

CÁC YẾU TỐ QUYẾT ĐỊNH ĐẾN SỰ LỰA CHỌN MÔ HÌNH CƠ QUAN NHÂN QUYỀN QUỐC GIA Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Tường Duy Kiên^{}*

Tóm tắt: Bài viết phân tích và làm rõ những yếu tố tác động đến sự lựa chọn mô hình cơ quan quốc gia về quyền con người ở Việt Nam hiện nay.

Abstract: This article analyses and clarifies factors affecting the choice of the model of Vietnam's National Human Right Institution at the moment.

Ngày 14/3/2011, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 366/QĐ-TTg về Kế hoạch triển khai thực hiện Chỉ thị số 44-CT/TW, ngày 20/07/2010 của Ban Bí thư Trung ương Đảng về Công tác nhân quyền trong tình hình mới. Một trong những nhiệm vụ trọng tâm của Kế hoạch là “Xây dựng và triển khai thực hiện Đề án thành lập cơ quan nhân quyền Việt Nam theo hướng là một cơ quan chuyên trách, đủ sức chủ trì, chỉ đạo, kiểm tra, hướng dẫn các cấp, các ngành thực hiện tốt công tác bảo vệ, đấu tranh về nhân quyền”¹. Thực hiện Quyết định của Thủ tướng Chính phủ, đã có nhiều chương trình, đề tài được triển khai nghiên cứu nhằm luận giải cơ sở lý luận và thực tiễn thành lập cơ quan chuyên trách về quyền con người ở Việt Nam và các mô hình Việt Nam có thể lựa chọn.

1. Nguyên tắc Paris và mô hình các cơ quan nhân quyền quốc gia hiện nay trên thế giới

Các nguyên tắc Paris² không đưa ra phân loại cơ quan nhân quyền quốc gia (CQNQQG), thay vào đó, các nguyên tắc này là cơ sở để phân biệt CQNQQG với các thể chế/cơ quan khác có liên quan tới bảo vệ, thúc đẩy quyền con người. Trên thực tế, không có một mô hình chung, thống nhất về CQNQQG cho các quốc gia. Mỗi quốc gia do sự khác biệt về thể chế chính trị, kinh tế, văn hóa, lịch sử sẽ lựa chọn mô hình CQNQQG phù hợp. Hiện nay, trên thế giới CQNQQG được thiết lập theo ba mô hình chủ yếu sau:

i) Mô hình Ủy ban nhân quyền quốc gia (National Human Rights Commission/Committee);

ii) Mô hình Cơ quan thanh tra Quốc hội (Ombudsman);

iii) Mô hình cơ quan đặc trách về một lĩnh vực nhân quyền cụ thể như về dân tộc thiểu số, người bản địa, phụ nữ, trẻ em, người tị nạn... với các tên gọi khác nhau,

^{*} PGS.TS., Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.

¹ Ban Chỉ đạo nhân quyền Chính phủ, Tài liệu Tổng kết Chỉ thị 12 của Ban bí thư Trung ương Đảng về vấn đề quyền con người và quan điểm chủ trương của Đảng ta, Nxb. Chính trị - Hành chính, 2012, tr. 115.

² Các nguyên tắc Paris được Đại hội đồng Liên hợp quốc thông qua theo Nghị quyết 48/134 ngày 20/12/1993 tại thủ đô nước Pháp. Đây là một văn kiện quốc tế có tính khuyến nghị (không có hiệu lực ràng buộc về pháp lý), trong đó xác định một tập hợp những nguyên tắc nền tảng cho việc thành lập, tổ chức và hoạt động của các CQNQQG trên thế giới.

nhu viện/trung tâm, cao ủy...(Specialized Institutions).

Mặc dù không đưa ra cụ thể về phân loại CQNQQG, nhưng các nguyên tắc Paris đã đề cập đến một loạt các vấn đề mà bất kỳ CQNQQG theo mô hình nào cũng cần phải có, đó là chức năng, quyền hạn; cơ cấu tổ chức; thành phần đại diện; tính độc lập về thể chế với các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước của quốc gia đó...

