, chúng tôi nêu câu hỏi rằng “Làm cách nào những người bán hàng có thể mời được mọi người trong thôn bản đến cuộc họp để giới thiệu?”. Cuộc thảo luận chuyển sang việc làm rõ xem cơ chế nào mà “sự lừa bán” đã diễn ra. Cuộc trao đổi này đã phác thảo một hiện thực về sự thiếu hụt thông tin, sự “nhẹ dạ, cả tin” của người dân và những khoảng trống có thể có trong đời sống pháp luật mà những người ở vùng cao, vùng sâu, vùng xa chưa được bù đắp.

**Biểu thống kê:** Có hai bảng biểu được sử dụng nhằm thu thập thông tin về số cuộc trợ giúp pháp lý ở các trung tâm và chi nhánh trong năm 2016, 2017 và 2018. Các dữ liệu thống kê do trung tâm trợ giúp pháp lý tỉnh cung cấp.

**Các báo cáo địa phương:** Ngoài sử dụng các biểu thống kê mà chúng tôi thu thập, chúng tôi còn nghiên cứu và sử dụng các dữ liệu được trình bày trong các báo cáo hàng năm của các cơ quan ở các địa phương khảo sát và dữ liệu thống kê của hai tỉnh Điện Biên và Bắc Kạn theo biểu mẫu 24/BTP/TGPL mà Cục Trợ giúp pháp lý cung cấp.

**Hội thảo tham vấn về hoạt động TGPL:** Hội nghị này được tổ chức vào ngày 8/5/2019 tại tỉnh Yên Bái, với sự tham gia của Cục Trợ giúp pháp lý, Ngân hàng Thế giới và đại diện của các trung tâm trợ giúp pháp lý của 8 tỉnh ở miền núi phía bắc. Trong bản báo cáo này, chúng tôi có sử dụng các tư liệu bài viết tham luận của các đại biểu, cũng như các ý kiến phát biểu tại hội nghị. Việc tham khảo thêm các kinh nghiệm thực tiễn về công tác TGPL tại các tỉnh khác ngoài hai tỉnh khảo sát giúp đem lại hiểu biết đầy đủ hơn về tình hình công tác TGPL ở vùng miền núi phía bắc, nơi tập trung đông người dân tộc thiểu số của Việt Nam.

## Phân tích dữ liệu

Phân tích dữ liệu định tính là một công đoạn có ý nghĩa quyết định quan trọng đối với việc trình bày các phát hiện từ thực địa và diễn giải các sự kiện quan sát. Các file ghi âm và các bản đánh máy các cuộc phỏng vấn sâu, thảo luận nhóm đều được mã hóa các tên file nhằm thuận tiện cho việc quản lý các bản ghi chép và file ghi âm tương ứng. Các tư liệu phỏng vấn sâu và thảo luận nhóm đã được cam kết bảo mật thông tin của những người cung cấp chúng.

Có 4 kỹ thuật phân tích dữ liệu định tính được sử dụng trong nghiên cứu này bao gồm:

- Sử dụng các câu trích dẫn phỏng vấn sâu, thảo luận nhóm
- Viết các mẫu truyện ngắn đưa vào trong các hộp
- Lập bảng so sánh các chi tiết
- Lập bảng ma trận

Một trong những kỹ thuật phân tích định tính phổ biến là việc sử dụng các đoạn trích phỏng vấn sâu và thảo luận nhóm trong các báo cáo. Các trích dẫn này thể hiện các quan điểm, các ý tưởng của người trả lời và có giá trị minh chứng quan trọng đối với các diễn giải, phân tích các báo cáo. Người đọc có thể tìm thấy trong bản báo cáo các câu trích dẫn phỏng vấn, thảo luận nhóm đều được ghi mã số cuộc phỏng vấn nào được thực hiện. Các mã số này thuận tiện cho việc kiểm tra lại bản ghi gốc nếu cần. Một số các câu trích dẫn không có mã số đính kèm thường là những ghi chép bên ngoài cuộc phỏng vấn. Trong suốt quá trình di chuyển trên thực địa, chúng tôi bắt gặp nhiều câu chuyện được trao đổi giữa chúng tôi và người dân, giữa chúng tôi và cán bộ địa phương. Những trao đổi và quan sát nhỏ như vậy giúp ích rất nhiều cho những phần câu chuyện còn chưa sáng tỏ được rút ra từ các cuộc phỏng vấn chính thức. *“Các dữ liệu tự chúng không nói được. Bạn phải phát triển các ý tưởng này thật rõ ràng, và minh họa chúng bằng những trích dẫn có chọn lọc từ các thông tin viên của bạn”* (Bernard, 2007: 373). Người đọc sẽ tìm thấy trong bản báo cáo này nhiều trích dẫn thú vị làm lộ rõ thêm những khó khăn, những vướng mắc mà người dân tộc thiểu số thường gặp phải trong đời sống của họ, cũng như những khó khăn mà cán bộ TGPL thường phải đối mặt trong hoạt động nghề nghiệp của mình.

Chúng tôi cũng sử dụng lối viết lại các sự kiện quan sát dưới dạng các mẫu chuyện (chẳng hạn như câu chuyện ở Hộp 1: Quyết ngày công). Đây là một kỹ thuật quan trọng của phân tích dữ liệu định tính. Các dữ liệu phỏng vấn sâu, thảo luận nhóm được diễn đạt lại dưới ngôn ngữ của người kể. Các thông tin để xây dựng một câu chuyện không phải chỉ rút ra từ một cuộc phỏng vấn sâu hay một cuộc thảo luận nhóm, mà nó cần được tổng hợp từ nhiều cuộc phỏng vấn, thảo luận nhóm khác nhau. Rõ ràng ngay trong quá trình thực địa, người thu thập thông tin cần phải có một ý thức chủ động để phát hiện ra các “mầm mống”, các “tín hiệu” nào đó của các sự việc cụ thể. Chúng tôi đã tìm kiếm thông tin qua các cuộc phỏng vấn và thảo luận nhóm. Sau này, khi bắt tay vào viết báo cáo, các dữ liệu được liên kết lại và làm bộc lộ ra một câu chuyện cụ thể, rõ ràng hơn. Các câu chuyện cho phép chúng ta nhìn ra hiện thực đầy đủ nào đó mà những người dân phải đối diện. Nó cũng cho phép chúng ta nhìn ra một “lộ trình” cụ thể của một sự vướng mắc pháp lý mà các cá nhân hay các nhóm đã gặp phải. Một mẫu truyện sẽ hay nếu nó có tên nhân vật. Dĩ nhiên để đảm bảo tính khuyết danh của người cung cấp thông tin như chúng tôi đã cam kết với họ, cho nên trong các mẫu truyện được viết lại tên các nhân vật đều đã được thay đổi.

Sử dụng kỹ thuật lập bảng so sánh chi tiết cho phép chúng tôi nhìn ra những nét khác biệt giữa những người từng sử dụng dịch vụ TGPL và những người chưa từng sử dụng dịch vụ TGPL trong cách hiểu của họ về TGPL. Rõ ràng việc tìm hiểu họ nghĩ gì về TGPL là một điều có ý nghĩa trong bối cảnh chúng tôi muốn xây dựng đề xuất dự án. Các biên bản phỏng vấn sâu, thảo luận nhóm được rà soát lại. Chúng tôi ghi chú ra các câu trả lời, các cách hiểu của người dân về TGPL. Sau đó, chúng tôi tổ chức lại các dữ liệu này thành hai cột, đặt chúng cạnh nhau. Bảng trình bày không dài, nhưng đủ lột tả sự khác nhau giữa họ.

Kỹ thuật bảng ma trận. Bernard viết rằng trình bày dữ liệu định tính dưới dạng bảng ma trận tạo nên một sự trưng bày về mặt thị giác (2007: 376). Quả đúng là như vậy, chúng tôi đã cố gắng

trình bày một bảng ma trận sao cho lột tả phương thức tiếp cận dịch vụ LGPL của những trường hợp từng sử dụng dịch vụ này. Như thế, công việc này đòi hỏi việc xem xét kỹ các mắt xích, các thời điểm ở từng vụ việc xảy ra và làm thế nào người dân biết được LGPL để được trợ giúp. Các cán bộ LGPL có thể nói cho chúng ta tường tận về công đoạn họ đã giúp đỡ các đối tượng của mình như thế nào trong các vụ việc, nhưng họ khó có thể cho chúng ta biết được một cách cụ thể hơn toàn bộ quá trình diễn tiến trước đó – trước khi người có nhu cầu LGPL tìm được họ.

Phân tích định tính là một công việc công phu và thật khó để làm một cách hối thúc nếu chúng ta không muốn biến bản báo cáo trở nên “khô khốc”, hay làm mất đi vẻ đẹp của một nghiên cứu coi trọng nhiều diễn đạt bằng ngôn từ. Vì vậy, sẽ có những đoạn người đọc bắt gặp lối viết dường như thuần túy miêu tả. Mặc dù vậy, những nhận định và phân tích không vì thế mang nét chủ quan của người viết khi chúng tôi luôn cố gắng sử dụng các dữ liệu định lượng thu thập được từ địa phương, cũng như những dữ liệu được trình bày trong các báo cáo hàng năm của các cơ quan tại các địa phương và kết hợp với dữ liệu thống kê của Cục Trợ giúp pháp lý. Những dữ liệu định lượng đóng một vai trò quan trọng trong bản báo cáo này. Bởi chúng cung cấp một chiều cạnh ý nghĩa khác của dữ liệu cho phép chúng tôi nhìn nhận bối cảnh thực tế của vấn đề. Chẳng hạn, phân tích về tình hình công tác truyền thông LGPL. Các báo cáo hàng năm của các trung tâm đều cho biết số xã, số thôn được đoàn LGPL đến để tổ chức truyền thông lưu động. Việc sử dụng kết hợp các số liệu này đã cho phép lý giải được tại sao nhiều người dân chưa biết đến dịch vụ LGPL sau rất nhiều nỗ lực của các cán bộ ở cơ sở. Nếu như các cuộc phỏng vấn sâu cho phép chúng tôi hình dung được tính chất, cách thức thực hiện các cuộc truyền thông lưu động như thế nào, thì các dữ liệu định lượng cho phép chúng tôi hình dung được dải bao phủ khá hạn hẹp của các đợt truyền thông lưu động như vậy. Như vậy, mặc dù là một nghiên cứu định tính song chúng tôi vẫn không bỏ lỡ cơ hội có được các dữ liệu định lượng để phân tích và làm sáng tỏ các vấn đề được phát hiện trên thực địa.

## Giới thiệu vài nét về địa bàn khảo sát

Cuộc khảo sát định tính được triển khai trên địa bàn hai huyện Mường Ảng (tỉnh Điện Biên) và huyện Ba Bể (tỉnh Bắc Kạn). Mỗi huyện chọn hai xã. Tổng cộng có 4 xã thuộc hai huyện được tiến hành khảo sát. Mục này sẽ trình bày một vài nét khái lược về địa bàn khảo sát nhằm cung cấp một số mô tả ban đầu về tình hình dân cư, điều kiện sản xuất và đời sống của người dân tại các điểm khảo sát. Các dữ liệu được trình bày trong mục này trích ra từ các báo cáo kinh tế - xã hội hàng năm của các huyện và các xã khảo sát. Các bản báo cáo do địa phương cung cấp<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Về điểm này, chúng tôi thực sự đánh giá rất cao sự hợp tác của Sở Tư pháp tỉnh Điện Biên, Sở Tư pháp tỉnh Bắc Kạn và các Trung tâm Trợ giúp pháp lý của hai tỉnh đã nhiệt tình cung cấp các báo cáo, và dữ liệu cho đoàn nghiên cứu với quan điểm để các nhà nghiên cứu có các cơ sở dữ liệu cần thiết cho việc phân tích sau này. Cuối đợt khảo sát tại các xã, chúng tôi trở lại gặp các cán bộ ở tỉnh, một lần nữa, họ lại chuẩn bị sẵn sàng cho chúng tôi những tài liệu hữu ích mà chúng tôi đã đề nghị. Chúng tôi cũng nhận được sự giúp đỡ quý báu của các đồng nghiệp thuộc Cục Trợ giúp pháp lý khi kết nối địa phương để cung cấp dữ liệu bổ sung.

## Huyện Mường Ảng (tỉnh Điện Biên)

Huyện Mường Ảng nằm ở phía đông tỉnh Điện Biên, trung tâm huyện là thị trấn Mường Ảng. Nơi đây có địa hình núi cao, sườn dốc, phần lớn là núi đá vôi. Rải rác khắp địa bàn huyện, nằm xen với các dãy núi đá vôi là những thung lũng hẹp, khá bằng phẳng. Tổng diện tích tự nhiên của Mường Ảng là 44.352,2 hecta<sup>5</sup>. Dân số của huyện là 47.362 người (UBND huyện Mường Ảng, 2018a). Tỷ lệ phát triển dân số 1,72%/năm (UBND huyện Mường Ảng, 2018b). Các dân tộc chính sống tại huyện Mường Ảng là Thái, Mông, Kinh và một số ít dân tộc khác.

Mường Ảng có tên trong danh sách 56 huyện nghèo giai đoạn 2018-2020 được hỗ trợ theo Nghị quyết số 30a/2008/NQ-CP của Chính phủ. Toàn huyện có 9 xã và 1 thị trấn. Cả 9 xã đều thuộc diện đặc biệt khó khăn. Tỷ lệ hộ nghèo trong toàn huyện chiếm 41,04%, còn tỷ lệ hộ cận nghèo chiếm 13,07% (UBND huyện Mường Ảng, 2018b). Thu nhập bình quân đầu người năm 2018 là 17,8 triệu đồng/người/năm. Lương thực có hạt bình quân đầu người (lúa và ngô) là 393 kg/người/năm (UBND huyện Mường Ảng, 2018a).

Trên địa bàn huyện hiện nay, 91% số hộ đang sử dụng điện lưới quốc gia, hơn 90% số hộ sử dụng nước hợp vệ sinh. 100% các hộ trên địa bàn huyện được phủ sóng phát thanh và truyền hình. Toàn huyện có 1 xã đạt nông thôn mới. Hai xã của huyện Mường Ảng được chọn khảo sát gồm xã Ảng Tở và xã Búng Lao. Cả hai xã đều thuộc diện xã nghèo đặc biệt khó khăn.

### Xã Ảng Tở

Xã Ảng Tở nằm ở vị trí phía bắc của huyện Mường Ảng. Xã có 15 thôn/bản với tổng số hộ trong toàn xã là 1.217 hộ, gồm 5.852 khẩu. Có 4 dân tộc hiện sinh sống trên địa bàn xã gồm Thái, Mông, Khơ Mú và Kinh. Người dân tộc Thái đông nhất, chiếm 61,3% dân số toàn xã. Người dân tộc Mông chiếm 17,3%, người Khơ Mú chiếm 17,6%, và người dân tộc Kinh chỉ chiếm 3,8% dân số của xã (UBND xã Ảng Tở, 2017; 2016).

Hoạt động kinh tế của các hộ dân trong xã chủ yếu là sản xuất nông nghiệp. Tiểu thủ công nghiệp và dịch vụ kém phát triển. Theo dõi sự dao động của tổng sản lượng cây lương thực (lúa và ngô) của xã Ảng Tở những năm 2015-2018 có thể thấy tổng sản lượng bình quân những năm này là 1921 tấn/năm, trong đó sản lượng lúa chiếm 90,3%. Chúng tôi ước tính được sản lượng lúa bình quân nhân khẩu trong toàn xã vào 3 năm qua là 24,7 kg lúa/người/tháng (tương đương 16,5 kg gạo/người/tháng). Với một xã địa bàn miền núi, nguồn thức ăn chủ yếu từ cây lúa, trong khi rau và các thực phẩm thịt, cá, tôm hạn chế, thì lương lương thực bình quân 16,5 kg gạo/người/tháng là rất hạn hẹp, chỉ đảm bảo duy trì cuộc sống ở mức sinh tồn. Điều này giải thích tại sao nhà nước thường phải cấp phát gạo cứu đói cho 14,6% hộ dân vào dịp Tết Nguyên Đán, hoặc lúc giáp hạt. Các báo cáo của xã hàng năm đều ghi nhận tình hình cứu đói, số gạo cứu đói là 15 kg gạo/nhân khẩu. Tỷ lệ hộ nghèo của xã Ảng Tở là 52%, cận nghèo là 14,1% (UBND xã Ảng Tở, 2017).

<sup>5</sup> <http://muongang.dienbien.gov.vn/portal/pages/2017-3-6/Tong-quan-ve-huyen-Muong-Angfwyxm3bvxxp.aspx>

## **Xã Búng Lao**

Xã Búng Lao nằm ở vị trí phía đông của huyện Mường Ảng, giáp với xã Ảng Tở. Búng Lao có 1.366 hộ, với 5.984 khẩu sinh sống trong 18 bản (có 4 bản vùng cao xen kẽ). Nơi đây có 5 dân tộc bao gồm Thái, H'Mông, Khơ Mú, Hoa và Kinh (UBND xã Búng Lao, 2018).

Cũng tương tự như xã Ảng Tở, Búng Lao là một xã nghèo đặc biệt khó khăn. Tiêu thủ công nghiệp và dịch vụ chưa phát triển. Sản lượng lương thực có hạt bình quân trong những năm 2016-2018 là 1856 tấn/năm, thấp hơn so với xã Ảng Tở. Sản lượng lúa của Búng Lao chiếm 78,3% trong tổng sản lượng lương thực có hạt. Bình quân lương thực có hạt (kg/người/năm) thấp hơn mức bình quân chung của toàn huyện Mường Ảng. Ước tính riêng sản lượng lúa cho thấy bình quân sản lượng lúa trong toàn xã Búng Lao vào khoảng 20,2 kg lúa/người/tháng, tương đương với 13 kg gạo/người/tháng. Như thế, số lượng gạo bình quân đầu người/tháng ở xã Búng Lao còn thấp hơn nữa so với xã Ảng Tở. Hàng năm, nhà nước vẫn phải chuyển gạo cứu đói dịp Tết và lúc giáp hạt cho 14% hộ gia đình ở xã này. Năm 2018, tỷ lệ hộ nghèo và cận nghèo lần lượt là 21,8% và 13,8%

## **Huyện Ba Bể (tỉnh Bắc Kạn)**

Huyện Ba Bể ở vào vị trí cách tỉnh lỵ 60 km về phía Bắc. Huyện có diện tích tự nhiên là 67.412ha với dân số toàn huyện là 51.691 người (năm 2018). Tốc độ gia tăng dân số tự nhiên 0,5%/năm. Huyện có 16 đơn vị hành chính, gồm 15 xã và 01 thị trấn với 200 thôn bản. 95% dân cư là người dân tộc thiểu số. Các dân tộc chính gồm Tày, Kinh, Dao, Mông, Nùng, Hoa và một số dân tộc khác. Hai địa bàn huyện khảo sát có mức sống chênh lệch nhau, huyện Ba Bể có mức sống khá hơn so với huyện Mường Ảng. Những quả núi phủ màu xanh của rừng cây cho thấy đất đai ở huyện Ba Bể màu mỡ hơn so với vùng núi ở huyện Mường Ảng, nơi những quả núi trơ chọi và sạt lở.

Huyện Ba Bể được công nhận thoát nghèo giai đoạn 2018-2020, nhưng vẫn còn 6 xã đặc biệt khó khăn theo tiêu chuẩn của Chương trình 135. Năm 2018, tỉ lệ hộ nghèo của huyện là 25,2%, hộ cận nghèo là 14,46%. Lương thực có hạt bình quân đầu người trên toàn huyện là 590 kg/người/năm (UBND huyện Ba Bể, 2018). Số người đi xuất khẩu lao động trong các năm 2017, 2018 lần lượt là 83, và 112 người.

Trên địa bàn huyện hiện nay, 97% số hộ đang sử dụng điện lưới quốc gia, 99% số hộ sử dụng nước hợp vệ sinh. 100% các hộ trên địa bàn huyện được phủ sóng phát thanh và truyền hình. Toàn huyện có một xã đạt chuẩn nông thôn mới. Hai xã của huyện Ba Bể được chọn khảo sát gồm xã Cao Trĩ và xã Khang Ninh. Năm 2016, xã Cao Trĩ được xếp loại xã nghèo đặc biệt khó khăn (xã khu vực III), còn xã Khang Ninh thuộc khu vực II. Đến cuối năm 2018, xã Cao Trĩ đạt danh hiệu xã nông thôn mới của huyện Ba Bể.

## **Xã Khang Ninh**

Xã Khang Ninh ở vào vị trí phía tây bắc của huyện Ba Bể. Xã có 978 hộ, với 4398 nhân khẩu thuộc 5 dân tộc cùng sinh sống, gồm Tày, Nùng, Dao, Mông và Kinh. Toàn xã có 15 thôn/bản (UBND xã Khang Ninh, 2018).

So với hai xã Ảng Tở và Búng Lao ở huyện Điện Biên, đời sống của người dân ở xã Khang Ninh khá hơn. Sản xuất nông nghiệp của xã này đem lại sản lượng lương thực có hạt bình quân đầu người cao hơn gấp hai lần so với hai xã trước. Tổng sản lượng lương thực có hạt bình quân trong 3 năm 2016-2018 là 2836 tấn/năm. Sản lượng lúa chiếm 79% trong tổng số lương thực có hạt. Bình quân mỗi nhân khẩu có 28 kg gạo/tháng/người, con số này bằng số gạo bình quân nhân khẩu/tháng ở hai xã Ảng Tở và xã Búng Lao cộng lại. Tỷ lệ hộ cần được cứu đói mỗi năm thấp hơn, chỉ còn 7%. Tuy nhiên, tỷ lệ hộ nghèo và cận nghèo của xã Khang Ninh vẫn khá cao, lần lượt là 19,1%, và 21,1% (tổng hai nhóm này lên tới 40,2%).

Trong vòng 3 năm, xã Khang Ninh tăng dần số lượng người được giới thiệu việc làm đi xuất khẩu, hoặc trong nước. Năm 2016, có 18 lao động xuất khẩu, con số này tăng lên thành 40 và 42 lao động trong hai năm kế tiếp. Ngoài ra, số lao động được giới thiệu việc làm trong nước cũng có sự tiến triển. Năm 2016, 82 lao động có việc làm trong các công ty, doanh nghiệp trong và ngoài tỉnh. Năm 2017, con số này là 73 người và năm 2018 là 80 người. Đây là một trong những hoạt động tích cực của chính quyền cấp huyện và xã nhằm kết nối giữa các công ty môi giới, tư vấn việc làm có uy tín với cộng đồng. Điều này giúp người dân có cơ sở để tin tưởng, đi đến các quyết định chuyển dịch lao động, việc làm của gia đình mình.

## **Xã Cao Trĩ**

Xã Cao Trĩ giáp với xã Khang Ninh, có 8 thôn/bản. Tổng dân số là 2159 người, với 471 hộ (UBND xã Cao Trĩ, 2016). Xã Cao Trĩ cũng là địa phương có nhiều người đi xuất khẩu lao động. Hiện nay, Cao Trĩ đã ra khỏi danh sách xã nghèo và đạt danh hiệu xã nông thôn mới của huyện Ba Bể.

Tổng sản lượng lương thực có hạt bình quân trong 3 năm 2016-2018 của xã Cao Trĩ là 1541 tấn/năm. Bình quân lương thực có hạt theo nhân khẩu mỗi năm của xã Cao Trĩ cao nhất, tới 714 kg/người/năm. Sản lượng lúa chiếm 52,4% trong tổng sản lượng lương thực có hạt. Bình quân mỗi nhân khẩu có 19,2 kg gạo/tháng/người. Chúng ta có thể thấy rằng số lượng gạo bình quân nhân khẩu/tháng của Cao Trĩ chỉ hơn xã Búng Lao một chút và xếp sau xã Khang Ninh. Tỷ lệ hộ cần được cứu đói mỗi năm ở xã này vào khoảng 4,9%. Năm 2018, tỷ lệ hộ nghèo của xã còn 7,4% và tỷ lệ hộ cận nghèo là 14,4%.

Khi đặt các điểm khảo sát cạnh nhau trong những nỗ lực nhận diện bức tranh chuyển dịch kinh tế của các cộng đồng dân tộc thiểu số, chúng ta có thể tìm thấy một số các vấn đề pháp lý mà người dân gặp phải. Các báo cáo địa phương đều ghi nhận một tình hình chung điều kiện thời tiết ở vùng miền núi rất khó khăn, diễn biến bất thường, rét đậm, rét hại, và mưa nhiều gây thiệt hại cho sản xuất. Bảng dữ liệu dưới đây cho chúng ta cái nhìn so sánh một vài nét về cả 4 điểm khảo sát này.

**Bảng 1. Một vài nét về tình hình kinh tế - xã hội tại 4 xã khảo sát năm 2018**

|                                                      | Ăng Tở             | Búng Lao | Khang Ninh | Cao Trĩ |
|------------------------------------------------------|--------------------|----------|------------|---------|
| Số hộ                                                | 1217               | 1366     | 1366       | 471     |
| Số nhân khẩu                                         | 5852               | 5984     | 5984       | 2159    |
| Số thôn/bản                                          | 15                 | 18       | 15         | 8       |
| Tổng sản lượng lương thực có hạt (tấn/năm)*          | 1921               | 1856     | 2836       | 1541    |
| Tổng sản lượng lúa (tấn/năm)*                        | 1733,5             | 1453     | 2208       | 746,3   |
| Số gạo bình quân đầu người (kg/người/tháng)*         | 16,5               | 13,5     | 27,9       | 19,2    |
| Bình quân lương thực có hạt (kg/người/năm)*          | 328,2              | 310,2    | 644,8      | 713,8   |
| Bình quân số trâu, bò (con/hộ)                       | 1,3                | 1,2      | 1,1        | 1,0     |
| Bình quân số lợn (con/hộ)                            | 2,9                | 2,0      | 5,6        | 4,7     |
| Bình quân số dê (con/hộ)                             | 0,9                | 0,3      | 0,6        | 0,7     |
| Bình quân số gia cầm (con/hộ)                        | 14,4               | 19,0     | 16,2       | 36,9    |
| Lượng thủy sản bình quân đầu người (kg/năm)          | 6,1                | 2,6      | 2,9        | --      |
| Số tiêu chí nông thôn mới đạt được                   | 8/19               | 9/19     | 13/19      | 19/19   |
| Các dự án hỗ trợ sản xuất hiện có                    |                    |          |            |         |
| Chương trình 135                                     | Có                 | Có       | Có         | Có      |
| Chương trình 30a                                     | Có                 | Có       | Có         | Có      |
| Chương trình MTQG xây dựng NTM                       | Có                 | Có       | Có         | Có      |
| Chương trình theo quyết định 2085                    | --                 | --       | Có         | --      |
| Tỷ lệ % suy dinh dưỡng cân nặng ở trẻ em dưới 5 tuổi | 21,1               | --       | 10,7       | --      |
| Tỷ lệ % trẻ em dưới 1 tuổi được tiêm chủng đầy đủ    | 92,3               | 81,9     | 96,3       | 100     |
| Tỷ lệ % số hộ được cứu đói/năm                       | 14,6               | 13,9     | 6,9        | 4,9     |
| Tỷ lệ % hộ nghèo                                     | 52,0               | 21,8     | 19,1       | 7,4     |
| Tỷ lệ % hộ cận nghèo                                 | 14,1               | 13,8     | 21,1       | 14,1    |
| Số lượt khám sức khỏe cho người dân trong năm (lượt) | 7.976 <sup>a</sup> | --       | 4.533      | 2.775   |

Nguồn: Nhóm nghiên cứu tính toán dựa trên các dữ liệu trong các báo cáo KT-XH của các xã năm 2016, 2017, 2018.

(\*): Tính bình quân trong 3 năm 2016, 2017 và 2018

(a): Số liệu năm 2017.

Nhìn chung, cả 4 xã người dân tộc thiểu số đều duy trì tình trạng tự cung, tự cấp. Một vài chỉ báo về mặt kinh tế - xã hội của hai xã của huyện Ba Bể có nhỉnh hơn chút cho với hai xã của huyện Mường Ảng (bảng 1). Hoạt động chăn nuôi của Khang Ninh và Cao Trĩ khá hơn khi nguồn thức ăn cho gia súc phần nào đảm bảo được từ hoạt động sản xuất cây lương thực và ngô khoai sắn của hộ gia đình. Mặc dù, hai xã của huyện Ba Bể có sản lượng lương thực cao hơn so với hai xã của Mường Ảng nhưng hoạt động chăn nuôi vẫn rất nhỏ bé và dĩ nhiên, cả 4 xã đều mang đậm nét của kinh tế hộ gia đình nông dân tự cấp, tự túc mà thôi. Việc gia tăng các hoạt động sản xuất ngoài nông nghiệp, hoặc đầu tư mở rộng sản xuất nông nghiệp là một thách thức mới. Điều ấy dẫn đường cho cuộc sống của họ đứng trước các quyết định liên quan đến những vấn đề pháp lý, song không hẳn lúc nào cộng các đồng nông nghiệp miền núi ý thức được tính chất quan trọng của nó. Trong mục tiếp theo của bản báo cáo, chúng tôi sẽ phân tích khía cạnh quan hệ giới, tình trạng nghèo, dễ bị tổn thương trong quá trình dịch chuyển kinh tế của gia đình và cộng đồng khi đặt trong mối liên hệ với những vấn đề pháp lý.

### 3. Các phát hiện

#### 3.1 Các vướng mắc pháp lý trong đời sống kinh tế - xã hội của nhóm nghèo, và dễ bị tổn thương

##### Đời sống kinh tế của các hộ gia đình

Ăng Tờ, Búng Lao, Khang Ninh và Cao Trĩ đều là những địa phương mang đậm nét phương thức sản xuất tự cấp, tự túc. Tại đây, điều kiện tự nhiên và sản xuất đều hết sức khó khăn. Trong phần đầu của những phân tích kết quả nghiên cứu từ thực địa, chúng tôi sẽ trình bày một số nét động thái dịch chuyển lao động, việc làm, những nỗ lực cải thiện kinh tế và những vấn đề pháp lý nảy sinh trong quá trình chuyển đổi ở các địa phương này.

Với diện tích ruộng mỗi hộ chỉ vào khoảng từ 1000 m<sup>2</sup> đến 2000 m<sup>2</sup> đất trồng lúa, sản lượng thu được chỉ vừa đủ để hộ tiêu dùng. Một số hộ duy trì hoạt động chăn nuôi nhờ có đất trồng ngô, và sắn. Nhưng khoảng diện tích cho trồng ngô, sắn cũng không quá lớn nếu chúng ta nhìn vào số lượng gia cầm, gia súc chăn nuôi nhỏ lẻ của các hộ (bảng 1). Những hộ nuôi vài chục con gà, vài ba con lợn, một hoặc hai con trâu/bò chỉ duy trì ổn định được nếu có đủ nước, đủ lương thực trồng được, ngoài nguồn rơm, hoặc cỏ kiếm thêm cho gia súc. Chúng ta biết rằng việc duy trì chăn nuôi phụ thuộc phần nhiều vào nguồn thức ăn tại chỗ cho vật nuôi. Thực tế là, ở các địa phương này đất đai hạn hẹp, khí hậu khắc nghiệt cộng thêm khả năng kiểm soát dịch bệnh hạn chế khiến các hộ nông dân không thể trông đợi gì hơn từ chăn nuôi. “*Gia đình mình có chăn nuôi, nhưng hay gặp dịch cũng khó lắm. Nhà mình nuôi bò, nhưng không ăn thua. Không có đủ tiền mua phân để chăm sóc ruộng, nên hiệu quả kém*” (01FGD02, R4, nữ, dân tộc Thái, 47 tuổi, xã Ăng Tờ).

Bên cạnh việc trồng cây ngắn ngày lúa, ngô, và sắn, một số hộ chuyển sang trồng cây lâu năm như cà phê (ở huyện Mường Ăng), cây mỡ và keo như (ở huyện Ba Bể). Tuy vậy, việc đầu tư phân bón cho các đồi cây lâu năm lại khá cảm chừng. Trong một nghiên cứu khác ở tỉnh Quảng Nam và tỉnh Nghệ An, chúng tôi thấy rằng các hộ trồng keo, trồng trầm đầu tư vốn để mua đủ phân bón nên chỉ sau 5-6 năm trồng các hộ đã được thu hoạch. Nhưng ở cả 4 xã khảo sát, khoảng thời gian trồng cây lâu năm đến lúc thu hoạch lâu hơn nhiều. Do đất đai kém màu mỡ, và người nông dân không có đủ tiền đầu tư phân bón, nên cây lớn chậm hơn. Với tình hình sản xuất như vậy, thật khó để tạo nên một sự tích lũy đủ mạnh làm nảy nở nội lực phát triển sản xuất nông, lâm nghiệp tại chỗ. Việc thiết kế các hoạt động dự án về trợ giúp pháp lý với mục tiêu thúc đẩy các cơ hội tham gia kinh tế của phụ nữ dân tộc thiểu số, người nghèo và nhóm dễ bị tổn thương sẽ cần phải tính đến hiện trạng của nền sản xuất nông nghiệp ở các địa bàn dân tộc thiểu số miền núi như thế này.

Gia tăng tỷ trọng phi nông nghiệp trong kinh tế hộ gia đình là một phương thức tất yếu để cải thiện đời sống của nông hộ. Để làm được điều này các hộ gia đình hoặc chọn đi xuất khẩu lao động, hoặc chọn di cư ra thành phố tìm việc làm thuê - nơi trả mức ngày công lao động cao hơn và thường có nhiều việc làm hơn. Một số khác chọn cách ở lại bản làng, tiếp tục duy trì công việc nương rẫy, làm thuê tại chỗ ngắn ngày, chăm sóc con cái và cha mẹ già.

Những phụ nữ trẻ dân tộc thiểu số có con nhỏ thường chọn cách ở lại bản làng để tiếp tục công việc làm ruộng thay vì di cư. Ở huyện Mường Ăng, vào mùa cà phê chín, phụ nữ đi hái quả thuê. Số tháng có việc làm thuê chỉ kéo dài chừng hai hoặc ba tháng trong năm. Trong những tháng

này, số ngày có việc để làm thuê chỉ khoảng từ 15-20 ngày. Tiền công hái cà phê dao động từ 100.000 đồng - 150.000 đồng/ngày tùy vào khả năng ai hái được nhiều số kilogram quả chín. Phụ nữ dân tộc thiểu số là những người chăm chỉ, và cần mẫn. Nếu còn trẻ, đa số họ đều tự lái được xe máy đến các đồi cây để tìm việc làm thuê. Nhưng ở nhóm từ tuổi 45 trở lên, ít phụ nữ nào biết đi xe máy, họ cần chồng đèo đi. Nếu chồng vắng nhà, người vợ sẽ khó đi làm thuê được bởi quãng đường đi bộ từ nhà đến đồi cà phê lên tới 2 tiếng. *“Nếu tới nơi cũng đến gần trưa rồi. Người ta nhận hết các hàng cây rồi, đến muộn chắc gì còn việc.”* (01FGD01, xã Ảng Tờ). Cũng vào dịp mùa này, các cặp vợ chồng trẻ người Mông và người Khơ Mú sống trên các núi cao đi xe máy xuống các bản thấp hơn - nơi có nhiều rẫy cà phê đang cần lao động hái thuê. Cuối ngày, họ nghỉ lại trong các lán trại được dựng sẵn trên rẫy. Trong suốt cả tuần không về nhà, người Mông, người Khơ Mú trở thành lực lượng cạnh tranh việc làm thuê đối với người Thái tại chỗ. Công việc hái cà phê mỗi ngày có thể lên tới 10-12 tiếng và thời gian nghỉ ăn trưa của người làm thuê chỉ có 15 phút.

*“Chúng em phải ăn thật nhanh để còn tiếp tục hái. Ai cũng muốn hái được nhiều nên chỉ nghỉ ít thôi. Ai làm nhanh sẽ chọn được các hàng cây ở chỗ thấp, ai chậm hơn sẽ phải di chuyển đến chỗ cao hơn, dốc hơn. Giờ trưa, ai cũng ăn nhanh rồi cứ chạy ào lên đồi cà phê.”*

(01FGD01, R3, dân tộc Thái, 30 tuổi, xã Ảng Tờ).

