

Bàn về thiết chế Ombudsman Liên bang ở Nga

Mai Văn Thắng*

Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam

Nhận ngày 06 tháng 4 năm 2015

Chỉnh sửa ngày 28 tháng 5 năm 2015, Chấp nhận đăng ngày 15 tháng 6 năm 2015

Tóm tắt: Ombudsman Liên bang ở Nga là thiết chế mới được thiết lập ở nước Nga cùng với quá trình cải cách dân chủ ở quốc gia này. Với tính chất là một thiết chế quyền lực nhà nước do Đu-ma Quốc gia Nga lập nên nhưng độc lập và nhân danh cá nhân trong hoạt động, Ombudsman Liên bang ở Nga đang chứng minh tính hiệu quả và nhận được sự tín nhiệm cao trong xã hội. Trong bối cảnh hiện nay ở Việt Nam, thiết nghĩ, việc tìm hiểu mô hình Ombudsman Liên bang ở Nga là rất hữu ích và cần thiết cho khả năng hình thành một thiết chế chuyên trách, độc lập tập trung bảo vệ, bảo đảm và thúc đẩy nhân quyền trong tương lai.

Từ khóa: Ombudsman, thiết chế, mô hình, nhân quyền, Liên bang Nga.

1. Đặt vấn đề

Ghi nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm và thúc đẩy nhân quyền không chỉ là một xu thế phổ biến mà còn là nghĩa vụ cơ bản của mỗi nhà nước, xã hội dân chủ trong thế giới hiện đại. Những qui định tiên bộ về nhân quyền trong Hiến pháp 2013 của Việt Nam đã phần nào thể hiện được xu thế này.

Tuy nhiên, để đảm bảo cho những qui định tiên bộ của Hiến pháp được phát huy vai trò trong cuộc sống, rất cần có những cơ chế, thiết chế hữu hiệu tổ chức, triển khai và giám sát việc tổ chức, thực hiện những qui định ấy.

Trên thực tế, Việt Nam có không ít những cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia bảo vệ, bảo đảm và thúc đẩy nhân quyền. Nhưng, chúng ta

lại chưa có thiết chế thực sự chuyên trách, chuyên nghiệp và độc lập để bảo vệ, bảo đảm nhân quyền hiệu quả.

Việc lựa chọn phân tích mô hình Ombudsman Liên bang ở Nga xuất phát từ những nguyên do.

Thứ nhất, Ombudsman là một mô hình phổ biến trên thế giới và đồng thời cũng là mô hình hoạt động được đánh giá là khá hiệu quả;

Thứ hai, Ombudsman Liên bang ở Nga hoạt động hiệu quả trong bối cảnh của một nhà nước, xã hội chuyển đổi mô hình phát triển với nền tảng dân chủ non trẻ như nước Nga;

Thứ ba, Ombudsman Liên bang là một thiết chế độc lập nhưng có liên quan chặt chẽ với Quốc hội và điều này, theo tác giả, tỏ ra phù hợp với mô hình Việt Nam khi Quốc hội được hiến định là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất,

* ĐT: 84-947055811

Email: mvtanson@gmail.com

Thứ tư, giữa Nga và Việt Nam có nhiều tương đồng trong lịch sử, tư duy, văn hóa tiếp cận công quyền, nhân quyền và, đặc biệt, có sự tin cậy chính trị nhất định vì lẽ đó, theo tác giả, nghiên cứu mô hình của Liên bang Nga để từ đó có thể rút ra những kết luận để Việt Nam có thể tham khảo trong bối cảnh hiện nay là phù hợp, hữu ích.

2. Khái lược tiến trình hình thành, phát triển của thiết chế Ombudsman Liên bang ở Nga

Ombudsman được coi là một thiết chế mới ở nước Nga bởi nó chỉ xuất vào đầu những năm 90 của thế kỷ XX như là thành tựu của tiến trình cải cách dân chủ. Tư tưởng thiết lập thiết chế Ombudsman ở Liên bang Nga lần đầu tiên được thể hiện ngay trong bản Tuyên ngôn về quyền con người, quyền công dân do Xô-viết tối cao của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Xô-viết Nga thông qua ngày 22 tháng 11 năm 1991 – một văn bản mang tính chất chính trị-pháp lý [1].