Về chức năng, quyền hạn: theo các nguyên tắc Paris, CQNQQG phải được pháp luật quốc gia giao quyền hạn và nhiệm vụ nhằm thúc đẩy và bảo vệ nhân quyền với phạm vi càng rộng càng tốt. Cơ quan này có thể đóng vai trò:

- + Tư vấn cho Chính phủ, Quốc hội và các cơ quan nhà nước khác về các vấn đề có liên quan trên lĩnh vực lập pháp, hành pháp, tư pháp và thực tiễn bảo vệ, thúc đẩy nhân quyền;

- + Thúc đẩy việc bảo đảm sự hài hòa của pháp luật và thực tiễn quốc gia với các tiêu chuẩn quốc tế về nhân quyền;

- + Soạn thảo và đệ trình lên cơ quan có thẩm quyền báo cáo về tình hình nhân quyền quốc gia;

- + Khuyến nghị Chính phủ tham gia các điều ước quốc tế về nhân quyền;

- + Hỗ trợ xây dựng các báo cáo quốc gia về nhân quyền trình các cơ quan Liên hợp quốc;

- + Hợp tác với các cơ quan nhân quyền của Liên hợp quốc và các cơ quan, tổ chức của quốc gia hoạt động trên lĩnh vực nhân quyền;

- + Xây dựng các chương trình nghiên cứu, giảng dạy nhân quyền ở quốc gia; thúc đẩy việc phổ biến kiến thức, thông tin về nhân quyền.

- Về cơ cấu, thành phần: các CQNQQG thường bao gồm đại diện của các nhóm/giai tầng khác nhau trong xã hội, ví dụ như các NGOs hoạt động trên lĩnh vực nhân quyền và chống phân biệt đối xử, gồm cả các tổ chức công đoàn, các tổ chức nghề nghiệp (luật sư, nhà báo, bác sĩ...); các cơ sở học thuật (trường đại học, viện nghiên cứu...); những người có uy tín trong tôn giáo, trí thức; thành viên của các nghị viện; cán bộ của các cơ quan chính phủ...

- Tính độc lập về thể chế: Đây là tiêu chuẩn không thể thiếu của các CQNQQG. Theo các nguyên tắc Paris, các CQNQQG cần phải có tính độc lập với các cơ quan nhà nước khác với mức độ độc lập cao.

Phương thức hoạt động của các CQNQQG đó là:

- + Xem xét giải quyết các vấn đề thuộc thẩm quyền, do bất kể cơ quan nào đề xuất;

- + Tiếp xúc với bất kỳ ai nhằm thu thập thông tin, tài liệu cần thiết để giải quyết các tình huống thuộc thẩm quyền;

- + Trực tiếp trả lời ý kiến công chúng hoặc thông qua cơ quan thông tin đại chúng;

- + Hợp định kỳ hoặc khi cần thiết với các thành viên đương nhiệm;

- + Thành lập các nhóm công tác khi cần thiết;

- + Duy trì quan hệ tham vấn với các cơ quan khác có chức năng thúc đẩy và bảo vệ nhân quyền;

- + Phát triển quan hệ với các NGOs hoạt động trên lĩnh vực nhân quyền.

Dựa trên các nguyên tắc Paris, các CQNQQG trên thế giới được thành lập và hoạt động có các đặc điểm sau:

- Mô hình Ủy ban nhân quyền quốc gia (UBNQQG): những nước thành lập UBNQQG thường thuộc nhánh hành pháp,

do Chính phủ thành lập, có tính độc lập tương đối với các cơ quan khác của Chính phủ, có nhiệm vụ thay mặt Chính phủ báo cáo định kỳ với cơ quan lập pháp. Các thành viên của UBNQQG có thể có chuyên môn khác nhau, tuy nhiên, một trong những điều kiện để được tuyển chọn là phải có uy tín, kinh nghiệm, được bầu ra trên cơ sở tính đến tính đại diện cho vùng, miền, nhóm người, đảng phái... của quốc gia.