Công việc làm thuê gần nhà thường không nhiều và chỉ diễn ra trong khoảng thời gian ngắn. Nam giới hay làm những việc như khuân vác, vận chuyển, bốc dỡ, và làm thợ xây. Khoản thù lao chừng 180.000 đồng – 190.000 đồng/ngày công. *“Cả làng ai cũng ít ruộng nương, làm mãi không đủ ăn. Ai ai cũng rủ nhau đi xách vữa, xách xi, kiếm được một chút về mua sách vở và gạo cho con.”* (01FGD02, R4, nữ, dân tộc Thái, 47 tuổi, xã Ảng Tờ).

Các báo cáo của các địa phương khảo sát ghi nhận rằng ngành tiểu thủ công nghiệp, công nghiệp và dịch vụ trong huyện và các huyện lân cận đều kém phát triển cho nên lựa chọn ở lại kiếm việc làm thuê tại chỗ không phải là giải pháp sinh kế mà đa số người trẻ tuổi mong muốn. Các thảo luận nhóm ghi nhận rằng lớp lao động trẻ có trình độ đại học hầu hết không xin được việc làm ở quê nhà. Họ tìm đến các khu công nghiệp ở các tỉnh lân cận để tìm một công việc thích hợp. Một phụ nữ bán quán tạp hóa nhỏ ven tuyến đường huyện Mường Ảng nhận xét rằng vào mỗi dịp sau Tết, hàng tốp người đứng chờ bên lề đường để đón các chuyến xe khách chở họ đến các tỉnh, thành phố. Đôi khi người ta có thể lỡ xe một vài ngày vì xe khách luôn đầy chỗ. Cả năm, những người đi làm ăn xa chỉ trở về nhà một hoặc hai lần. Những quan sát này gợi ra một hiện thực rằng ở vùng miền núi không có đủ việc làm tại chỗ, do đó di cư ở người dân tộc thiểu số ngày càng trở nên phổ biến. Để tìm kiếm việc làm ngoài nông nghiệp, cả nam giới, và nữ giới đều di cư. Có những hộ gia đình cả hai vợ chồng cùng đi làm ăn xa, để lại con cái cho ông bà chăm sóc. Công việc lao động phổ thông ở tỉnh thành khác thường là làm thợ xây, phụ hồ, làm giúp việc, làm công việc dọn dẹp. Một số người có trình độ cao đẳng, đại học bỏ lại bằng tốt nghiệp vào ngăn tủ ở quê nhà để xin làm công nhân trong các nhà máy ở các tỉnh thành như Hà Nội, Thái Nguyên, Bắc Giang, Hải Dương,... Cuộc điều tra 53 dân tộc thiểu số năm 2015 đưa lại một kết quả rằng có 3,41% người dân tộc thiểu số hiện đang di cư, tỷ lệ này nâng lên 4% ở các dân tộc như Tày, Thái, Nùng, và Dao (Irish Aid, UBDT, và UNDP, 2017: 111). Mục đích chính của người di cư liên quan đến kinh tế và tập trung ở độ tuổi trẻ từ 15-39 (Tổng cục Thống kê, 2016).

Bên cạnh dòng di cư trong nước, một dòng di cư khác bắt đầu nổi lên, đó là di cư đi xuất khẩu lao động nước ngoài. Tại xã Khang Ninh, những người đi xuất khẩu phần đông là phụ nữ và một số ít nam giới. Phụ nữ thường làm việc tại các nhà dưỡng lão, làm điều dưỡng chăm sóc người già,

hoặc làm giúp việc gia đình. Nam giới thường làm việc trong các nhà máy. Để đi xuất khẩu lao động, các hộ phải vay tiền ngân hàng để đóng phí môi giới. Khoản tiền vay thường từ 100 triệu đến 150 triệu đồng. Phí tiền môi giới khác nhau, tùy theo loại việc muốn xin đi xuất khẩu.

*“Con gái tôi đi xuất khẩu lao động [ở Đài Loan]. Nó làm việc trong nhà dưỡng lão. Một mình nó chăm mười người. Công việc hàng ngày là tắm rửa, cho ăn, làm vệ sinh. Mỗi ngày làm việc 12 tiếng. Có hai ca mỗi ngày, ca sáng từ 8h sáng đến 8h tối, ca đêm từ 8h tối đến 8h sáng ngày hôm sau. Làm ở nhà dưỡng lão không có ngày nghỉ trong tuần”*

(02FGD03, R3, nữ, xã Khang Ninh).

Trong một tiến trình dịch chuyển lao động ra khỏi khu vực nông nghiệp, nông thôn, cộng đồng người dân tộc thiểu số bắt đầu đối diện với những vấn đề vốn có phần “xa lạ” với cuộc sống của họ trước đây. Ở khung cảnh ấy, những vướng mắc pháp lý đã nảy sinh trên các phương diện khác nhau của đời sống như lao động, việc làm, đất đai, hôn nhân gia đình, tài sản,... Trong tiểu mục tiếp theo của bản báo cáo, chúng tôi sẽ trình bày một số nét nổi bật của các vướng mắc nảy sinh – những vướng mắc làm cản trở cơ hội cải thiện kinh tế của người dân tộc thiểu số nghèo, dễ bị tổn thương nhìn từ quan điểm trao quyền pháp lý.

### Những vướng mắc nảy sinh trong lao động, việc làm

Một trong những vướng mắc thường gặp ở cộng đồng dân tộc thiểu số liên quan đến việc làm và trả công. Không phải lúc nào những người tham gia cũng chú ý đến việc xây dựng các thỏa thuận công việc một cách chặt chẽ. Giữa họ, các thỏa thuận thường bằng lời thay vì bằng văn bản. Ngay cả khi cùng nhau lập giao ước bằng văn bản, các thỏa thuận ít khi thể hiện rõ ràng trên văn bản và nếu có cũng thường không chặt chẽ. Thậm chí, những văn bản này ít được cất giữ cẩn thận. Do vậy, khi gặp các vấn đề tranh chấp, mâu thuẫn, việc kiện cáo ra tòa để xử lý theo quy định của pháp luật thường khó thực hiện được. Kết quả là người lao động thường chịu thiệt hơn. Những người chịu thiệt không biết được rằng các vướng mắc nảy sinh trong các quan hệ làm việc có liên quan đến sự hạn chế của họ trong hiểu biết về các quy định pháp luật.

#### **Hộp 1. Quyết ngày công**

Một nhóm nam giới gồm một lão niên tuổi 73 và mười một người tuổi trung niên đã nhận công việc giao khoán làm một đoạn mương dài 138 m dẫn từ trên đồi xuống bản Co Có, xã Ảng Tờ. Trung – người đại diện một công ty đào kênh mương có trụ sở ở huyện Tuần Giáo và vị lão niên đại diện nhóm lao động trong bản đã ký kết hợp đồng thuê mướn công việc. Mỗi người lao động tham gia làm mương được ứng trước 1.500.000 đồng. Tổng số tiền còn lại sẽ thanh toán nốt sau khi kết thúc công việc là 30.000.000 đồng.

Trong suốt hai tháng, người đại diện của công ty ở lại trong bản Co Có, cùng ăn cơm với tốp thợ người bản và giám sát công việc họ đào mương. “Anh ta ở đây cùng với mình. Nuôi cơm anh ta hàng ngày. Anh ta nói ngon, nói ngọt lắm. Anh ta chỉ chắc 35-36 tuổi thôi.” – một người trong nhóm thợ kể. Mỗi ngày, người trưởng nhóm lao động chấm công vào cuốn sổ của mình cho những ai tham gia làm việc ngày hôm ấy. Tương tự, anh Trung cũng có cuốn sổ của riêng mình để đánh dấu ngày công. Cuối cùng, công việc đã đến lúc hoàn thành. Tuy nhiên đã 5 ngày qua kể từ lúc con mương hoàn thành, anh Trung không xuất hiện ở bản nữa. Những người thợ tìm đến công ty ở huyện Tuần Giáo và nhận được câu trả lời rằng anh Trung đã nhận đủ số tiền còn lại từ

công ty để thanh toán cho người dân. Công ty nọ không muốn chịu trách nhiệm bất cứ điều gì liên quan đến anh Trung.

Sự việc xảy ra đã gần hai năm, người đại diện nhóm vẫn đi tìm Trung nhưng chưa có kết quả *“Tôi cũng sang cả tòa ở huyện Tuần Giáo, mất bao nhiêu công sức. Đêm giao thừa tôi cũng đi mò, đi rình xem nó có về ăn Tết không, xem nó có về khấn tổ tiên của nó không. Nhưng không có ai, nhà đóng cửa kín”* (01FGD02, thảo luận nhóm nam giới, người già). Văn bản ký kết mà vị lão niên còn giữ nay đã chuyển màu cũ vàng, và có nhiều nếp gấp đang sờn dần. Trên văn bản giấy, không thấy ghi rõ số ngày công và tổng giá trị hợp đồng. Những thỏa thuận về số lần tạm ứng, số tiền tạm ứng và khoản thanh toán còn lại sau khi hoàn thành công trình đều không được ghi rõ trên hợp đồng.

(Ghi chép từ thực địa tại xã Ảng Tờ, huyện Mường Ảng)

Những người di cư đi làm ăn xa nhà vẫn thường phải đối diện với tình trạng không có đủ việc làm và không được trả đủ tiền công. Khi hết việc, những người làm thuê phải trở về nhà mà tiền công vẫn chưa được nhận hết. Người đứng đầu tốp thợ luôn khát lần. *“Những người lao động thường “nắm đằng lưỡi”. Các nhà thầu tuyển dụng lao động thường không có hợp đồng, chỉ là thỏa thuận miệng. Đứng ra, họ phải trả tiền công hàng ngày cho người lao động làm thuê, nhưng họ không chi trả ngay. Khi nào xong công trình, họ mới trả công. Những công ty như vậy nợ tiền công của người lao động. Tuy nhiên, cũng có thực tế là các công trình nhà nước bị chậm do nhà nước không cấp đủ vốn. Kết quả là nhà thầu không có đủ tiền trả nhân công. Nhiều công ty đổ bể, người lao động không có cách nào lấy lại được tiền công từ các ông chủ này.”* (02KII07, luật sư, tỉnh Bắc Kạn). Cuối cùng, người lao động thường chịu mất trắng khoản tiền công còn lại. Kết quả điều tra về di cư nội địa ở Việt Nam năm 2015 chỉ ra rằng khoảng 20,7% những người di cư làm việc theo các thỏa thuận hợp đồng miệng, và 9,7% không có hợp đồng (Tổng cục Thống kê, 2016: 6).

Những vướng mắc của người lao động yếu thế không chỉ xảy ra ở khu vực phi chính thức, mà xuất hiện ở khu vực chính thức. Những người lao động ít kỹ năng thường phải làm việc trong điều kiện ít có sự đảm bảo. Họ cũng càng ít biết đến các quyền lợi mà người lao động được hưởng theo quy định của pháp luật. Khi quyền lợi của họ bị ảnh hưởng, những người lao động nghèo không biết dựa vào ai để đòi lại quyền lợi hợp pháp của mình. Người dân tộc thiểu số ở các bản làng tìm đường ra thành phố kiếm việc làm phần lớn là những người nghèo. Vì thế, việc đến các văn phòng tư vấn pháp luật, thuê luật sư để được hỗ trợ pháp lý thường không bao giờ là giải pháp họ nghĩ đến. Câu chuyện của một cô gái dân tộc Tày nghèo làm công nhân dưới đây bổ sung thêm vào bức tranh hiện thực về đời sống của các nhóm dân tộc thiểu số khi nỗ lực chuyển dịch kinh tế.

## ***Hộp 2. Rủi ro khi lao động ở thành phố***

Tốt nghiệp trung cấp kế toán, Mai - một cô gái người dân tộc Tày - quyết định về bản làng để sinh sống, nhưng cô không tìm được việc làm ở quê mình. Một năm sau, cô quay trở lại Hà Nội để xin vào làm công nhân ở một nhà máy thuộc khu vực nhà nước. Ngày đó, những người công nhân phải làm việc trong điều kiện hết sức nóng nực trong suốt 8 tiếng, *“đôi khi tưởng ngất đi được”* – Mai kể. Cô được ký một văn bản nào đó nhưng cô không nhớ nội dung văn bản viết gì. Cô kể rằng sau lần ký ấy cô không được nhận lại một giấy tờ nào của công ty.

*“Phải qua thử thách 6 tháng mới được ký hợp đồng. Có người chỉ làm được 1 tiếng đã bỏ. Nếu có 10 người vào thì chỉ 1 người trụ được qua 6 tháng. Họ tuyển liên tục. Tuyển*

*hàng ngày. Hầu như mỗi tuần lại toàn người mới. Có người làm được một tuần nhưng phải bỏ mà không cần nhận lương”*

(02FGD01, R5, nữ giới, xã Cao Trĩ).

Sau 4 tháng làm việc tại nhà máy này, Mai quyết định xin nghỉ việc vì không đủ sức khỏe để tiếp tục. Để nghỉ việc, người lao động cần phải báo trước 1 tuần cho công ty. Mai đã báo trước 4 tuần. Thật không may trước khi rời đi, nhà máy vẫn chưa trả nốt 20 ngày công của tháng cuối mà cô làm việc. Họ hẹn Mai đến ngày 15 tháng sau quay lại nhận tiền công của 20 ngày đó. Đúng ngày 15 tháng sau, cô đến, nhưng không thể vào trong vì thẻ ra vào nhà máy đã trả lại khi nghỉ việc. Người quản đốc cũ không trả lời những cuộc điện thoại mà cô gọi đến ngoài việc duy nhất một lần khuyên cô nên gặp kế toán để đề nghị trả tiền. Nhưng cô không có cách nào để bước qua cánh cổng nhà máy.

Để chờ đến ngày 15 ấy, Mai đã phải chi trả tiền ở nhà trọ và tiền ăn suốt tháng. Không lấy được tiền công, không thể tiếp tục chờ thêm một tháng nữa, Mai đành bỏ về quê. *“Những người khác bảo mình không quen biết thì không đòi được đâu”* - Mai kể.

(Ghi chép thảo luận nhóm, xã Cao Trĩ, huyện Ba Bể)

Hình thức phổ biến nhất trong các vướng mắc của người lao động di cư là các chủ lao động thường tìm cách giữ ngày công của họ mà không trả lại. Họ e ngại người lao động không quay trở lại làm việc, đặc biệt là sau dịp lễ Tết. *“Có bị quýt ngày công. Có những em Tết còn không đủ tiền để đi xe về. Có chỗ giữ lại tiền để buộc các em quay về làm”, “Có việc thì gọi nhau đi làm. Mình đi làm không có giấy tờ gì. Đòi không được tiền, cũng không biết làm gì được họ.”* (01FGD03F, xã Búng Lao).

Lao động xa nhà trong tình trạng công việc bấp bênh và ít biết đến các công cụ pháp lý để tự bảo vệ mình là tình cảnh khá phổ biến ở các lao động dân tộc thiểu số di cư. Tình trạng hợp đồng thỏa thuận miệng và sự phá vỡ thỏa thuận phản ánh tình trạng thiếu hụt những hiểu biết cần thiết về các cam kết pháp lý liên quan đến làm thuê và sự trả công. Điều này càng góp phần tạo ra các rủi ro cho các bên tham gia. Rõ ràng, tình cảnh dịch chuyển lao động như thế này gợi ra nhiều vấn đề cần suy ngẫm về những chiều cạnh trao quyền pháp lý cho những người dân tộc thiểu số nghèo, dễ bị tổn thương, cụ thể là:

- Các nhóm dân tộc thiểu số nghèo không biết đến các quyền của người lao động (tiền công, bảo hộ lao động, bảo hiểm, sự tôn trọng...).
- Họ không có khả năng yêu cầu phía đối tác đối xử công bằng, tôn trọng và thực hiện đúng các cam kết.
- Về lâu dài nếu không được trợ giúp, tư vấn pháp luật, họ có thể tin rằng mình không thể làm được điều gì đó nếu thiếu các quan hệ hay thiếu sự quen biết và chấp nhận chịu thiệt.
- Thiếu hiểu biết pháp luật đi song hành với các ứng xử dựa theo lề thói và tục lệ càng làm nhóm dân tộc thiểu số bị tụt lại trong tiến trình hội nhập kinh tế và cải thiện năng lực tư pháp của họ.

Việc phác họa sơ qua một số nét trên đây về tình cảnh đời sống, và việc làm của các nhóm dân tộc thiểu số nghèo để những người làm thiết kế dự án thấy được những khó khăn và thách thức trong việc xây dựng một loạt các hoạt động triển khai trong lĩnh vực trợ giúp pháp lý nhằm cải thiện tình trạng kinh tế của các nhóm nghèo và dễ bị tổn thương.

## Vấn đề cải thiện kinh tế và năng lực pháp lý của người dân

Ăng Tở và Búng Lao đang diễn ra sự dịch chuyển về cây trồng. Những việc làm thuê liên quan đến cây cà phê nở rộ vào mỗi dịp thu hoạch cuối năm. Điều ấy báo hiệu rằng ngày một nhiều hộ trồng cà phê cần đến lao động. Một số thanh niên người Thái, Mông và Khơ Mú có trình độ đang tích cực làm kinh tế trên các mảnh đồi của gia đình. Những thanh niên này có một nhu cầu tìm hiểu các quy định pháp luật trong quan hệ lao động, và các giao dịch kinh tế. Một khi công việc làm ăn của họ trở nên thành công, điều này sẽ mở ra thêm nhiều việc làm tại chỗ cho những người không có đủ đất đai, vốn và tài sản.

Tuy nhiên, trên tiến trình dịch chuyển lao động, việc làm, ở các thôn bản miền núi, người ta thấy xuất hiện những mâu thuẫn nhỏ vẫn xảy ra hàng ngày. Những người làm cà phê thuê thỉnh thoảng bị mắng chửi, bị cắt giảm tiền công, hoặc bị giữ tiền công lại cho đến khi nào hái xong đồi cà phê trong nhiều ngày thay vì trả tiền vào cuối ngày. Một số người chủ thuê lao động muôn tính toán theo cách có lợi nhiều hơn cho mình. Bởi yếu thế hơn, những phụ nữ làm thuê không có cách nào đòi được khoản tiền công theo đúng thỏa thuận ban đầu. Nhưng một mặt khác, những chủ đồi cà phê làm ăn nghiêm túc nói rằng họ giám sát các nhóm lao động làm thuê khá vất vả. Một số người làm thuê tìm cách ép giá ngày công khi biết đồi cà phê đang chín rộ. Một số khác tìm cách lấy trộm nông phẩm của các chủ đồi cà phê để đem bán nơi khác.

*“Hôm nào chúng tôi hái được nhiều quả, họ tìm cách hạ giá tiền công, mặc dù chúng tôi đã thỏa thuận giá trước đó rồi mới làm. Chúng tôi đành chịu mà không biết làm thế nào cả.” (01FGD01F, R3, xã Ăng Tở).*

*“Mình có nhiều diện tích cà phê và đang chín rộ. Những người hái cà phê thuê muốn có ngày công cao, nên họ vào hòa với nhau để ép giá. Năm nay cà phê mất giá, bán chỉ được 4.000 đồng/kg quả tươi, nhưng nhà em vẫn phải trả tiền công thuê hái là 2.000 đồng/kg. Tuy vậy, nhiều người hái thuê còn ăn trộm cơ. Họ chỉ giao cho mình một ít và còn một ít thì bán đi.” (01FGD04M, R6, nam, xã Búng Lao).*

Quan hệ hợp tác ngắn hạn giữa người làm thuê và người thuê lao động vẫn thường diễn ra hàng ngày trong đời sống dân sự. Sự phá vỡ thỏa thuận dường như đem lại cái lợi trước mắt cho một trong hai phía, song về lâu dài điều này không giúp tạo nên sự hợp tác tin cậy giữa những người làm thuê và những người thuê lao động. Nếu giữa người chủ và người lao động có sự am hiểu về các quy định của pháp luật trong quan hệ lao động và trả công, thì điều này sẽ đem lại lợi ích cho cả hai phía. Các chủ đồi cà phê có thể vượt qua thời kỳ khó khăn do thị trường cà phê rớt giá, còn những người lao động sẽ có việc làm ở mùa vụ năm sau khi những đồi cà phê vẫn đang được vun trồng. Việc giữ uy tín lâu dài trong các thỏa thuận hợp tác công việc là một tác phong cần có ở cả hai phía, nhưng điều quan trọng cần thiết không kém là họ cần được trang bị kiến thức hiểu biết pháp luật để sử dụng được các công cụ pháp lý nhằm đảm bảo hợp tác hiệu quả hơn.

Với nhiều nỗ lực để cải thiện sinh kế tại chỗ, các hộ gia đình ở xã Khang Ninh và xã Cao Trĩ đang trồng cây mỡ và cây keo. Một số hộ đã bắt đầu trồng từ rất lâu (từ năm 2001), còn một số trồng muộn hơn (năm 2015 có một số hộ mới bắt đầu trồng). Tuy nhiên, khó khăn thực sự đối với người nông dân ở đây là họ có ít cơ hội để tiêu thụ sản phẩm cây gỗ trồng được. Thị trường thu mua gỗ chưa thực sự phát triển. Ở xã Khang Ninh và xã Cao Trĩ, không có đầu mối thu mua nào là người trong xã. Người mua gỗ đến từ nơi khác, chỉ chọn mua những đồi cây ven đường thuận tiện cho việc vận chuyển. Những đồi cây ở sâu bên trong không có đường cho xe tải vào khiến người ta phải chi phí nhiều hơn để thuê nhân công, hoặc thuê trâu vận chuyển gỗ ra đến đường lớn. Người dân nói rằng giá bán gỗ mỡ và keo rất thấp làm nản lòng họ.

*“Ở đây không có ai vào mua cây mỡ. Dầu vào có mà dầu ra thì không có. Tôi trồng mỡ từ 2001 đấy. Giờ cây to rồi, nhưng không ai vào thu mua. Xẻ thì không biết. Nhà nước cho giống cây, cho dầu vào, nhưng lại không có dầu ra. Họ chỉ mua nếu vận chuyển xuống đường được. Thường mình sẽ phải chia đôi với người mua. Người chủ thương lái gọi người cắt, và người vận chuyển. Người ta phân loại gỗ làm 3 loại. Thân gỗ có vòng dây từ 50 cm trở xuống là loại 1. Thân gỗ có vòng dây từ 51 -90 cm là loại hai và từ 100 cm trở lên là loại 3. Loại dưới 30 cm thì rẻ thôi. Loại có vòng đo từ 50 cm đến 70cm vào tầm khoảng 2 triệu đồng/khối. Loại vòng từ 100 cm trở lên thì 3 triệu đồng/khối. Nếu mình bán được gỗ loại 3 thì mình cũng chỉ được 1,5 triệu đồng/khối thôi. Mình bỏ công ra trồng, đất của mình, cây của mình. Họ xẻ gỗ xuống, vận chuyển ra và mua đi cho mình, nên họ tính chia đôi ra. Mình chả được bao nhiêu đâu.”*

(02FGD04, R4, nam giới, xã Khang Ninh).

Tình cảnh trên đây không phải chỉ diễn ra ở một xã huyện Ba Bể. Đó cũng là tình cảnh chung của khu vực nông thôn miền núi phía bắc, nơi việc sản xuất và tiêu thụ nông phẩm bao giờ cũng gặp thách thức. Người nông dân trồng ra được nông phẩm nhưng chỉ ở dạng thức nhỏ lẻ, manh mún. Để tiến lên nền sản xuất hàng hóa, cần có sự tham gia của khu vực doanh nghiệp. Trong vấn đề này, chúng tôi muốn liên hệ đến một sự kiện pháp lý ở hai xã khảo sát thuộc huyện Muồng Ảng - nơi diễn ra sự tranh chấp giữa doanh nghiệp trồng cà phê và các hộ nông dân. Sự tranh chấp ấy để lại một bài học kinh nghiệm có ý nghĩa quan trọng trong lĩnh vực trợ giúp pháp lý, và cải thiện nền sản xuất nông nghiệp tại chỗ (hộp 3).

### ***Hộp 3. Mối quan hệ giữa nông dân và doanh nghiệp***

Năm 2009, một doanh nghiệp mới xuất hiện ở xã Ảng Tở và xã Búng Lao. Họ được chính quyền địa phương và nhân dân chào đón, bởi mảnh đất nơi này vốn luôn thiếu vắng vai trò doanh nghiệp. Doanh nghiệp mới đến muốn phát triển cây cà phê và kêu gọi các hộ nông dân cùng tham gia làm ăn. Người nông dân có đất và lao động, còn doanh nghiệp có cây giống, vốn, kỹ thuật, khả năng quản trị chu trình sản xuất và bán sản phẩm.

Một thỏa thuận hợp tác giữa họ đã diễn ra. Có 254 hộ góp vốn bằng đất, với tổng diện tích đất các hộ góp cho doanh nghiệp là 210 hecta. Đổi lại, công ty đảm nhiệm việc xin giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các hộ dân – một giấy tờ có giá trị pháp lý quan trọng. Ngoài ra, công ty cam kết chia lợi tức 10% khi làm ăn có lãi, sử dụng lao động tại chỗ và hỗ trợ một lần 3.000.000 đồng cho mỗi hecta đất góp vốn.

Trong vòng 2 năm đầu, những người góp đất đều có việc làm (trồng cây, cắt tỉa cành, làm cỏ,...) và được trả công khoảng 70.000 đồng/ngày. Nhưng sang năm thứ 3, tiền công của người dân bắt đầu bị nợ lại. Một người đàn ông kể rằng anh bị công ty nợ tiền công tới 4.000.000 đồng, tương đương hơn 50 ngày công lao động. Anh ta phải bỏ tiền của mình để trả cho 16 người khác mà anh ta đã gọi đến cùng làm. Có khá nhiều gia đình bị nợ tiền công. Người dân địa phương nói rằng *“Đến năm 2013, công ty vẫn chưa làm ăn có lãi”*. Lợi tức 10% chưa thấy, tiền công bị nợ đọng, cộng thêm việc một số hộ góp đất sau này nhưng không được nhận 3.000.000 đồng/hecta góp đất, các hộ dân bắt đầu hoài nghi về năng lực và uy tín của công ty. Thêm nữa, người dân lo sợ về tình trạng công ty sẽ bị phá sản, trong khi các giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của họ đã bị công ty đem thế chấp ngân hàng. Tại các cuộc họp tiếp xúc cử tri, một vài hộ dân đầu tiên nêu ý kiến. Sang đến năm 2014, hầu hết các gia đình đều muốn đòi lại phần đất mà mình đã góp vốn

làm ăn với doanh nghiệp. Ở phía bên kia, doanh nghiệp chưa sẵn sàng trả lại đất cho nông dân.

Đầu năm 2016, trợ giúp pháp lý đã vào cuộc. Tình huống khó khăn là hầu hết các hộ dân không còn giữ lại sổ góp đất, hợp đồng hoặc các giấy tờ liên quan khác. Họ cũng không nhớ nội dung các văn bản mà mình đã ký. Trong khi, một số khác khẳng định rằng họ không được trả lại văn bản ký kết với công ty mà họ đã góp đất. Mất khoảng gần 3 năm để các cán bộ trợ giúp pháp lý tìm kiếm chứng cứ cần thiết cho việc khởi kiện tại tòa. Cuối cùng, năm 2018, công ty thua kiện và buộc phải trả lại đất đai cho các hộ nông dân. Ngày nay, một số đòi cả phê của công ty vẫn còn, nhưng cây cà phê ít được chăm sóc và đầu tư phân bón nên chậm phát triển. Còn những người nông dân đã nhận lại đất đai của mình để tiếp tục canh tác trên đó.

(Ghi chép từ thực địa, tỉnh Điện Biên)

Những cây cà phê ở miền núi phía bắc có lẽ cần thêm thời gian hơn nữa để thực sự đem lại lợi nhuận cho công ty và lợi tức cho các cổ đông, nhưng ngày đó không bao giờ đến. Những thỏa thuận hợp tác bị vi phạm, hoặc thiếu cơ sở pháp lý<sup>6</sup> đã không đủ sức tạo nên một mối quan hệ làm ăn bền vững. Bài học kinh nghiệm từ 254 hộ dân góp đất ở huyện Mường Ảng để lại một dấu ấn sâu sắc với cộng đồng dân tộc thiểu số về cơ hội và rủi ro, sự hợp tác và suy giảm uy tín trong hợp tác làm ăn với doanh nghiệp. Trên phần diện tích góp lớn và liên quan đến cuộc sống sinh kế của nhiều con người, rõ ràng cuộc hợp tác nào cũng cần đến những cam kết dựa trên cơ sở pháp lý chặt chẽ để tạo nên sự tin tưởng cho các bên tham gia. Sự kiện pháp lý này có thể cũng là một bài học kinh nghiệm cho các doanh nghiệp khi muốn khởi sự làm ăn hợp tác với những người nông dân. Một sự thật có lẽ là nếu nhà doanh nghiệp không muốn bỏ vốn đầu tư hợp tác làm ăn với các cộng đồng dân cư nông thôn, thì điều này làm thiệt cho cả hai.

Sự thừa thớt của các doanh nghiệp vừa và nhỏ hoặc thiếu đi sự xuất hiện năng động của các thương lái tổ chức khai thác và thu mua nông sản làm chậm trễ tiến trình hội nhập kinh tế của các cộng đồng thôn bản vùng cao. Tuy vậy, bài học ở huyện Mường Ảng cho thấy rằng mối quan hệ làm ăn giữa doanh nghiệp và người dân sẽ đổ vỡ nếu giữa họ thiếu đi sự ràng buộc pháp lý minh bạch. Những hộ sở hữu các đồi cây gỗ mỡ, keo cần có doanh nghiệp hoặc thương lái đến thu mua. Tương tự, những hộ trồng cà phê mong muốn tiêu thụ được hạt cà phê vào mỗi vụ. Làm thế nào để các bên tham gia nắm vững công cụ pháp lý và đạt đến sự hợp tác mà cả hai cùng có lợi là một vấn đề cần được cải thiện. Mục tiêu cải thiện về kinh tế cho người nghèo và nhóm dễ bị tổn thương sẽ đạt được khi người dân có nhiều việc làm hơn, các quan hệ hợp tác kinh tế của họ và doanh nghiệp được bảo vệ bởi pháp luật. Vì thế, để đạt mục tiêu cải thiện kinh tế từ phương diện trao quyền pháp lý thì công tác trợ giúp pháp lý cần tập trung vào những điểm sau:

- Từng bước trang bị cho người lao động dân tộc thiểu số những hiểu biết cần thiết trong việc thực hiện các thỏa thuận công việc (ngắn hạn và dài hạn) bởi điều này mở ra cơ hội kinh tế cho cả hai phía - người lao động và người sử dụng lao động. Đồng thời, điều này cũng mở ra triển vọng hỗ trợ khu vực tư nhân ở các loại hình doanh nghiệp siêu nhỏ và nhỏ, hoặc các thương lái năng động tại các địa phương. Đây cũng là một trong những mục tiêu quan trọng trong khung khổ chiến lược của Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam.
- Các cộng đồng cần được hướng dẫn thành lập các nhóm/ban đại diện của chính mình để thảo luận với doanh nghiệp về các thỏa thuận hợp tác giữa họ theo quy định pháp luật. Các nhóm/ban đại diện được tập huấn để có khả năng tìm hiểu, nắm bắt các quy định

<sup>6</sup> Bản hợp đồng góp vốn bị kết luận là vô hiệu khi thiếu đi chữ ký đồng ý góp đất của tất cả các thành viên trong hộ đủ tuổi 15 trở lên.

pháp luật, có khả năng vận động cộng đồng và đối thoại với các doanh nghiệp địa phương khi cần thiết.

Tóm lại, đời sống kinh tế của người dân tộc thiểu số đang trong một tiến trình dịch chuyển cơ cấu lao động, việc làm, nhưng còn khá chậm chạp. Sự dịch chuyển này được đánh dấu bởi sự gia nhập mạnh mẽ hơn của các nhóm dân tộc thiểu số vào thị trường lao động tại chỗ, cũng như sự gia nhập thị trường lao động ở các tỉnh/thành phố. Điều này đặt ra yêu cầu cần tăng cường các hoạt động trợ giúp pháp lý trong lĩnh vực trao kiến thức pháp luật và kỹ năng sử dụng các công cụ pháp lý trong việc bảo vệ quyền lợi lao động hợp pháp của họ và cộng đồng. Ở một phương diện khác, các doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ, các hộ sản xuất và kinh doanh ở địa phương cũng cần được hướng dẫn, và phổ biến kiến thức pháp luật nhằm cải thiện các quan hệ của họ với người lao động.

### Tình trạng dễ bị tổn thương và những vướng mắc pháp lý

Tình cảnh nghèo túng đẩy một số người nghèo vào vi phạm pháp luật. Nhiều người phạm tội buôn bán, vận chuyển ma túy bị kết án có hoàn cảnh rất nghèo. *“Họ lười lao động. Một số muốn giàu nhanh nên vướng vào. Nhưng họ cũng nghèo, không có ruộng nương, không có việc làm nên họ vướng vào ma túy. Nhà con gái tôi [bị kết án 14 năm 6 tháng tù về tội buôn bán ma túy, hiện đang tại ngoại trong thời gian nuôi con nhỏ 22 tháng tuổi] không có ruộng nương, nó đi nhặt củi, mặng đem bán để nuôi hai con. Chồng nó ra tù không có công ăn việc làm.”* (01IDI01F, nữ, xã Ảng Tở). Với những hoàn cảnh gia đình như thế này, tình trạng nghèo khó có thể tiếp tục trầm trọng hơn ở thế hệ kế tiếp; Hoặc, hiện tượng đánh bạc thường diễn ra vào các dịp lễ tết cuối năm. Ở xã Khang Ninh, một số nam giới nghèo thường hay phạm tội đánh bạc, mặc dù họ biết hành vi này bị pháp luật ngăn cấm. Những khoản tiền kiếm được trong một năm lao động xa nhà có thể bị mất vì thua bạc. Một số người đã bị bắt và bị đưa ra xét xử. Tuy nhiên, hành vi này vẫn tiếp tục tái diễn trong cộng đồng mặc dù đã có 8 người trong bản bị bắt và bị khởi tố về hành vi tổ chức và tham gia đánh bạc.

Để thoát nghèo, một số tìm con đường xuất khẩu lao động nhưng tình trạng thiếu hiểu biết pháp luật khiến cho nhiều người không thể thành công, thậm chí rơi vào nợ nần. Bên cạnh dòng di cư lao động ra các thành phố là dòng di chuyển lao động ra nước ngoài bằng cả con đường môi giới chính thức và phi chính thức. Những tiềm ẩn rủi ro của những lao động ra nước ngoài bằng con đường phi chính thức là hiện hữu. Những người trả lời cho biết có một số người dân trong cộng đồng đi lao động ở nước ngoài theo con đường tiểu ngạch, không khai báo, không thông qua các công ty môi giới có tư cách pháp nhân. Một vài người đi theo cách này đã bị lạm dụng, bị đánh đập, bỏ đói và đe dọa tính mạng. Để chuộc những người này trở về nhà, người thân phải bán ruộng nương để chi trả cho phía gia chủ ở nước ngoài đang giữ người thân của họ. Những người đi lao động theo cách này thường rơi vào nhóm phụ nữ dân tộc thiểu số. Một số khác đi theo con đường môi giới chính thức. Nhưng vì thiếu hiểu biết pháp luật của nước sở tại, một số đã bỏ trốn công ty ra bên ngoài làm thuê với hi vọng mức thu nhập cao hơn. Một gia đình chúng tôi phỏng vấn có con trai bị trục xuất về nước vì bỏ trốn công ty để ra ngoài làm với hy vọng thu nhập cao hơn đã buộc phải bán bớt ruộng để có tiền trả nợ khoản vay cho con đi xuất khẩu lao động.