Tại Điều 40 của Tuyên ngôn này, Ombudsman được xem xét thành lập theo mô hình thuộc Quốc hội, có nghĩa là Ombudsman do Xô-viết tối cao của nước Nga bổ nhiệm với nhiệm kỳ là năm năm, chịu trách nhiệm trước Xô-viết tối cao và có được quy chế bất khả xâm phạm như là đại biểu của cơ quan này. Trên cơ sở của Tuyên ngôn này, Xô-viết tối cao đã thông qua một Nghị quyết giao cho một số ban chủ trì soạn thảo để thông qua đạo luật về quy chế tổ chức, hoạt động của Ombudsman. Tuy nhiên, đạo luật này đã không được thông qua.

Sau khi thành lập Liên bang Nga, trong Hiến pháp 1993 đã đề cập đến chức vụ Ombudsman. Theo đó, Ombudsman ở Liên bang Nga là một thiết chế do một nhà chức trách đứng đầu được Hạ viện Nga (Đu-ma Quốc gia Nga) bổ nhiệm và bãi miễn. Việc bổ

nhệm và bãi miễn được tiến hành theo một Đạo luật hiến pháp liên bang.

Vào tháng 4/1996 Đạo luật hiến pháp liên bang về “Ombudsman Liên bang Nga” được Đu-ma Quốc gia Nga thông qua với trên 2/3 số đại biểu biểu quyết tán thành. Tuy nhiên, sau khi chuyển tới Hội đồng Liên bang xem xét, cơ quan này đã bác bỏ dự luật. Một trong những yêu cầu chính của các thành viên Hội đồng Liên bang là cần thiết phải thay thế qui định Ombudsman Liên bang Nga có thể thiết lập các đại diện của mình tại các Chủ thể Liên bang (các bang) bằng quy định cho phép các Chủ thể Liên bang tự thành lập ở lãnh thổ của mình thiết chế Ombudsman độc lập với Ombudsman Liên bang. Vấn đề tài chính, nhân sự cũng như sự cần thiết thành lập thiết chế này phải dựa trên nhu cầu cũng như những đảm bảo từ phía chính quyền các Chủ thể Liên bang chứ không phải của toàn Liên bang. Theo Hội đồng Liên bang, yêu cầu này vừa làm giảm bớt nguy cơ Ombudsman Liên bang trở thành trung tâm, bộ máy quyền lực đồ sộ bao trùm lên toàn bộ bộ máy nhà nước, đồng thời không biến Ombudsman trở thành người “chỉ tay”, “ra lệnh”, mà là người trực tiếp tham gia bảo vệ nhân quyền.

Sau khi xem xét lại quan điểm của Hội đồng Liên bang, Đu-ma Quốc gia Nga đã chính lý Dự luật theo các yêu cầu đó và vào ngày 4 tháng 3 năm 1997 Đạo luật hiến pháp liên bang “Về Ombudsman Liên bang Nga” chính thức có hiệu lực.

3. Vị trí, chức năng, thẩm quyền và quy chế tổ chức hoạt động của Ombudsman Liên bang ở Nga

Hiến pháp Liên bang Nga (1993) và Luật hiến pháp liên bang “Về Ombudsman Liên

bang” (1997) là hai trong số các nguồn luật quan trọng nhất qui định về vị trí, chức năng, thẩm quyền, tổ chức và hoạt động của Ombudsman Liên bang. Ombudsman Liên bang Nga không phải là Ombudsman tổng hợp như ở một số quốc gia mà là Ombudsman nhân quyền, một thiết chế được lập nên để thúc đẩy, bảo vệ và bảo đảm các quyền con người, quyền công dân.

Theo quy định, Ombudsman Liên bang Nga là một thiết chế hiến định. Tại Mục “e”, Khoản 1 Điều 103 Hiến pháp Liên bang, Đu-ma Quốc gia Nga có thẩm quyền bổ nhiệm hoặc bãi miễn chức vụ Ombudsman Liên bang theo quy định của Luật hiến pháp liên bang.

Cụ thể hóa Hiến pháp, Luật hiến pháp liên bang “Về Ombudsman Liên bang Nga” qui định chi tiết vị trí, chức năng, thẩm quyền và qui chế tổ chức, hoạt động của thiết chế này.