- *Mô hình Cơ quan Thanh tra Quốc hội:* thường thuộc nhánh lập pháp, được Nghị viện thành lập nhưng có tính độc lập tương đối với Nghị viện. Về bản chất, Thanh tra Quốc hội không phải là cơ quan giám sát nhánh hành pháp, mà chỉ đóng vai trò là cơ quan trung gian, giải quyết mối quan hệ giữa các cá nhân và Chính phủ. Chức năng chính của Cơ quan Thanh tra Quốc hội là bảo vệ công bằng và tính pháp lý trong hoạt động hành chính công. Cơ quan Thanh tra Quốc hội có thể là một cá nhân hoặc một nhóm cá nhân (văn phòng/Cơ quan Thanh tra Quốc hội). Mặc dù các Cơ quan Thanh tra Quốc hội trên thế giới không hoàn toàn giống nhau về cách thức tổ chức, nhưng khá đồng nhất về chức năng, nhiệm vụ và thủ tục hoạt động.

Ngoài hai dạng phổ biến trên, ở một số nước còn thành lập các CQNQQG với tên gọi khác như: Trung tâm nhân quyền³, Viện nhân quyền⁴, Hội đồng nhân quyền⁵, Cao ủy nhân quyền⁶, Công tố viên nhân quyền⁷, hay cơ quan chuyên trách về một vấn đề nhân quyền để bảo vệ quyền của một số nhóm xã

hội nhất định, như các Ủy ban về người thiểu số, người bản địa, về phụ nữ, về trẻ em, người khuyết tật, người lao động di trú, hay người tị nạn...

2. Các yếu tố tác động đến sự lựa chọn mô hình cơ quan nhân quyền quốc gia ở Việt Nam

2.1. Việc có thành lập CQNQQG hay không và nếu thành lập sẽ theo mô hình nào phụ thuộc vào đặc điểm chính trị, pháp lý, kinh tế, xã hội, văn hóa, lịch sử, trong mối tương quan với các thể chế hiện hữu có liên quan tới bảo vệ nhân quyền ở mỗi nước và xu thế chung của quốc tế cũng như các nước trong khu vực...

- Thứ nhất, yếu tố chính trị

Thể chế chính trị ở mỗi quốc gia sẽ tác động đến việc lựa chọn mô hình CQNQQG. Yếu tố này cũng quyết định cơ cấu, thành phần, tính đại diện trong CQNQQG.

- Thứ hai, yếu tố văn hóa, lịch sử

Yếu tố văn hóa, lịch sử có tác động, ảnh hưởng đến thúc đẩy bảo vệ quyền con người, do vậy cũng sẽ tác động đến việc lựa chọn mô hình CQNQQG.

- Thứ ba, thực trạng các thể chế đang tồn tại có liên quan tới bảo vệ nhân quyền

Yếu tố này sẽ quyết định các cơ quan/thể chế đang tồn tại đã đủ khả năng bao quát việc bảo vệ, thúc đẩy nhân quyền chưa; các cơ quan này hoạt động có hiệu quả không; và nếu không hiệu quả, có cần thiết phải thành lập cơ quan mới, thành lập thì nên thuộc nhánh quyền nào trong bộ máy nhà nước...

- Thứ tư, xu thế quốc tế và sự ảnh hưởng của các nước trong khu vực

Yếu tố này bắt nguồn từ hết từ quan niệm giống nhau giữa các nước. Chẳng hạn, việc lựa chọn CQNQQG dưới mô hình Cao

³ Na Uy, Slovakia, Moldova, Jordan, Bỉ.

⁴ Đan Mạch, Đức, Cộng hòa Síp.

⁵ Ai Cập, Morocco.

⁶ Liên bang Nga, Azerbaijan, Italia, Hungari, Honduras, Kazakhstan, Ba Lan, Ucraina.