Cả hai trường hợp xuất khẩu theo con đường tiểu ngạch phi chính thức và xuất khẩu lao động nhưng bị trục xuất đều dẫn đến kết quả là gia đình họ rơi vào vòng xoáy nợ nần với những khoản vay nợ chưa thể trả, hoặc phải bán ruộng nương để trả. Nói chung, những người nghèo trong

công cuộc tìm kiếm cách cải thiện đời sống kinh tế vấp phải một loạt các vấn đề pháp lý, kể cả vi phạm pháp luật điều này làm trầm trọng thêm tình trạng nghèo khó của họ.

*“Người dân nghèo mà thiếu hiểu biết pháp luật nên càng nghèo. Người dân không có việc làm, không có thu nhập ổn định nên tìm cách sang Trung Quốc để đi làm. Anh em họ hàng rủ nhau đi. Họ bị bắt và xử lý hình sự về tội “tổ chức đưa người đi ra nước ngoài trái phép”. Thực ra họ rất đáng thương. Họ thiếu hiểu biết pháp luật nên họ mới đi như vậy. Mức xử lý từ 1,5 triệu đến 2 triệu đồng đối với người đi trái phép. Nhưng người tổ chức đi trái phép ngoài nộp phạt còn bị đi tù từ 2-7 năm. Họ là lao động chính trong gia đình nay bị đi tù thì gia đình càng nghèo”.*

(Ý kiến phát biểu tại hội thảo tham vấn ở Yên Bái)

Phụ nữ dân tộc thiểu số gặp nhiều khó khăn hơn sau li hôn nếu họ không được tư vấn pháp luật một cách đầy đủ. *“Phụ nữ thường không có tài sản sau li hôn bởi đất đai thuộc về bên nhà chồng, trong khi công sức của họ bỏ ra khai hoang trên mảnh đất của nhà chồng hàng năm trời. Họ thường thiệt thòi hơn và khó chứng minh được mình đủ khả năng nuôi con”* (02FGD05, thảo luận nhóm cán bộ tỉnh Bắc Kạn). Những người yếu thế hơn (ít có khả năng tranh cãi, ít tài sản hơn,..) chịu thiệt nhiều hơn trong việc giành quyền nuôi con, hoặc phân chia tài sản. *“Khi hai vợ chồng ra tòa, họ tranh chấp tài sản. Những người khôn ngoan hơn, tranh cãi mạnh mẽ hơn thường được xử lợi hơn. Những người chậm hơn, kém hơn thường thiệt hơn. Vì thế, không có người bảo vệ quyền lợi của họ, họ bị thiệt hơn.”* (01KII01, tỉnh Điện Biên).

Những phụ nữ bị bạo lực gia đình cũng thường chịu đựng và chỉ tìm đến sự trợ giúp của người thân trong gia đình. *“Người chồng không tốt thường hay uống rượu, đi chơi qua đêm, nghiện thuốc phiện, đánh đập hành hạ vợ con, đập phá đồ đạc, lười lao động, thích gái, không quan tâm đến vợ con, trong nhà có tài sản quý giá gì là mang đi bán hết. Nếu mình gặp phải người chồng như thế chỉ biết khóc thôi chứ không biết làm gì. Khổ thế nào cũng phải chịu thôi.”* (01FGD03F, xã Búng Lao). Khi các quan hệ vợ chồng ngày một trở nên căng thẳng hơn, một số gia đình tìm đến sự trợ giúp của tổ hòa giải ở cơ sở. Những buổi hòa giải như thế này thường có mặt của trưởng thôn, hội phụ nữ, mặt trận, đoàn thanh niên,... của thôn. Sự mâu thuẫn, xung đột gia đình có thể tiếp tục không dừng lại và đẩy hôn nhân của họ đến việc phải li hôn. Một số cặp vợ chồng không chọn biện pháp li hôn tại tòa, họ tự thỏa thuận có sự chứng kiến của hai bên gia đình, thậm chí có cả trưởng bản cùng ký xác nhận. Người ta cho rằng ly hôn ra tòa mất thời gian, trong khi đó li hôn tự thỏa thuận nhanh hơn, chỉ cần có mặt của hai vợ chồng, gia đình hai bên và những người làm chứng khác. Mọi việc diễn ra trong một buổi là việc li hôn hoàn tất. Có trường hợp, sau nhiều năm li hôn tự thỏa thuận, một trong hai người muốn kết hôn với người khác, lúc này hai vợ chồng “cũ” mới làm thủ tục li hôn tại tòa để đủ điều kiện đăng ký kết hôn với người mới. Chính sự thiếu hiểu biết về pháp luật và thiếu đi sự tư vấn của cán bộ trợ giúp pháp lý đã ra rào cản thực hiện li hôn theo đúng luật định. Hậu quả pháp lý kéo theo là phụ nữ thường chịu thiệt về tài sản và quyền chăm sóc con cái.

*“Sau khi lấy nhau khoảng vài năm, chồng bắt đầu nghiện rượu, sau đó còn nghiện cả ma túy. Em muốn bỏ, nhưng chồng không chịu bỏ. Mỗi lần uống rượu về, chồng đập xoong nồi, ti vi, đánh đập vợ con. Em đã đưa cả 3 con bỏ đi. Gia đình nhà chồng động viên em quay lại, nhưng em không đồng ý. Em mất giấy đăng ký kết hôn nên không ra tòa ly hôn. Em nhờ trưởng bản, bí thư chi bộ làm chứng. Ký giấy “Xác nhận đã ly hôn” gồm có chữ ký của em, chồng cũ, bố chồng, bố đẻ, trưởng bản, bí thư chi bộ, bác của em. Không phân chia tài sản, vì mình muốn bỏ lắm. Để ký được tờ giấy xác*

*nhận ly hôn đó, mẹ được chia nuôi hai đứa con đầu, đứa út phải ở với bố. Cả 3 đứa con đều muốn ở với mẹ, nhưng nhà chồng chỉ ký khi đứa út ở lại.”*

(01IDI02, nữ, xã Búng Lao).

*“Trước đây, khi còn làm ở tòa án, tôi từng xét xử một vụ người vợ kiện người chồng đã đánh vào đầu mình gây thương tích. Sau khi người vợ kiện người chồng ra tòa về việc này, anh chồng gửi đơn đòi ly dị vợ. Vụ xử ly hôn đã diễn ra trước vụ kiện gây thương tích của người vợ. Khi ly hôn, hai người thỏa thuận tài sản của họ tạm thời chưa chia, và chờ con trai đi xuất khẩu lao động về rồi mới giải quyết. Sau khi ly hôn, người vợ mới nhận ra mình chịu thiệt vì biết đến bao giờ đòi lại được tài sản của mình. Tại vụ xử kiện về việc gây thương tích, người vợ kêu đòi chia tài sản. Nhưng tại phiên tòa đó, chúng tôi không thể làm việc này. Như vậy, các cơ quan chưa tư vấn cụ thể cho người phụ nữ này trong vụ xét xử trước. Họ chỉ giải quyết các vấn đề cụ thể. Người dân không có điều kiện hiểu hết được về tố tụng nên họ không thể yêu cầu bảo vệ quyền lợi hợp pháp của mình”.*

(02IDI07, luật sư).

Việc trẻ em gái bị xâm hại tình dục để lại sự tổn thương rất lớn cho trẻ em gái và cho cả người thân của em. Chúng tôi đã phỏng vấn một gia đình nạn nhân có cháu gái học lớp 9 bị xâm hại tình dục. Kẻ gây án là một thanh niên nam đã tròn 18 tuổi. Ở tuổi trung học phổ thông, trẻ em dân tộc thiểu số thường học xa nhà và sống trong khu nội trú của trường. Trẻ em gái dễ trở thành đối tượng bị tấn công tình dục khi nhà trường không kiểm soát tốt và kịp thời các đối tượng lạ bên ngoài lẫn trốn vào khu ký túc xá. Ở trường hợp này, kẻ gây án trong tình trạng có men rượu tìm vào ký túc xá và đuổi bắt nạn nhân. Các em học sinh nữ khác bỏ chạy. Nữ học sinh rút lại đã hoàn toàn bị khống chế mà không có ai cứu giúp. Gia đình nạn nhân đã tìm đến trợ giúp pháp lý để khởi kiện tại tòa sau khi họ từ chối lời đề nghị đền bù 40 triệu đồng từ gia đình thanh niên nam gây án. Kẻ gây án nhận bản án 7 năm tù và phải đền bù 10 triệu đồng cho nạn nhân. Không có nhiều gia đình có đủ quyết tâm để đi đòi công lý trong những sự việc như thế này. Các ý kiến tại hội thảo tham vấn cho thấy một tình trạng nghiêm trọng hơn nhiều so với những gì được khai báo về hiện tượng xâm hại tình dục trẻ em ở khu vực miền núi. Những kẻ gây án có thể chính là người thân trong gia đình các em gái. Bên cạnh đó, một vấn đề nghiêm trọng không kém là một số phụ nữ và em gái người dân tộc thiểu số có thể là đối tượng chú ý của những kẻ buôn bán người. Thực tiễn này đặt ra yêu cầu cấp bách hơn trong việc truyền thông, trao kỹ năng phòng vệ và tăng cường các biện pháp trợ giúp pháp lý để đảm bảo sự an toàn cho phụ nữ và trẻ em gái dân tộc thiểu số.

Tình cảnh đời sống của người có HIV trong tình trạng sức khỏe ngày một suy giảm thường lâm vào tình trạng nghèo, đặc biệt khi hộ gia đình này mất đi thêm một lao động chính. Chúng tôi đã phỏng vấn một hộ gia đình mà lao động chính duy nhất là người có HIV, vợ của anh ta đã qua đời do tai nạn thiên tai. Hai đứa trẻ của gia đình này đang học trung học cơ sở đều bỏ học giữa chừng vì tình cảnh gia đình nghèo. Riêng đứa con gái út bị cho đi làm con nuôi của gia đình khác khi người mẹ qua đời. Hộ gia đình còn một người già 89 tuổi – bà nội của những đứa trẻ. Trong tình trạng sức khỏe ngày một yếu, anh ta không có khả năng hoàn trả khoản nợ mà trước đó vợ anh ta đã vay của ngân hàng chính sách. Anh ta càng không thể đề nghị một khoản vay mới để sửa chữa lại căn nhà đã dột nát. *“Có vay từ hồi trước, lúc vợ còn sống ấy. Khi vợ mất rồi thì khoản nợ này chuyển vào cho mình. Giờ mình có muốn vay họ cũng không cho vì họ bảo mình không có khả năng trả. Lần thứ nhất mình làm thủ tục vay 20 triệu làm nhà, nhưng họ không nói năng gì. Nhà khác thì cho vay làm nhà. Lần thứ hai cũng thế”* (Cuộc phỏng vấn 01IDI05M). Nếu

có những biện pháp trợ giúp thích hợp nhằm mở ra cơ hội cho những trẻ em của những gia đình như thế này tiếp tục đi học, điều này có thể mở ra cơ may cải thiện tình trạng nghèo khó ở thế hệ kế tiếp.

Những người khuyết tật vận động, hoặc khuyết tật thị lực gặp nhiều khó khăn hơn trong điều kiện nhà ở vùng núi. Họ hầu như không thể ra ngoài nhà ngoại trừ di chuyển ra đến khoảnh sân trước nhà. Đồi núi dốc, các lối dẫn từ nhà xuống đến đường đều nhỏ hẹp, do vậy cho dù được phát thẻ bảo hiểm y tế miễn phí dành cho người dân tộc thiểu số, những người khuyết tật vẫn không thể đến được bệnh viện mỗi khi bị ốm đau. Ở những gia đình nghèo, việc mua thuốc bên ngoài để chữa trị bệnh cho người khuyết tật là một khoản chi đáng kể. Không thể nhận thuốc miễn phí nếu không có mặt ở cơ sở khám chữa bệnh. Nếu bảo hiểm y tế có quy định mới về việc cho phép sử dụng đơn kê của các bác sĩ đến thăm khám tại nhà và cho phép cấp phát thuốc bằng bảo hiểm y tế đối với những trường hợp người khuyết tật không thể đến được bệnh viện thì điều này sẽ phần nào giảm bớt những khó khăn cho các hộ có người khuyết tật. Hiện nay, một số người khuyết tật được cấp bảo hiểm y tế miễn phí, nhưng họ không thể sử dụng.

Tình trạng dễ bị tổn thương của người cao tuổi liên quan đến việc thiếu vắng sự chăm sóc của con cái khi lực lượng lao động trẻ này đi làm ăn xa nhà. Một số người cao tuổi phải tiếp tục vai trò chăm sóc các cháu khi các con của họ vắng nhà. Một số người già phải kiếm sống để nuôi trẻ em mà không nhận được khoản gửi về của con cái. Tình trạng tổn thương sẽ nghiêm trọng khi họ suy giảm sức khỏe, ốm đau. Một vài gia đình vay vốn ngân hàng chính sách để chữa bệnh. Khoản vay vài chục triệu đồng, nhưng họ không biết làm thế nào để trả được. Tình trạng dễ bị tổn thương có thể kéo theo một tình cảnh vướng mắc pháp lý mới nếu họ không thể thực hiện nghĩa vụ hoàn trả khoản nợ ngân hàng.

### Xác định một số nội dung trợ giúp pháp lý cần ưu tiên

Tại các cuộc thảo luận với các cán bộ địa phương, cũng như tại hội thảo tham vấn, vấn đề xác định nhu cầu pháp lý và trợ giúp pháp lý ở Việt Nam đã được đưa ra thảo luận. Các ý kiến phát biểu tập trung nhiều vào mảng cung cấp kiến thức pháp luật cho người dân. Những nhóm luật được cán bộ đề xuất cần tập trung cung cấp hiểu biết pháp luật cho người dân bao gồm:

- Luật và các quy định về chế độ, chính sách tín dụng, lao động việc làm
- Luật dân sự, đất đai, hôn nhân gia đình, bảo vệ rừng
- Luật hình sự, các hành vi phạm tội, mâu thuẫn tranh chấp
- Luật về quyền và nghĩa vụ công dân, tôn giáo, dân tộc, và khiếu nại tố cáo

Lĩnh vực lao động, việc làm, tín dụng, hôn nhân gia đình, đất đai và bảo vệ rừng là những vấn đề được người dân quan tâm. Các ý kiến phát biểu của người dân trong các cuộc thảo luận nhóm thường tập trung xoay quanh nguyện vọng được có việc làm, được vay vốn, được tư vấn về hôn nhân gia đình. Đề xuất từ phía người dân về những thông tin pháp lý cần được cung cấp:

- Lao động, việc làm, vay vốn và các thủ tục hợp đồng
- Quyền đất đai, nhà ở, hôn nhân gia đình và chia tài sản
- Giải quyết tranh chấp đất đai.

## 3.2 Tiếp cận dịch vụ trợ giúp pháp lý

### Nhận thức về trợ giúp pháp lý

Nhiều người trong các bản dân tộc thiểu số không biết đến dịch vụ TGPL và càng không biết mình thuộc nhóm đối tượng được TGPL hay không. Trong hiểu biết thông thường của họ, TGPL là cái gì đó liên quan đến luật pháp. Họ tỏ ra khá thận trọng khi được đề nghị nêu ý kiến “*cụm từ trợ giúp pháp lý*” gợi ra cho họ suy nghĩ gì. Ý niệm về trợ giúp pháp lý với họ là một cái gì đó thuộc vấn đề pháp luật và hẳn nếu ai đó đang gặp rắc rối liên quan đến pháp luật mới cần được trợ giúp. Một cách hiểu đơn giản như thế bao giờ cũng là một điều rất đáng suy nghĩ với những người muốn tìm kiếm các giải pháp cho việc xây dựng đề xuất dự án trợ giúp pháp lý. Trong mục này, chúng tôi sẽ phân tích những cảm nhận và hiểu biết của người dân về trợ giúp pháp lý qua việc so sánh những người đã từng sử dụng dịch vụ TGPL và những người chưa từng sử dụng dịch vụ này. Bên cạnh đó, những con đường tìm đến dịch vụ TGPL cũng sẽ được trình bày qua việc phân tích những trường hợp từng sử dụng dịch vụ TGPL.

Người dân tộc thiểu số, đặc biệt nhóm phụ nữ, có tâm thế cố gắng tránh xa những rắc rối, đặc biệt là rắc rối nào đó liên quan đến pháp luật. Những người được hỏi sẽ tỏ ra phòng vệ ngay từ đầu cuộc thảo luận nếu chúng tôi cố gắng giới thiệu với họ rằng chúng tôi đến đây để tìm hiểu về nhu cầu trợ giúp pháp lý của họ. Một nhóm phụ nữ mà chúng tôi gặp gỡ ở xã Cao Trĩ bày tỏ rằng họ đã rất băn khoăn khi nhận được giấy mời đến tham dự cuộc thảo luận nhóm với chúng tôi. Giấy mời do địa phương chuyển đến các gia đình được chọn ra. Trên giấy mời có in dòng chữ “trợ giúp pháp lý”. Một phụ nữ nói “*Khi cầm giấy mời lên, tôi đã tự hỏi liệu gia đình mình có việc gì đó liên quan đến pháp luật u?*”. Một phụ nữ khác cũng có ý kiến tương tự “*Tôi đã dò hỏi một vài người trong bản xem chiều nay có cuộc họp gì liên quan đến pháp luật. Tại sao chỉ có nhà tôi lại phải lên xã? Liệu tôi có nên đi hay không? Cuối cùng thì tôi vẫn quyết định đi họp*”<sup>7</sup>.

Trong một cuộc thảo luận nhóm phụ nữ khác, chúng tôi hỏi họ về những vướng mắc pháp lý nào đó mà họ đã từng gặp phải, hoặc cộng đồng gặp phải. Tất cả đều im lặng. Nhìn vào đôi mắt của

---

<sup>7</sup> Trong nghiên cứu này, các cuộc thảo luận nhóm người dân trước mà chúng tôi từng gặp đều được cán bộ thôn/bản mời họ qua điện thoại. Trong nhiều nghiên cứu trước đây, cho dù chúng tôi đến một cộng đồng nào đó nghiên cứu về chủ đề gì, chúng tôi thường bắt gặp cách giới thiệu của các cán bộ thôn/bản về chúng tôi rằng “*Thưa bà con, đây là các anh/chị làm công tác nghiên cứu khoa học muốn đến thôn/bản để tìm hiểu đời sống của bà con địa phương. Các anh/chị ấy sẽ hỏi. Mình hiểu gì thì nói nấy cho các anh/chị ấy nghe*”. Những lần đầu đi nghiên cứu thực địa khi còn rất trẻ, tôi đã rất ngạc nhiên với cách giới thiệu chung chung như vậy. Rõ ràng đoàn nghiên cứu thường có buổi làm việc với chính quyền địa phương, với các trưởng thôn trước khi gặp người dân. Ở đó, đoàn nghiên cứu thường giải thích một cách rõ ràng mục đích mà chúng tôi đến. Ấy vậy, khi chúng tôi được giới thiệu với cộng đồng, lời giới thiệu thường trở nên rất ngắn gọn. Tức là, dù chúng tôi nghiên cứu chủ đề gì thì những người dẫn đường sẽ tóm tắt lại trong một cụm từ rằng “nghiên cứu về (tình hình) đời sống của bà con”. Sau này khi đã có nhiều năm kinh nghiệm điền dã, tôi nhận ra rằng rất có thể những cán bộ thôn bản đã có một cách ứng xử khéo léo, đầy kinh nghiệm để mời được người dân đến các cuộc gặp gỡ trao đổi với những người bên ngoài bằng cách giải thích thật đơn giản mục đích đến của những người như chúng tôi. Dĩ nhiên, chúng tôi phải tự giới thiệu lại một cách rõ ràng mục đích của mình với người dân để xoay chuyển tình thế. Bởi vì, một cuộc thảo luận có thành công hay không bao giờ cũng phụ thuộc phần nhiều vào việc nhà nghiên cứu có cho người dân ngay từ đầu hiểu rõ mục đích của cuộc gặp gỡ hay không.

Trong trường hợp thảo luận nhóm phụ nữ ở xã Cao Trĩ, giấy mời được in và phát đi từ xã. Cuộc mời họp được nêu đích xác mục đích của nó rằng tìm hiểu về hoạt động trợ giúp pháp lý ở địa phương. Chúng tôi bắt gặp ở đây một phản ứng băn khoăn, hoài nghi của người dân khi bắt đầu ngồi vào bàn thảo luận. Trong trường hợp này, đối với chúng tôi đây là một điều rất bất ngờ và thú vị, bởi “sự hoài nghi tình cờ” ấy hé mở ra một cơ hội nắm bắt suy nghĩ nào đó của các chị về trợ giúp pháp lý.

họ, chúng tôi có thể nhận thấy họ không hiểu chúng tôi muốn họ nói gì. Sau đó, chúng tôi bắt đầu lấy ví dụ chẳng hạn khi đi đăng ký giấy khai sinh cho con, họ có gặp khó khăn gì không, hoặc họ đã từng có ý định vay vốn ngân hàng chính sách chưa và liệu có khó khăn nào về thực hiện các thủ tục hay không. Có nghĩa là câu chuyện phải được mở rộng và liên hệ đến những vấn đề thật cụ thể. Chúng tôi còn nêu những câu hỏi khác như khi con cái của họ đi làm ăn xa, các anh/chị ta có được ký hợp đồng lao động không, có bị quỵt tiền công không. Trong một cuộc thảo luận khác, thật không mấy dễ dàng để những người phụ nữ vừa mới gặp thảo luận về hiện tượng bạo lực gia đình xảy ra tại địa phương. Dĩ nhiên, họ cũng không xem đó như là một nội dung thuộc chủ đề về pháp lý, và càng không liên quan gì đến cái gọi là “trợ giúp pháp lý”. Như một phản ứng thông thường theo cách rất tự nhiên, họ luôn thận trọng để nói ra suy nghĩ của mình với những điều gì đó dường như liên quan đến pháp luật cho dù chủ đề hẹp có thể là việc làm, bạo lực gia đình, li hôn, hay vay vốn,...

Khác với các cuộc thảo luận nhóm phụ nữ, các cuộc thảo luận nhóm nam giới tỏ ra cởi mở hơn. Cho dù phần đông những người tham dự trả lời không biết hoặc chưa từng nghe nói đến trợ giúp pháp lý, họ vẫn sẵn sàng nói ra cách nghĩ của mình về trợ giúp pháp lý là gì khi lần đầu tiên có người khác hỏi họ như vậy. Nam giới đưa ra nhiều ví dụ minh họa cho những tranh chấp có thể gặp phải trong đời sống. Chẳng hạn thỏa thuận về mua bán lợn thịt, nếu thịt của con lợn không đảm bảo, người bán phải hoàn tiền lại cho người mua, hoặc *“Ruộng nhà mình không có đủ nước, mình muốn dẫn nước vào ruộng. Vì ruộng nhà mình ở cuối, nên khi ruộng mình đủ nước thì ở ruộng bên ngoài nước đã lên cao. Khi ấy, ốc bươu vàng lên theo và cắn lúa của họ. Để được việc, hai gia đình phải thỏa thuận với nhau.”* (02FGD02, xã Cao Trĩ). Những tranh chấp có thể khởi nguồn từ những xích mích nhỏ trong đời sống hàng ngày. Điểm này sẽ được chúng tôi trở lại phân tích kỹ hơn trong mục “3.4 Hòa giải ở cơ sở”, nhưng điều chúng tôi muốn nhấn mạnh ở đây rằng nam giới có xu hướng sẵn sàng thảo luận về những sự việc có thể xảy ra vướng mắc pháp lý trong đời sống cộng đồng nếu người dân không giữ được các thỏa thuận. *“Tranh chấp xảy ra khi không thỏa thuận được ngay từ đầu”* (02FGD02, xã Cao Trĩ). Các cán bộ làm công tác trợ giúp pháp lý thường lưu ý với chúng tôi rằng cộng đồng người dân tộc thiểu số ít biết đến các quy định của pháp luật. Vì thế, khi các xích mích trở nên căng thẳng, những người trong cuộc có thể chọn cách đánh nhau thay vì nhờ đến các cơ quan chức năng giải quyết theo quy định của pháp luật. Có những vụ việc dẫn đến thương tích hoặc án mạng. Vì thế, các cán bộ TGPL nhấn mạnh rằng tăng cường các hoạt động trợ giúp pháp lý ở cấp cơ sở là rất cần thiết để hướng dẫn cộng đồng tìm hiểu các quy định của pháp luật và thực hành tốt.

Bảng 2 trình bày sự so sánh giữa hai nhóm, nhóm chưa từng sử dụng dịch vụ trợ giúp pháp lý và nhóm từng sử dụng dịch vụ về cách hiểu của họ với cụm từ “trợ giúp pháp lý”. Qua sự so sánh này, chúng ta có thể nhận thấy những người từng sử dụng dịch vụ TGPL hiểu đầy đủ, rõ ràng hơn về chức năng của tổ chức này. Người có hiểu biết đầy đủ hơn nhận ra được mình có thuộc diện được hưởng TGPL hay không, thậm chí xác định được rằng trợ giúp pháp lý là một quyền của công dân được pháp luật bảo vệ. Ở một phía khác, những người chưa từng sử dụng dịch vụ, họ hiểu TGPL một cách đơn giản, sơ lược. Theo cách đó, bất kỳ một tổ chức cơ quan nhà nước nào có thể giúp đem lại sự giải thích thỏa đáng cho người dân khi họ chưa hiểu rõ về các quy định pháp luật thì sự giải thích ấy đã mang hàm nghĩa trợ giúp pháp lý rồi.

Tóm lại, trong cách hiểu của người dân từ người hiểu đơn giản cho đến người có hiểu biết đầy đủ, trợ giúp pháp lý theo nghĩa chung nhất là một thuộc tính có ở mọi cơ quan nhà nước, nơi thực hành các quy định của pháp luật. Mỗi cơ quan này đều có khả năng giải đáp cho họ những gì chưa rõ trong các lĩnh vực kinh tế - xã hội. Theo nghĩa chuyên biệt, trợ giúp pháp lý là một cơ quan chức năng của nhà nước đảm nhiệm vai trò trợ giúp các đối tượng được quy định trong luật

ở những vụ việc liên quan đến tố tụng, hoặc tư vấn pháp luật. Chúng ta cần nhận ra cách hiểu của họ để xây dựng các biện pháp truyền thông thích hợp với mục tiêu mà chúng ta muốn đạt được.

**Bảng 2. Cụm từ “trợ giúp pháp lý” gọi lên điều gì trong suy nghĩ của người dân**

| Từng sử dụng dịch vụ trợ giúp pháp lý                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Chưa từng sử dụng dịch vụ trợ giúp pháp lý                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Con gái tôi phạm tội buôn bán ma túy. Đến hôm xét xử tại tòa, tôi mới biết có cán bộ TGPL cho con gái tôi. Trước đó, cán bộ tư pháp xã có lần bảo gia đình tôi phôi tờ giấy chứng nhận hộ nghèo. Anh ấy giải thích thêm là có đủ giấy tờ để con gái tôi được hưởng TGPL. Chúng tôi chưa bao giờ biết đến chi nhánh TGPL huyện.</li> <li>○ Bên TGPL nói ủng hộ gia đình bằng mọi cách để làm theo pháp luật. Họ không gây khó khăn gì cả. Cháu gái tôi là người bị hại [bị xâm hại tình dục]. Chúng tôi không biết làm thế nào, chỉ có thể dựa vào pháp luật.</li> <li>○ Khi cầm tờ văn bản thừa kế, em thực sự không thể hiểu để điền vào. Em gặp cán bộ TGPL, anh ấy hỏi thông tin của em rồi trực tiếp điền cho em.</li> <li>○ Tôi từng phạm tội đánh bạc. Người ta hỏi tôi có cần nhờ TGPL không và giải thích rằng không mất tiền. Họ còn nói đó là quyền lợi của mình. Bên TGPL gọi mình lên, ban đầu mình sợ mất tiền. Họ có giải thích mình là đối tượng của TGPL vì là người dân tộc thiểu số sống ở vùng nghèo. Khi ra tòa, họ cãi với viện kiểm soát, với tòa án rằng mình được giảm theo điều nào.</li> <li>○ Thực sự hiện tại em cũng không hiểu TGPL là gì. Chỉ biết là nếu mình gặp rắc rối liên quan đến luật pháp, mình đến gặp họ và sẽ được trợ giúp. Lúc TGPL chưa tham gia, gia đình em rối bời, lo lắng không biết em sẽ phải đối mặt với hình phạt thế nào [trường hợp đánh người gây thương tích]. Nhưng đến khi có TGPL, họ như là chỗ dựa cho em và gia đình, nên gia đình cảm thấy yên tâm hơn. Em rất may mắn khi gặp được TGPL.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Có liên quan đến pháp luật</li> <li>○ Có vụ việc gì liên quan đến pháp lý thì hỏi họ</li> <li>○ Trợ giúp các mặt trong đời sống của người dân như làm ăn, sống như thế nào cho đoàn kết. Người dân mất tình cảm với nhau thì TGPL giúp họ giải hòa.</li> <li>○ Có thể liên quan đến giấy tờ chẳng hạn như xin giấy khai sinh.</li> <li>○ Trợ giúp mình hiểu thêm về pháp luật. Nếu mình sai phạm thì TGPL là giải thích cho mình để mình làm tốt hơn.</li> <li>○ Nếu mình bị tù tội gì đó thì họ trợ giúp cho mình, xin cho mình giảm mức tù tội.</li> <li>○ Trợ giúp mình. Có những người bị đi tù, luật sư can thiệp hỗ trợ.</li> <li>○ Đã nghe nói về TGPL, nhưng lâu lâu rồi không nhớ.</li> </ul> |

Các cán bộ TGPL bày tỏ rằng đôi khi để người dân hình dung rõ hơn về công việc của cán bộ TGPL họ giải thích một cách đơn giản dễ hiểu với người dân rằng “chúng tôi làm việc như luật sư”, hoặc “chúng tôi là luật sư nhà nước để trợ giúp miễn phí cho người dân”. Bởi kinh nghiệm công tác của cán bộ TGPL chỉ cho họ thấy rằng hai từ “luật sư” dễ hiểu hơn với người dân. “Luật sư” gợi cho người dân liên tưởng đến ở các cuộc tranh tụng tại tòa, đó là người đứng ra bảo vệ thân chủ. Trong những lần trò chuyện ngoài lề, cán bộ TGPL nói với chúng tôi rằng “*Có lẽ trong các bộ phim, người dân thường thấy luật sư xuất hiện trong vai trò bảo vệ bị can, bị cáo trước tòa. Vì thế, họ dễ hình dung hơn*”.

Chúng tôi phỏng vấn một người từng được trợ giúp pháp lý trong một vụ kiện đòi lại đất từ doanh nghiệp, chị ta không hề nhắc gì đến vai trò của cán bộ TGPL đã giúp chị và những hộ gia đình khác trong cộng đồng lấy lại được sổ đỏ. “*Thấy cán bộ đi viết và lấy thông tin thì chị cung cấp thông tin nhưng chị không biết. Khi xong thì cán bộ gửi cái sổ cho mình thì cất đi chứ mình cũng không biết nó là cái gì. Sau đó đi họp thấy cán bộ bảo ký thì mình ký. Sau vài tháng cán bộ mang hồ sơ đến ký thì lại ký thôi. Rồi lại cất vào tủ. Khi nhận thẻ đỏ (người trả lời phỏng vấn gọi sổ đỏ là thẻ đỏ) mình cũng không biết là gì và mang cất vào tủ*” (01IDI06F, nữ, dân tộc Thái, xã Búng Lao). Những trường hợp khác chỉ nhớ tên cán bộ tranh tụng cho mình (hoặc cho người thân của mình) trước tòa, nhưng không biết gọi chức danh của họ là trợ giúp viên pháp lý, hoặc không biết người cán bộ ấy thuộc cơ quan trợ giúp pháp lý. Như thế, còn rất nhiều việc cần phải làm để người dân biết đến tổ chức này với các chức năng đầy đủ của nó giống như tên gọi ủy ban nhân dân, hội phụ nữ, công an, hay ngân hàng chính sách,... mà người dân có thể hình dung chính xác mỗi khi nhắc đến.

- Xây dựng các công cụ truyền thông và thông điệp truyền thông gắn với hình ảnh trợ giúp viên đậm nét hơn. Hình ảnh về họ thể hiện chức năng quan trọng của tổ chức này.
- Có kế hoạch đưa nhân vật “trợ giúp viên pháp lý” vào các sản phẩm điện ảnh, bài viết, ấn phẩm văn học, sân khấu,... nhằm tăng diện bao phủ hình ảnh trợ giúp viên pháp lý trong đời sống xã hội.

## Ai có nhu cầu được TGPL

Phân tích những trường hợp được TGPL trong mẫu khảo sát định tính tại hai tỉnh, có thể chia thành 3 nhóm được hưởng TGPL như sau (bảng 3):

- Nhóm có nhu cầu được tư vấn, hướng dẫn, giải đáp các thủ tục pháp lý và trợ giúp hoàn thành văn bản, giấy tờ.
- Nhóm nạn nhân (và gia đình nạn nhân), hoặc người chịu thiệt hại có nhu cầu được hướng dẫn, động viên tinh thần, sự cam kết bảo vệ, đại diện trong tố tụng để kẻ gây án/vi phạm thỏa thuận phải chịu hình phạt đích đáng, đòi lại sự công bằng cho người bị hại.
- Nhóm phạm tội (và gia đình người phạm tội) có nhu cầu được hướng dẫn, động viên tinh thần, trợ giúp hòa giải với bên khiếu kiện, và biện hộ trước tòa để được chịu khung án thấp nhất, hoặc mức đền bù thấp nhất theo luật định.

Trong nhóm trên, các cuộc phỏng vấn định tính không có trường hợp được đại diện ngoài tổ tụng<sup>8</sup>.

Kết quả khảo sát định tính cho thấy bất kỳ ai cũng có thể gặp các vướng mắc pháp lý cho dù họ có học vấn lớp 12 hay học vấn lớp 3, hay mù chữ. Người phạm tội có thể là người trẻ, cũng có thể là người già. Có những vụ việc mà người được TGPL là các cá nhân, nhưng cũng có những vụ việc người được TGPL là nhóm các hộ, cộng đồng có chung vướng mắc pháp lý tương tự nhau. Đứng trước các vụ việc liên quan đến pháp luật, các cá nhân, hộ gia đình nhìn chung lo lắng, lúng túng, không biết mọi việc cần phải thực hiện như thế nào. Ở các vụ việc này, hoạt động TGPL không chỉ đem lại sự bảo vệ lợi ích hợp pháp của các đối tượng mà còn đem lại sự hỗ trợ về mặt tinh thần, sự an tâm cho đối tượng và người thân của họ.

### Những con đường tiếp cận TGPL

Ở những trường hợp mà chúng tôi phỏng vấn, ngoại trừ người phụ nữ xin cấp lại giấy tờ xe chỉ mất một buổi đã tìm được TGPL, còn lại các trường hợp khác đều mất từ một tháng đến hai tháng thậm chí lâu hơn để biết đến trợ giúp pháp lý. Người phụ nữ xin cấp lại giấy tờ xe được cán bộ tư pháp xã chỉ dẫn đến đúng nơi. Như thế, cán bộ tư pháp xã là cầu nối để người phụ nữ này biết và tìm đến TGPL. Người cán bộ này biết chị ta thuộc đối tượng TGPL do đó chị ta hầu như không mất nhiều thời gian để tìm được chi nhánh TGPL tại huyện. Tại sao những trường hợp khác lại mất đến cả tháng, thậm chí hai tháng mới tìm được TGPL?