Ombudsman Liên bang Nga là thiết chế được thiết lập có mục đích bảo đảm sự bảo vệ của nhà nước đối với các quyền và tự do của con người, của công dân đồng thời đảm bảo sự tôn trọng, tuân thủ các quyền, tự do này từ phía các cơ quan nhà nước, chính quyền tự quản địa phương cũng như từ các nhà chức trách [2].

Như vậy, có thể thấy, khác với nhiều quốc gia trên thế giới, Ombudsman Liên bang Nga là thiết chế mang tính quyền lực nhà nước và là công cụ của nhà nước để đảm bảo, bảo vệ và thúc đẩy nhân quyền. Đây không phải là công cụ phân biệt, giám sát từ phía xã hội trong lĩnh vực nhân quyền. Nhiệm vụ của thiết chế này rất rộng, từ khôi phục những quyền tự do bị xâm hại đến thúc đẩy, giáo dục nhân quyền. Ngoài ra, Ombudsman Liên bang Nga có nhiệm vụ “góp phần” chứ không phải là thiết chế thay thế hay lạm quyền của các thiết chế, cơ quan nhà nước trong vấn đề đảm bảo và thúc đẩy nhân quyền [3]. Cụ thể hơn, tại Điều 3 của Luật này quy định “Hoạt động của Ombudsman Liên

bang bổ sung những phương tiện thực chất bảo đảm quyền, tự do của công dân chứ không thay thế hoặc lấn át thẩm quyền của các cơ quan nhà nước khác trong việc bảo vệ và khôi phục lại nhân quyền”.

Về thẩm quyền, Ombudsman Liên bang, theo qui định có các thẩm quyền cơ bản sau: (1) Xem xét các đơn, thư khiếu nại, thông tin về vi phạm quyền con người, quyền công dân và đưa ra các biện pháp phù hợp để phục hồi các quyền bị vi phạm; (2) Phân tích những qui định của pháp luật Liên bang hiện hành trong lĩnh vực nhân quyền và đưa ra những đề xuất, kiến nghị hoàn thiện pháp luật theo những nguyên tắc và chuẩn mực chung đã được công nhận của pháp luật nhân quyền quốc tế (3) Phát triển hợp tác quốc tế trong lĩnh vực nhân quyền; (4) Giáo dục pháp luật về các quyền, tự do của con người cũng như các hình thức và phương pháp bảo vệ nhân quyền; (5) Chuẩn bị những báo cáo thường niên về hoạt động của mình gửi cho Tổng thống Liên bang, hai Viện của Quốc hội Liên bang, Chính phủ Liên bang, Tòa án Hiến pháp Liên bang, Tòa án tối cao Liên bang, Tòa án kinh tế cao cấp Liên bang, Tổng kiểm sát trưởng Liên bang; (6) Báo cáo tại các phiên họp của Đu-ma Quốc gia Nga về những trường hợp vi phạm nhân quyền nghiêm trọng hoặc vi phạm nhân quyền hàng loạt; (7) Gửi tới Đu-ma Quốc gia Nga báo cáo đặc biệt về việc tuân thủ những quy định về quyền và tự do của công dân ở Liên bang Nga trong những vấn đề nhất định; (8) Đề nghị Đu-ma Quốc gia thành lập các ủy ban đặc biệt để điều tra những sự kiện vi phạm nhân quyền và đề nghị cơ quan này họp để nghe báo cáo, tham gia vào quá trình xác minh các sự kiện cũng như các buổi họp đó; (9) Tiếp cận các tòa án thẩm quyền chung, Tòa án Hiến pháp Liên bang nhằm bảo vệ quyền, tự do của con người; (10) Áp dụng những biện pháp cần thiết trong phạm vi thẩm quyền của mình trong

trường hợp có những thông tin về những vụ việc vi phạm nhân quyền nghiêm trọng, có tính chất hàng loạt hoặc trong những trường hợp có ý nghĩa xã hội đặc biệt hoặc liên quan đến việc bảo vệ quyền lợi của những cá nhân không có khả năng tự sử dụng các biện pháp bảo vệ trong trường hợp quyền bị xâm hại; (11) Phân tích thực tiễn thực thi pháp luật trong lĩnh vực nhân quyền và đề xuất kiến nghị hoàn thiện; (12) Thông tin cho các cơ quan nhà nước và xã hội về hiện trạng tuân thủ quyền, tự do của công dân ở Liên bang Nga; (13) Gửi đến các cơ quan nhà nước, chính quyền tự quản địa phương, các nhà chức trách những lưu ý, khuyến nghị mang tính chất chung liên quan đến việc bảo vệ các quyền tự do của con người, của công dân cũng như việc hoàn thiện các thủ tục hành chính và một số thẩm quyền khác theo qui định của Luật Hiến pháp Liên bang.

