

Bảo đảm quyền công dân trong hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam

Nguyễn Sơn*

Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

Ngày nhận bài 18/2/2021; ngày chuyển phản biện 22/2/2021; ngày nhận phản biện 29/3/2021; ngày chấp nhận đăng 31/3/2021

Tóm tắt:

Hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước (CQHCCN) có sức tác động mạnh, nhanh nhất tới xã hội. Mọi quyết sách xuất phát từ các CQHCCN có tác động trực diện và tác động ngay tới đời sống xã hội; trong hoạt động của CQHCCN luôn tiềm ẩn các nguy cơ xâm phạm tới quyền công dân (QCD). Việc bảo đảm thực hiện QCD những năm qua ở Việt Nam còn nhiều vấn đề chưa được nghiên cứu và giải quyết, cả về phương diện cơ chế, pháp luật đến hoạt động thực tiễn của các cơ quan nhà nước nói chung và của CQHCCN nói riêng. Nghiên cứu này đánh giá thực trạng, đề xuất quan điểm, giải pháp về bảo đảm QCD trong hoạt động của CQHCCN ở Việt Nam hiện nay.

Từ khóa: CQHCCN, hiến pháp, pháp lý, QCD.

Chỉ số phân loại: 5.5

Thực trạng pháp luật bảo đảm QCD trong hoạt động của các CQHCCN ở Việt Nam hiện nay

Những kết quả đạt được

Về mặt thể chế, bước đầu thiết lập được những nền tảng pháp lý cơ bản ở tầm hiến định và luật định cho việc bảo đảm QCD trong hoạt động của CQHCCN. Đó là các nội dung liên quan đến: các quy định trực tiếp về bảo hộ công dân ở Việt Nam trong Hiến pháp; ghi nhận các nguyên tắc, bảo đảm và bảo vệ quyền con người (QCN), các quyền cơ bản của công dân; tiếp tục hoàn thiện cơ sở hiến định cho hệ thống tổ quyền của công dân; tiếp tục xây dựng hệ thống thiết chế bảo hộ pháp lý đối với công dân; tiếp tục xây dựng và hình thành hai cấp độ bảo hộ pháp lý cho công dân. Hiện nay, đề triển khai Hiến pháp năm 2013, một số dự luật liên quan mật thiết đến các QCN, quyền cơ bản của công dân đã được ban hành (như Luật Tiếp cận thông tin, Luật Trưng cầu ý dân) hoặc đang trong quá trình dự thảo (như Luật về Hội, Luật Biểu tình).

Về thiết chế, đã thiết lập được một hệ thống các thiết chế quan trọng để thực thi việc bảo đảm QCD. Đó là các thiết chế: dân nguyện, tài phán tư pháp, bồi thường nhà nước (BTNN), trợ giúp pháp lý (TGPL), trong đó, vai trò của tòa án ngày càng được nâng cao. Theo Hiến pháp năm 2013, tòa án nhân dân (TAND) có vai trò quan trọng trong hệ thống tư pháp nói chung và trong việc thực hiện quyền lực nhà nước nói riêng: “TAND là cơ quan xét xử của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp” (Điều 102 khoản 1). Vai trò của tòa án còn được thể hiện trong việc: “TAND có nhiệm vụ bảo vệ công lý, bảo vệ QCN, QCD, bảo vệ chế độ XHCN, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân” (Điều 102 khoản 3). Quy định này đánh dấu một bước tiến mới trong nhận thức về vai

trò của tư pháp cũng như yêu cầu về bảo đảm QCN, QCD, bảo vệ công lý.

Các Nghị quyết 08-NQ/TW ngày 02/01/2002 của Bộ Chính trị về một số nhiệm vụ trọng tâm công tác tư pháp trong thời gian tới, Nghị quyết 49-NQ-TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020 đã đặt cơ sở quan trọng cho việc thực hiện mục tiêu “xây dựng nền tư pháp trong sạch, vững mạnh, dân chủ, nghiêm minh, bảo vệ công lý, từng bước hiện đại, phục vụ nhân dân, phụng sự Tổ quốc Việt Nam XHCN; hoạt động tư pháp mà trọng tâm là hoạt động xét xử được tiến hành có hiệu quả và hiệu lực cao”.