Phân tích các trường hợp từng được TGPL cho thấy người thân của các đối tượng đóng vai trò quan trọng trong việc tìm kiếm TGPL khi các đương sự không đủ tinh thần hoặc thể chất khỏe mạnh, hoặc còn nhỏ tuổi để tự mình đi tìm TGPL (bảng 3). Nếu đối tượng là người phạm tội bị bắt tạm giam và người thân của họ không biết đến TGPL thì họ chỉ còn con đường chờ cơ quan tiến hành tố tụng thông báo để TGPL đến tìm họ. Nếu đối tượng là nạn nhân mà người thân lại không biết đến TGPL, trong khi các cơ quan chức năng không thông báo cho TGPL thì trong tình huống này cả người bị hại và thân nhân đều rất lúng túng. Họ sẽ mất nhiều thời gian hơn để đi tìm hiểu cách thức làm sao đòi công lý cho mình. Do đó, song song với việc tăng cường truyền thông về sự có mặt của cơ quan TGPL tại địa phương, một điều cần thiết là làm sao để người dân nắm được ai thuộc diện đối tượng hưởng TGPL. Một khi họ hiểu rõ được điểm này, nếu họ (hoặc người thân, họ hàng, bạn bè của họ) gặp vướng mắc pháp lý, họ sẽ nhanh chóng đi tìm cơ quan TGPL, rút ngắn khoảng thời gian tìm kiếm.

*“Nhiều vụ chủ yếu là do cơ quan tố tụng chuyển tới, còn người dân tự tìm đến thường là dân sự. Nếu họ tại ngoại họ mới tìm đến mình. Nếu họ bị tạm giam giữ thì bên công an, viện kiểm sát phải báo mình mới nắm được. Theo quy định mới gần đây, các cơ quan này phải có trách nhiệm báo cho cơ quan TGPL.” (02KII05, huyện Ba Bể).*

*“Nhiều người dân không biết về quyền của họ. Họ rất e ngại. Không phải ai cũng dám đặt chân vào những cơ quan như ở đây. Thậm chí có người dân khi đến đây còn bỏ dép từ ngoài cổng.” (01KII01, tỉnh Điện Biên).*

---

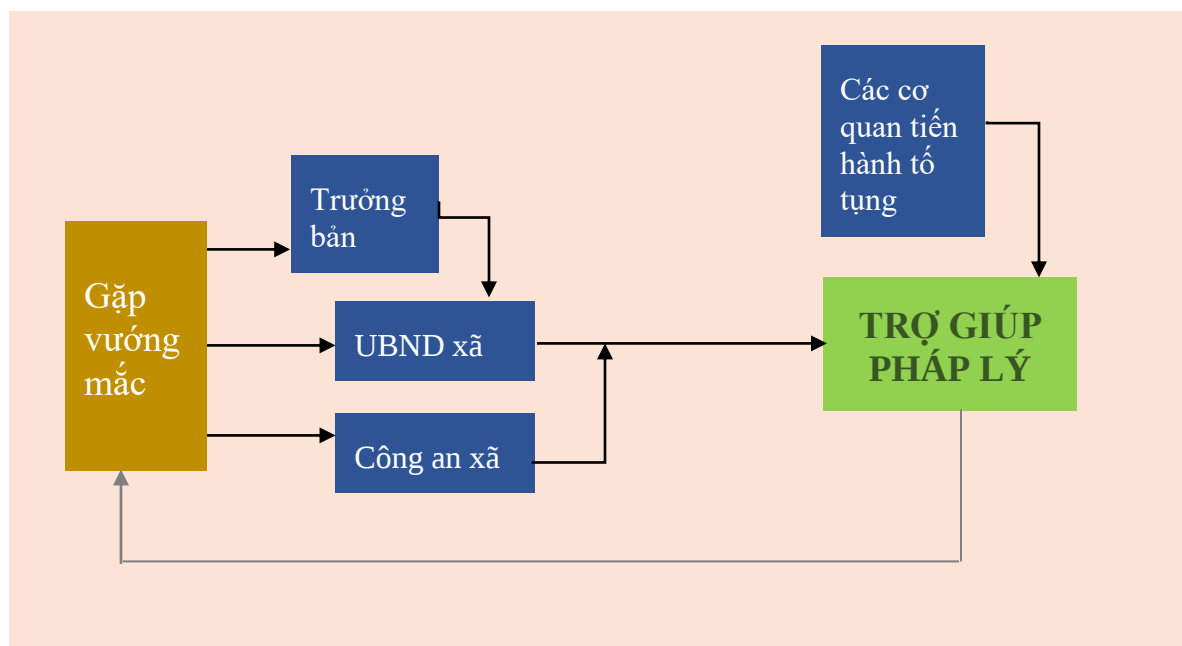
<sup>8</sup> Theo số liệu thống kê về số cuộc đại diện ngoài tổ tụng như đã được trình bày ở mục trước, số cuộc này chiếm tỷ trọng rất thấp trong số các cuộc TGPL và họ không có mặt ở địa phương khảo sát. Do vậy, cuộc phỏng vấn không thể thực hiện được.

Như được trình bày tại bảng 3 các trường hợp biết đến TGPL thông qua cán bộ tư pháp xã, cán bộ hội phụ nữ xã, ủy ban nhân dân xã, ngoài ra là các cơ quan khác như viện kiểm sát, hội đồng nhân dân, hoặc qua người quen, người thân. Ở nông thôn nói chung, ở nông thôn miền núi nói riêng, ủy ban nhân dân cấp xã và công an xã là địa chỉ mà các hộ dân thường xuyên tìm đến hơn cả mỗi khi họ có nhu cầu làm thủ tục khai báo, gửi đơn đề nghị, hoặc khiếu nại. Ở những vụ việc tranh chấp đất đai, người dân thường tìm đến trưởng thôn bản, hoặc chính quyền xã. Nếu các cá nhân, tổ chức nắm rõ về TGPL, họ có thể chỉ dẫn người dân tìm đến TGPL nhanh hơn. Tuy vậy, cần lưu ý rằng ở những vụ việc vướng mắc liên quan đến chính quyền, công an địa phương thì có một nguy cơ là người dân sẽ không nhận được chỉ dẫn nào để tìm đến TGPL từ họ. Những người làm công tác TGPL thuật lại rằng đôi khi họ bị địa phương chỉ trích rằng họ đang “xúi dân đi kiện cán bộ”. Thực ra, những người chỉ trích đã quên đi rằng nhiệm vụ của TGPL là giúp đỡ những người yếu thế tiếp cận công lý, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của họ.

Còn một cách khác nữa là chính cán bộ TGPL chủ động tìm đến các đối tượng thuộc diện được TGPL thông qua việc nắm bắt thông tin trên các kênh truyền thông đại chúng hoặc mạng xã hội. Đây là những nỗ lực của TGPL nhằm không bỏ sót, bỏ lọt những người cần được TGPL khi vụ án được giới truyền thông, hoặc mạng xã hội đưa tin. “*Hàng ngày chúng tôi vẫn phải đọc báo để xem có những vụ việc này xảy ra. Chúng tôi tự tìm hiểu, hỏi han mọi người để nắm bắt nhu cầu và đến trợ giúp khi nhận thấy có vấn đề.*” (02FGD05, tỉnh Bắc Kạn).

Nói chung, mục tiêu lâu dài là cần phải để nhiều người dân biết đến TGPL và chủ động đi gặp TGPL mỗi khi họ gặp các vướng mắc. “*Phải làm thế nào đưa vào tiềm thức của người dân về vấn đề tìm hiểu pháp luật và TGPL. Phải làm sao để khi người dân làm gì đều phải nghĩ đến việc tìm hiểu chặt chẽ. Làm sao phải giúp người dân thấm nhuần luật pháp.*” (02KII05, huyện Ba Bể). Trả lời được những câu hỏi này thực sự là những thách thức đang đặt ra đối với công tác TGPL ở cơ sở.

**Hình 1. Sơ đồ tiếp cận dịch vụ trợ giúp pháp lý**



**Bảng 3. Trợ giúp pháp lý cho người dân: Những con đường tiếp cận**

| Các vụ việc                        | Đặc điểm đối tượng được TGPL                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Năm  | Khó khăn cần trợ giúp                                          | Làm thế nào biết đến TGPL                                                                                                                             | Cho đến lúc tiếp cận được TGPL | Sự tham gia của TGPL                                                                                                               | Kết quả TGPL                                                                              |
|------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| Xin cấp lại giấy tờ xe máy bị mất. | Nữ, học hết lớp 9, 38 tuổi, dân tộc Tày. Thuộc hộ nghèo.<br>Từng đi xuất khẩu lao động 2 lần tại Malaixia. Biết nói tiếng Malai.<br>Xe máy là tài sản thừa kế từ em gái<br>Hồ sơ xin cấp lại giấy tờ xe gần có đủ, ngoại trừ văn bản thừa kế.                                                                                                    | 2018 | Không biết điền tờ khai thừa kế xe máy.                        | Cán bộ tư pháp xã chỉ dẫn gặp cán bộ TGPL, bởi anh ta chưa có kinh nghiệm làm thủ tục thừa kế xe máy.                                                 | 1 buổi                         | Hướng dẫn điền thông tin vào tờ khai tài sản thừa kế.                                                                              | Có được xác nhận tài sản (xe máy) thừa kế.<br>Được cấp lại giấy tờ xe mang tên chính chủ. |
| Trẻ em bị xâm hại tình dục         | Nữ, đang học lớp 9, dân tộc Thái. Thuộc hộ không nghèo.<br>Bị xâm hại tình dục tại trường nội trú. [Kẻ gây án đang ở tuổi 19]<br>Bố và mẹ đều mù chữ.<br>Ông ngoại biết chữ và là người đi gặp TGPL.                                                                                                                                             | 2015 | Gia đình không biết làm thế nào để khởi kiện kẻ gây án ra tòa. | Một người nhà làm lái xe ở huyện biết chỉ nhánh TGPL tại huyện đã chỉ cho người ông tìm đến.                                                          | 2 tháng                        | Hướng dẫn gia đình làm thủ tục khởi kiện.<br>Đại diện tố tụng                                                                      | Nạn nhân được bồi thường 10,2 triệu đồng.<br>Kẻ gây án nhận mức án 7 năm tù.              |
| Vụ kiện doanh nghiệp đòi lại đất   | 254 hộ dân tộc Thái góp vốn bằng đất với doanh nghiệp để trồng cà phê.<br>Hai năm đầu người nông dân có việc làm và được công ty trả công đầy đủ<br>Từ năm thứ 3 trở đi, nhiều hộ bị nợ ngày công, không được trả tiền góp đất.<br>Người dân bắt đầu lo lắng về khả năng công ty phá sản mà đất đai của họ đang do công ty quản lý và khai thác. | 2016 | Các hộ dân muốn doanh nghiệp trả lại đất mà họ đã góp vốn.     | Các hộ nêu ý kiến tại các cuộc tiếp xúc cử tri, đề nghị chính quyền địa phương giải quyết.<br>HĐND huyện và UBND huyện đề nghị cơ quan TGPL vào cuộc. | 3 năm                          | Hợp mặt các hộ dân góp đất để lấy thông tin.<br>Khôi phục các giấy tờ liên quan.<br>Khởi kiện công ty ra tòa.<br>Đại diện tố tụng. | Đòi lại được đất đai cho người dân                                                        |
| Phạm tội đánh bạc                  | Nam, học hết lớp 3, 60 tuổi, dân tộc Tày. Thuộc hộ nghèo.                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 2017 | Chờ tòa án gọi                                                 | Cán bộ hội phụ nữ báo cho đến gặp TGPL ở                                                                                                              | 2 tháng                        | Hướng dẫn đi nộp phạt.                                                                                                             | Nộp 200.000 đồng án phí và 3.000.000 đồng                                                 |

| Các vụ việc              | Đặc điểm đối tượng được TGPL                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Năm  | Khó khăn cần trợ giúp                      | Làm thế nào biết đến TGPL                                             | Cho đến lúc tiếp cận được TGPL | Sự tham gia của TGPL                                                             | Kết quả TGPL                                                                             |
|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
|                          | Chơi đánh bạc. Trước đó có uống rượu. Mang 103.000 đồng đi đánh bạc. Bị tạm giam 3 ngày, sau đó được tại ngoại chờ xét xử. Khi ấy, chưa ai trong gia đình biết đến TGPL.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |      |                                            | huyện để được giúp đỡ.                                                |                                | Đại diện tố tụng. Khuyên nhủ chăm chỉ làm ăn, không đánh bạc nữa.                | tội đánh bạc. Bị án treo 9 tháng, thử thách 18 tháng.                                    |
| Phạm tội đánh nhau       | Nam, học hết lớp 12, 23 tuổi, dân tộc Tày. Thuộc hộ không nghèo. Đánh nhau gây thương tích người khác. Bị cấm đi khỏi nơi cư trú. Mẹ của bị can là người đi tìm TGPL.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 2018 | Nạn nhân kiện ra tòa, không muốn hòa giải. | VKS báo cho gia đình đến tìm TGPL. Gia đình có người quen biết ở VKS. | 1 tháng                        | Gặp gia đình nạn nhân đề nghị hòa giải, nhưng không thành. Đại diện tố tụng.     | Bồi thường 19,3 triệu đồng. Bị án treo 10 tháng và thử thách 10 tháng.                   |
| Phạm tội buôn bán ma túy | Nữ, học hết lớp 12, 27 tuổi, dân tộc Thái. Thuộc hộ nghèo. Phạm tội khi đang mang thai. Hiện nay, đứa trẻ sinh ra đã 21 tháng tuổi. Sống cùng nhà chồng ở huyện khác, hộ khẩu vẫn tại gia đình cha mẹ đẻ. Gia đình cha mẹ đẻ là hộ nghèo. Chồng bị xử án cùng ngày, mức án 2 năm 6 tháng tù. Người mẹ đẻ biết cán bộ TGPL lần đầu tiên khi có mặt ở phiên tòa. Trước đó hai ngày, bà ta được thông gia báo tin ngày xử án. Hai bên gia đình chưa từng liên lạc với nhau để trao đổi về việc hai con của họ bị bắt và bị khởi tố. Nhớ tên cán bộ trợ giúp mà không nhớ chức danh họ là trợ giúp viên TGPL | 2016 | Bị khởi tố về tội buôn bán ma túy          | Người trả lời (là người mẹ) không nắm được.                           | Người trả lời không nắm được.  | Hoàn thành thủ tục giấy tờ để bị cáo được hưởng TGPL theo luật Đại diện tố tụng. | 14 năm, 6 tháng tù giam nhưng được tại ngoại trong thời gian con nhỏ dưới 36 tháng tuổi. |

### 3.3 Vai trò của dịch vụ trợ giúp pháp lý

Theo quy định của Luật Trợ giúp pháp lý, TGPL là một dịch vụ miễn phí dành cho người thụ hưởng theo quy định của luật, góp phần bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong tiếp cận công lý và bình đẳng trước pháp luật. Nói một cách khác, nhà nước thực hiện chi trả thông qua việc phân bổ ngân sách hàng năm nhằm đảm bảo cung cấp dịch vụ cho người dân. Ở các mục trước, chúng tôi đã đề cập tới thực trạng dịch chuyển lao động, việc làm, những vướng mắc pháp lý thường gặp, cũng như những hiểu biết hạn chế của người dân trong việc tiếp cận dịch vụ tại hai tỉnh khảo sát. Ở mục này, chúng tôi sẽ phân tích những kết quả thực hiện TGPL của hai trung tâm được khảo sát trong 3 năm trở lại đây nhằm cung cấp một bức tranh hiện thực của trao quyền pháp lý cho các nhóm dân tộc thiểu số, nghèo, và dễ bị tổn thương tại hai tỉnh khảo sát.

#### Tình hình trợ giúp pháp lý

Các trung tâm TGPL và các chi nhánh TGPL cung cấp 3 loại hình dịch vụ chủ yếu gồm tham gia tố tụng, tư vấn pháp luật và đại diện ngoài tố tụng<sup>9</sup>. Theo quy định của luật, TGPL diễn ra trên tất cả các lĩnh vực pháp luật ngoại trừ lĩnh vực kinh doanh, thương mại (Khoản 1, Điều 27).

#### ***Hộp 4. Trung tâm trợ giúp pháp lý tại hai tỉnh khảo sát<sup>10</sup>***

Trung tâm Trợ giúp pháp lý tỉnh Điện Biên có trụ sở chính tại thành phố Điện Biên và 3 chi nhánh hiện đang hoạt động, đóng tại các huyện Mường Ảng, Mường Nhé và Mường Chà. Có 20 nhân sự làm việc trong cơ quan này, trong đó 7 cán bộ làm việc tại các chi nhánh TGPL. Trung tâm ký hợp đồng với 9 luật sư. Tổng số nhân lực thực hiện TGPL là 13 người (gồm 4 trợ giúp viên pháp lý và 9 luật sư ký hợp đồng). Năm 2018, tổng ngân sách nhà nước cấp cho hoạt động của Trung tâm TGPL tỉnh Điện Biên là 3,255 tỷ đồng (tương đương 37,5 ngàn đô la Mỹ). Số vụ TGPL cho người dân tộc thiểu số chiếm 92,6% tổng số vụ TGPL.

Trung tâm Trợ giúp pháp lý tỉnh Bắc Kạn có trụ sở chính tại thành phố Bắc Kạn và 5 chi nhánh đang hoạt động tại các huyện Ba Bể, Ngân Sơn, Chợ Đồn, Pác Nặm và Nà Rì. Trung tâm có 18 cán bộ, trong đó 10 cán bộ làm việc tại 5 chi nhánh. Trung tâm ký hợp đồng với 5 các luật sư. Năm 2018, tổng ngân sách cấp cho hoạt động của trung tâm tỉnh Bắc Kạn là 4,986 tỷ đồng (tương đương 215,4 ngàn đô la Mỹ). 62,7% số vụ TGPL năm 2018 thuộc về nhóm dân tộc thiểu số.

Nhìn chung, cán bộ trong hai trung tâm TGPL phần lớn là cán bộ trẻ, cán bộ nữ chiếm tỷ lệ cao hơn so với cán bộ nam. Các luật sư ký hợp đồng TGPL với hai trung tâm này đều là những ngoài 60 tuổi. Trước đây, họ từng công tác trong các ngành tòa án, viện kiểm sát, hoặc cơ quan điều tra. Các luật sư lớn tuổi nên phân nào hạn chế tham gia TGPL các vụ tố tụng ở địa bàn xa.

<sup>9</sup> Khoản 2, Điều 27 của Luật Trợ giúp pháp lý năm 2017 nêu các hình thức trợ giúp pháp lý bao gồm: tham gia tố tụng, tư vấn pháp luật và đại diện ngoài tố tụng. Việc thực hiện TGPL tham gia tố tụng được nêu tại Khoản 1, Điều 31 là hoạt động bào chữa hoặc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người được TGPL mà trợ giúp viên hoặc luật sư thực hiện. Tư vấn pháp luật là việc người thực hiện TGPL hướng dẫn, đưa ra ý kiến, giúp người dân soạn thảo văn bản liên quan đến tranh chấp, khiếu nại, vướng mắc pháp luật; hướng dẫn giúp các bên hòa giải, thương lượng, thống nhất hướng giải quyết vụ việc (Khoản 1, Điều 32). Đại diện ngoài tố tụng là việc trợ giúp viên hoặc luật sư đại diện cho người được TGPL trước các cơ quan có thẩm quyền (không diễn ra tố tụng) (Khoản 1, Điều 33).

<sup>10</sup> Cả nước hiện có 63 trung tâm TGPL thuộc các sở tư pháp tại 63 tỉnh thành, với 199 chi nhánh (Cục Trợ giúp pháp lý, 2019).

Bảng 4 trình bày số vụ TGPL tại hai tỉnh Điện Biên và Bắc Kạn trong 3 năm 2016, 2017 và 2018 trên các lĩnh vực pháp luật hình sự, pháp luật dân sự/hôn nhân gia đình, pháp luật hành chính và các lĩnh vực khác. Nhóm tư vấn sử dụng các phân loại và dữ liệu thống kê của Cục Trợ giúp pháp lý cung cấp. Phân tích dữ liệu về số vụ việc TGPL tại hai tỉnh cho thấy hai xu hướng khác nhau về số lượng vụ việc TGPL (bảng 4). Trong ba năm 2016, 2017 và 2018, số vụ việc TGPL của tỉnh Điện Biên tăng lên rõ rệt. Mỗi năm số vụ việc năm sau cao hơn so với năm trước bình quân gấp 1,6 lần. Trong khi đó, tỉnh Bắc Kạn có xu hướng giảm vào năm 2018. Về quy mô số lượng vụ việc TGPL có sự chênh lệch cách đáng kể giữa hai tỉnh. Số vụ TGPL của tỉnh Điện Biên trong hai năm 2016 và 2017 đều cao gấp hai lần so với số vụ TGPL của tỉnh Bắc Kạn, con số này tiếp tục tăng lên thành 4,33 lần vào năm 2018. Có 2 lý do giải thích cho sự chênh lệch về quy mô số lượng vụ việc TGPL tại hai tỉnh khảo sát. Thứ nhất, về quy mô dân số, tỉnh Điện Biên có dân số cao gấp 1,75 lần so với dân số tỉnh Bắc Kạn<sup>11</sup>. Thứ hai, số huyện nghèo của tỉnh Điện Biên lên tới 7 huyện (trước năm 2018 là 5 huyện nghèo), trong khi số huyện nghèo của tỉnh Bắc Kạn là 2 huyện (trước năm 2018 là 3 huyện nghèo)<sup>12</sup>, do đó số người thuộc diện hưởng TGPL của tỉnh Điện Biên cao hơn.

Một xu thế chung ở cả hai tỉnh là số lượng vụ việc tham gia tố tụng tăng lên qua các năm. Điện Biên luôn là địa bàn có số vụ việc TGPL tham gia tố tụng cao. Ở cả hai tỉnh khảo sát, hoạt động TGPL tham gia tố tụng chủ yếu ở hai lĩnh vực pháp luật hình sự và pháp luật dân sự, hôn nhân gia đình. Năm 2018, Việt Nam đã ra quy định mới về việc phối hợp thực hiện trợ giúp pháp lý trong hoạt động tố tụng<sup>13</sup>. Chính sách này đã có tác động tới 8 cơ quan, tổ chức và các cá nhân liên quan có trách nhiệm thực hiện phối hợp trong hoạt động tố tụng nhằm đảm bảo quyền của người được trợ giúp pháp lý. Theo đó, các trung tâm trợ giúp pháp lý có thể kịp thời nắm bắt được các vụ việc cần TGPL khi có thông báo từ các cơ quan và người có thẩm quyền tiến hành tố tụng, cũng như từ các cơ sở giam giữ, trại giam và người có thẩm quyền của các cơ sở này. Chính sách này đã thúc đẩy sự gia tăng số lượng các vụ tham gia tố tụng của cơ quan trợ giúp pháp lý. Tại hội nghị tham vấn tổ chức tại Yên Bái, các báo cáo viên của các trung tâm trợ giúp pháp lý đến từ các địa phương đã bày tỏ ý kiến đánh giá cao sự tác động tích cực của chính sách này đối với các công tác TGPL của địa phương. Đây là một sự tiến triển tích cực trong hệ thống các cơ quan chức năng của Việt Nam trong việc đảm bảo thực hiện việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của nhóm nghèo, dễ bị tổn thương dân tộc thiểu số thuộc diện được hưởng TGPL.

Dữ liệu thống kê số vụ TGPL qua các năm cho thấy tại tỉnh Điện Biên tỷ lệ số vụ TGPL ở nam giới luôn áp đảo so với TGPL ở nữ giới. Năm 2018, tỷ lệ số vụ TGPL ở nam giới chiếm 76,3%, gấp 3 lần tỷ lệ tương ứng ở nhóm nữ. Tình hình cũng tương tự ở tỉnh Bắc Kạn, tỷ lệ nam giới được TGPL chiếm tới 68,6% vào năm 2018, gấp hơn 2 lần so với tỷ lệ này ở nữ (bảng 4).

<sup>11</sup> Theo số liệu của Tổng cục Thống kê, dân số trung bình của tỉnh Điện Biên năm 2016 là 557,4 nghìn người. Dân số trung bình của tỉnh Bắc Kạn năm 2016 là 319,0 nghìn người. Mật độ dân số của tỉnh Điện Biên là 58 người/km<sup>2</sup>, còn tỉnh Bắc Kạn là 66 người/km<sup>2</sup>. (Số liệu truy xuất từ website của Tổng cục Thống kê, mục dân số và lao động, ngày truy xuất 25.5.2019: <https://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=714>).

<sup>12</sup> Quyết định 275/QĐ-Ttg của Thủ tướng Chính phủ ra ngày 7.3.2018 về phê duyệt danh sách các huyện nghèo và huyện thoát nghèo giai đoạn 2018-2020. Theo đó, huyện Ba Bể của tỉnh Bắc Kạn đã được công nhận thoát nghèo trong giai đoạn này. Giai đoạn 2018-2020, 7 huyện nghèo của tỉnh Điện Biên gồm 5 huyện nghèo cũ là Điện Biên Đông, Mường Ảng, Mường Nhé, Tủa Chùa, Nậm Pồ, và bổ sung thêm 2 huyện nghèo mới là Mường Chà và Tuần Giáo. Các huyện nghèo tỉnh Bắc Kạn gồm 1 huyện cũ là Pắc Nặm, bổ sung 1 huyện mới là Ngân Sơn và 1 huyện được công nhận thoát nghèo giai đoạn 2018-2020 là huyện Ba Bể.

<sup>13</sup> Thông tư liên tịch số 10/2018/TTLT-BTP-BCA-BQP-BTC-TANDTC-VKSNDTC ra ngày 29.6.2018 Quy định về phối hợp thực hiện trợ giúp pháp lý trong hoạt động tố tụng. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Thu-tuc-To-tung/Thong-tu-lien-tich-10-2018-TTLT-BTP-BCA-BQP-BTC-TANDTC-VKSNDTC-tro-giup-phap-ly-trong-to-tung-394343.aspx>

**Bảng 4. Số vụ trợ giúp pháp lý ở các lĩnh vực và hình thức trợ giúp pháp lý theo tỉnh và giới tính trong năm 2016, 2017, và 2018**

|                                            | Tỉnh Điện Biên |              |              |             |             |             |             |             |             | Tỉnh Bắc Kạn |              |              |             |             |             |             |             |             |
|--------------------------------------------|----------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                                            | Tổng           |              |              | Nam         |             |             | Nữ          |             |             | Tổng         |              |              | Nam         |             |             | Nữ          |             |             |
|                                            | 2016           | 2017         | 2018         | 2016        | 2017        | 2018        | 2016        | 2017        | 2018        | 2016         | 2017         | 2018         | 2016        | 2017        | 2018        | 2016        | 2017        | 2018        |
| <b>Pháp luật hình sự</b>                   | <b>229</b>     | <b>347</b>   | <b>356</b>   | <b>172</b>  | <b>254</b>  | <b>285</b>  | <b>57</b>   | <b>93</b>   | <b>71</b>   | <b>69</b>    | <b>136</b>   | <b>137</b>   | <b>55</b>   | <b>119</b>  | <b>114</b>  | <b>14</b>   | <b>17</b>   | <b>23</b>   |
| Tư vấn                                     | 19             | 17           | 32           | 12          | 12          | 25          | 7           | 5           | 7           | 10           | 27           | 23           | 5           | 21          | 16          | 5           | 6           | 7           |
| Tham gia tố tụng                           | 210            | 330          | 324          | 160         | 242         | 260         | 50          | 88          | 64          | 59           | 109          | 114          | 50          | 98          | 98          | 9           | 11          | 16          |
| <b>Pháp luật dân sự, hôn nhân gia đình</b> | <b>153</b>     | <b>209</b>   | <b>338</b>   | <b>92</b>   | <b>129</b>  | <b>249</b>  | <b>61</b>   | <b>80</b>   | <b>89</b>   | <b>70</b>    | <b>74</b>    | <b>95</b>    | <b>32</b>   | <b>29</b>   | <b>49</b>   | <b>38</b>   | <b>45</b>   | <b>46</b>   |
| Tư vấn                                     | 62             | 93           | 175          | 38          | 60          | 127         | 24          | 33          | 48          | 63           | 57           | 52           | 28          | 23          | 27          | 35          | 34          | 25          |
| Tham gia tố tụng                           | 90             | 113          | 161          | 54          | 67          | 120         | 36          | 46          | 41          | 6            | 17           | 41           | 3           | 6           | 21          | 3           | 11          | 20          |
| Đại diện ngoài tố tụng                     | 1              | 3            | 2            |             | 2           | 2           | 1           | 1           |             | 0            | 0            | 2            |             |             | 1           |             |             | 1           |
| <b>Pháp luật hành chính</b>                | <b>14</b>      | <b>7</b>     | <b>148</b>   | <b>13</b>   | <b>5</b>    | <b>113</b>  | <b>1</b>    | <b>2</b>    | <b>35</b>   | <b>76</b>    | <b>117</b>   | <b>1</b>     | <b>34</b>   | <b>67</b>   | <b>1</b>    | <b>42</b>   | <b>50</b>   | <b>0</b>    |
| Tư vấn                                     | 14             | 7            | 145          | 13          | 5           | 110         | 1           | 2           | 35          | 70           | 104          | 0            | 32          | 57          |             | 38          | 47          | 0           |
| Tham gia tố tụng                           | 0              | 0            | 2            | 0           | 0           | 2           | 0           | 0           | 0           | 6            | 13           | 1            | 2           | 10          | 1           | 4           | 3           | 0           |
| Đại diện ngoài tố tụng                     | 0              | 0            | 1            | 0           | 0           | 1           | 0           | 0           | 0           | 0            | 0            | 0            | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           |
| <b>Các lĩnh vực khác</b>                   | <b>211</b>     | <b>269</b>   | <b>274</b>   | <b>187</b>  | <b>211</b>  | <b>205</b>  | <b>24</b>   | <b>58</b>   | <b>69</b>   | <b>85</b>    | <b>71</b>    | <b>25</b>    | <b>42</b>   | <b>35</b>   | <b>13</b>   | <b>43</b>   | <b>36</b>   | <b>12</b>   |
| Tư vấn                                     | 208            | 267          | 274          | 184         | 210         | 205         | 24          | 57          | 69          | 85           | 71           | 25           | 42          | 35          | 13          | 43          | 36          | 12          |
| Tham gia tố tụng                           | 0              | 1            | 0            | 0           | 0           | 0           | 0           | 1           |             | 0            | 0            | 0            | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           |
| Đại diện ngoài tố tụng                     | 3              | 1            | 0            | 3           | 1           |             | 0           | 0           | 0           | 0            | 0            | 0            | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           |
| <b>Chung</b>                               |                |              |              |             |             |             |             |             |             |              |              |              |             |             |             |             |             |             |
| Tư vấn                                     | 303            | 384          | 626          | 247         | 287         | 467         | 56          | 97          | 159         | 228          | 259          | 100          | 107         | 136         | 56          | 121         | 123         | 44          |
| Tham gia tố tụng                           | 300            | 444          | 487          | 214         | 309         | 382         | 86          | 135         | 105         | 71           | 139          | 156          | 55          | 114         | 120         | 16          | 25          | 36          |
| Đại diện ngoài tố tụng                     | 4              | 4            | 3            | 3           | 3           | 3           | 1           | 1           | 0           | 0            | 0            | 2            | 0           | 0           | 1           | 0           | 0           | 1           |
| <b>Tổng</b>                                | <b>607</b>     | <b>832</b>   | <b>1116</b>  | <b>464</b>  | <b>599</b>  | <b>852</b>  | <b>143</b>  | <b>233</b>  | <b>264</b>  | <b>300</b>   | <b>398</b>   | <b>258</b>   | <b>163</b>  | <b>250</b>  | <b>177</b>  | <b>137</b>  | <b>148</b>  | <b>81</b>   |
| <b>Tỷ lệ %</b>                             | <b>100,0</b>   | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>76,4</b> | <b>72,0</b> | <b>76,3</b> | <b>23,6</b> | <b>28,0</b> | <b>23,7</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>54,3</b> | <b>62,8</b> | <b>68,6</b> | <b>45,7</b> | <b>37,2</b> | <b>31,4</b> |

Nguồn: Số liệu tại hai tỉnh do Cục Trợ giúp pháp lý cung cấp.

Bảng 5 trình bày tỷ lệ phần trăm (%) số vụ TGPL tại hai tỉnh Điện Biên và Bắc Kạn trong 3 năm 2016, 2017 và 2018 trên các lĩnh vực pháp luật hình sự, pháp luật dân sự/hôn nhân gia đình, pháp luật hành chính và các lĩnh vực khác theo giới. Nhìn chung, ở lĩnh vực TGPL pháp luật hình sự, dữ liệu thống kê trong 3 năm 2016, 2017 và 2018 cho thấy tỷ lệ phần trăm phụ nữ được TGPL có xu hướng giảm ở cả hai tỉnh. TGPL pháp luật hình sự ở nhóm nam tỉnh Điện Biên cũng có xu hướng giảm nhẹ, trái lại tỷ lệ này lại có xu hướng tăng lên ở nhóm nam tỉnh Bắc Kạn. Phụ nữ được TGPL nhiều hơn cả trong lĩnh vực pháp luật dân sự, hôn nhân gia đình. Năm 2018, tỷ lệ phần trăm phụ nữ được TGPL ở tỉnh Điện Biên về pháp luật dân sự, hôn nhân gia đình chiếm 33,7%, và tỷ lệ này ở tỉnh Bắc Kạn là 56,8%. Nếu phân theo lĩnh vực TGPL, chúng ta có thể thấy là tỷ lệ phần trăm phụ nữ được TGPL tham gia tố tụng cao tương ứng ở cả hai tỉnh. Điều này gợi ý rằng, tỷ lệ các vụ tố tụng liên quan đến hôn nhân, gia đình có xu hướng tăng lên ở phụ nữ. Các phỏng vấn định tính cũng ghi nhận tình hình phụ nữ chủ động đề xuất xin ly hôn, đề nghị được TGPL trong tố tụng, hoặc tư vấn ly hôn.

*“Trước đây là người ta thường hòa giải, khuyên người vợ cố gắng nhẫn nhịn. Nhưng gần đây, đã có sự thay đổi về tư duy. Hiện nay, những phụ nữ bị bạo lực gia đình thường không hòa giải nữa và giải quyết cho ly hôn. Những phụ nữ đi làm ăn xa, khi họ có thu nhập, họ có thể tự quyết được việc ly hôn hay không ly hôn của mình.”*

(02FGD05, tỉnh Bắc Kạn)

*“Đôi lúc, em dọa bỏ đi nơi khác. Em bảo con chúng mày [chỉ gia đình chồng] muốn làm gì thì làm. Muốn bán, thì bán. Muốn nuôi, thì nuôi. Sau đó thì chồng lại xin lỗi. Em dọa 2 lần rồi nếu có lần thứ 3 [uống rượu say, về nhà đánh vợ], em sẽ đi luôn. Mình có sức khỏe, mình sẽ làm việc để nuôi được mình. Việc gì mình phải tự khổ”.*

(01FGD03, R2, xã Búng Lao)

*“Con gái bây giờ khác rồi. Tư tưởng không vững vàng. Trước đây, khổ bao nhiêu họ cũng cam chịu. Nhưng bây giờ không thế nữa. Họ sẽ bỏ đi. Những trường hợp nhẹ dạ cả tin những lời ngon ngọt dễ mềm lòng. Có trường hợp bỏ hẳn không quay về. Có trường hợp vẫn quay về. Đi khoảng 2-3 năm rồi quay về”.*

(01FGD04, R3, R5, xã Búng Lao)

Trong lĩnh vực đại diện ngoài tố tụng, có thể thấy rằng TGPL rất hiếm. Mặc dù, luật có nêu quy định về TGPL đại diện ngoài tố tụng, song việc thực thi trên thực tế không đáng kể. Tỷ lệ phần trăm số vụ TGPL đại diện ngoài tố tụng chiếm chưa đến 1% tổng số vụ được TGPL trong suốt 3 năm 2016, 2017 và 2018 tại hai tỉnh. *“Trong tố tụng, người dân không hiểu về luật tố tụng, nên việc TGPL cho họ là rất quan trọng. Tuy vậy, với TGPL đại diện ngoài tố tụng, chúng ta chưa làm triệt để. Cần phải đẩy mạnh điều này. Nhu cầu đại diện ngoài tố tụng diễn ra khá nhiều trong cuộc sống hàng ngày của người dân. Vì họ không am hiểu về các quy định, chẳng hạn như thời hạn các cơ quan phải trả lời, phải xử lý hồ sơ của họ. Do vậy, để được việc người dân phải “bôi trơn”. Để giải quyết được việc này thì cần đến TGPL đại diện ngoài tố tụng.”* (02KII07, tỉnh Bắc Kạn). Do tính chất phức tạp của các vụ án hình sự trên địa bàn các tỉnh miền núi, vì vậy trong ngắn hạn các tỉnh này vẫn cần được đảm bảo ngân sách chi trả cho TGPL đại diện trong tố tụng, song với tầm nhìn dài hạn cần phải tăng cường truyền thông và đẩy mạnh TGPL đại diện ngoài tố tụng nhằm nâng cao hiểu biết pháp luật của người dân và bảo vệ quyền lợi hợp pháp của họ ngoài tố tụng.