Những qui định của pháp luật Liên bang về chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền của Ombudsman Liên bang Nga nêu trên cho thấy, Ombudsman Liên bang có thẩm quyền rộng. Thiết chế này được qui định như là một thanh tra nhân quyền, đồng thời hoạt động như một cơ quan vì có bộ máy nhưng dưới danh nghĩa cá nhân – một nhà chức trách cao cấp được trao quyền bảo vệ và thúc đẩy nhân quyền.

Ombudsman Liên bang là một thiết chế độc lập. Ombudsman Liên bang do Đu-ma Quốc gia Nga bầu lên nhưng không thuộc biên chế của cơ quan này, không phải là nghị sĩ, không thuộc bất kỳ một đảng phái chính trị nào, không được tham gia bất kỳ một công việc nào khác ngoài những nhiệm vụ qui định trong luật ngoại trừ hoạt động nghiên cứu khoa học và giảng dạy [4]. Bên cạnh đó, để đảm bảo sự độc lập, ứng viên chức vụ Ombudsman Liên bang có thể được đề xuất bởi Tổng thống Liên bang, các Viện của Quốc hội Liên bang, các đại biểu Đu-ma Quốc gia hay nhóm các đại biểu Đu-ma Quốc gia Nga (Điều 7).

Để đảm bảo sự độc lập, Ombudsman Liên bang còn hưởng quy chế đặc biệt giống như các đại biểu Quốc hội Liên bang về quyền bất khả xâm phạm thân thể, nơi ở, nơi làm việc cũng như những quy định liên quan đến trình tự tố tụng. Không được bắt hối, lục soát nơi ở, nơi làm việc, thư tín, phương tiện giao thông cá nhân... nếu chưa có sự phê chuẩn của Đu-ma Quốc gia Nga, trừ trường hợp phạm tội quả tang. Ngay cả trong trường hợp này, cũng cần phải báo cáo ngay và không được chậm trễ cho Đu-ma về việc bắt giữ và trong thời hạn 24 giờ cần phải nhận được phê chuẩn của Đu-ma, nếu không thì ngay lập tức phải thả ra [5].

Sự độc lập và vị thế của Ombudsman Liên bang còn được thể hiện ở những qui định của Luật Hiến pháp Liên bang "Về Ombudsman Liên bang Nga" cho phép Ombudsman hoạt động ngay cả trong trường hợp tình trạng khẩn cấp, điều mà các cơ quan, tổ chức khác không thể có được (Điều 4). Việc Đu-ma bị giải tán hoặc kết thúc hoạt động không ảnh hưởng đến thẩm quyền của Ombudsman Liên bang (Điều 10). Khi nhậm chức Ombudsman phải tuyên thệ tận tâm bảo vệ quyền, tự do con người, quyền công dân, chỉ tuân theo Hiến pháp, pháp luật Liên bang, công lý và tiếng nói của lương tri (Điều 9) hay qui định có bộ máy độc lập giúp việc và ngân sách riêng cũng là những qui định nhằm đảm bảo sự độc lập của Ombudsman Liên bang.

Ngoài ra, Ombudsman cũng được qui định những quyền năng đặc biệt trong thực thi công vụ như: quyền được tự do tiếp xúc, ra vào với mọi cơ quan, tổ chức, nhà máy, xí nghiệp... trong thực thi nhiệm vụ; quyền yêu cầu, tiếp cận tất cả mọi giấy tờ, vụ việc có liên quan đến thực thi nhiệm vụ; quyền yêu cầu được tiếp xúc không chậm trễ với tất cả các cá nhân, cơ quan, tổ chức, đơn vị trong thực thi công việc của mình; quyền không cung cấp những thông tin liên quan mà Ombudsman có được khi thực thi

nhiệm vụ, quyền được yêu cầu cung cấp thông tin, kể cả thông tin liên quan đến bí mật kinh doanh, bí mật nhà nước phù hợp với qui định của pháp luật; quyền yêu cầu được trả lời ngay lập tức