⁷ Guatemala, Nicaragua.

ủy về nhân quyền được hầu hết các nước thuộc Liên Xô cũ và Đông Âu lựa chọn.

2.2. Theo các tiêu chí được nêu trong các nguyên tắc Paris, thì Việt Nam hiện chưa có cơ quan nào có thể được coi là CQNQQG.

Việc thành lập CQNQQG và sự lựa chọn mô hình thích hợp ở Việt Nam cần tính đến các yếu tố chính sau đây:

- Về thể chế chính trị

Việt Nam là chế độ một Đảng Cộng sản duy nhất lãnh đạo nhà nước và xã hội. Quyền lực nhà nước là thống nhất có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp...⁸. Với thể chế chính trị như Việt Nam sẽ tác động tới tính chất của mô hình CQNQQG, và như vậy sẽ không giống với tính chất của mô hình CQNQQG ở các nước khác.

- Về các yếu tố văn hóa, lịch sử

Việt Nam là một quốc gia với nền văn hóa phong phú, đa dạng của 54 dân tộc cùng sinh sống, tồn tại hòa bình, có những phong tục tốt đẹp từ lâu đời. Dân tộc Việt Nam có lịch sử hàng nghìn năm đấu tranh dựng nước và giữ nước, chống giặc ngoại xâm; bị ảnh hưởng của văn hóa khổng giáo, với các giáo lễ phong kiến, văn hóa châu Âu đến từ Pháp từ thế kỷ XIX, phương Tây thế kỷ XX và hiện nay thế kỷ XXI - văn hóa của thời kỳ hội nhập. Do vậy, văn hóa Việt Nam đã có những thay đổi theo các thời kỳ lịch sử, có những khía cạnh mất đi nhưng cũng có những khía cạnh khác bổ sung vào nền văn hóa Việt Nam hiện đại. Với nền tảng văn hóa đó sẽ tác động lớn đến quan niệm về thân quyền, bảo vệ nhân quyền, hình thành nên các thiết chế bảo vệ quyền con người.

- Về thực trạng các thể chế hiện có liên quan tới bảo vệ nhân quyền

Thúc đẩy và bảo vệ nhân quyền thuộc chức năng, nhiệm vụ của nhiều cơ quan trong bộ máy nhà nước. Hiến pháp năm 2013 lần đầu tiên khẳng định, việc thúc đẩy và bảo vệ nhân quyền trước hết thuộc trách nhiệm của Nhà nước. Theo đó, Nhà nước có trách nhiệm *công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm nhân quyền*⁹. Hiến pháp cũng xác định và giao cho Quốc hội – cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất thực hiện quyền lập hiến, lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao đối với hoạt động của nhà nước, trong đó có quyết sách về thúc đẩy, bảo vệ quyền con người. Trong tổ chức, hoạt động của Quốc hội đều có liên quan tới bảo vệ và thúc đẩy nhân quyền, tuy nhiên, chưa có cơ quan nào chuyên trách giống một Ủy ban nhân quyền hay Cơ quan Thanh tra Quốc hội như quy định của các nguyên tắc Paris.

Hiến pháp cũng giao Chính phủ với vị trí là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội, thực hiện quản lý tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội, có thẩm quyền và nhiệm vụ bảo vệ quyền và lợi ích của Nhà nước và xã hội, bảo vệ quyền con người, quyền công dân; bảo đảm trật tự, an toàn xã hội¹⁰.

Theo Hiến pháp, Tòa án nhân dân là cơ quan xét xử, thực hiện quyền tư pháp, Tòa án có nhiệm vụ bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân¹¹.

Viện kiểm sát nhân dân thực hành quyền công tố, kiểm sát hoạt động tư pháp,

(Xem tiếp trang 42)

⁸ Điều 3, Hiến pháp 2013.

⁹ Điều 3, Hiến pháp 2013.

¹⁰ Điều 96, Hiến pháp 2013.

¹¹ Điều 102, Hiến pháp 2013.