**Bảng 5. Tỷ lệ % số vụ trợ giúp pháp lý ở các lĩnh vực, và hình thức trợ giúp pháp lý theo tỉnh và giới tính trong năm 2016, 2017, và 2018**

|                                     | Tỉnh Điện Biên |              |              |              |              |              |              |              |              | Tỉnh Bắc Kạn |              |              |             |              |              |              |              |              |
|-------------------------------------|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|                                     | Chung          |              |              | Nam          |              |              | Nữ           |              |              | Chung        |              |              | Nam         |              |              | Nữ           |              |              |
|                                     | 2016           | 2017         | 2018         | 2016         | 2017         | 2018         | 2016         | 2017         | 2018         | 2016         | 2017         | 2018         | 2016        | 2017         | 2018         | 2016         | 2017         | 2018         |
| <b>Chia theo lĩnh vực</b>           |                |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |             |              |              |              |              |              |
| Pháp luật hình sự                   | 37,7           | 41,7         | 31,9         | <b>37,1</b>  | <b>42,4</b>  | <b>33,5</b>  | 39,9         | 39,9         | 26,9         | 23,0         | 34,2         | 53,1         | <b>33,7</b> | <b>47,6</b>  | <b>64,4</b>  | 10,2         | 11,5         | 28,4         |
| Pháp luật dân sự, hôn nhân gia đình | 25,2           | 25,1         | 30,3         | 19,8         | 21,5         | 29,2         | <b>42,7</b>  | <b>34,3</b>  | <b>33,7</b>  | 23,3         | 18,6         | 36,8         | 19,6        | 11,6         | 27,7         | 27,7         | 30,4         | <b>56,8</b>  |
| Pháp luật hành chính                | 2,3            | 0,8          | 13,3         | 2,8          | 0,8          | 13,3         | 0,7          | 0,9          | 13,3         | 25,3         | 29,4         | 0,4          | 20,9        | 26,8         | 0,6          | 30,7         | 33,8         | 0,0          |
| Các lĩnh vực khác                   | 34,8           | 32,3         | 24,6         | <b>40,3</b>  | <b>35,2</b>  | <b>24,1</b>  | 16,8         | 24,9         | 26,1         | 28,3         | 17,8         | 9,7          | 25,8        | 14,0         | 7,3          | 31,4         | 24,3         | 14,8         |
| <b>Loại hình</b>                    |                |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |             |              |              |              |              |              |
| Tư vấn                              | 49,9           | 46,2         | 56,1         | <b>53,2</b>  | 47,9         | <b>54,8</b>  | 39,2         | 41,6         | <b>60,2</b>  | 76,0         | 65,1         | 38,8         | <b>65,6</b> | 54,4         | 31,6         | <b>88,3</b>  | <b>83,1</b>  | <b>54,3</b>  |
| Tham gia tố tụng                    | 49,4           | 53,4         | 43,6         | 46,1         | 51,6         | 44,8         | <b>60,1</b>  | <b>57,9</b>  | <b>39,8</b>  | 23,7         | 34,9         | 60,5         | 33,7        | 45,6         | <b>67,8</b>  | 11,7         | 16,9         | <b>44,4</b>  |
| Đại diện ngoài tố tụng              | 0,7            | 0,5          | 0,3          | 0,6          | 0,5          | 0,4          | 0,7          | 0,4          | 0,0          | 0,0          | 0,0          | 0,8          | 0,0         | 0,0          | 0,6          | 0,0          | 0,0          | 1,2          |
| <b>Tổng</b>                         | <b>100,0</b>   | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>99,7</b>  | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>99,4</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |

Nguồn: Số liệu tại hai tỉnh do Cục Trợ giúp pháp lý cung cấp và nhóm nghiên cứu tính toán lại theo tỷ lệ phần trăm.

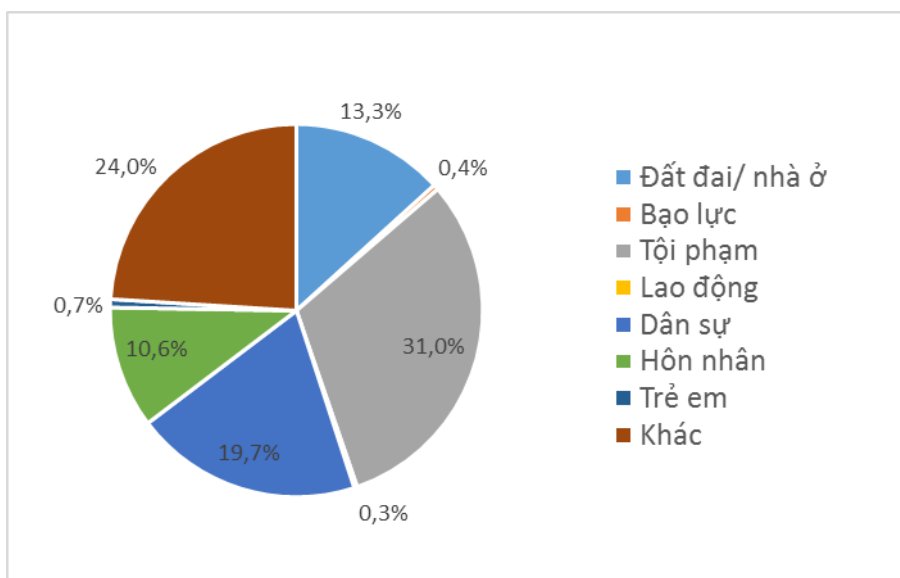
**Bảng 6. Số lượng và tỷ lệ phần trăm các vụ TGPL ở các nhóm đối tượng thụ hưởng năm 2018 tại hai tỉnh**

|                        | Người có công với cách mạng |            | Người thuộc hộ nghèo |             | Người dân tộc thiểu số |             | Người nghèo, dân tộc thiểu số |            | Trẻ em    |            | Người bị buộc tội 16 - 18 tuổi |            | Người bị buộc tội thuộc hộ cận nghèo |            | Người cao tuổi |            | Người khuyết tật |            | Tổng        |              |
|------------------------|-----------------------------|------------|----------------------|-------------|------------------------|-------------|-------------------------------|------------|-----------|------------|--------------------------------|------------|--------------------------------------|------------|----------------|------------|------------------|------------|-------------|--------------|
|                        | SL                          | %          | SL                   | %           | SL                     | %           | SL                            | %          | SL        | %          | SL                             | %          | SL                                   | %          | SL             | %          | SL               | %          | SL          | %            |
| <b>Tỉnh Điện Biên</b>  |                             |            |                      |             |                        |             |                               |            |           |            |                                |            |                                      |            |                |            |                  |            |             |              |
| Tư vấn                 | 2                           | 0,3        | 10                   | 1,6         | 581                    | 92,8        | 22                            | 3,5        | 0         | 0,0        | 0                              | 0,0        | 0                                    | 0,0        | 0              | 0,0        | 11               | 1,8        | 626         | 100,0        |
| Tham gia tố tụng       | 4                           | 0,8        | 11                   | 2,3         | 451                    | 92,6        | 3                             | 0,6        | 5         | 1,0        | 9                              | 1,8        | 3                                    | 0,6        | 0              | 0,0        | 1                | 0,2        | 487         | 100,0        |
| Đại diện ngoài tố tụng | 2                           | 66,7       | 0                    | 0,0         | 1                      | 33,3        | 0                             | 0,0        | 0         | 0,0        | 0                              | 0,0        | 0                                    | 0,0        | 0              | 0,0        | 0                | 0,0        | 3           | 100,0        |
| <b>Tổng</b>            | <b>8</b>                    | <b>0,7</b> | <b>21</b>            | <b>1,9</b>  | <b>1033</b>            | <b>92,6</b> | <b>25</b>                     | <b>2,2</b> | <b>5</b>  | <b>0,4</b> | <b>9</b>                       | <b>0,8</b> | <b>3</b>                             | <b>0,3</b> | <b>0</b>       | <b>0,0</b> | <b>12</b>        | <b>1,1</b> | <b>1116</b> | <b>100,0</b> |
| <b>Tỉnh Bắc Kạn</b>    |                             |            |                      |             |                        |             |                               |            |           |            |                                |            |                                      |            |                |            |                  |            |             |              |
| Tư vấn                 | 5                           | 5,0        | 21                   | 21,0        | 67                     | 67,0        | 0                             | 0,0        | 1         | 1,0        | 1                              | 1,0        | 1                                    | 1,0        | 1              | 1,0        | 3                | 3,0        | 100         | 100,0        |
| Tham gia tố tụng       | 3                           | 1,9        | 40                   | 25,6        | 95                     | 60,9        | 0                             | 0,0        | 12        | 7,7        | 2                              | 1,3        | 4                                    | 2,6        | 0              | 0,0        | 0                | 0,0        | 156         | 100,0        |
| Đại diện ngoài tố tụng | 1                           | 50,0       | 0                    | 0,0         | 1                      | 50,0        | 0                             | 0,0        | 0         | 0,0        | 0                              | 0,0        | 0                                    | 0,0        | 0              | 0,0        | 0                | 0,0        | 2           | 100,0        |
| <b>Tổng</b>            | <b>9</b>                    | <b>3,5</b> | <b>61</b>            | <b>23,6</b> | <b>163</b>             | <b>63,2</b> | <b>0</b>                      | <b>0,0</b> | <b>13</b> | <b>5,0</b> | <b>3</b>                       | <b>1,2</b> | <b>5</b>                             | <b>1,9</b> | <b>1</b>       | <b>0,4</b> | <b>3</b>         | <b>1,2</b> | <b>258</b>  | <b>100,0</b> |

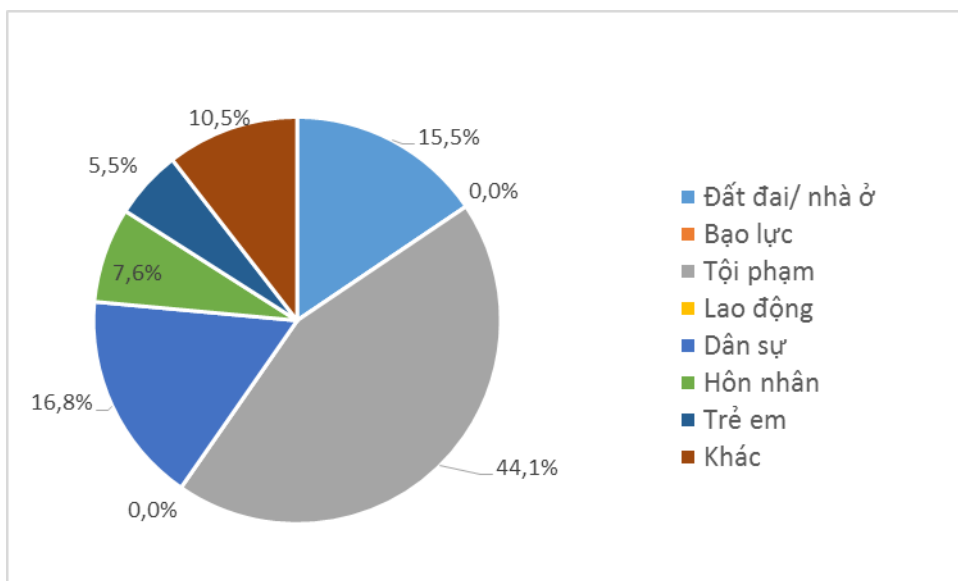
Nguồn: Số liệu tại hai tỉnh do Cục Trợ giúp pháp lý cung cấp.

Ghi chú: Không có vụ TGPL nào cho người có HIV trong 3 năm.

**Hình 2. Tỷ lệ % số vụ TGPL về đất đai, bạo lực, tội phạm, dân sự, hôn nhân, trẻ em và loại khác ở tỉnh Điện Biên năm 2018**



**Hình 3. Tỷ lệ % số vụ TGPL về đất đai, bạo lực, tội phạm, dân sự, hôn nhân, trẻ em và loại khác ở tỉnh Bắc Kạn năm 2018**



Nguồn: Số liệu do các tỉnh cung cấp theo biểu mẫu 1b khảo sát

### Sự tham gia TGPL của luật sư

Số luật sư tham gia TGPL khá hạn chế về số lượng. Hầu hết các luật sư ký hợp đồng TGPL với các trung tâm đều lớn tuổi. Họ vốn là cán bộ từng công tác trong các cơ quan tiến hành tố tụng nay đã nghỉ hưu. Việc huy động luật sư tham gia tố tụng gặp một số khó khăn nhất định khi phải cử họ đi đến các địa bàn xa trung tâm thành phố. Những luật sư lớn tuổi không biết cách sử dụng

các phần mềm ứng dụng trong TGPL. Do vậy, việc cập nhật kế hoạch công việc qua phần mềm máy tính thường khó thực hiện. Thực tế là, cán bộ trung tâm TGPL phải liên lạc qua điện thoại để nhắc lịch trợ giúp pháp lý tại tòa, nếu các luật sư lớn tuổi có thể quên mà không đến tham dự phiên tòa theo lịch hẹn.

Sự thiếu vắng các luật sư trẻ, có năng lực ở các địa bàn miền núi là khá rõ rệt. Mặc dù, số thành viên của hội luật sư tỉnh khá đông, song trên thực tế họ lại hoạt động ở các thành phố lớn thay vì tại các tỉnh mà họ đăng ký tham gia sinh hoạt hội. Kinh phí chi trả thấp cho luật sư là một lý do quan trọng giải thích cho việc khó thu hút được họ. Mức chi trả theo quy định là 0,38 lần mức lương cơ sở cho mỗi buổi làm việc 3 tiếng (tương đương với 528.000 đồng)<sup>14</sup>. Với những vụ việc phức tạp, trải qua nhiều giai đoạn từ thẩm định hồ sơ, đến tố tụng tại tòa chiếm một số lượng buổi làm việc không nhỏ, thậm chí vượt quá cả thời gian định mức quy định. Chính vì vậy, việc thu hút luật sư trẻ tham gia TGPL ở các tỉnh miền núi không dễ dàng chút nào. Tình hình này cũng đang diễn ra ở nước Anh, nơi người ta quan ngại về sự thiếu hụt nhân lực luật sư tham gia TGPL trong các vụ án hình sự. Hầu hết các luật sư tham gia đều bước vào tuổi già (Bowcott, 2018).

Với thực trạng thiếu vắng nguồn nhân lực luật sư trẻ ở các tỉnh miền núi, chúng ta có thể liên hệ đến kinh nghiệm dự án TGPL ở Ecuador khi mở các khóa đào tạo miễn phí nâng cao năng lực cho luật sư. Khóa học được thiết kế trong 250 giờ. Đổi lại, các luật sư cam kết sau khi hoàn thành khóa học sẽ tham gia một số lượng nhất định các vụ việc TGPL (World Bank, 2003). Nếu đây là một kinh nghiệm tốt của Ecuador thì dự án TGPL cho Việt Nam có thể học tập cách làm này.

*“Trước đây, họ làm bên các lĩnh vực như công an, hay viện kiểm sát, họ cũng chưa hiểu biết đầy đủ về TGPL. Khi trở thành cộng tác viên TGPL nên họ hiểu rõ hơn về tính chất TGPL và thậm chí họ còn nhìn nhận lại những cách làm trước đây của họ chưa đúng. Người vi phạm pháp luật bị mất một số quyền công dân thôi chứ họ không phải là người bỏ đi, họ có quyền con người của họ và họ cần được hỗ trợ về pháp lý để được xét xử công bằng. Chính các anh cộng tác viên sau này đã hiểu ra khi tham gia TGPL”.*

## Tăng cường năng lực trợ giúp pháp lý

Hàng năm, các trung tâm TGPL có tổ chức các hoạt động tập huấn nâng cao năng lực. Thành phần tham dự lớp tập huấn thường lên tới hơn 100 người, bao gồm trợ giúp viên pháp lý, chuyên viên pháp lý, luật sư, tư vấn viên pháp luật, công chức phòng tư pháp huyện, công chức tư pháp hộ tịch các xã đặc biệt khó khăn, các xã có thôn bản đặc biệt khó khăn trên toàn tỉnh. Giảng viên tham gia tập huấn là luật sư, lãnh đạo Tòa án nhân dân tối cao, Tòa án quân sự trung ương, tòa án nhân dân tỉnh. Các nội dung được tập huấn như các quy định của pháp luật TGPL, Bộ luật hình sự, Bộ luật tố tụng hình sự,... Ngoài ra, các nội dung tập huấn khác như tập huấn kỹ năng TGPL cho trẻ em, kỹ năng tham gia tố tụng,... Hiện nay, cả hai trung tâm đều cử trợ giúp viên pháp lý và chuyên viên tham gia khóa đào tạo nghiệp vụ luật sư tại Hà Nội.

*“Hiện nay, quan điểm tư pháp mà nhà nước muốn hướng tới là đẩy mạnh tranh tụng, để người dân tự bảo vệ mình. Người dân cần nắm được các quy định pháp luật để tự bảo vệ quyền lợi của mình. Trung tâm TGPL chỉ có 4 trợ giúp viên pháp*

<sup>14</sup> Mức lương cơ sở áp dụng từ ngày 01/7 – 31/12/2018 là 1.390.000 đồng/tháng.

*luật và 20 luật sư, cộng tác viên ký hợp đồng. Lực lượng trung tâm mỏng, không đủ người, rất khó để giải đáp mọi thắc mắc của người dân. Bản thân người dân không tự bảo vệ được bản thân vì không biết để các quyền của mình. Rất thiết thời cho người dân nếu không có đủ người đứng ra đại diện bảo vệ pháp lý cho họ”.*

(01KII01, tỉnh Điện Biên).

Nếu chúng ta liên hệ những con số vụ việc qua các năm với số nhân sự làm việc trong các trung tâm TGPL tại hai tỉnh (hộp 4 và bảng 5), chúng ta sẽ nhận thấy có sự chênh lệch đáng kể giữa hai tỉnh về số lượng vụ việc TGPL với số nhân sự để giải quyết các vụ việc này. Năm 2018, chúng tôi tính toán rằng mỗi tháng trung bình một cán bộ thuộc Trung tâm Trợ giúp pháp lý tỉnh Điện Biên phải xử lý 4,7 vụ việc, trong khi đó cán bộ TGPL ở tỉnh Bắc Kạn là 1,2 vụ việc. Sự chênh lệch như vậy là điều rất đáng suy nghĩ nếu chúng ta đặt hiện thực này trong bối cảnh chính sách tinh giản, thu gọn bộ máy mà trung ương đang triển khai hiện nay. Các phân tích ở những mục trước đã cho thấy một thực tế rằng TGPL có ít được biết đến ở các thôn bản vùng cao, vùng xa, trong khi đời sống xã hội của cộng đồng người dân tộc thiểu số đang diễn ra những thay đổi, dịch chuyển ngày một trở nên rõ nét hơn. Các bài tham luận tại hội nghị tham vấn vừa qua cũng đưa lại các nhận xét tương tự về tình hình công tác TGPL ở các tỉnh đang đứng trước nguy cơ thu hẹp bộ máy, hoặc chí ít không được bổ sung thêm nhân sự. Các dữ liệu trên đây cho thấy Việt Nam cần phải có những điều chỉnh hợp lý hơn về mặt chính sách cán bộ, chính sách phân bổ nhân lực giữa các lĩnh vực. TGPL là một lĩnh vực rất đặc biệt bởi nó phản ánh những nỗ lực và cam kết quốc tế của Việt Nam trong việc đảm bảo quyền con người, đảm bảo an sinh xã hội và xóa đói giảm nghèo cho các nhóm yếu thế. Các bằng chứng trên đây chỉ ra rằng các địa phương đang đứng trước một thách thức không nhỏ liên quan đến số lượng nhân sự mỏng, địa bàn rộng, và số vụ việc lớn. Với yêu cầu cần thúc đẩy công tác truyền thông TGPL hiệu quả hơn trong tương lai gần, thì rõ ràng các trung tâm TGPL ở các tỉnh nghèo, miền núi, vùng dân tộc thiểu số cần được bổ sung thêm nhân sự và mở rộng thêm chi nhánh TGPL thay vì bị thu hẹp, hoặc ngừng tuyển dụng như chính sách tinh giản chung đang đặt ra hiện nay.

*“Nhà nước cần tính đến yếu tố nguồn nhân lực ở các tỉnh miền núi, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn để đảm bảo khi người được TGPL có nhu cầu thì có người thực hiện cung ứng dịch vụ”.*

(Bài tham luận của đại biểu tỉnh Tuyên Quang tại hội nghị tham vấn).

*“Đề nghị cấp thẩm quyền xem xét để bổ sung thêm biên chế cho trung tâm và chi nhánh nhằm đảm bảo nguồn nhân lực cho công tác TGPL đáp ứng nhu cầu TGPL”.*

(Bài tham luận của đại biểu tỉnh Điện Biên tại hội nghị tham vấn).

*“Trung tâm TGPL tỉnh Lai Châu hiện có 5 biên chế, trong đó chỉ có 3 trợ giúp viên pháp lý. Số cán bộ ít nhất so với các trung tâm TGPL của các tỉnh, thành khác. Biên chế đang thu hẹp và không được tuyển dụng nên trung tâm sẽ không có nguồn bổ sung trợ giúp viên trong thời gian tới.”*

(Bài tham luận của đại biểu tỉnh Lai Châu tại hội nghị tham vấn)

*“Trung tâm đang thiếu hụt về đội ngũ người thực hiện TGPL, đặc biệt là đội ngũ trợ giúp viên pháp lý tại địa phương. Số lượng được giao trong giai đoạn tinh giản biên chế không đủ đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ. Địa bàn tỉnh rộng, nhu cầu TGPL ngày một tăng cao”.*

(Bài tham luận của đại biểu tỉnh Lạng Sơn tại hội nghị tham vấn)

**Bảng 7. Chính sách TGPL cho các huyện nghèo, xã nghèo, thôn, bản đặc biệt khó khăn giai đoạn 2016 -2020**

| Các hoạt động hỗ trợ                                  | Phương thức hỗ trợ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Nguồn hỗ trợ kinh phí                                                                |      |                                                                                                              |
|-------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Ở các tỉnh chưa tự cân đối ngân sách có các huyện nghèo, thôn, bản đặc biệt khó khăn |      | Ở các tỉnh tự cân đối ngân sách có các huyện nghèo, thôn bản đặc biệt khó khăn, ngân sách địa phương bảo đảm |
|                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Trung ương                                                                           | Tỉnh |                                                                                                              |
| Tham gia tố tụng có tính chất phức tạp hoặc điển hình | Trợ giúp viên pháp lý được hưởng chế độ bồi dưỡng vụ việc bằng 40% mức bồi dưỡng áp dụng đối với luật sư thực hiện TGPL.<br>Mức trả cho luật sư là 0,38 lần mức lương cơ sở cho mỗi buổi. Tối đa 30 buổi làm việc cho một vụ việc; hoặc, khoán chi theo vụ việc. Mức khoán tối thiểu 3 tháng lương cơ sở đến 10 tháng lương cơ sở tùy theo tính chất và nội dung công việc.                                                                                         | x                                                                                    |      | x                                                                                                            |
| Đào tạo nghề luật sư                                  | Hỗ trợ học phí cho viên chức của trung tâm TGPL đi học tại cơ sở đào tạo công lập. Tối đa 02 người/ttrung tâm/năm.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | x                                                                                    |      | x                                                                                                            |
| Tăng cường năng lực TGPL                              | Cấp kinh phí mở lớp đào tạo. 80.000.000 đồng/ lớp/trung tâm/năm                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | x                                                                                    |      | x                                                                                                            |
| Truyền thông TGPL                                     | <b>Thiết lập đường dây nóng</b> về TGPL đến trung tâm và các chi nhánh. 20.000.000 đ/trung tâm. Lát đặt 1 lần.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | x                                                                                    |      | x                                                                                                            |
|                                                       | <b>Truyền thông ở cơ sở</b><br>- Xây dựng nội dung, phát chuyên trang, chuyên mục về TGPL, thu đĩa CD nội dung truyền thông về TGPL bằng tiếng Việt và tiếng DTTS để phát trên hệ thống phát thanh xã: 500.000 đ/ 1 số/ 6 tháng/ xã, thôn, bản đặc biệt khó khăn (tương đương 2 số/năm/xã, thôn, bản đặc biệt khó khăn)<br>- Phát nội dung về TGPL trên hệ thống phát thanh xã 6 lần/quý: 500.000 đ/ xã, thôn, bản đặc biệt khó khăn/ quý (tương đương 2 lần/tháng) |                                                                                      | x    | x                                                                                                            |
|                                                       | <b>Tổ chức đợt truyền thông ở cơ sở</b><br>Chi trả cho báo cáo viên, công tác phí, và chi phí khác theo quy định: 2.000.000 đồng/ xã, thôn, bản đặc biệt khó khăn/ 1 lần/năm                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                      | x    | x                                                                                                            |

Nguồn: Theo Nghị định số 144/2017/NĐ-CP của Thủ tướng Chính phủ ký ngày ngày 15 tháng 11 năm 2017. Theo Quyết định số 32/2016/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ký ngày ngày 8 tháng 8 năm 2016. <http://vbpl.vn/botuphap/Pages/vbpq-toanvan.aspx?ItemID=112716&Keyword=>

## Truyền thông trợ giúp pháp lý

Dịch vụ TGPL đã có từ hơn 20 năm trước đây, và sau những lần sửa đổi, hoàn thiện luật, TGPL vẫn đứng trước một thực tế rằng chưa có đông đảo người dân - đặc biệt là những người thuộc đối tượng hưởng TGPL miễn phí - biết đến dịch vụ này. Các cuộc thảo luận nhóm và phỏng vấn sâu người dân cho thấy không nhiều người biết đến dịch vụ TGPL, thậm chí cả những người từng được TGPL cũng phải mất vài chục phút mới dần dần nhớ ra được vụ việc nào đó họ đã được TGPL. Họ càng không nắm được mình thuộc diện được hưởng TGPL miễn phí. Mặc dù, các trung tâm và chi nhánh TGPL đã có nhiều nỗ lực phổ biến, quảng bá về chức năng, nhiệm vụ của tổ chức này đến tận các thôn, bản, song hiệu quả của công tác truyền thông vẫn chưa cao. Việc tìm hiểu các biện pháp truyền thông hiện có và những khó khăn của công tác này ở cơ sở sẽ cho phép chúng ta đưa ra các gợi mở đề xuất dự án cho việc cải thiện công tác truyền thông TGPL ở cơ sở.

Hiện nay, các trung tâm TGPL ở các tỉnh và các chi nhánh ở cấp huyện thực hiện các biện pháp truyền thông đến với người dân và các cơ quan liên quan khác như sau:

- Truyền thông lưu động, phát tờ rơi về TGPL cho người dân
- Phát nội dung về TGPL trên hệ thống phát thanh xã (2 lần/tháng).
- Đưa tin trên đài phát thanh truyền hình tỉnh, huyện;
- Đặt các bảng thông tin, hộp tin về TGPL tại các cửa trại giam, nhà họp thôn, các biển quảng cáo trong khu dân cư
- Tổ chức hội nghị chuyên sâu về TGPL cho các cán bộ phòng tư pháp huyện, công chức xã
- Cung cấp các quyển tài liệu về TGPL, các mẫu đơn yêu cầu TGPL cho người tiến hành tố tụng và cơ quan tiến hành tố tụng ở các cấp.



Nguồn: Cổng thông tin  
điện tử tỉnh Điện Biên.  
[http://dienbien.gov.vn/port  
al/Pages/2019-2-  
28/VPUB--Day-manh-  
hoat-dong-tro-giup-phap-  
ly-tren-dia1juqri.aspx](http://dienbien.gov.vn/port al/Pages/2019-2-28/VPUB--Day-manh-hoat-dong-tro-giup-phap-ly-tren-dia1juqri.aspx)

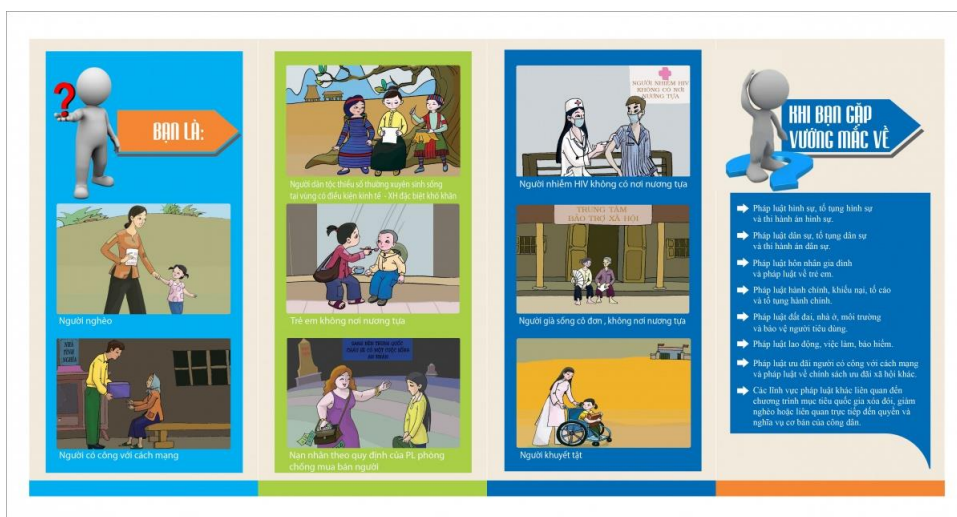
*Hình ảnh về một buổi truyền thông trợ giúp pháp lý lưu động tại tỉnh Điện Biên*

Hàng năm, trung tâm TGPL tổ chức các đợt truyền thông lưu động đến các bản làng vùng cao. Có những nơi mất gần nửa ngày đi bộ đoàn công tác mới vào được đến bản. Điều kiện trang thiết bị nghe nhìn ở các bản vùng cao rất kém, do vậy, phần lớn các buổi truyền thông chỉ thực hiện theo lối đọc – nghe. Tức là cán bộ đọc văn bản để truyền thông về Luật TGPL, một số kiến thức pháp luật, và người dân ngồi nghe. Ở những nơi nhà họp thôn không có điện, không có loa, việc đọc và nghe càng khó khăn hơn. Ít phụ nữ người Mông, Khơ Mú thông thạo tiếng phổ thông, nên việc nắm bắt và hiểu được nội dung truyền đạt ở những buổi này càng hạn chế. Thông thường, trưởng thôn sẽ dịch tóm tắt lại nội dung mà cán bộ trình bày cho những ai ít thông thạo tiếng phổ thông hơn có thể nắm được nội dung chính. Ở những buổi này, hàng chục, thậm chí hơn cả một trăm người dân có mặt<sup>15</sup> để nghe cán bộ truyền thông mà phương pháp lại chỉ là đọc – nghe, trong khi khả năng nghe hiểu tiếng phổ thông của họ chỉ ở mức trung bình, hoặc thậm chí thấp hơn<sup>16</sup>. Bản thân các thuật ngữ luật học, các quy định, các điều luật tự chúng đã là một hệ thống ngôn từ trừu tượng, phức tạp cần đến ở người nghe một năng lực ngôn ngữ ở trình độ cao hơn mới có hiểu được. Ngay cả một người dân tộc Kinh trưởng thành có học văn phổ thông tiếp nhận được các nội dung cơ bản của các điều luật tại những buổi họp đông người như thế cũng không mấy dễ dàng. *“Phương pháp truyền thông vẫn theo cách làm truyền thống là mình lên trình bày, đọc, người dân nghe. Bản thân chúng em làm công tác truyền thông TGPL cũng rất trăn trở điều này. Ngay cả như chúng ta cũng thể thôi, nếu ngồi học mà chỉ nghe không thôi đã thấy buồn ngủ rồi. Nếu có slide trình chiếu, có hình ảnh, có chuyển động thì người dân dù không chú tâm hoàn toàn, nhưng họ vẫn có thể chú ý những điểm nhấn mà các hình ảnh trình chiếu có thể tác động lên làm họ ghi nhớ”* (02KII05, tỉnh Bắc Kạn). Các cán bộ TGPL nhấn mạnh rằng khi truyền thông có sử dụng máy chiếu để trình chiếu các hình ảnh hoặc clip ngắn để minh họa về phiên tòa xét xử, minh họa về các đối tượng được TGPL như người nghèo, người khuyết tật dân tộc thiểu số thì những người tham dự chú ý hơn, hiểu dễ hơn là đọc cho họ nghe. Hiện nay, thiết bị này thiếu ở hầu hết các xã nghèo và không phải lúc nào cũng có thể vận chuyển máy chiếu, cùng màn chiếu để mang bộ hoặc bằng xe máy lên các bản ở trên cao nơi khó tiếp cận được bằng ô tô. Hơn nữa, một vài nhà họp thôn ở trên núi cao thậm chí còn chưa có điện.

Nội dung truyền thông lưu động thường gắn với những vấn đề pháp lý nổi cộm ở các địa phương, hoặc theo đề nghị của người tham dự. Những lĩnh vực được tập trung truyền thông chủ yếu bao gồm pháp luật về trợ giúp pháp lý, một số nội dung cơ bản của Luật Lâm nghiệp, Luật Hộ tịch 2014,... Để người dân nắm được mình có thuộc đối tượng trợ giúp pháp lý, các cán bộ truyền thông sử dụng các tờ gấp, tờ rơi có các hình ảnh minh họa. Trên các tờ rơi có ghi địa chỉ, số điện thoại liên lạc đến trung tâm TGPL của tỉnh. Chẳng hạn như một tờ rơi dưới đây thể hiện một số nội dung ở Điều 7 của Luật Trợ giúp pháp lý năm 2017 quy định về các đối tượng được TGPL.

<sup>15</sup> Theo báo cáo kết quả công tác TGPL năm 2017 và năm 2018 của tỉnh Điện Biên, số người dân tham dự các cuộc truyền thông lần lượt là 1.453 người và 3.417 người với tổng số đợt truyền thông tại xã trong hai năm này lần lượt là 10 xã và 23 xã. Các cán bộ TGPL cho biết địa điểm tổ chức truyền thông lưu động thường đặt ở vị trí thôn sao cho nhiều người dân ở các thôn lân cận đến được nhiều nhất. Những thôn ở tách xa sẽ phải tổ chức riêng thay vì đến tập trung. Việc tổ chức truyền thông lưu động thường rất linh hoạt, điều chỉnh tùy theo tình hình địa bàn, sự phân bố dân cư trên thực tế. Do vậy, những buổi truyền thông ở các bản xa chỉ có khoảng vài chục người đến nghe, nhưng có những buổi truyền thông ở các bản gần trung tâm xã thì có thể có cả trăm người, thậm chí hơn trăm người đến nghe.

<sup>16</sup> Theo kết quả điều tra 53 dân tộc thiểu số năm 2015, trình độ học vấn của người dân tộc thiểu số nói chung như sau: 23,94% chưa hoàn thành chương trình tiểu học, 33,6% tốt nghiệp tiểu học, 25,42% tốt nghiệp trung học cơ sở, 17,04% tốt nghiệp trung học phổ thông trở lên. Tỷ lệ chưa hoàn thành chương trình tiểu học và tốt nghiệp tiểu học đặc biệt cao hơn ở dân tộc Mông là 33,24% và 40,67%, ở dân tộc Dao là 31,29% và 33,07%, ở dân tộc Khơ Mú là 23,21% và 43,09% (Irish Aid, Ủy ban dân tộc và UNDP, 2017: 162). Dĩ nhiên, các tỷ lệ này còn thấp hơn nữa ở phụ nữ dân tộc thiểu số. Chúng ta cũng cần lưu ý rằng tình trạng tái mù chữ ở đồng bào dân tộc thiểu số khá cao. Mặc dù nhiều người tốt nghiệp tiểu học, nhưng khả năng đọc hiểu tiếng Việt của họ lại rất kém.