4. Thực tiễn và hiệu quả hoạt động của Ombudsman Liên bang trong việc thúc đẩy, bảo vệ, bảo đảm nhân quyền ở Liên bang Nga

Theo số liệu thống kê, hàng năm Ombudsman Liên bang có tiếp xúc giải quyết khoảng trên dưới 50.000 yêu cầu, khiếu nại trong lĩnh vực nhân quyền của các cơ quan, tổ chức, cá nhân. Trong đó, mỗi năm Ombudsman Liên bang giải quyết khoảng từ 20.000 đến 25.000 đơn khiếu nại, chiếm tỉ lệ khoảng 16-19 đơn/100.000 dân. Có đến 98% đơn thư khiếu nại, kiến nghị được gửi đến từ các vùng trong lãnh thổ Liên bang Nga và gần một nửa trong số đó từ các vùng có điều kiện kinh tế phát triển nhưng phức tạp trong quan hệ chính trị, kinh tế như vùng Trung tâm (chiếm từ 32-45%), còn lại khoảng 2% đơn thư khiếu nại được gửi đến từ nước ngoài. Tỷ lệ khiếu kiện liên quan đến các vi phạm nhân quyền trong từng lĩnh vực về cơ bản cũng không thay đổi qua các năm. Theo đó, đa phần các khiếu kiện, kiến nghị liên quan đến các quyền cá nhân (khoảng trên 50%), trong đó liên quan đến những vi phạm nhân quyền trong lĩnh vực tư pháp xét xử là cao nhất (khoảng 70%). Khiếu nại về vi phạm các quyền xã hội chiếm khoảng 25-27% qua mỗi năm...[6]

Rõ ràng, những thống kê trên là minh chứng cho thấy sự tin tưởng của nhân dân và tính hiệu quả của mô hình này trong bảo vệ nhân quyền ở Liên bang Nga hiện nay.

Ngoài việc giải quyết các khiếu kiện, kiến nghị, một trong những mảng hoạt động quan

trọng của Ombudsman là xem xét, nghiên cứu các đề xuất hoàn thiện pháp luật trong lĩnh vực nhân quyền nhằm đảm bảo sự phù hợp với các tiêu chuẩn của Luật nhân quyền quốc tế và chiến lược phát triển chung của nước Nga. Chẳng hạn, vào ngày 24 tháng 4 năm 2013 Ombudsman Liên bang đã gửi bản kiến nghị và kết luận về Dự luật sửa đổi bổ sung Điều 18 của Luật Liên bang "Về tạm giữ, tạm giam đối với bị can, bị cáo" (số 2.15.2). Trong ngày 3 tháng 7 năm 2013 Ombudsman Liên bang đã gửi kiến nghị cho Hạ viện Nga đề xuất xem xét Dự luật "Về mức độ chi trả lương hưu" (2.13.1). Cũng trong năm này, Ombudsman cũng gửi cho Tổng thống Liên bang những kiến nghị xóa bỏ những hạn chế trong thực thi các quyền hiến định liên quan trợ giúp về y tế (số 2.14.1)...[7]

Trong hợp tác quốc tế, Ombudsman Liên bang cũng đã tham gia bảo vệ quyền, tự do của con người, của công dân không chỉ trong phạm vi lãnh thổ nước Nga, mà còn bảo đảm quyền của các cá nhân người nước ngoài cũng như những người không quốc tịch đang sống và làm việc cả ở các quốc gia khác nếu có những thông tin, kiến nghị, đề xuất giúp đỡ phản ứng hoặc bảo vệ khỏi những vi phạm nghiêm trọng quyền con người trong những lĩnh vực cụ thể. Chẳng hạn, ngày 25 tháng 9 năm 2013, Ombudsman Liên bang Nga đã gửi kiến nghị đến Cao ủy nhân quyền Liên hiệp quốc và Cao ủy châu Âu về quyền con người để xem xét những quan ngại liên quan đến vụ khai quật nhiều hố chôn tập thể tại khu vực Donetsk, Ukraine. Hoặc, ngày 25 tháng 9 năm 2013 Ombudsman Liên bang Nga đã làm việc với đại diện OSCE để thảo luận về các biện pháp chống lại các tư tưởng dân tộc cực đoan, chủ nghĩa bài Do thái nhằm bảo vệ quyền con người theo các Công ước nhân quyền quốc tế và Công ước nhân quyền châu Âu...

5. Nguyên nhân thành công và những hạn chế của mô hình này tại Liên bang Nga

a. Những nguyên nhân của những thành công

- *Ombudsman Liên bang là thiết chế độc lập.* Để trở thành Ombudsman Liên bang thì yêu cầu trước hết phải là nhà hoạt động nhân quyền có uy tín và đức hạnh cao trong xã hội, đồng thời không được là thành viên hay thậm chí bày tỏ thiện cảm với bất kỳ một đảng phái, khối chính trị nào. Bên cạnh đó, Ombudsman Liên bang do Quốc hội bầu theo trình tự rất chặt chẽ, không phải là đại biểu Quốc hội và là thiết chế độc lập với chính cơ quan bầu ra mình là Quốc hội Liên bang. Ombudsman được hưởng mọi ưu đãi về qui chế bất khả xâm phạm, miễn trừ truy tố như các đại biểu Quốc hội Liên bang, được đảm bảo về tài chính, chăm sóc sức khỏe, an ninh, an toàn cá nhân và gia đình...

- *Ombudsman Liên bang là thiết chế quyền lực.* Khác với các thiết chế bảo vệ nhân quyền mang bản chất như là một thiết chế xã hội có chức năng giám sát, phản biện xã hội khác, Ombudsman Liên bang là một nhà chức trách cao cấp được bầu và bổ nhiệm bởi Đu-ma Quốc gia Nga. Đây là thiết chế quyền lực và được đảm bảo hoạt động bằng quyền lực nhà nước. Mọi tổ chức, cá nhân khi nhận được kiến nghị, đề xuất của Ombudsman phải có nghĩa vụ xem xét, phúc đáp những yêu cầu theo qui định của pháp luật;

- *Ombudsman Liên bang là thiết chế nửa xã hội:* Là thiết chế nửa xã hội bởi bên cạnh tư cách là một nhà chức trách, Ombudsman Liên bang đồng thời được coi là nhà hoạt động xã hội. Theo quy định của Luật hiến pháp liên bang "Về Ombudsman Liên bang Nga", trong khi thực thi hoạt động của mình, Ombudsman có nghĩa vụ phối kết hợp chặt chẽ với các tổ chức xã hội, như Viện xã hội Liên bang Nga, các hội đồng giám sát xã hội của Nga... Các tổ chức xã hội đó có thể tham vấn, đề nghị hoặc,

ngược lại, Ombudsman có thể yêu cầu các tổ chức xã hội báo cáo hoặc thông tin về tình hình hoạt động có liên quan đến nhân quyền. Điều này giúp cho Ombudsman có mối liên hệ chặt chẽ với xã hội dân sự qua đó kịp thời phát hiện, giải quyết các vấn đề trong phạm vi chức trách nhiệm vụ của mình đồng thời có những kiến nghị, đề xuất kịp thời đối với các cơ quan, tổ chức hữu quan nhằm bảo vệ, bảo đảm và thúc đẩy nhân quyền;

- *Ombudsman Liên bang là một nhà chức trách trực tiếp làm việc:* Khác với nhiều cơ quan có chức năng bảo vệ nhân quyền, Ombudsman là cá nhân và được thiết lập để trực tiếp bảo vệ, bảo đảm và thúc đẩy nhân quyền. Ombudsman có bộ máy hành chính giúp việc, nhưng trong hoạt động lại nhân danh cá nhân. Điều này giúp nâng cao ý thức, tính trách nhiệm cũng như tránh việc tạo ra một hệ thống bộ máy mà ở đó Ombudsman chỉ là cán bộ, công chức "chỉ tay" mà không trực tiếp bảo vệ nhân quyền.

- *Qui chế, thẩm quyền của Ombudsman Liên bang được quy định bởi Đạo luật hiến pháp liên bang:* Là một thiết chế Hiến định, qui chế tổ chức và hoạt động cũng như các biện pháp đảm bảo thực thi thẩm quyền của Ombudsman Liên bang được qui định bởi một Đạo luật hiến pháp liên bang chứ không phải là đạo luật liên bang thông thường. Điều này không chỉ tạo vị thế cho hoạt động của Ombudsman, mà còn đảm bảo sự độc lập, tạo ra rào cản đối với những hành vi can thiệp vào thẩm quyền của Ombudsman, nhất là những can thiệp thông qua cơ chế lập pháp.