**Hình ảnh** từ rơi về đối tượng trợ giúp pháp lý

Nguồn:

[https://trogiupphaply.gov.vn/sites/default/files/to\\_ro\\_i\\_mat\\_trong\\_chu\\_an.jpg](https://trogiupphaply.gov.vn/sites/default/files/to_ro_i_mat_trong_chu_an.jpg)

Năm 2018, Trung tâm TGPL tỉnh Điện Biên tổ chức truyền thông lưu động tại 23 xã, (chiếm 22,3% số xã đặc biệt khó khăn của tỉnh)<sup>17</sup>. Đáng lưu ý là trong số 23 xã này chỉ có 138 thôn bản được truyền thông lưu động (bảng 7). Cho nên, bình quân mỗi xã chỉ có 6 thôn bản được đoàn TGPL đến. Chúng tôi ước tính số bình quân thôn bản mỗi xã, và nhận thấy rằng chỉ có khoảng một nửa số thôn bản thuộc 23 xã nêu trên được truyền thông lưu động trong năm 2018 mà thôi. Điều ấy có nghĩa là nếu đoàn cán bộ đi hết một lượt qua các xã, các điểm thôn bản để truyền thông TGPL thì phải rất nhiều năm sau đoàn mới quay lại thôn bản mà họ đã từng đến. Năm 2017, số xã được truyền thông lưu động chỉ có 10 xã (trên tổng số 98 xã và 21 thôn bản đặc biệt khó khăn của tỉnh này), thấp hơn một nửa số xã được truyền thông của năm 2018. Điềm qua những con số trên đây để chúng ta thấy được rằng cả số lượng, chất lượng và hiệu quả truyền thông lưu động đều khá mỏng. Cho nên, chúng ta có thể hiểu nhận xét của cán bộ TGPL rằng “Chỉ cần một tuần sau các chị quay lại đây, mọi thứ lại như mới. Không ai nhớ các chị đã từng nói chuyện với họ. Huống chi chúng tôi chỉ đến đây được 1 lần để làm truyền thông” (01KII02, tỉnh Điện Biên) khi chúng tôi nhận xét với chị ấy rằng “Có lẽ vẫn còn có rất nhiều người ở trong các thôn bản không biết đến TGPL là gì”. Tại các buổi truyền thông lưu động, sau phần trình bày các nội dung pháp luật là phần những người tham dự nêu các câu hỏi, các vướng mắc pháp lý mà họ gặp phải. Các hộ thường gặp vướng mắc liên quan đến đất đai, tài sản,...

*“Kinh nghiệm về việc tổ chức tuyên truyền và hiệu quả của TGPL lưu động đã cho thấy phương thức này thích hợp với khu vực miền núi khi điều kiện đi lại, ra đến các chi nhánh hoặc trung tâm TGPL ở tỉnh rất khó khăn. Nhiều người dân không biết về quyền của họ. Họ rất e ngại. Không phải ai cũng dám đặt chân vào những cơ quan như ở đây [Trung tâm Trợ giúp pháp lý]. Thậm chí có người dân khi đến đây còn bỏ dép từ ngoài cổng. Trung tâm cần có thêm nguồn kinh phí để người trợ giúp pháp lý có thể tổ chức xuống được với các thôn bản”*

(01KII01, cán bộ Sở Tư pháp, tỉnh Điện Biên).

Tuy nhiên, chúng ta khó mong muốn được gì nhiều hơn khi kinh phí hàng năm dành cho công tác truyền thông lưu động ở cơ sở rất mỏng, chỉ đạt 2.000.000 đồng/xã/năm (dưới 100 đô la

<sup>17</sup> Giai đoạn 2017-2020, tỉnh Điện Biên có 103 xã và 36 thôn bản được xếp loại đặc biệt khó khăn (Trung tâm TGPL tỉnh Điện Biên, 2017; 2018).

Mỹ/xã/năm)<sup>18</sup>. Khoản kinh phí này bao gồm chi phí biên soạn nội dung tờ rơi, in ấn tờ rơi, in ấn các tài liệu về TGPL để phát miễn phí, cũng như việc tổ chức đoàn cán bộ từ trung tâm TGPL đi truyền thông lưu động ở các xã. Địa bàn khu vực miền núi trải rộng, các thôn bản rải rác ở các xã vùng cao, cho nên với khoản tài chính cấp cho truyền thông lưu động hạn hẹp và lực lượng nhân sự TGPL mỏng thật khó để yêu cầu đạt hiệu quả cao. Tình hình tương tự cũng xảy ra ở Bắc Kạn, nơi có 54 xã được xếp vào nhóm xã thuộc vùng III (xã đặc biệt khó khăn)<sup>19</sup>. Năm 2018, số xã ở tỉnh Bắc Kạn được tổ chức truyền thông lưu động là 45 xã (chiếm 83,3% số xã đặc biệt khó khăn thuộc vùng III). Tuy nhiên, nếu tính đến số người đến tham dự các buổi truyền thông ở 45 xã này thì bình quân mỗi xã có 40 người tham dự. Con số này cho thấy mỗi xã đoàn TGPL chỉ tổ chức truyền thông được tại 1 thôn bản mà thôi, còn rất nhiều các thôn ở 45 xã này và ở cả những xã khác, đoàn TGPL chưa tới truyền thông được.

Tờ rơi thông tin về TGPL được phát đến những người tham dự buổi truyền thông lưu động. Ở cộng đồng người Tày, Thái, và Nùng, nhiều người biết chữ. Họ có thể đọc được các tờ rơi, cũng như nghe được nội dung cán bộ TGPL tuyên truyền. Nhưng tình hình truyền thông bằng tờ rơi lại ít khả quan hơn ở cộng đồng người Mông, Khơ Mú và Dao, bởi điều này liên quan đến khả năng biết đọc của người dân, đặc biệt là phụ nữ. Theo kết quả điều tra 53 dân tộc thiểu số ở Việt Nam năm 2015 tỷ lệ biết đọc, biết viết và hiểu được một câu đơn giản bằng chữ phổ thông ở người Mông chỉ là 46,6%. Tỷ lệ này ở người Khơ Mú là 61,6%, còn ở người Dao là 70,2% (tỷ lệ chung ở cộng đồng dân tộc thiểu số cả nước là 79,2%). Tỷ lệ này còn thấp hơn nữa ở nhóm phụ nữ ở dân tộc Mông, Khơ Mú và Dao (lần lượt là 30,9%, 48,1% và 61,5%) (Irish Aid, Ủy ban dân tộc và UNDP, 2017: 166-168). Cho nên, biện pháp phát tờ rơi này khó có tác dụng đáng kể với những thôn bản mà tỷ lệ biết đọc, biết viết không cao.

**Bảng 8. Tổ chức truyền thông lưu động ở hai tỉnh Điện Biên và Bắc Kạn**

|                       | Số địa bàn |         | Số người tham dự |      |     | Số tờ rơi |
|-----------------------|------------|---------|------------------|------|-----|-----------|
|                       | Số xã      | Số thôn | Tổng             | Nam  | Nữ  | phát ra   |
| <b>Tỉnh Điện Biên</b> |            |         |                  |      |     |           |
| Năm 2016              | 12         | --      | 2079             | 1497 | 582 | --        |
| Năm 2017              | 10         | 39      | 1453             | 1201 | 252 | --        |
| Năm 2018              | 23         | 138     | 3417             | 2728 | 689 | 6660      |
| <b>Tỉnh Bắc Kạn</b>   |            |         |                  |      |     |           |
| Năm 2016              | 22         | 43      | 1225             | --   | --  | 2670      |
| Năm 2017              | 26         | 36      | 1677             | --   | --  | 6643      |
| Năm 2018              | 45         | 45      | 1798             | --   | --  | --        |

Nguồn: Tổng hợp từ các báo cáo kết quả công tác TGPL các năm 2016, 2017 và 2018 của 2 tỉnh khảo sát.

Như vậy, có thể rút ra một nhận xét chung rằng công tác truyền thông trợ giúp pháp lý lưu động mới chỉ phủ đến được một phần dân cư hẹp trên một địa bàn miền núi rộng. Còn rất nhiều thôn bản mà các trung tâm TGPL chưa có điều kiện để đến truyền thông lưu động. “Mỗi năm

<sup>18</sup> Năm 2018, chi ngân sách cho hoạt động truyền thông TGPL ở hai tỉnh hiện chiếm khoảng 5% tổng chi ngân sách trong lĩnh vực TGPL. Chi truyền thông TGPL năm 2018 tại tỉnh Điện Biên là 249 triệu đồng (tương đương 10,37 nghìn đô la Mỹ), và tại tỉnh Bắc Kạn là 140 triệu đồng (tương đương 6,05 nghìn đô la Mỹ).

<sup>19</sup> Theo Quyết định số 582/QĐ-TTG ban hành ngày 28/4/2017 của Thủ tướng Chính phủ về Phê duyệt danh sách thôn đặc biệt khó khăn, xã khu vực III, khu vực II, khu vực I thuộc vùng dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2016-2020. <http://csdl.ubdt.gov.vn/noidung/vanban/Pages/chi-tiet-vbpb.aspx?ItemId=16044>.

*kinh phí truyền thông được dồn vào để tập trung truyền thông tại một số địa bàn trọng yếu, những địa bàn có vấn đề pháp lý nổi cộm để truyền thông lưu động trước. Chẳng hạn, tổng kết hàng năm, chúng tôi xác định những địa bàn nào có các vụ án nổi cộm như buôn bán ma túy, tranh chấp đất đai, buôn bán người, xâm hại tình dục trẻ em,... thì năm sau chúng tôi tập trung truyền thông ở các địa bàn này để nâng cao nhận thức pháp luật của người dân địa phương trong vấn đề này”* (Ghi chép trao đổi với cán bộ TGPL tỉnh Điện Biên tại hội thảo tham vấn). Trong khi các hoạt động khác của trung tâm TGPL (tham gia tố tụng, tư vấn pháp luật, cử cán bộ đi đào tạo, học tập nâng cao nghiệp vụ,...) vẫn phải đảm bảo duy trì ổn định, thì việc tổ chức truyền thông lưu động đạt được với số lượt như trên cũng đã là một kết quả rất đáng khích lệ.

Nếu như ở truyền thông lưu động phần nào còn tạo nên một sự tác động trực tiếp đến những người tham dự thì ở biện pháp truyền thông như đưa nội dung về TGPL lên đài phát thanh truyền hình tỉnh, huyện, hoặc phát trên thống loa xã, thôn có sự tác động không rõ ràng. Hệ thống loa phát thanh tại các xã và các thôn bản không đảm bảo. Thậm chí, nhiều thôn không có loa truyền thanh, hoặc nếu có thì hệ thống loa trong tình trạng đã hỏng. Mặc dù sóng phát thanh truyền hình của địa phương bao phủ rộng, nhưng nếu các hộ gia đình không có ti vi, không có đài, họ vẫn không thể tiếp nhận thông tin về TGPL. Kết quả điều tra 53 dân tộc thiểu số năm 2015 cho thấy tỷ lệ các hộ người Mông có ti vi chỉ chiếm 50,1%, ở người Khơ Mú là 53,6%. Bên cạnh đó, tỷ lệ các hộ người Mông và người Khơ Mú có đài lần lượt chỉ là 5,2% và 0,8%.

*“Vẫn tiếp tục làm các biển quảng cáo tại các điểm trong khu cư dân, và trại tạm giam. Tiếp cận với người dân khó hơn, nên hiện tại chúng tôi đang tiếp cận với những người có trách nhiệm”.*

(02FGD05, tỉnh Bắc Kạn).

*“Muốn truyền thông hiệu quả nên bỏ cách làm cũ theo kiểu đọc - nghe. Truyền thông theo cách xây dựng tình huống sẽ nhanh nhất, vì mọi người xem và nhớ lâu. Ngày nay, những người trẻ sử dụng điện thoại thông minh rất nhiều. Mời họ tham gia các hội nhóm tìm hiểu pháp luật. Chúng ta nên nghĩ đến việc xây dựng các vụ việc điển hình để truyền thông. Với một website chính thức, chúng ta đưa các vụ việc điển hình lên, sau đó chia sẻ đường link này vào các nhóm zalo, facebook quan tâm tìm hiểu pháp luật”.*

(02KII05, tỉnh Bắc Kạn).

Cho một chương trình TGPL lâu dài, dự án xây dựng cần chú ý tới các kênh hiện có và xây dựng các chương trình, hoạt động phù hợp. Qua hai tỉnh khảo sát, chúng tôi rút ra một số rào cản trong việc truyền thông hiện nay:

- Phương pháp truyền thông đơn điệu, khó lôi cuốn những người tham dự
- Số lần truyền thông lưu động khá mỏng, diện bao phủ hẹp và việc quay trở lại cộng đồng để truyền thông khá thưa.
- Khả năng nắm bắt các thông tin truyền tải có phần hạn chế do ngôn ngữ nói và chữ viết ít thông thạo ở cộng đồng dân tộc thiểu số.
- Điều kiện trang thiết bị không đảm bảo để truyền thông hiệu quả: không có điện, thiếu máy chiếu, thiếu loa đài.
- Tỷ lệ không biết chữ, hoặc tái mù chữ cao nên khó đạt hiệu quả nắm bắt thông tin qua tờ rơi.
- Kênh phát thanh, truyền hình và hệ thống loa ở xã, thôn bản chỉ bao phủ một diện hẹp, bởi nhiều hộ không có ti vi, đài và bản không có loa truyền thanh, hoặc có nhưng đã hỏng.

Qua khảo sát thực tiễn, có thể thấy hoạt động của dịch vụ TGPL ở các địa phương trong điều kiện hạn hẹp về kinh phí và khó khăn nhất định về điều kiện cơ sở vật chất, trang thiết bị, trong khi số lượng nhân lực khá hạn chế. Đây cũng là tình hình chung của các trung tâm TGPL khác trên cả nước. Các nhu cầu về cải thiện dịch vụ TGPL tại địa phương:

- Tăng cường năng lực trợ giúp viên thông qua các khóa tập huấn nghiệp vụ, chuyên sâu đối với các nhóm TGPL yếu thế, dễ bị tổn thương. Tăng cường mạng lưới luật sư tại các tỉnh.
- Tăng cường mạng lưới liên kết giữa cơ quan TGPL với các cơ quan tiến hành tố tụng, các tổ chức xã hội khác.
- Tăng cường một số trang thiết bị thiết yếu cho công tác TGPL lưu động tại cơ sở.

### 3.4 Hòa giải ở cơ sở

Ở các mục trước của bản báo cáo, chúng ta đã biết đến những vướng mắc pháp lý nảy sinh trong đời sống xã hội chuyển đổi, sự tiếp cận TGPL có phần hạn chế do nhiều người chưa biết đến dịch vụ này, cũng như những nỗ lực làm việc trong điều kiện nguồn lực hạn hẹp và điều kiện khó khăn ở miền núi của cán bộ TGPL ở hai tỉnh khảo sát. Các mục trước cũng đã đề cập tới các nhu cầu, những đề xuất từ các địa phương trong việc cải thiện dịch vụ TGPL cho người dân. Trong mục này, chúng tôi sẽ đề cập về những xích mích, mâu thuẫn nhỏ trong đời sống ở cộng đồng và vai trò của tổ hòa giải, các hội nhóm, các câu lạc bộ tham gia trong đời sống pháp luật của người dân. Cải phương thức hòa giải của cộng đồng tự nó trở thành một công cụ quan trọng để xoa dịu những bức xúc hoặc chí ít làm giảm đi phần nào những vụ kiện cáo, tranh cãi xa hơn. Việc tìm hiểu vai trò của các hòa giải ở cơ sở gợi mở cho phương thức xây dựng các hoạt động dự án TGPL hiệu quả, bén rễ sâu vào đời sống cộng đồng.

#### Xích mích, mâu thuẫn và vai trò của trường thôn bản

Cuộc sống hàng ngày của người dân nảy sinh nhiều mâu thuẫn, xích mích. Mâu thuẫn thường phổ biến trong cộng đồng liên quan đến đất đai. Do tập tục canh tác của cộng đồng dân tộc thiểu số, đặc biệt là ở người Mông trên các đỉnh núi cao, người dân trong bản chỉ cần ghi nhớ với nhau về ranh giới các khoảnh đất. Có những mùa vụ nhà này trồng lấn sang đất của nhà kia. Vì canh tác theo lối luân nương (luân khoảnh), nên có khi vài năm sau người chủ đất mới phát hiện ra phần đất của mình bị lấn sang, trong khi nhà kia đã tin chắc rằng phần đất tranh chấp đó là đất của mình. Nói chung, những xích mích ban đầu như vậy có thể giải quyết ổn thỏa nếu các gia đình cùng ngồi lại trò chuyện cùng với sự tham gia của trưởng bản, và những người có uy tín khác. Sự xích mích có thể đến từ việc nhà này mua đất của nhà kia, nhưng một phần đất được bán lại thuộc gia đình khác. Người lấn đất đã nhận tiền bán đất và chủ mới đã tin rằng đó là phần đất của mình. Cho đến khi người chủ đất thực sự phát hiện ra đất của mình bị người khác trồng cây trên đó và tranh chấp xảy ra. Cả hai bên sẽ không ai chịu để mình bị thiệt. *“Ở đâu cũng thế, dòng họ nào đông hơn, lớn hơn thì thường lấn át dòng họ nhỏ hơn hoặc dân tộc ít người hơn. Tranh chấp đất đai chủ yếu là do tập tục canh tác thôi. Quà đời này trước đây tôi canh tác, rồi để*

hoang vài năm. Nhà khác thấy để trống lại muốn vào canh tác, rồi lại nhận là của mình. Đa phần thì có địa chính xác mình. Già làng trưởng bản có thể nắm được.” (01FGD04, R1, xã Búng Lao). Người dân trong thôn bản mua bán đất thường là thỏa thuận miệng, hoặc chỉ viết tay với nhau. “Người mua chỉ biết đi mua thôi chứ không biết ông chủ cũ lấn đất của người khác. Người trong bản thì mới mua bán miệng với nhau, chứ người ở xa thì không dám mua thế.” (01FGD04, R5, dân tộc Mông, xã Búng Lao). Sự trao đổi thỏa thuận miệng như vậy tiềm ẩn đầy rủi ro, bởi khi mâu thuẫn, tranh chấp họ không có gì để chứng minh mảnh đất là của mình. Việc đăng ký xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất sau này cũng sẽ gặp khó khăn. Nói chung, quá trình đo đạc, định vị thửa đất và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất khá chậm chạp ở một vài địa phương cũng góp phần vào những khó khăn trong việc giải tỏa các mâu thuẫn đất đai trong cộng đồng.

Bên cạnh mâu thuẫn phổ biến liên quan đến đất đai, những kiểu mâu thuẫn khác cũng có thể nảy sinh. Chẳng hạn, việc con trâu, con bò, con dê nhà kia thả rông, không trông nom khiến ruộng nương, cây non nhà khác bị phá hỏng; hay mâu thuẫn có thể đến từ việc con bò đi lạc, được chăm sóc ở một gia đình mới, và một ngày kia tình cờ người chủ cũ tìm thấy con bò của mình, nên muốn đòi nhận lại. Ngay cả việc nước từ ruộng của ruộng nhà này chảy tràn vào nhà của người kia, hoặc chỉ đơn giản chỉ là bất đồng quan điểm trong lúc uống rượu quá chén, lời qua tiếng lại, những người đàn ông bắt đầu xô xát. Trên cả một vùng núi rộng rãi, những nhảm lẫn, sự đi lạc, sự thả rông gia súc,... đều có thể gây ra nhiều mầm mống của sự xích mích dẫn tới căng thẳng giữa những người dân trong cộng đồng.

*“Thường thì thanh niên chỉ xô xát thôi. Khi gặp thì vui vẻ, nhưng vài chén vào thì bất đồng quan điểm, xảy ra mâu thuẫn. Hay, người chăn dê bỏ dê trên nương rẫy không chăn dắt tử tế, làm phá nương ngô. Thường thì dê đi ăn không tập trung mà mỗi con đi ăn một kiểu. Một lần, có một con dê bị chết trên nương rẫy. Người chủ dê khi thấy dê của mình chết đã nghĩ là nhà bên kia (nhà có rẫy bị phá) chém dê của mình. Thế là, họ đi kiện.”*

(01FG04\_R1, dân tộc Thái, xã Búng Lao).

*“Năm ngoái, nhà hàng xóm đắp lại nương và tháo nước xuống luôn nhà mình. Mỗi khi mưa lớn, nước sẽ trôi thẳng vào nhà. Lần nào mưa to cũng bị nước vào nhà. Năm ngoái, có khoảng 5-6 trận mưa như vậy. Hai bên đã cãi nhau. Khi làm nương, họ không bàn bạc gì với nhà mình. Mình biết và mình có nói với họ. Nhưng họ nói đất của họ, họ muốn làm gì thì làm”.*

(02IDI06, nam, dân tộc Tày, xã Khang Ninh).

*“Khiếu nại trong thôn bản chủ yếu là những xích mích trong cuộc sống hàng ngày liên quan đến tập quán chăn thả của người dân dẫn tới việc trâu bò, dê phá rẫy, ăn lá cây rừng.”*

(02KII06, nam, trưởng bản người Tày, xã Cao Trĩ)

*“Các tranh chấp thường là đất đai. Mâu thuẫn xích mích thường do uống rượu say, hoặc chia tài sản.”*

(01KII06, nam, trưởng bản người Mông, xã Ảng Tở).

Thông thường, mọi việc xích mích, mâu thuẫn của các gia đình trong thôn bản đều được người trong thôn báo cho trưởng thôn. Người dân trong thôn bản tin tưởng rằng mọi việc cần hỏi ý kiến của trưởng bản trước hết, nếu không giải quyết được mới đưa sự việc đến ủy ban xã. Chúng ta bắt

gặp ở đây vai trò quan trọng của vị trưởng bản. Trưởng bản đa số là nam giới, nhưng cũng có những nơi trưởng bản là phụ nữ. Trưởng bản tham gia hầu hết các hoạt động khác nhau trong đời sống thôn bản từ vận động, tuyên truyền chính sách của nhà nước, tham gia xác minh đo đạc đất đai cùng cán bộ địa chính xã, cho đến việc gặp gỡ các gia đình có xích mích với nhau, hoặc nội bộ hai vợ chồng có mâu thuẫn với nhau. Trưởng bản có thể được xem là cánh tay nối dài của chính quyền nhà nước cấp xã trong việc quản lý an ninh trật tự trong thôn bản, phổ biến các quy định, các chính sách và hòa giải các mâu thuẫn, xích mích trong đời sống cộng đồng.

*“Người dân có vướng mắc về luật nọ, luật kia, người ta chưa hiểu thì mình giúp cho người ta hiểu thêm đường lối chính sách của Đảng và nhà nước. Giả sử như một thanh niên ăn cắp gà. Anh ta bị bắt, cần phải xử phạt. Xử phạt nặng hay không? Họ gọi đến bác. Bác bảo có thể khuyên là thôi, nó mới lần đầu, nhắc nhở nó thôi, từ lần sau đừng vi phạm có thể bị bắt đấy. Có người phải bị phạt thật. Nhưng phạt nặng thì không được”.*

(02KII06, nam, trưởng bản người Tày, xã Cao Trĩ).

Những xích mích nhỏ không được giải quyết triệt sẽ có thể làm nảy sinh những sự việc nghiêm trọng. Thực tế là, nhiều xích mích được giải quyết tại thôn bản. Người dân thường tìm gặp và trao đổi với trưởng thôn để nhờ họ đứng ra làm trung gian hòa giải, phân bua để mỗi bên dừng lại. Trong tình huống những sự việc vi phạm nhỏ, trưởng thôn sẽ là người xem xét giải quyết sự việc vướng mắc theo hình thức nào, sử dụng hương ước của thôn bản, hay đề nghị đưa sự việc ra tổ hòa giải.

Hương ước là một công cụ quan trọng để thực hiện dàn xếp, hóa giải các xích mích. Đó cũng là công cụ có tính răn đe để mọi người phải có ý thức tôn trọng các quy định chung trong cộng đồng. Chẳng hạn, tránh chửi thề gia súc làm ảnh hưởng đến người khác. Nếu trâu bò phá hoại nương rẫy nhà khác, chủ gia súc phải nộp phạt để bồi thường phần thiệt hại của nhà kia. Hương ước cũng thể hiện tính chất dân chủ của đời sống thôn bản<sup>20</sup>. Những người tham gia tổ xây dựng hương ước là những người có uy tín, có phẩm chất đạo đức, và kinh nghiệm sống. Họ đồng thời cũng cần là người am hiểu pháp luật, hiểu về phong tục, tập quán của địa phương. Các phụ nữ cũng tham gia vào tổ xây dựng hương ước của thôn bản để đảm bảo yếu tố bình đẳng giới. Các quy định trong bản hương ước dựa trên nền tảng pháp lý cơ bản, không trái với các quy định của pháp luật. Thực tế cho thấy những thôn bản thực hiện theo hương ước có thể giảm bớt các xích mích, mâu thuẫn của đời sống hàng ngày. *“Có hương ước rồi, thôn bản giảm hẳn đi các xích mích do gia súc phá hoại. Trước đây, người ta còn cãi cộ, chửi nhau linh tinh. Họ dùng cả dao để chém lợn, trâu của nhà khác. Đến bây giờ không ai chửi thề nữa. Đến như gà, người ta cũng vây rào mất cáo chứ không thả rông như ngày trước.”* (02KII06, nam, trưởng bản dân tộc Tày, xã Cao Trĩ).

#### **Hộp 5. Phạt lỗi thả rông gia súc**

Hương ước của thôn Phiên Toàn (xã Cao Trĩ) có quy định gia đình nào để gia súc thả rông chạy sang ruộng nương nhà khác, nếu gia đình khác bắt được, chủ gia súc phải nộp tiền phạt để nhận lại gia súc của mình. Mức phạt đã được quy định cụ thể. Trước hết, chủ gia súc bị phạt 100.000

<sup>20</sup> Quyết định 22/2018/QĐ-TTg về Xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước nêu hương ước quy định các quy tắc xử sự do cộng đồng dân cư thôn tự nguyện thỏa thuận và thiết lập nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội mang tính tự quản của cộng đồng dân cư

đồng tiền công nhà kia bắt được. Tiếp theo, nếu trâu bò phá ruộng nương nhà người khác, ngoài tiền nộp phạt công bắt, chủ gia súc phải đền bù công chăm sóc theo giai đoạn sinh trưởng của cây trồng như từ giai đoạn mới gieo, giai đoạn vun, hay giai đoạn thành bắp, thành hạt. Chẳng hạn, nếu gia súc phá lúa đang lúc lúa lên đồng, tiền đền bù sẽ tính theo công gieo cấy, công làm cỏ và giá trị của cây lúa lên đồng. Khi bắt được trâu bò, người trong bản sẽ thông báo đến gia đình có con trâu, bò bị bắt. Nếu qua một ngày báo mà chủ không đến nhận, người chủ trâu, bò khi nhận lại phải trả công cho người chăm sóc trâu, bò của nhà anh/chị ta 20.000 đồng/ngày. Nếu trông qua đêm, thì tiền công sẽ là 50.000 đồng/ngày đêm. Càng để lâu, số tiền bị phạt càng nhiều. Ngoài ra, mức quy định cũng rõ ràng từng mức với từng loại con vật, với độ lớn, to, nhỏ khác nhau. Người ta nói rằng kể từ khi có hương ước quy định rõ ràng, không còn hiện tượng trâu bò thả rông gây hại nương rẫy nữa. Ai ai cũng biết lo giữ trâu, bò làm chuồng trại, trông giữ, chăn dắt cẩn thận.

(Ghi chép từ thực địa)

Khi chúng tôi nêu câu hỏi về việc cần có giải pháp gì để nhiều người dân biết đến dịch vụ TGPL, các cán bộ TGPL ở các chi nhánh cho rằng một trong các biện pháp hiệu quả là tập trung truyền thông, tập huấn cho các trưởng bản ở các xã. *“Đối với cộng đồng dân tộc thiểu số, trưởng bản nói người ta sẽ nghe. Minh thực hiện tốt tuyên truyền cho chính những người này thì họ sẽ làm việc tốt cho người dân. Ví dụ như ở người Mông, người dân chỉ nghe trưởng bản. (01KII02, nữ, Điện Biên). Trưởng bản là do dân trong thôn bầu lên họ là những người có uy tín được người dân trong thôn bản tin cậy. “Mỗi một thôn có một người có uy tín. Những người này thực sự gương mẫu, có am hiểu về xã hội, có khả năng ăn nói, tuyên truyền phổ biến được các chính sách của nhà nước, cùng tham gia với tổ hòa giải ở cơ sở.” (02KII06, nam, Bắc Kạn).*

Các cuộc phỏng vấn của chúng tôi ở địa phương cho thấy trưởng thôn bản có biết đến TGPL, nhưng thường theo nghĩa đơn giản. *“Giả sử một người nào đó ra pháp luật, bị khởi tố. TGPL giống như là luật sư bào chữa. Đứng về phía bên bị can. Những vụ án nặng hơn, TGPL cũng tham gia”.* Tuy nhiên, những hoạt động phối hợp, hướng dẫn người dân có vướng mắc đến gặp TGPL chưa được trưởng bản chú ý. Họ cũng không lưu các số điện thoại liên hệ đến trung tâm hoặc chi nhánh TGPL mặc dù các trưởng bản đã từng tham dự ít nhất một buổi truyền thông về dịch vụ này. Như vậy, sẽ cần phải có những buổi tập huấn chuyên sâu, và hướng dẫn cụ thể hơn để các trưởng bản nắm được ai là các đối tượng được hưởng TGPL và cách thức nào để trưởng bản và người dân liên lạc tới cơ quan TGPL khi có nhu cầu.

### Tổ hòa giải ở cơ sở

Theo luật định, tổ hòa giải là một tổ chức tự quản của nhân dân, được thành lập ở cấp thôn bản<sup>21</sup> để hoạt động hòa giải. Hòa giải viên và tổ hòa giải do các hộ trong thôn bản bầu ra. Khảo sát định tính cho thấy một tổ hòa giải ở cơ sở có sự góp mặt của rất nhiều các thành phần đến từ các đoàn thể chính trị - xã hội trong thôn bản, bao gồm trưởng bản, bí thư thôn bản, già làng, cán bộ mặt trận, hội phụ nữ, cựu chiến binh, đoàn thanh niên, hội nông dân, hội người cao tuổi,... Mỗi thành phần như thế đại diện cho một nhóm xã hội để phát biểu, tham gia các ý kiến trong buổi hòa giải.

<sup>21</sup> Ở đô thị, tổ hòa giải nằm ở cấp tổ dân phố (Điều 2, Luật Hòa giải ở cơ sở năm 2013).

Dĩ nhiên, không phải buổi hòa giải nào cũng có đầy đủ các thành phần tham gia. Người ta nói rằng chỉ cần có khoảng 2/3 số thành viên trong tổ hòa giải có mặt, cuộc họp có thể tiến hành. Trưởng thôn là thành viên không thể vắng mặt trong các buổi hòa giải. Một số thành viên của tổ hòa giải có thể vắng mặt được. Nhưng các đương sự cần hòa giải thuộc thành phần hội, đoàn thể nào thì đại diện tổ chức ấy cần có mặt. Chẳng hạn, nếu những người xích mích là thanh niên, thì đại diện Đoàn thanh niên thôn phải có mặt. Những người liên quan như người thân của các đương sự, và các gia đình hàng xóm trong thôn bản cũng có thể tham dự buổi hòa giải.

#### **Hộp 6. Phạm vi hòa giải ở cơ sở**

1. Việc hòa giải ở cơ sở được tiến hành đối với các mâu thuẫn, tranh chấp, vi phạm pháp luật, trừ các trường hợp sau đây:

- a) Mâu thuẫn, tranh chấp xâm phạm lợi ích của Nhà nước, lợi ích công cộng;
- b) Vi phạm pháp luật về hôn nhân và gia đình, giao dịch dân sự mà theo quy định của pháp luật tố tụng dân sự không được hòa giải;
- c) Vi phạm pháp luật mà theo quy định phải bị truy cứu trách nhiệm hình sự hoặc bị xử lý vi phạm hành chính;
- d) Mâu thuẫn, tranh chấp khác không được hòa giải ở cơ sở theo quy định pháp luật.

2. Chính phủ quy định chi tiết Điều này.

(Điều 3. Phạm vi hòa giải ở cơ sở, Luật Hòa giải ở cơ sở năm 2013)

Quá trình hòa giải ở cơ sở diễn ra từng bước theo quy định. Khi trưởng thôn bản nắm bắt được tình hình mâu thuẫn, xích mích giữa các hộ gia đình, trưởng thôn bản có thể khuyên nhủ mỗi bên. Nếu không được, sự việc cần phải đưa ra tổ hòa giải để có nhiều thành viên tham gia hơn. “*Người muốn kiện phải làm đơn để tổ hòa giải vào cuộc. Tổ hòa giải mời hai bên đến. Phải có thư ký để ghi lại các ý kiến. Có một vụ việc mất đoàn kết ở xóm, hai gia đình đề nghị tổ hòa giải giải quyết. Sau khi lắng nghe hai bên, tổ hòa giải phân tích rõ những việc họ đã làm, giải thích cho mỗi bên sai ở chỗ nào, rồi kết luận. Động viên hai bên. Hai bên đồng ý, vui vẻ bắt tay nhau. Hai bên mà không thống nhất thì tiếp tục bước thứ hai, tổ hòa giải có trách nhiệm gửi biên bản và đơn đề nghị hòa giải ở cấp xã*” (01FGD02, R2, xã Ảng Tờ). Nếu trong thôn bản xảy ra nhiều vụ việc mất đoàn kết, không hòa giải được, thôn bản có thể bị trừ điểm thi đua.

Với mỗi vụ việc mà tổ hòa giải ở thôn bản phải vào cuộc, tổ trưởng tổ hòa giải có trách nhiệm làm báo cáo gửi lên ủy ban xã cho dù vụ việc đó hòa giải thành công hay không thành công. Nhà nước chỉ trả một khoản ngân sách nhỏ ở các vụ việc hòa giải tại thôn bản. “*Có kinh phí đấy. Nếu hòa giải thành công thì được chi trả 80 nghìn. Không thành công thì cũng nhận thế. Cuối năm ra xã nhận. Hàng tháng, nếu có thì báo cáo. Còn nếu không có, thì không cần báo cáo. Nếu không báo cáo, tức là không có vụ nào. Ví dụ, năm nay thôn bản có 4 cuộc hòa giải thì tổ được nhận số tiền là 320 nghìn đồng. Người dân không phải đóng gì. Lấy từ kinh phí của xã*” (01FGD02, R7, xã Ảng Tờ). Theo quy định mới, các vụ việc đề nghị ly hôn không cần phải trải qua khâu hòa giải ở cơ sở nữa. Các vụ việc xích mích, tranh chấp khác đều cần phải trải qua từng bước hòa giải ở thôn bản, nếu không thành sẽ chuyển lên cấp hòa giải ở xã.

Báo cáo kinh tế xã hội của các xã khảo sát đều ghi nhận tình hình công tác hòa giải trong dân cư. Số cuộc hòa giải thành công hay không thành công, hay trong quá trình hòa giải đều được ghi lại. Khi tổ hòa giải ở cơ sở không thành, vụ việc được chuyển lên cấp xã. Bảng 9 trình bày số lượng các cuộc hòa giải và tình hình hòa giải ở xã trong ba năm 2016, 2017 và 2018 được nêu trong các báo cáo của địa phương.

**Bảng 9. Số vụ hòa giải trong các năm 2016, 2017 và 2018 tại các xã khảo sát**

|                                | Ăng Tơ   | Búng Lao | Khang Ninh | Cao Trĩ   |
|--------------------------------|----------|----------|------------|-----------|
| <b>Số vụ hòa giải năm 2016</b> | <b>5</b> | <b>5</b> | <b>13</b>  | <b>--</b> |
| Hòa giải thành công            | 4        | 1        | 10         | --        |
| Đang trong quá trình hòa giải  | 1        |          | --         | --        |
| Không thành công               | 0        | 4        | --         | --        |
| <b>Số vụ hòa giải năm 2017</b> | <b>8</b> | <b>6</b> | <b>15</b>  | <b>6</b>  |
| Hòa giải thành công            | 7        | --       | 13         | --        |
| Đang trong quá trình hòa giải  | 0        | --       | --         | --        |
| Không thành công               | 1        | --       | --         | --        |
| <b>Số vụ hòa giải năm 2018</b> | <b>7</b> | <b>2</b> | <b>13</b>  | <b>4</b>  |
| Hòa giải thành công            | 7        | --       | 10         | 3         |
| Đang trong quá trình hòa giải  | 0        | --       | 0          | 1         |
| Không thành công               | 0        | --       | 3          | 0         |

Nguồn: Tổng hợp từ báo cáo kinh tế xã hội năm 2016, 2017, 2018 của 4 xã khảo sát  
Ký hiệu (--) là không có số liệu.

Có thể thấy, hòa giải ở cơ sở đóng một vai trò quan trọng trong việc giải quyết các xích mích, tranh chấp ở thôn bản. Tổ hòa giải ở cơ sở đang tham gia vào quá trình giảm thiểu các khiếu kiện gây tốn kém cho người dân và ngân sách nếu như các vụ việc đẩy lên các cấp cao hơn. Tăng cường năng lực tư pháp cho các tổ hòa giải ở cơ sở sẽ giúp đẩy mạnh hơn quá trình trao quyền pháp lý cho người nghèo, phụ nữ và nhóm dễ bị tổn thương dân tộc thiểu số. Quá trình ấy cần đến sự tham gia tích cực của các trung tâm TGPL tại các địa phương. *“Nếu có thể tổ chức tốt các hoạt động TGPL lưu động đến gần người dân hơn sẽ giúp giảm bớt các mâu thuẫn và khiếu nại. Khi họ mới mạnh nha các vụ việc chưa rõ, chưa hiểu, ta có thể giúp giải đáp tại chỗ.”* (01KII01, cán bộ Sở Tư pháp, tỉnh Điện Biên).

### Câu lạc bộ trợ giúp pháp lý

Câu lạc bộ TGPL cũng là một mô hình hoạt động ở cấp cơ sở. Thời gian đầu, các câu lạc bộ TGPL được đánh giá là khá hiệu quả với phương thức hoạt động tư vấn luật pháp tại chỗ cho người dân. Tại các buổi sinh hoạt câu lạc bộ TGPL, người dân có cơ hội trao đổi trực tiếp với chủ nhiệm câu lạc bộ để giải đáp vướng mắc pháp lý của họ. Chủ nhiệm câu lạc bộ TGPL cũng chính là chủ tịch ủy ban nhân dân xã. Tuy nhiên, bên cạnh hoạt động của câu lạc bộ TGPL, có nhiều câu lạc bộ khác cùng hoạt động song song, như câu lạc bộ phụ nữ với pháp luật của hội phụ nữ,

câu lạc bộ thanh niên với pháp luật của đoàn thanh niên. Ngoài ra, mỗi địa phương còn có nhiều dạng câu lạc bộ khác nữa. “*Có rất nhiều câu lạc bộ ở các địa phương như câu lạc bộ không sinh con thứ 3, câu lạc bộ sinh kế... dẫn tới chông chéo. Hội viên khó tham dự hết được.*” (02KII04, tỉnh Bắc Kạn). Sự nảy nở các câu lạc bộ phần nào dẫn đến sự chông chéo nhất định. Sau một thời gian hoạt động, các câu lạc bộ TGPL tỏ ra kém hiệu quả dần và giải thể. Các cán bộ TGPL cho rằng một trong những lý do khiến các câu lạc bộ TGPL không hiệu quả là do thiếu nguồn kinh phí hoạt động. Nếu chưa giải thể thì sự hoạt động có chăng chỉ là hình thức.

*“Theo Luật 2006, các câu lạc bộ TGPL được thành lập ở các xã, do chủ tịch xã là người đứng đầu câu lạc bộ. Theo quy định, các câu lạc bộ hoạt động do ngân sách địa phương chi trả. Nhưng đối với tỉnh miền núi, ngân sách địa phương không đủ để hỗ trợ. Tổ chức câu lạc bộ TGPL sinh hoạt định kỳ và tư vấn ngay tại chỗ khá hiệu quả. Các câu lạc bộ bắt đầu thành lập từ 2008. Tuy nhiên, luật mới không có điều khoản quy định về các câu lạc bộ này nữa, cho nên không có ngân sách để hỗ trợ câu lạc bộ hoạt động.”*

(01KII01, tỉnh Điện Biên ).

*“Trước đây có câu lạc bộ TGPL. Trước 2017, huyện có 14 câu lạc bộ TGPL. Sau đó, vì không có đủ kinh phí nên chỉ còn 8 câu lạc bộ. Sinh hoạt hàng tháng một lần. Hoạt động chủ yếu là tuyên truyền phổ biến pháp luật. Thành viên của câu lạc bộ gồm trưởng thôn và các trưởng các đoàn thể. Những năm gần đây thôi không hoạt động nữa. Giải thể đến nay chỉ còn 6 câu lạc bộ hoạt động cầm chừng.”*

(02KII02, huyện Ba Bể).

Hiện nay, Điện Biên đã giải thể 8 câu lạc bộ, còn 84 câu lạc bộ, Bắc Kạn giải thể 22 câu lạc bộ còn lại 78 câu lạc bộ. Các câu lạc bộ còn lại đều không có ngân sách để hoạt động.

Những mô hình nhỏ hoạt động ở thôn bản vẫn thường xuất hiện và một số thành công. Trong đợt khảo sát định tính, chúng tôi bắt gặp mô hình tổ phụ nữ vay vốn của Ngân hàng Chính sách. Phòng vấn những cán bộ hội phụ nữ, và một số phụ nữ về cách thức hoạt động của mô hình này, chúng tôi nhận thấy nó có những ưu điểm rất thú vị. Đó là việc tổ chức thành các nhóm nhỏ cung cấp các hiểu biết cần thiết để một phụ nữ nghèo, không biết chữ có thể hoàn thành một thủ tục vay vốn tại ngân hàng (với hình thức vay tín chấp). Hội phụ nữ xã tập huấn và quản lý các tổ trưởng tổ cho vay. Các tổ trưởng tổ vay vốn đồng thời là các chi hội trưởng hội phụ nữ trong các thôn bản. Cách thức hoạt động của họ là một thí dụ tốt cho việc cải thiện tiếp cận TGPL ở cơ sở.

Dự án TGPL có thể tích hợp một hợp phần quan trọng liên quan đến các hoạt động sinh kế, cho vay vốn, hoặc dự án tạo việc làm. Kết quả nghiên cứu từ đánh giá tác động phi thực nghiệm (phân tích định lượng) của dự án Giao thông nông thôn 3 (RTP3) của Ngân hàng Thế giới lên giới và các kết quả phát triển đã chỉ ra rằng các nhóm phụ nữ nghèo, đơn chiếc ít hưởng lợi hơn từ sự cải thiện đường xá. Việc thụ hưởng những thành quả phát triển mà dự án giao thông đem lại sẽ mạnh hơn khi gắn dự án cải thiện đường xá với các dự án bổ sung cho vay khoản tín dụng nhỏ, tập huấn kỹ thuật trong sản xuất nông nghiệp,... Việc phối kết hợp với tổ chức hội phụ nữ ở các địa phương trong việc triển khai các hoạt động dự án cụ thể có nhiều triển vọng thành công hơn. Các hoạt động cải thiện kinh tế có thể gắn vào mô hình tổ TGPL ở cơ sở do nhóm phụ nữ đảm nhiệm. Ở đây chúng ta xử lý một bài toán kép rằng vừa cải thiện cơ hội tiếp cận TGPL, vừa cải thiện năng lực tư pháp của cộng đồng, vừa nhằm cải thiện đời sống kinh tế của các nhóm dân tộc thiểu số nghèo, dễ bị tổn thương.

Việc đổi mới, cải thiện mô hình câu lạc bộ TGPL ở cơ sở là cần thiết nếu có sự đầu tư từ nguồn lực của dự án TGPL mà Ngân hàng Thế giới đang xin tài trợ cho Việt Nam. Sự đổi mới có thể bắt đầu với việc xây dựng mô hình tổ TGPL do những người phụ nữ năng động đảm nhiệm.

### Kênh thông tin pháp luật

Trong tiểu mục nhỏ còn lại liên quan đến hoạt động hòa giải ở cơ sở, chúng tôi muốn điểm nhanh những kênh thông tin pháp luật mà cộng đồng có thể nhận được qua các kênh khác nhau. Hay nói cách khác, làm thế nào để một người dân bình dị sống trên các đỉnh núi có thể biết các quy định của pháp luật? Nhà nước đã làm những cách gì để phổ biến thông tin pháp luật đến các bản làng xa xôi? Bởi trong những thảo luận cuối cùng trước khi bước ra khỏi những cuộc thảo luận, chúng tôi thường hỏi những người dân rằng họ mong muốn được đáp ứng điều gì liên quan đến lĩnh vực tư pháp, đến TGPL hoặc sự cải thiện nào đó đem lại cho họ và cộng đồng của họ. Một trong những nguyện vọng họ đề xuất là mong muốn nhận được các thông tin, các hướng dẫn về pháp luật.

Khảo sát định tính cho thấy ngoài TGPL lưu động, các cộng đồng dân tộc thiểu số có thể tiếp cận thông tin pháp luật thông qua các kênh chủ yếu như:

- Trưởng thôn/bản, bí thư thôn
- UBND xã, cán bộ tư pháp xã, công an xã
- Các tổ chức chính trị xã hội như mặt trận, hội phụ nữ xã, và đoàn thanh niên xã;
- Hệ thống tra cứu văn bản pháp luật qua mạng Internet (như thư viện pháp luật, cổng thông tin điện tử,...).
- Đài phát thanh truyền hình tỉnh, huyện và phát thanh xã;

Hàng năm, phòng tư pháp cấp huyện tổ chức lớp truyền thông về pháp luật. Đối tượng tham gia học là lãnh đạo xã, cán bộ tư pháp xã và các trưởng thôn, bí thư thôn. Bên cạnh đó, hội luật gia các tỉnh cũng thường phối hợp với chính quyền cấp huyện để tổ chức lớp truyền thông để thông tin về các luật mới ban hành, hoặc các quy định mới thay đổi,... *“Đi dự các lớp tập huấn, hội luật gia chỉ rất nhiều cách để về áp dụng ở địa phương. Thường họ nói về tranh chấp đất đai, thừa kế, cách giải quyết tranh chấp với người dân. Họ nói cho các địa phương biết phải làm gì. Nếu không giải quyết được, thì nên hướng dẫn người dân gặp bộ phận TGPL”* (01KII06M, trưởng bản, xã Búng Lao). Việc tập huấn, hướng dẫn, bồi dưỡng kiến thức pháp luật đến các đối tượng trưởng thôn, trưởng bản già làng có ý nghĩa quan trọng trong việc tan tỏa các hiểu biết về quy định pháp luật đến người dân trong các thôn bản vùng sâu, vùng xa.

Ủy ban nhân dân xã, và công an xã là những cơ quan giúp người dân tìm hiểu một số quy định pháp luật khi họ có nhu cầu đăng ký, hoặc xin phép thực hiện các thủ tục nào đó. Tuy nhiên, người dân khá e dè khi bước vào các cơ quan chính quyền địa phương để hỏi về các quy định liên quan đến lĩnh vực mà họ quan tâm. Các tổ chức chính trị xã hội như mặt trận, hội phụ nữ, đoàn thanh niên thỉnh thoảng có tổ chức một số buổi sinh hoạt chuyên đề về pháp luật như “phụ nữ và pháp luật” hoặc “thanh niên với pháp luật”. Trong những buổi sinh hoạt của các đoàn thể, nội dung tìm hiểu về Luật Bình đẳng giới, Luật Phòng chống bạo lực gia đình, Luật Hôn nhân gia đình, Luật Phòng chống ma túy có thể được trình diễn dưới dạng diễn vở kịch. Hình thức diễn vở kịch do chính các hội viên tham gia đã có tác động tích cực lên sự chú ý, quan tâm của người dân đến dự.

Thảo luận nhóm với các thanh niên nam người Thái, người Mông ở xã Búng Lao cho thấy giới trẻ người dân tộc thiểu số ngày càng tích cực và chủ động hơn trong việc tìm hiểu các thông tin pháp luật qua mạng Internet. Điều này mở ra một điểm sáng trong bức tranh toàn cảnh có phần “u ám” về hiện trạng tiếp cận thông tin pháp lý của người dân ở cộng đồng vùng cao hiện nay. Những thanh niên người dân tộc thiểu số có trình độ đại học, có nhu cầu làm kinh tế bày tỏ rằng họ chủ động tìm kiếm thông tin pháp luật trên trang web Thư viện pháp luật. Họ thậm chí liên lạc đến để xin được tư vấn. Hiện các tỉnh đang tăng cường các cổng thông tin điện tử như: Cổng thông tin phổ biến giáo dục pháp luật công của UBND tỉnh; Cổng thông tin xử lý vi phạm hành chính; Cổng thông tin trợ giúp pháp lý. Đây là những nền tảng công nghệ thông tin quan trọng cho việc tạo lập các cơ sở tra cứu thông tin hiệu quả cho giới trẻ tiên phong ở khu vực vùng cao. Việc điếm qua các kênh truyền thông về pháp luật được người dân và cán bộ thôn bản nhắc đến trong quá trình khảo sát giúp chúng tôi hình dung rõ hơn về những cơ hội tiếp cận thông tin pháp luật của người dân. Mỗi kênh này tham gia vào việc làm tăng diện bao phủ thông tin pháp luật đến các thôn bản.

Tóm lại, một dự án thành công nếu như nó được thiết kế bắt đầu từ những mối quan tâm và nguyện vọng từ cơ sở. Những người dân tộc thiểu số nghèo, dễ bị tổn thương thật khó có thể nói được một cách đầy đủ về việc họ muốn gì và các nhà nghiên cứu, các cán bộ cần phải làm gì để cải thiện năng lực tư pháp của họ. Họ có thể nói hàng giờ về đời sống nghèo khó, những vướng mắc, sự tổn thương mà họ từng gặp phải, nhưng thật ngập ngừng khi ai đó hỏi về họ với những cụm từ về “vướng mắc pháp lý”, “pháp luật” hay “trợ giúp pháp lý”. Sẽ là một thách thức ở phía trước đối với những người làm dự án TGPL trong tương lai khi đặt mục tiêu cải thiện năng lực tư pháp của những người nghèo, phụ nữ và nhóm dễ bị tổn thương dân tộc thiểu số nhằm mở rộng cơ hội hội nhập kinh tế của họ. Nhưng với ý nghĩa xã hội to lớn mà TGPL có thể đem lại cho người dân, những thách thức như vậy sẽ được vượt qua nếu như chúng ta nhìn vào những nỗ lực ngày hôm qua và hôm nay của những người cán bộ TGPL ở các địa phương đã thực hiện trong việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người dân.

### 3.5 Đề xuất của nhóm tư vấn về xây dựng dự án TGPL

Trong mục cuối của bản báo cáo này, chúng tôi tập trung vào việc trình bày một số gợi ý mở đề xuất cho việc xây dựng các hợp phần, các hoạt động, các chỉ báo cho việc thiết kế bản đề xuất xin tài trợ cho trợ giúp pháp lý ở Việt Nam. Mục này sẽ điếm qua một số kinh nghiệm quốc tế về TGPL, và kinh nghiệm một số dự án TGPL ở một số nước do Ngân hàng Thế giới tài trợ. Cuối cùng, chúng tôi sẽ trình bày một bảng ma trận đề xuất dự án, bao gồm từ việc xác định nhu cầu pháp lý và trợ giúp pháp lý, các hợp phần dự án nên có, các kết quả hoạt động được mong đợi (outputs), cho đến các kết quả phát triển (outcomes) mà dự án đề xuất có thể đem lại cho người dân và dịch vụ TGPL ở Việt Nam.

#### Kinh nghiệm cải thiện dịch vụ TGPL ở một số nước

Tại Georgia, trợ giúp pháp lý đã phát triển dịch vụ tư vấn pháp luật miễn phí qua điện thoại. Trung tâm cuộc gọi được phát triển để đáp ứng nhu cầu gia tăng đối với các dịch vụ pháp lý của công dân. Dịch vụ trợ giúp pháp lý qua điện thoại bao gồm các tư vấn về lao động, tranh chấp bất động sản và bạo lực gia đình. Bất kỳ người dân nào đều có thể tiếp cận tư vấn pháp lý qua điện

thoại. Các dịch vụ trợ giúp pháp lý miễn khác chẳng hạn như đại diện trước tòa chỉ dành cho những người thuộc nhóm dễ bị tổn thương. Dịch vụ trợ giúp pháp lý ở nước này hỗ trợ được 30.000 người mỗi năm, với dân số cả nước vào gần khoảng 4 triệu người (Georgia Today, 2018).

Trong khi đó, tại Scotland, dịch vụ trợ giúp pháp lý dành cho những người không có đủ khả năng chi trả. Scotland đang ứng dụng mạnh mẽ công nghệ thông tin bằng cách nắm bắt công nghệ đám mây với kỳ vọng đạt được sự ổn định hệ thống tốt hơn (SLAB, 2018).

Nước Anh đang đẩy lên những cuộc tranh luận liên quan đến việc cắt giảm ngân sách chi cho lĩnh vực trợ giúp pháp lý hình sự trong nhiều năm qua. Sự cắt giảm chi cho lĩnh vực này dẫn đến sự sụt giảm số cuộc trợ giúp pháp lý hình sự và sự giảm sút luật sư tham gia trợ giúp trong lĩnh vực này. Hội Luật gia nước này lo ngại về khả năng sẽ không còn luật sư bào chữa hình sự trong vòng 5 đến 10 năm tới. Các luật sư bào chữa hình sự đều ngoài 50 tuổi và sẽ lần lượt nghỉ hưu, trong khi các luật sư trẻ không muốn tham gia vào trợ giúp pháp lý hình sự với tiền công trả không xứng đáng. Sự cắt giảm của chính phủ Anh trong lĩnh vực trợ giúp pháp lý đặt ra một khó khăn lớn cho những người cần tư vấn pháp lý nhưng không thể tiếp cận quyền của họ (Bowcott, 2018).

Ở Indonesia, ủy ban trao quyền pháp lý cho người nghèo được thành lập tập trung vào 4 lĩnh vực tiếp cận công lý và pháp luật, quyền tài sản, quyền lao động, và kinh doanh (của các doanh nghiệp siêu nhỏ, nhỏ và vừa). Ủy ban này tin tưởng rằng việc trao quyền pháp lý là điều kiện tiên quyết để xóa đói giảm nghèo. Các hoạt động trợ giúp đem lại kết quả và cho thấy rõ rằng cải thiện quyền tiếp cận công lý có thể đem lại các cơ hội kinh tế cho người nghèo. Các chương trình đã hoàn thành và việc trao quyền pháp lý rất có giá trị trong việc xóa đói giảm nghèo (YLBHI, 2007; Zurstrassen, 2007).

Ở Ecuador, trợ giúp pháp lý đóng vai trò thúc đẩy phụ nữ, những người vốn không sử dụng trợ giúp pháp lý, chú ý đến sử dụng dịch vụ này để từ đó góp phần cải thiện đời sống của họ. Thông qua hệ thống trợ giúp pháp lý, phụ nữ Ecuador nhận thức tốt hơn về pháp lý và kinh tế. Hiệu quả gián tiếp từ trợ giúp pháp lý đem lại còn là con cái của họ được đến trường và sự nhận thức pháp lý được cải thiện ở thế hệ sau. Trợ giúp pháp lý ở Ecuador đã mở rộng đến các vùng nông thôn để cải thiện khả năng tiếp cận các tổ chức pháp lý cho các nhóm bên lề (World Bank, 2003).

Có thể thấy rằng việc cải thiện các cơ hội tiếp cận công lý cho người dân ở các nước không chỉ là mục tiêu của cải cách tư pháp mà còn mở ra những cơ hội cải thiện đời sống của người dân thông qua việc tăng các khả năng tiếp cận các dịch vụ trợ giúp pháp lý.

### Kinh nghiệm một số dự án TGPL do Ngân hàng Thế giới tài trợ

Các dự án trợ giúp pháp lý do Ngân hàng Thế giới tài trợ ở một số nước tập trung vào các lĩnh vực chủ yếu: 1/ Giáo dục công chúng, 2/ Tăng cường năng lực cho trợ giúp viên và luật sư, 3/ Hỗ trợ liên kết giữa TGPL và các cơ quan khác.

#### *Lĩnh vực giáo dục công chúng*

- ❖ Dự án của Ngân hàng Thế giới tại Guatemala đã hỗ trợ việc cung cấp thông dịch viên dịch các thủ tục tố tụng của tòa án sang ngôn ngữ bản địa. Tại châu Phi, Ngân hàng Thế giới có những mô hình thử nghiệm TGPL dựa trên cộng đồng có tên “Timap for justice”. Dự án sử dụng bộ công cụ linh hoạt bao gồm: vận động, giáo dục, hòa giải, và tổ chức

trong việc hỗ trợ người nghèo tìm kiếm giải pháp công lý (phụ nữ bị đánh đập, 60 nông dân không được trả tiền bồi thường đất bị hư hại, hỗ trợ cộng đồng cải thiện hệ thống vệ sinh).

- ❖ Tại Indonesia, dự án hỗ trợ tập trung vào cấp độ làng, nơi diễn ra hoạt động dự án đào tạo cho dân làng hiểu biết về các quyền và quy trình pháp lý cơ bản (phương pháp tiếp cận Paralegals). Trụ sở TGPL cộng đồng là nơi người dân tiếp cận để tìm hiểu về thông tin pháp lý, về quyền và cách thức tổ chức và huy động đòi công lý.
- ❖ Tại Armenia, dự án tập trung vào lĩnh vực giáo dục công cộng để trao các hiểu biết về các tổ chức pháp lý và những quy tắc mà các tổ chức này bị chi phối. Thông qua một chương trình truyền hình có tên “Quyền của tôi” được xây dựng, dự án tập trung vào nhận thức pháp lý. Trong vòng hai năm đầu, chương trình truyền hình này luôn đứng trong top đầu của các chương trình truyền hình. Chương trình này cũng bao gồm một website cho phép những người truy cập có cơ hội đặt câu hỏi cho các chuyên gia pháp lý của bộ tư pháp.
- ❖ Tại Ghana, khoản tài trợ tập trung vào vấn đề cải thiện về giới như giáo dục về địa vị pháp lý của phụ nữ, thực hiện tư pháp vị thành niên, nâng cao nhận thức cộng đồng về luật, xây dựng các tài liệu giáo dục nhằm vào vị thành niên thông qua truyện tranh và game video,...

#### *Tăng cường năng lực tòa án, trợ giúp viên và luật sư*

- ❖ Tại Philipin, dự án hỗ trợ trong việc thành lập các tòa án lưu động để các vụ tranh chấp ít phức tạp để những người tham gia được xét xử gần nhà hơn.
- ❖ Tại Ecuador, dự án phối hợp với hội luật sư tập trung vào cải thiện tiếp cận công lý của người nghèo thông qua việc cung cấp một chương trình đào tạo 240 giờ cho 150 luật sư ở hai thành phố của Ecuador và chứng chỉ này được Bộ Giáo dục của Ecuador công nhận như một chứng chỉ chuyên nghiệp. Đổi lại, các luật sư đồng ý cung cấp dịch vụ TGPL miễn phí cho người nghèo tại hai trung tâm hỗ trợ pháp lý được thành lập của dự án. Tại châu Phi, dự án của Ngân hàng Thế giới tập trung vào việc tăng cường năng lực của các bộ tư pháp trong việc thực thi quyền bình đẳng cho phụ nữ, cũng như tăng cường năng lực cho các nữ luật sư.

#### *Hỗ trợ liên kết giữa TGPL và các cơ quan khác*

- ❖ Tại Peru, dự án của Ngân hàng Thế giới tập trung vào việc tạo ra mạng lưới giữa nhà nước và các nhà cung cấp dịch vụ TGPL của xã hội dân sự, đào tạo luật sư TGPL, phát triển hệ thống thông tin theo dõi hiệu suất và nhu cầu. Hỗ trợ mối liên kết giữa các tổ chức tư pháp với xã hội dân sự. Cũng cố mạng lưới thông tin liên lạc giữa các ngành với xã hội dân sự.

Kinh nghiệm rút ra từ các dự án tài trợ về TGPL của Ngân hàng Thế giới đã đưa lại 3 bài học quan trọng. Một là, việc thiết kế các sáng kiến giáo dục công cộng cần tính đến bối cảnh hiện có, các rào cản cụ thể trong việc phổ biến kiến thức. Hai là, tác động của các chương trình giáo dục công chúng về hiểu biết pháp luật sẽ cao nếu nó kết nối với các vấn đề cụ thể mà người nghèo

phải đổi mới và cơ hội nào cho hành động của họ. Ba là, sự tự do thông tin pháp luật, sự bảo vệ pháp lý của phương tiện truyền thông độc lập, và sự ủng hộ đối với các nhóm giám sát dân sự là những can thiệp hữu ích tiềm năng cho các hoạt động của dự án (Vivek Maru, 2009).

### Mô hình thí điểm do phụ nữ lãnh đạo ở các thôn bản

Ngân hàng Thế giới đã từng có nhiều kinh nghiệm trong việc tổ chức các dự án huy động sự tham gia của cộng đồng, trong đó có thể kể đến mô hình thí điểm phụ nữ tham gia bảo trì đường bộ (Women-Led Routine Road Maintenance) trong dự án Giao thông nông thôn 3 (RTP3) tại Việt Nam (giai đoạn năm 2006-2014). Các hoạt động tham gia bảo trì đường thường xuyên do phụ nữ đảm nhiệm đã có những kết quả tích cực khi mở rộng sự tham gia của phụ nữ vào các hoạt động ở cơ sở, làm thay đổi nhận thức của cộng đồng về trách nhiệm và sự tự nguyện bảo vệ đường giao thông (Ngân hàng Thế giới, 2012). Đây là sáng kiến của Phòng thí nghiệm đổi mới về giới của Ngân hàng Thế giới về việc tổ chức mô hình thí điểm do nhóm phụ nữ thực hiện. Mô hình thí điểm đã thành công ở tỉnh Lào Cai với sự phối hợp tích cực giữa Bộ Giao thông vận tải và Hội phụ nữ.

Trong lĩnh vực TGPL, chúng tôi cho rằng cần học tập kinh nghiệm tổ chức các nhóm nhỏ ở cấp thôn bản tham gia hoạt động nhằm tạo nên sự kết nối, liên thông giữa người dân ở các làng bản và các trung tâm TGPL tại tỉnh, các chi nhánh tại huyện. Xây dựng mô hình thí điểm tổ TGPL do phụ nữ đảm nhiệm ở các thôn bản vừa tăng cường sự tham gia của nhóm phụ nữ dân tộc thiểu số vào các hoạt động hỗ trợ công tác này ở cơ sở, vừa mở ra cơ hội tăng cường năng lực tư pháp của cộng đồng trong việc cải thiện tình trạng nghèo, dễ bị tổn thương.

### Đề xuất dự án trợ giúp pháp lý cho Việt Nam

Một kết quả nghiên cứu vừa mới công bố cách đây ít hôm cho biết rằng nhóm dân tộc thiểu số nghèo sẽ còn chiếm tới 84% trong số những người nghèo ở Việt Nam cho đến năm 2020<sup>22</sup>, trong khi con số này vào năm 2016 là 72% như chúng tôi đưa ra ở mục giới thiệu của bản báo cáo. Điều này chỉ ra một thực tế rằng nhóm dân tộc thiểu số sẽ còn tiếp tục bị tụt lại trong tiến trình hội nhập và phát triển nếu như họ chưa nhận được những cú hích, những tác động tích cực. Vậy, việc cải thiện dịch vụ TGPL cho người nghèo và nhóm dễ bị tổn thương dân tộc thiểu số có thể đóng góp gì vào quá trình này? Kết quả nghiên cứu tham vấn tại hai tỉnh gợi ra một số vấn đề vướng mắc và nhu cầu trợ giúp pháp lý từ cơ sở. Có 4 lĩnh vực mà dự án đề xuất nên tập trung bao gồm: 1/ Tăng cường giáo dục công chúng về pháp luật, 2/ Cải thiện truyền thông trợ giúp pháp lý và mạng lưới thông tin, 3/ Tăng cường năng lực của tổ hòa giải và tổ trợ giúp pháp lý tại cộng đồng, 4/ Tăng cường năng lực cho trợ giúp viên pháp lý và luật sư. Dưới đây là các đề xuất 4 hợp phần cụ thể:

---

<sup>22</sup> Ngày 21.5.2019, hội thảo công bố báo cáo “Các yếu tố ảnh hưởng đến sự phát triển kinh tế - xã hội của dân tộc thiểu số tại Việt Nam” do Ủy ban Dân tộc phối hợp với Ngân hàng Thế giới, Cơ quan phát triển quốc tế Australia thực hiện đã đưa ra con số ước tính trên. <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2019/05/21/new-study-sheds-light-on-drivers-of-socio-economic-development-of-ethnic-groups-in-vietnam>.

### **Giáo dục công chúng:**

- Cần tăng cường kiến thức cho các nhóm lao động dân tộc thiểu số và các chủ lao động về quyền của người lao động (tiền công, bảo hộ lao động, bảo hiểm, sự tôn trọng,...). Cung cấp các hiểu biết và kỹ năng cần thiết cho việc thực hiện các thỏa thuận công việc, ký kết hợp đồng lao động.
- Tăng cường hiểu biết của người dân về dịch vụ trợ giúp pháp lý, kỹ năng hòa giải, hôn nhân gia đình, quyền của phụ nữ và bình đẳng giới.
- Tăng cường hiểu biết của người dân về các quy định liên quan đến đất đai, bảo vệ rừng, quy trình xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, và quyền sở hữu tài sản, các thủ tục thế chấp và vay vốn.
- Giáo dục pháp luật về quy trình tố tụng, các hành vi phạm tội, quyền và nghĩa vụ công dân, quyền khiếu nại tố cáo.

### **Truyền thông về TGPL và mạng lưới thông tin**

- Tăng cường các biện pháp, mô hình truyền thông. Cụ thể là tăng cường truyền thông lưu động ở cơ sở. Cung cấp trang bị thiết bị máy chiếu, màn chiếu và loa đài nhằm tăng hiệu quả truyền tải nội dung trong các buổi truyền thông tại thôn bản. Xây dựng nội dung, tài liệu truyền thông tham khảo cho các tập huấn viên. Lắp các bảng thông tin TGPL tại các nhà văn hóa/nhà họp thôn, ủy ban nhân dân xã. Xây dựng mô hình truyền thông bằng đối thoại trực tiếp theo các nhóm nhỏ nhằm làm tăng hiệu quả tương tác.
- Xây dựng trang web và trang mạng xã hội về TGPL theo hướng thân thiện, dễ dàng truy cập và thuận tiện tra cứu thông tin đối với người dùng. Tăng cường kết nối trang mạng xã hội với các nhóm xã hội, đặc biệt là giới trẻ dân tộc thiểu số, phụ nữ, nghèo và nhóm dễ bị tổn thương.
- Dịch một số nội dung quan trọng trong lĩnh vực pháp luật về TGPL, lao động, việc làm, đất đai, hôn nhân gia đình và quy trình tố tụng sang một số tiếng dân tộc thiểu số.
- Quảng bá hình ảnh trợ giúp viên và dịch vụ TGPL một cách rộng rãi trong đời sống xã hội thông qua các chương trình văn hóa, nghệ thuật có ảnh hưởng đến công chúng như điện ảnh, ấn phẩm văn học, sân khấu,... nhằm tăng diện bao phủ hình ảnh trợ giúp viên pháp lý trong đời sống xã hội dân sự.

### **Tăng cường năng lực của tổ hòa giải và xây dựng mô hình thí điểm tổ TGPL tại cộng đồng**

- Nâng cao năng lực và cải thiện các kỹ năng của các trưởng thôn, trưởng bản, già làng, cán bộ chi hội phụ nữ trong việc vận động, thuyết phục, giáo dục cộng đồng, và hòa giải ở cấp thôn bản trong lĩnh vực pháp luật và trợ giúp pháp lý.
- Thiết lập mạng lưới theo dõi và báo cáo thông tin từ cơ sở cho các chi nhánh và trung tâm TGPL về những trường hợp cần được TGPL
- Cung cấp tài liệu giải đáp, hướng dẫn tiếp cận dịch vụ TGPL cho các tổ hòa giải và trợ giúp pháp lý tại cộng đồng.
- Xây dựng các hoạt động sinh hoạt cộng đồng thông qua các chương trình văn nghệ, giao lưu, đóng kịch nhằm quảng bá hình ảnh trợ giúp viên và dịch vụ TGPL tại cơ sở.

- Xây dựng mô hình thí điểm về tổ TGPL do nhóm phụ nữ đảm nhiệm tại cộng đồng: Đây là nhóm các phụ nữ có hiểu biết và tích cực trong cộng đồng. Các phụ nữ được tập huấn, nâng cao năng lực vận động, thuyết phục cộng đồng và đối thoại với các doanh nghiệp ở những địa bàn có mối quan hệ hợp tác giữa doanh nghiệp và người dân địa phương.
- Xây dựng các hoạt động cải thiện tình trạng sinh kế và kinh tế của các nhóm thông qua các hoạt động cho vay tín dụng nhỏ trong các nhóm phụ nữ ở mô hình thí điểm tổ TGPL ở cơ sở do nhóm phụ nữ đảm nhiệm.

### **Tăng cường chất lượng dịch vụ TGPL**

- Nâng cao năng lực cho trợ giúp viên và mạng lưới luật sư. Tổ chức các khóa đào tạo, bồi dưỡng, tập huấn chuyên sâu về nghiệp vụ TGPL, kiến thức pháp luật, kỹ năng tư vấn, kỹ năng tham gia tổ tụng, kỹ năng TGPL đối với các nhóm yếu thế, dễ bị tổn thương (như người già, trẻ em, người có HIV, người khuyết tật, người nghèo dân tộc thiểu số).
- Tăng cường mạng lưới liên kết giữa cơ quan TGPL với các cơ quan tiến hành tố tụng, các tổ chức xã hội khác.
- Tổ chức TGPL lưu động tại những nơi có mô hình thí điểm tổ TGPL tại cộng đồng. Hoạt động này nhằm thử nghiệm tính khả thi của mô hình tổ phụ nữ tham gia TGPL ở cơ sở. Các hoạt động TGPL lưu động trong khuôn khổ tài trợ của dự án sẽ có đủ nguồn lực để thực hiện các hoạt động nắm bắt, rà soát nhu cầu TGPL của người dân và chủ động tổ chức hoạt động tư vấn lưu động, trực tiếp tại địa phương.

### **Một số đề xuất về các chỉ số kết quả**

Các chỉ số kết quả hoạt động dự án được xác lập trên hai phương diện. Một là, các kết quả trực tiếp từ hoạt động dự án. Nó bao gồm số lượng các hoạt động, số lượng người được thụ hưởng, các tỷ lệ phần trăm (%) dân số biết đến hoạt động TGPL ở địa phương, hoặc số cán bộ được tham gia các chương trình dự án nâng cao năng lực. Hai là, ở phương diện các kết quả phát triển (development outcomes). Việc tham khảo hai bộ chỉ số đánh giá trong cuốn “*Woman, business, and the law 2019: A decade of reform*” và cuốn “*The little data book on gender*” của Ngân hàng Thế giới (2019) đem lại gợi ý tốt cho việc xây dựng các chỉ số kết quả đầu ra của dự án TGPL (outcomes).