- *Có khả năng hợp tác quốc tế mạnh mẽ và được bảo trợ từ các tổ chức nhân quyền quốc tế.* Tuy là một thiết chế quyền lực nhà nước, nhưng nhiệm vụ chính của Ombudsman là bảo vệ nhân quyền, nên thiết chế này có quan hệ quốc tế rộng rãi trong lĩnh vực nhân quyền.

Điều này cho phép Ombudsman phát triển hoạt động của mình ra ngoài phạm vi quốc gia. Ngoài ra, ở chừng mực nào đó, tùy theo cách ứng xử của từng Ombudsman, thiết chế này hoàn toàn có thể gây áp lực nền hệ thống chính quyền, nhất là trong lĩnh vực bảo vệ, bảo đảm và thúc đẩy nhân quyền.

- *Mang tính quyền lực nhà nước, nhưng luôn nhận được sự hỗ trợ, tin tưởng và hậu thuẫn của quần chúng nhân dân*: Đây là lợi thế không hề nhỏ của Ombudsman Liên bang Nga. Mặc dù là viên chức cao cấp của nhà nước, nhưng Ombudsman lại luôn nhận được sự hậu thuẫn của nhân dân như là một nhà hoạt động xã hội bởi nó thể hiện là người nói tiếng nói của dân, bảo vệ quyền, lợi ích của mỗi người dân cũng như của cộng đồng. Vì lẽ đó, trong những trường hợp, những lĩnh vực có nhiều áp lực, Ombudsman có thể yên tâm rằng, sau lưng họ là cả nhân dân. điều này đặc biệt có ý nghĩa trong một xã hội dân chủ;

b. Nguyên nhân của những hạn chế

Bên cạnh những đóng góp không thể phủ nhận của Ombudsman Liên bang Nga trong vai trò như là một thiết chế độc lập góp phần đảm bảo thực thi quyền con người theo các tiêu chuẩn của Luật nhân quyền quốc tế, thực tiễn cũng đã chỉ ra rằng, vẫn còn nhiều những bất cập, hạn chế trong tổ chức, hoạt động và tính hiệu quả của mô hình này. Theo quan điểm của tác giả, có các nguyên nhân cơ bản sau đây ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động của thiết chế này:

- *Nguyên nhân cũng đến từ đặc thù công việc nhân danh cá nhân*. Là một cá nhân nên bên cạnh những thuận lợi đã chỉ ra ở trên, Ombudsman Liên bang Nga cũng gặp không ít khó khăn trong tổ chức, thực thi nhiệm vụ và, tất nhiên, kéo theo đó là tính hiệu quả. Thực tế cho thấy, Ombudsman rất khó có thể quán xuyến tất cả công việc, giải quyết tất cả mọi vấn

đề một cách tận tâm, chu đáo, nhất là khi có quá nhiều sự kỳ vọng.

- *Hoạt động mang tính chất "bổ sung" trong lĩnh vực nhân quyền*. Theo qui định, hoạt động của Ombudsman bổ sung các phương tiện hiện có trong việc bảo vệ quyền, tự do của công dân, không tước bỏ, không hoạt động với tư cách là thiết chế xem xét lại thẩm quyền của các cơ quan, tổ chức cá nhân khác trong lĩnh vực bảo vệ và phục hồi những quyền con người bị vi phạm [8]. Như vậy, thiết chế này mang tính chất "bổ sung", "thêm" nên đôi khi tạo ra những hạn chế trong việc giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước, nhà chức trách có chức năng trong việc bảo vệ nhân quyền. Quy định này cũng làm cho tính quyền lực, vị thế của Ombudsman đôi khi bị giảm đi trong tiếp xúc với các cơ quan hữu quan để đưa ra những yêu cầu, kiến nghị bảo vệ nhân quyền.

- *Tính hiệu quả phụ thuộc nhiều vào năng lực, tâm huyết, uy tín cá nhân mỗi Ombudsman*. Vì là thiết chế hoạt động nhân danh cá nhân, nên trên thực tế tính hiệu quả của hoạt động bảo vệ nhân quyền của Ombudsman thường gắn liền với những phẩm chất cá nhân của mỗi Ombudsman trong mỗi nhiệm kỳ hoạt động của mình.