Các chỉ số đánh giá kết quả đầu ra (outcomes) bao gồm:

- Cải thiện cơ hội tiếp cận kinh tế của nhóm DTTS, nhóm phụ nữ, nghèo, và dễ bị tổn thương
- Mở rộng diện bao phủ thông tin về dịch vụ TGPL
- Tăng cường năng lực pháp lý của cộng đồng
- Cải thiện chất lượng dịch vụ TGPL

Bảng dưới đây trình bày đề xuất các hợp phần dự án, các hoạt động và các chỉ số kết quả (outputs, outcomes) của dự án TGPL tại Việt Nam.

**Bảng 10. Đề xuất các hợp phần, hoạt động dự án, các chỉ số kết quả**

| Các hợp phần và hoạt động dự án                                                                                                                                                     | Nội dung dự án                                                                                                                                                                                                                                                               | Đối tượng thụ hưởng                                                                              | Kết quả hoạt động (Outputs)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Các chỉ số kết quả (Outcomes)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Hợp phần 1: Giáo dục công chúng</b>                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Mở rộng hiểu biết của người lao động và chủ thuê lao động về các quyền của người lao động.</li> </ul>                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>Tập huấn tăng cường hiểu biết của người lao động dân tộc thiểu số và chủ thuê lao động về các quyền của người lao động.</li> <li>Tập huấn kỹ năng thực hiện các thỏa thuận lao động và ký kết hợp đồng lao động.</li> </ul>           | <p>Người trong độ tuổi lao động, đặc biệt là thanh niên (từ 16-35).</p> <p>Chủ thuê lao động</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Số khóa và số buổi, số đợt tập huấn được tổ chức.</li> <li>Số lượng đối tượng thụ hưởng được tham gia tập huấn.</li> <li>Số lượng thôn bản, xã có triển khai hoạt động tập huấn.</li> <li>Tỷ lệ % ý kiến đánh giá các khóa tập huấn có hữu ích với người dân.</li> <li>Tỷ lệ % ý kiến đánh giá hài lòng với chất lượng khóa tập huấn.</li> <li>Số lượng các cơ quan, các ngành liên quan tham gia các hoạt động tập huấn ở cơ sở (cán bộ TGPL, cán bộ tư pháp, hội phụ nữ, mặt trận, đoàn thanh niên,...).</li> </ul> | <p><b>Cải thiện cơ hội tiếp cận việc làm của nhóm DTTS, nhóm phụ nữ, nghèo, và dễ bị tổn thương</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Giảm tỷ lệ % hộ nghèo DTTS.</li> <li>Tăng tỷ lệ % dân số DTTS trong độ tuổi từ 15-24 có việc làm (age 15-24) và phân theo giới.</li> <li>Tăng tỷ lệ % lao động DTTS có thu nhập từ lương và tiền công.</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Tăng cường hiểu biết về Luật Trợ giúp pháp lý, hôn nhân gia đình, quyền của phụ nữ và bình đẳng giới.</li> </ul>                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>Tập huấn nâng cao nhận thức về các đối tượng của trợ giúp pháp lý, và các quyền được TGPL</li> <li>Tập huấn giáo dục pháp luật về hôn nhân gia đình, quyền của phụ nữ và tăng cường bình đẳng giới.</li> </ul>                        | <p>Các nhóm đối tượng của TGPL.</p> <p>Các nhóm nam, nữ</p>                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Tỷ lệ % ý kiến đánh giá hài lòng với chất lượng khóa tập huấn.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <p><b>Tăng cường sự xuất hiện của khu vực tư nhân tại địa phương</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Tăng tỷ lệ % lao động DTTS có hợp đồng lao động, có việc làm phi nông nghiệp.</li> <li>Tăng tỷ lệ % hộ gia đình tiếp cận được vốn vay.</li> </ul>                                                                                                |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Tăng cường kiến thức pháp luật về đất đai, rừng, chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản, thủ tục thế chấp và vay vốn.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Tập huấn nâng cao hiểu biết pháp luật về Luật Đất đai, Luật Lâm nghiệp, Luật Nhà ở.</li> <li>Tập huấn các kỹ năng đăng ký cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thực hiện các thủ tục tín dụng, thế chấp tài sản vay vốn.</li> </ul> | <p>Người dân trong cộng đồng.</p>                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>Tỷ lệ % người dân trong cộng đồng biết đến dịch vụ TGPL ở những nơi có hoạt động dự án.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <p><b>Tăng số lượng cơ sở sản xuất/kinh doanh, doanh nghiệp tại huyện.</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Tìm hiểu quy định về quy trình tố tụng, quyền và nghĩa vụ công dân.</li> </ul>                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Tập huấn tìm hiểu quy định của pháp luật về quy trình tố tụng và sự tham gia của TGPL</li> <li>Tập huấn tìm hiểu các quy định về quyền và nghĩa vụ công dân.</li> </ul>                                                               | <p>Người dân trong cộng đồng.</p>                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

| Các hợp phần và hoạt động dự án                                                                   | Nội dung dự án                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Đối tượng thụ hưởng                                                                                   | Kết quả hoạt động (Output)                                                                                                                                                                                                                                                                         | Các chỉ số kết quả (Outcome)                                                                                                                                                                                                |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Hợp phần 2: Truyền thông về TGPL và mạng lưới thông tin</b>                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                             |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Tăng cường truyền thông về TGPL ở cơ sở</li> </ul>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>Trang bị thiết bị máy chiếu, màn chiếu và loa đài cho công tác truyền thông lưu động ở cơ sở.</li> <li>Xây dựng nội dung, tài liệu truyền thông tham khảo cho trợ giúp viên.</li> <li>Lắp các bảng thông tin TGPL.</li> <li>Truyền thông TGPL theo phương pháp đối thoại trực tiếp</li> </ul>                  | <p>Cán bộ TGPL</p> <p>Người dân trong cộng đồng.</p>                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Số trung tâm TGPL được trang bị thiết bị.</li> <li>Số cẩm nang, tài liệu truyền thông dành cho trợ giúp viên.</li> <li>Số nhà họp thôn được lắp bảng thông tin TGPL.</li> <li>Số cuộc tổ chức truyền thông theo phương pháp đối thoại trực tiếp.</li> </ul> | <p><b>Mở rộng diện bao phủ thông tin về dịch vụ TGPL</b></p> <p>Tăng tỷ lệ dân cư DTTS biết đến dịch vụ TGPL.</p> <p>Tăng số lượng các cuộc gọi tư vấn TGPL qua điện thoại.</p> <p>Tăng số lượng tư vấn TGPL trực tiếp.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Xây dựng trang web và trang mạng xã hội về TGPL</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Cung cấp thông tin về đối tượng, thủ tục, quy trình TGPL,...</li> <li>Cung cấp thông tin về vụ việc TGPL tiêu tiêu, hỏi - đáp, tra cứu thông tin pháp luật,....</li> <li>Thiết lập mạng lưới khách hàng, nhóm chia sẻ trên mạng xã hội, đặc biệt nhóm DTTS, phụ nữ, nghèo và nhóm dễ bị tổn thương.</li> </ul> | <p>Người dân nói chung và các cộng đồng dân tộc thiểu số, nhóm nghèo, dễ bị tổn thương nói riêng.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>01 trang web thông tin về các vụ việc được TGPL.</li> <li>01 trang mạng xã hội về TGPL và số thành viên tham gia trong nhóm.</li> <li>Số tài liệu được dịch sang tiếng dân tộc.</li> </ul>                                                                  | <p>Số lượt truy cập website TGPL và trang mạng xã hội TGPL.</p>                                                                                                                                                             |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Dịch một số quy định pháp luật sang tiếng DTTS.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>TGPL, lao động, việc làm, đất đai, hôn nhân gia đình và quy trình tố tụng.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                          | <p>Người dân trong cộng đồng.</p>                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Số tiếng dân tộc có tài liệu TGPL</li> <li>Số tài liệu dịch được in và phát.</li> </ul>                                                                                                                                                                     | <p>Khoảng thời gian tìm được dịch vụ TGPL.</p>                                                                                                                                                                              |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Quảng bá hình ảnh trợ giúp viên và dịch vụ TGPL</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Đưa hình ảnh trợ giúp viên vào một số chương trình nghệ thuật, sân khấu, điện ảnh, văn học.</li> <li>Quảng bá thông qua các chương trình truyền hình trung ương và địa phương.</li> </ul>                                                                                                                      | <p>Cán bộ TGPL</p> <p>Người dân trong cộng đồng.</p>                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Thời lượng các chương trình truyền hình phát có hình ảnh trợ giúp viên TGPL.</li> <li>Số ấn phẩm có nội dung và hình ảnh trợ giúp viên TGPL.</li> </ul>                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                             |

| Các hợp phần và hoạt động dự án                                                                                     | Nội dung dự án                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Đối tượng thụ hưởng                                                                                                 | Kết quả hoạt động (Output)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Các chỉ số kết quả (Outcome)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Hợp phần 3: Nâng cao năng lực tổ hòa giải và tổ TGPL ở cộng đồng</b>                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Nâng cao năng lực và cải thiện các kỹ năng hòa giải ở thôn bản.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Tập huấn các kỹ năng vận động, thuyết phục cộng đồng trong hoạt động hòa giải ở cấp thôn bản.</li> <li>Nâng cao hiểu biết của cán bộ thôn bản về trợ giúp pháp lý.</li> <li>Cung cấp tài liệu giải đáp, hướng dẫn tiếp cận dịch vụ TGPL.</li> <li>Xây dựng các hoạt động sinh hoạt cộng đồng tìm hiểu về TGPL</li> </ul>                                                                  | <p>Trưởng thôn, trưởng bản, già làng, cán bộ chi hội phụ nữ, đoàn thanh niên.</p> <p>Người dân trong cộng đồng.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Số cán bộ thôn bản được đào tạo nâng cao năng lực.</li> <li>Số thôn bản có duy trì kết nối thường xuyên với chi nhánh TGPL và trung tâm TGPL.</li> <li>Số buổi sinh hoạt cộng đồng về TGPL.</li> <li>Số thôn bản được cung cấp mẫu đơn, tài liệu về TGPL.</li> <li>Số mô hình thí điểm hoạt động hiệu quả.</li> </ul> | <p><b>Tăng cường năng lực tư pháp của cộng đồng</b></p> <p>Giảm các vụ việc vi phạm pháp luật trên địa bàn (ma túy, đánh bạc, bạo lực gia đình, xâm hại tình dục trẻ em,...).</p> <p>Giảm các vụ việc xích mích, mâu thuẫn.</p> <p>Tăng cường liên kết giữa doanh nghiệp và nông dân.</p> <p>Cải thiện đời sống sinh kế và kinh tế của các nhóm.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Xây dựng mô hình thí điểm về tổ TGPL thôn bản do phụ nữ lãnh đạo.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Tập huấn, nâng cao năng lực vận động, thuyết phục cộng đồng và đối thoại với các doanh nghiệp</li> <li>Thiết lập mạng lưới theo dõi và báo cáo thông tin từ cơ sở cho các chi nhánh và trung tâm TGPL về những trường hợp cần được TGPL</li> <li>Tổ chức lồng ghép các hoạt động cho vay vốn, tín dụng nhỏ ở cơ sở nhằm hướng dẫn thực hiện các thủ tục pháp lý, các giao dịch</li> </ul> | <p>Phụ nữ.</p> <p>Người dân trong cộng đồng.</p> <p>Doanh nghiệp</p>                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

| Các hợp phần và hoạt động dự án                                                                                                                                                                       | Nội dung dự án                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Đối tượng thụ hưởng                   | Kết quả hoạt động (Output)                                                                                                                            | Các chỉ số kết quả (Outcome)                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Hợp phần 4: Tăng cường chất lượng dịch vụ TGPL</b>                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                       |                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Tăng cường năng lực trợ giúp viên TGPL và luật sư</li> </ul>                                                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Chương trình đào tạo nâng cao nghiệp vụ TGPL cho trợ giúp viên và luật sư trẻ tình nguyện tham gia TGPL.</li> <li>Đào tạo kỹ năng nghe nói cơ bản một số tiếng dân tộc thiểu số cho các trợ giúp viên.</li> <li>Đào tạo kỹ năng TGPL đối với nhóm dễ bị tổn thương như người khuyết tật, người già, người có HIV, trẻ em</li> </ul> | Cán bộ TGPL, luật sư trẻ              | <ul style="list-style-type: none"> <li>Số cán bộ, luật sư được đào tạo nâng cao năng lực.</li> <li>Số khóa học được tổ chức</li> </ul>                | <p><b>Cải thiện cơ hội tiếp cận dịch vụ TGPL của các nhóm đối tượng TGPL</b></p> <p>Số giờ tham gia TGPL của trợ giúp viên., luật sư.</p> <p>Số vụ TGPL ngoài tổ tụng</p> <p>Số vụ TGPL ngoài tổ tụng</p> <p>Số vụ được thông báo, thông tin đến trung tâm và chi nhánh TGPL</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Trợ giúp pháp lý lưu động</li> </ul>                                                                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Tổ chức các đợt TGPL lưu động đến tận thôn bản.</li> <li>Tăng cường năng lực cho các tổ TGPL do nhóm phụ nữ đảm nhiệm</li> </ul>                                                                                                                                                                                                    | Người dân<br>Phụ nữ dân tộc thiểu số. | <ul style="list-style-type: none"> <li>Số đợt tổ chức TGPL lưu động.</li> <li>Số người được TGPL lưu động.</li> <li>Số vụ tư vấn pháp luật</li> </ul> |                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Tăng cường phối hợp hoạt động của cơ quan TGPL với các cơ quan có thẩm quyền tiến hành tố tụng, các cơ sở tạm giam, trại giam và các tổ chức xã hội</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Tập huấn về công tác TGPL cho các cán bộ thuộc các cơ quan ngoài TGPL</li> <li>Tăng cường phối hợp trong các hoạt động tố tụng</li> <li>Tăng cường phối hợp trong các hoạt động của tổ TGPL tại thôn bản</li> </ul>                                                                                                                 | Cán bộ ở các khối cơ quan             | <ul style="list-style-type: none"> <li>Số lớp, số khóa, và số người được tập huấn</li> </ul>                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

## Kết luận

Việt Nam đã có nhiều thành công trong lĩnh vực giảm nghèo sau 3 thập kỷ vừa qua, song những nỗ lực cần thiết để giảm nghèo tiếp tục cho cộng đồng dân tộc thiểu số vẫn còn ở phía trước. Trong một tương lai không xa, những người nghèo dân tộc thiểu số sẽ là lực lượng chiếm đa số trong những người nghèo ở Việt Nam nếu thiếu đi những biện pháp tích cực hơn nữa.

Ở hai tỉnh miền núi Điện Biên và Bắc Kạn, nơi người dân tộc thiểu số chiếm tỷ lệ đa số trong dân cư, đang diễn ra một tiến trình dịch chuyển kinh tế. Mặc dù còn rất chậm chạp, nhưng sự chuyển dịch này sẽ trở nên mạnh mẽ hơn khi các nhóm dân tộc thiểu số đang ngày càng nỗ lực gia nhập vào khu vực kinh tế phi nông nghiệp. Các nhóm dân tộc thiểu số đã có mặt ở cả thị trường lao động tại chỗ, thị trường lao động ở các tỉnh/thành phố cũng như xuất khẩu lao động ra nước ngoài. Điều này đặt ra yêu cầu cần đẩy mạnh các hoạt động trợ giúp pháp lý ở các tỉnh này. Bởi sự cải thiện các cơ hội tiếp cận công lý cho người nghèo và nhóm dễ bị tổn thương dân tộc thiểu số không chỉ là mục tiêu của quá trình trao quyền pháp lý mà còn là mở ra những cơ hội cải thiện đời sống kinh tế của chính họ.

Kết quả khảo sát định tính tại hai tỉnh Điện Biên và Bắc Kạn đã cho thấy những hiểu biết hạn chế về pháp luật và những vướng mắc pháp lý mà các nhóm dân tộc thiểu số nghèo, phụ nữ, người già, trẻ em, và nhóm dễ bị tổn thương khác gặp phải. Họ không biết đến các quyền của người lao động (tiền công, bảo hộ lao động, bảo hiểm, sự tôn trọng,...). Họ càng không có khả năng yêu cầu được đối xử công bằng, và tôn trọng. Nếu không được trợ giúp pháp lý, không được trang bị hiểu biết pháp luật, họ có thể sẽ tin rằng chính mình – sự nghèo khó và yếu thế - phải chấp nhận sự thua thiệt.

Dịch vụ TGPL đã có từ hơn 20 năm, nhưng hiện tại, rất nhiều người trong các thôn bản không biết đến dịch vụ TGPL và càng không biết mình thuộc nhóm đối tượng được TGPL. Các cuộc thảo luận nhóm và phỏng vấn sâu người dân đã cho thấy kể cả một số người từng tham dự buổi truyền thông, hoặc thậm chí từng được TGPL nhưng vẫn tỏ ra hiểu mơ hồ về dịch vụ này, hoặc không nhớ chút nào. Nói chung, ủy ban nhân dân cấp xã và công an xã là địa chỉ mà các hộ dân thường xuyên tìm đến hơn nhất. Dịch vụ TGPL sẽ cần phải cải thiện các biện pháp truyền thông để sao cho nhiều người biết đến TGPL và chủ động đi gặp TGPL mỗi khi họ gặp các vướng mắc pháp lý.

TGPL nhà nước là một lĩnh vực rất đặc biệt bởi nó phản ánh những nỗ lực và cam kết quốc tế của Việt Nam trong việc đảm bảo quyền con người, đảm bảo an sinh xã hội và xóa đói giảm nghèo cho các nhóm yếu thế. Tuy vậy, các trung tâm TGPL tại các địa phương đang đứng trước một thách thức không nhỏ liên quan đến nguồn nhân lực mỏng, làm việc trên một địa bàn miền núi trải rộng, và số vụ việc lớn. Một khi công tác truyền thông TGPL đầy mạnh, những khó khăn về nhân lực sẽ trở thành bài toán thực sự khó khăn hơn nữa. Điều này đặt ra một yêu cầu đối với các nhà lãnh đạo cấp cao về một sự quan tâm riêng đối với lĩnh vực TGPL trong bối cảnh tinh giản bộ máy nhà nước đang đặt ra từ trung ương cho đến các địa phương như hiện nay.

Với một đề xuất dự án xin tài trợ về TGPL cho Việt Nam, chúng tôi đề nghị cần tập trung vào 4 hợp phần sau đây: 1/ Tăng cường giáo dục công chúng về pháp luật, 2/ Cải thiện truyền thông TGPL và mạng lưới thông tin pháp luật, 3/ Tăng cường năng lực của tổ hòa giải ở cấp cơ sở và xây dựng mô hình thử nghiệm tổ TGPL do phụ nữ đảm nhiệm, 4/ Tăng cường năng lực cho trợ giúp viên pháp lý và luật sư.

Trong lúc còn rất nhiều người nghèo, dễ bị tổn thương người dân tộc thiểu số giới đang gặp đầy khó khăn về sinh kế, và vướng mắc pháp lý, chúng ta vẫn có thể tìm thấy những điểm sáng ở một số ít thanh niên người dân tộc thiểu số có học vấn tích cực và chủ động hơn trong tiếp cận thông tin pháp luật. Điều này mở ra một cơ hội cải thiện tiếp cận thông tin pháp luật và dịch vụ TGPL cho người dân ở vùng cao hiện nay bằng cách huy động sự tham gia của những con người trẻ tuổi năng động hơn cả trên vùng đất ấy.

## Danh mục tài liệu tham khảo

1. Bernard, H.Russel. 2007. Các phương pháp nghiên cứu trong nhân học: Tiếp cận định tính và định lượng. Nhà xuất bản Đại học quốc gia thành phố Hồ Chí Minh. (First published in United States by AttaMira Press Lanham, Maryland U.S.A. Reprinted by permission).
2. Bộ Tư pháp. 2017. Báo cáo đánh giá tác động dự án luật trợ giúp pháp lý (sửa đổi). [http://duthaoonline.quochoi.vn/DuThao/Lists/DT\\_DUTHAO\\_LUAT/View\\_Detail.aspx?ItemID=1235&TabIndex=2&TaiLieuID=2420](http://duthaoonline.quochoi.vn/DuThao/Lists/DT_DUTHAO_LUAT/View_Detail.aspx?ItemID=1235&TabIndex=2&TaiLieuID=2420)
3. Bowcott, Owen. 2018. Criminal defence solicitors may be extinct in five years, says Law Society. <https://www.theguardian.com/law/2018/apr/17/criminal-defence-solicitors-may-be-extinct-in-five-years-says-law-society>
4. CEDAW, 2015. Committee on the Elimination of Discrimination against Women. General recommendation on women's access to justice. [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1\\_Global/CEDAW\\_C\\_GC\\_33\\_7767\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/CEDAW_C_GC_33_7767_E.pdf)
5. Cục Trợ giúp pháp lý, 2019. Những kết quả bước đầu triển khai thi hành Luật Trợ giúp pháp lý năm 2017. <http://trogiupphaply.gov.vn/tin-tuc/nhung-ket-qua-buoc-dau-trien-khai-thi-hanh-luat-tro-giup-phap-ly-nam-2017-0>
6. Cục Trợ giúp pháp lý. 2019a. Một số kết quả bước đầu triển khai Luật Trợ giúp pháp lý, văn bản quy định chi tiết. <http://trogiupphaply.gov.vn/ngghien-cuu-trao-doi/mot-so-ket-qua-buoc-dau-trien-khai-luat-tgpl-vb-quy-dinh-chi-tiet>
7. Cục Trợ giúp pháp lý. 2019b. Số liệu từ báo cáo thống kê theo Thông tư thống kê của Ngành Tư pháp năm 2016, 2017. <http://trogiupphaply.gov.vn/ban-va-tgpl/cong-tac-bao-cao-va-thong-ke-trong-ling-vuc-tro-giup-phap-ly>
8. Georgia Today, 2018. Free Legal Aid Now Available by Phone for Georgian Citizens. <http://georgiatoday.ge/news/10975/Free-Legal-Aid-Now-Available-by-Phone-for-Georgian-Citizens>
9. GSO. 2000. Vietnam Living standards survey 1997-1998. Statistical Publishing House. Ha Noi. <http://www.undp.org/legalempowerment/pdf/Indonesia.legal%20empowerment%20of%20the%20poor.pdf>
10. Irish Aid, Ủy ban dân tộc và UNDP, 2017. Tổng quan thực trạng kinh tế - xã hội của 53 dân tộc thiểu số. <http://www.vn.undp.org/content/vietnam/vi/home/library/poverty/bao-cao-53-dan-tc.html>
11. Luật trợ giúp pháp lý. 2006. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Dich-vu-phap-ly/Luat-tro-giup-phap-ly-2006-69-2006-QH11-12978.aspx>
12. Pimhidzai, Obert. 2018. Climbing the ladder poverty reduction and shared prosperity in Vietnam.. <http://documents.worldbank.org/curated/en/206981522843253122/Climbing-the-ladder-poverty-reduction-and-shared-prosperity-in-Vietnam>
13. SLAB. 2018. Scottish Legal Aid Board is first Scottish public body to move to Oracle Cloud. <https://www.realwire.com/releases/Scottish-Legal-Aid-Board-first-Scottish-public-body-to-move-to-Oracle-Cloud>

14. Tổng cục Thống kê. 2016. Kết quả chủ yếu Điều tra biến động dân số và kế hoạch hóa gia đình thời điểm 1/4/2015. Nhà xuất bản Thống kê. Hà Nội.
15. Trần Thị Thanh Thủy, Lê Thị Mai, Nguyễn Đăng Vững. 2018. Thực trạng sử dụng bảo hiểm y tế của người cao tuổi tại xã Thọ An, huyện Đan Phượng, thành phố Hà Nội, năm 2017. Tạp chí Nghiên cứu Y tế công cộng. Số 4.
16. Tổng cục Thống kê và Quỹ Dân số liên hợp quốc. 2016. Điều tra di cư nội địa quốc gia 2015: Các kết quả chủ yếu.
17. Trung tâm TGPL tỉnh Bắc Kạn, 2016. Báo cáo kết quả công tác TGPL năm 2016.
18. Trung tâm TGPL tỉnh Bắc Kạn, 2017. Báo cáo kết quả công tác TGPL năm 2017.
19. Trung tâm TGPL tỉnh Bắc Kạn, 2018. Báo cáo kết quả công tác TGPL năm 2018.
20. Trung tâm TGPL tỉnh Điện Biên, 2016. Báo cáo kết quả công tác TGPL năm 2016.
21. Trung tâm TGPL tỉnh Điện Biên, 2017. Báo cáo kết quả công tác TGPL năm 2017.
22. Trung tâm TGPL tỉnh Điện Biên, 2018. Báo cáo kết quả công tác TGPL năm 2018.
23. UBND huyện Ba Bể, 2018. Báo cáo kinh tế - xã hội năm 2018.
24. UBND huyện Mường Ảng, 2018a. Báo cáo kinh tế - xã hội tháng 7 năm 2018.
25. UBND huyện Mường Ảng, 2018b. Báo cáo kinh tế - xã hội tháng 9 năm 2018.
26. UBND xã Ảng Tở, 2016. Báo cáo kinh tế - xã hội năm 2016.
27. UBND xã Ảng Tở, 2017. Báo cáo kinh tế - xã hội năm 2017.
28. UBND xã Ảng Tở, 2018. Báo cáo kinh tế - xã hội năm 2018.
29. UBND xã Búng Lao, 2016. Báo cáo kinh tế - xã hội năm 2016.
30. UBND xã Búng Lao, 2017. Báo cáo kinh tế - xã hội năm 2017.
31. UBND xã Búng Lao, 2018. Báo cáo kinh tế - xã hội năm 2018.
32. UBND xã Cao Trĩ, 2016. Báo cáo kinh tế - xã hội năm 2016.
33. UBND xã Cao Trĩ, 2017. Báo cáo kinh tế - xã hội năm 2017.
34. UBND xã Cao Trĩ, 2018. Báo cáo kinh tế - xã hội năm 2018.
35. UBND xã Khang Ninh, 2016. Báo cáo kinh tế - xã hội năm 2016.
36. UBND xã Khang Ninh, 2017. Báo cáo kinh tế - xã hội năm 2017.
37. UBND xã Khang Ninh, 2018. Báo cáo kinh tế - xã hội năm 2018.
38. UN General Assembly. 2012a. Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/A-67-278.pdf>
39. UN Women, 2015. Access to Justice in the Plural Legal System in Viet Nam: A Case Study of Women Domestic Violence Survivors. Nhà xuất bản Lao Động. Hà Nội. <http://asiapacific.unwomen.org/en/digital-library/publications/2015/06/access-to-justice-in-the-plural-legal-system-in-viet-nam>
40. UN Women. 2017a. Access to criminal justice by women subjected to violence in Viet Nam. Women's justice perception study. [http://www.un.org.vn/en/publications/doc\\_details/565-access-to-criminal-justice-by-women-subjected-to-violence-in-viet-nam.html](http://www.un.org.vn/en/publications/doc_details/565-access-to-criminal-justice-by-women-subjected-to-violence-in-viet-nam.html)
41. UN Women. 2017b. Figures on ethnic minority women and men in viet nam 2015 based on the results of the survey on the socio-economic situation of 53 ethnic minority groups in Viet Nam 2015. [http://www.un.org.vn/en/publications/doc\\_details/559-figures-on-ethnic-minority-women-and-men-in-viet-nam-2015.html](http://www.un.org.vn/en/publications/doc_details/559-figures-on-ethnic-minority-women-and-men-in-viet-nam-2015.html)
42. UN. 2018. A Practitioner's Toolkit on Women's Access to Justice Programming. [https://www.unodc.org/pdf/criminal\\_justice/WA2J\\_Consolidated.pdf](https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/WA2J_Consolidated.pdf)
43. UNAIDS. 2014. Nghiên cứu về chỉ số đánh giá mức độ kỳ thị với người sống với HIV ở Việt Nam năm 2014. <http://unaids.org.vn/wp-content/uploads/2015/09/Stigma-Index-Layout-VN.pdf>.
44. UNAIDS. 2016. Trợ giúp pháp lý cho người nhiễm HIV ở Việt Nam.

- [http://unaid.org.vn/wp-content/uploads/2016/09/Legal-aid-for-PLHIV\\_Final\\_VN.pdf](http://unaid.org.vn/wp-content/uploads/2016/09/Legal-aid-for-PLHIV_Final_VN.pdf)
45. UNDP and UNODC. 2016. Global Study on Legal Aid: Country Profiles.  
[https://www.unodc.org/pdf/criminal\\_justice/WA2J\\_Consolidated.pdf](https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/WA2J_Consolidated.pdf)
  46. UNDP. 2012. Access to justice Assessments in the Asia Pacific: A review of experiences And tools from the region.
  47. United Nations, 1967. International covenant on civil and political rights  
[https://treaties.un.org/doc/Treaties/1976/03/19760323%2006-17%20AM/Ch\\_IV\\_04.pdf](https://treaties.un.org/doc/Treaties/1976/03/19760323%2006-17%20AM/Ch_IV_04.pdf)
  48. Ủy ban Dân tộc. 2016. Kết quả điều tra thực trạng KT-XH 53 dân tộc thiểu số năm 2015.  
<http://cema.gov.vn/ket-qua-dieu-tra-thuc-trang-kt-xh-53-dan-toc-thieu-so-nam-2015.htm>
  49. VLA and UNDP. 2016. 2015 Justice Index: Towards a justice system for the people.  
[http://www.vn.undp.org/content/vietnam/en/home/library/democratic\\_governance/2015-justice-index.html](http://www.vn.undp.org/content/vietnam/en/home/library/democratic_governance/2015-justice-index.html)
  50. World Bank, 2003. Impact of Legal Aid: Ecuador.  
[http://documents.worldbank.org/curated/en/402701468770063715/pdf/269150English01of0L\\_egal0Aid0score09.pdf](http://documents.worldbank.org/curated/en/402701468770063715/pdf/269150English01of0L_egal0Aid0score09.pdf)
  51. World Bank, 2013. Serbian Free Legal Aid Fiscal Impact Analysis.  
<http://documents.worldbank.org/curated/en/526041515476045482/pdf/122526-7-1-2018-10-18-35-SerbianFreeLegalAidFiscalImpactAnalysisEN.pdf>
  52. World Bank. 2012. Pathways to development : empowering local women to build a more equitable future in Vietnam (English). East Asia and Pacific Region social development notes. Washington, DC: World Bank.  
<http://documents.worldbank.org/curated/en/437301468029031644/Pathways-to-development-empowering-local-women-to-build-a-more-equitable-future-in-Vietnam>
  53. World Bank. 2017. Country partnership framework for the period FY18 - FY22.
  54. World Bank. 2019. The little data book on gender.  
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31689>
  55. World Bank. 2019. Woman, business, and the law 2019: A decade of reform.  
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31327>
  56. YLBHI. 2007. Legal empowerment of the poor: Lessons learned from Indonesia.
  57. Zurstrassen, Matthew. 2007. Indonesia's Revitalization of Legal Aid (RLA) program : strengthening legal services for the poor (English). Justice for the poor briefing note ; volume J4P 1, issue no. 5. Washington, DC: World Bank.  
<http://documents.worldbank.org/curated/en/824941468027551074/Indonesias-Revitalization-of-Legal-Aid-RLA-program-strengthening-legal-services-for-the-poor>

Phụ lục: Danh mục các cuộc phỏng vấn sâu, thảo luận nhóm được trích dẫn

**Danh sách các cuộc phỏng vấn sâu người dân có trích dẫn trong báo cáo**

| <b>Mã</b> | <b>Giới tính</b> | <b>Tuổi</b> | <b>Dân tộc</b> | <b>Học vấn</b> | <b>Nghề nghiệp</b> | <b>Huyện/xã</b> |
|-----------|------------------|-------------|----------------|----------------|--------------------|-----------------|
| 01IDI01   | Nữ               | 48          | Thái           | Không biết chữ | Làm ruộng          | Xã Ảng Tở       |
| 01IDI02   | Nữ               | 41          | Thái           | Không biết chữ | Làm ruộng          | Xã Búng Lao     |
| 01IDI05   | Nam              | 38          | Thái           | Không biết chữ | Làm thuê           | Xã Búng Lao     |
| 01IDI06   | Nữ               | 52          | Thai           | Không biết chữ | Làm ruộng          | Xã Búng Lao     |
| 02IDI07   | Nam              | --          | Kinh           | Đại học        | luật sư TGPL       | Huyện Ba Bể     |
| 02IDI06   | Nam              | 45          | Tày            | --             | Làm ruộng          | Xã Khang Ninh   |
| 02IDI04   | Nam              | 25          | Tay            | Hết lớp 12     | Làm tự do          | Huyện Ba Bể     |

**Danh sách các cuộc phỏng vấn sâu cán bộ có trích dẫn trong báo cáo**

| <b>Mã</b> | <b>Tỉnh/huyện/xã</b> |
|-----------|----------------------|
| 01KII01   | Tỉnh Điện Biên       |
| 01KII02   | Huyện Mường Ảng      |
| 01KII03   | Xã Ảng Tở            |
| 01KII06   | Xã Búng Lao          |
| 02KII02   | Huyện Ba Bể          |
| 02KII05   | Huyện Ba Bể          |
| 02KII06   | Xã Cao Trĩ           |
| 02KII07   | Tỉnh Bắc Kạn         |

**Danh sách các cuộc thảo luận nhóm có trích dẫn trong báo cáo**

| <b>Mã</b>   | <b>Giới tính</b> | <b>Tuổi</b> | <b>Dân tộc</b> | <b>Học vấn</b> | <b>Nghề nghiệp</b> | <b>Xã/tỉnh</b> |
|-------------|------------------|-------------|----------------|----------------|--------------------|----------------|
| 01FGD04, R1 | Nam              | 26          | Thái           | Đại học        | Bí thư đoàn xã     | Xã Búng Lao    |
| 01FGD01     | Nữ               | --          | Thái           | --             | --                 | Xã Ảng Tở      |
| 01FGD01, R3 | Nữ               | 30          | Thái           | Hết lớp 9      | Làm ruộng          | Xã Ảng Tở      |
| 01FGD02, R2 | Nam              | 46          | Thái           | Hết lớp 7      | Làm ruộng          | Xã Ảng Tở      |
| 01FGD02, R4 | Nữ               | 47          | Thái           | Không biết chữ | Làm ruộng          | Xã Ảng Tở      |
| 01FGD02, R6 | Nam              | 78          | Thái           | Hết lớp 5      | Làm ruộng          | Xã Ảng Tở      |
| 01FGD03, R8 | Nữ               | 53          | Thái           | Hết lớp 3      | Làm ruộng          | Xã Búng Lao    |
| 01FGD03F    | Nữ               | --          | --             | --             | Làm ruộng          | Xã Búng Lao    |
| 01FGD04, R1 | Nam              | 25          | Thái           | Hết lớp 12     | Cán bộ xã          | Xã Búng Lao    |
| 01FGD04, R5 | Nam              | 25          | Mông           | Hết lớp 12     | Cán bộ thôn        | Xã Búng Lao    |
| 01FGD04, R6 | Nam              | 28          | Thái           | Hết lớp 12     | Làm trang trại     | Xã Búng Lao    |
| 02FDG02, R2 | Nam              | 43          | Dao            | --             | Làm ruộng          | Xã Cao Trĩ     |
| 02FGD01     | Nữ               | --          | Tày            | --             | Làm ruộng          | Xã Cao Trĩ     |
| 02FGD01, R5 | Nữ               | 34          | Tày            | Trung cấp      | Chăn nuôi          | Xã Cao Trĩ     |
| 02FGD02, R2 | Nam              | 43          | Tày            | Hết lớp 12     | Làm phụ hồ         | Xã Cao Trĩ     |
| 02FGD02, R7 | Nam              | 46          | Tày            | Học hết lớp 9  | Buôn bán           | Xã Cao Trĩ     |
| 02FGD03, R3 | Nữ               | 66          | Tày            | Hết lớp 4      | Làm ruộng          | Xã Khang Ninh  |
| 02FGD04, R4 | Nam              | 46          | Tày            | Hết lớp 6      | Làm ruộng          | Xã Khang Ninh  |
| 02FGD05     |                  |             |                |                |                    | Tỉnh Bắc Kạn   |