6. Gợi mở cho Việt Nam

Hiến pháp 2013 ban hành cùng với quyết tâm chính trị lớn của Đảng và Nhà nước được thể hiện trong những năm gần đây có thể coi là những điều kiện chín muồi để thành lập một mô hình chuyên nghiệp, tập trung và độc lập hơn để bảo vệ, bảo đảm và thúc đẩy nhân quyền.

Từ những phân tích về Ombudsman Liên bang Nga ở trên, thiết nghĩ, trong bối cảnh Việt Nam sẽ là phù hợp nếu trong tương lai thiết lập mô hình Hội đồng nhân quyền: với tư cách là

thiết chế độc lập do Quốc hội thành lập (nếu có thể thì phải là thiết chế Hiến định độc lập) để thực hiện chức năng chuyên trách bảo vệ, bảo đảm, thúc đẩy và giám sát thực thi các quyền, tự do của con người. Đây phải là một thiết chế chuyên nghiệp, độc lập và tập trung. Các thành viên của Hội đồng này nên là những người có uy tín cao, có nhiều đóng góp cho xã hội, đạo đức trong sáng, có kinh nghiệm trong lĩnh vực nhân quyền.

Cộng đồng ASEAN đang được định hình và một trong những quy định của Hiến chương ASEAN chính là thúc đẩy, bảo vệ, bảo đảm nhân quyền. Trong bối cảnh ấy, rõ ràng việc thiết lập mô hình chuyên trách, độc lập để thúc đẩy, bảo vệ nhân quyền ở Việt Nam đang ngày càng trở nên cấp thiết.

Tóm lại, mô hình Ombudsman Liên bang Nga dù mới được thiết lập ở Nga nhưng tỏ ra khá hiệu quả và phù hợp. Thiết nghĩ, điều kiện hay mô hình ở mỗi quốc gia có thể khác nhau, nhưng bảo vệ nhân quyền là nhận thức, trách nhiệm chung của toàn thể nhân loại tiến bộ. Trong bối cảnh hiện nay ở nước ta, những nghiên cứu trên về mô hình, thẩm quyền, chức năng nhiệm vụ, thực tiễn cũng như những nhận

định về nguyên nhân của những thành công và hạn chế của mô hình Ombudsman Liên bang ở Nga rất có thể là hữu ích cho một lựa chọn của Việt Nam trong tương lai./.

Tài liệu tham khảo

- [1] Nghị quyết của Xô viết tối cao Quốc hội Nga ngày 22 tháng 11 năm 1991 Số 1920-I «Tuyên ngôn về quyền và tự do của con người, công dân» // Tuyên tập Xô viết tối cao Đại hội đại biểu nhân dân Liên bang Nga. – 1991. – №52. – tr.1865. .
- [2] Điều 1 Luật Hiến pháp liên bang “Về Ombudsman Liên bang Nga”.
- [3] Khoản 3 Điều 1 Luật Hiến pháp liên bang “Về Ombudsman Liên bang Nga”
- [4] Xem các điều 5-10 của Luật Hiến pháp Liên bang Nga về Ombudsman Liên bang Nga năm 1997.
- [5] Điều 12 Luật hiến pháp Liên bang Nga về Ombudsman Liên bang Nga năm 1997.
- [6] Theo số liệu các Báo cáo thường niên năm 2011, 2012 và 2013 của Ombudsman Liên bang báo cáo trước Quốc hội Liên bang. Xem trên: <http://ombudsmanrf.org/doklady/7265>.
- [7] Xem báo cáo năm 2013 của Ombudsman năm 2013. Trên: <http://ombudsmanrf.org/2-uncategorised/7502>.
- [8] Điều 3, Luật hiến pháp liên bang “Về Ombudsman nhân quyền Liên bang Nga” 1997.

The Federal Ombudsman in Russia

Mai Văn Thắng

VNU School of Law, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hanoi, Vietnam

Abstract: The Federal Ombudsman in Russia is a new institution established in Russia along with the process of democratic reform in this country. In principle, the Institution of the Federal Ombudsman in Russia is a institution of state power founded by the Russia House of Commons, but operates independently and on behalf of individuals, the Federal Ombudsman in Russia is being proven to operate effective and get high reliance in society. Reference to the present circumstance in our country, in my opinion, researching the patterns of the Russian Federation Ombudsman is useful which could eventually lead to forming an institution that is specialized, independent of centralized protection and that can guarantee and human right in our society in the future.

Keywords: Ombudsman, institutions, pattern, human rights, Russian Federation.