Đặc biệt, sự ra đời của Tòa hành chính là một dấu mốc quan trọng thiết lập bước đầu sự bình đẳng trong mối quan hệ giữa công dân và Nhà nước, theo đó, công dân có quyền khởi kiện cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước về quyết định, hành vi hành chính sai trái của họ. Theo quy định của pháp luật, Tòa án hành chính hiện nay thông qua xét xử hành chính có thẩm quyền kiểm tra kết quả hoạt động hành chính, phán quyết tính hợp pháp của các quyết định hành chính, hành vi hành chính, các cơ quan, công chức nhà nước bị khiếu kiện. Đây có thể là cơ sở ban đầu cho việc xây dựng một thiết chế tài phán cao hơn, xem xét tính hợp hiến của một quyết định hoặc văn bản của cơ quan nhà nước, nhằm bảo vệ cao nhất QCN, QCD trước những nguy cơ xâm hại ngày càng gia tăng trong xã hội hiện đại. Bên cạnh đó, sự ra đời của Cục Bồi thường nhà nước (BTNN) và hệ thống thiết chế BTNN ở các cấp đã đánh dấu bước phát triển tiếp theo trong quan hệ giữa Nhà nước và công dân. Cơ chế này không chỉ nhằm bồi thường thiệt hại cho người dân mà còn có ý nghĩa nâng cao trách nhiệm của Nhà nước trước công dân, kiểm soát, hạn chế sự lạm quyền từ phía Nhà nước một cách cụ thể và hữu hiệu.

*Email: sonnn@vnu.edu.vn

Ensuring citizenship in the operations of State administrative agencies in Vietnam

Son Nguyen*

School of Law, Vietnam National University, Hanoi

Received 18 February 2021; accepted 31 March 2021

Abstract:

The activities of State administrative agencies have the strongest and fastest impact on society. All decisions from the State's administrative agencies have a direct and immediate impact on social life, however, in the operation of the State's administrative agencies, there are always potential risks of infringing upon citizenship. In recent years, the implementation of Vietnam still has many problems that have not been studied and resolved, both in terms of mechanism and law to the practical activities of State agencies in general and of the State's administrative agencies in particular. This study assesses the current situation and proposes a solution to ensure citizenship in the operation of the State's administrative agencies in Vietnam today.

Keywords: citizenship, constitution, legal, State administrative agencies.

Classification number: 5.5

Cơ chế bảo vệ hiến pháp cũng đã được Hiến pháp năm 2013 đặt nền móng ban đầu để có thể triển khai trong tương lai tại Điều 119 khoản 2.

Một nhóm thiết chế không thể không nhắc tới trong việc thực thi bảo đảm QCD, đó là các tổ chức xã hội. Tuy đây không phải là các thiết chế nhà nước nhưng lại có vai trò quan trọng trong việc giám sát và thúc đẩy hoạt động bảo đảm QCD đi vào chiều sâu và ngày một chất lượng hơn. Từ sau giai đoạn Đổi mới, các tổ chức xã hội ở Việt Nam bắt đầu phát triển về quy mô, số lượng và chất lượng. Tuy vẫn có một số tổ chức xã hội lớn (như Công đoàn, Hội Phụ nữ, Đoàn Thanh niên...) được thành lập theo sáng kiến của Nhà nước và có ngân sách từ Nhà nước, nhưng đang xuất hiện ngày càng nhiều các tổ chức xã hội mang đầy đủ đặc điểm của tổ chức xã hội dân sự và có ảnh hưởng tích cực đến mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân ở Việt Nam.

Về phương thức, bước đầu đã hình thành cơ chế pháp lý về bảo đảm QCD trong hoạt động của CQHCCN ở hai cấp độ - sơ cấp (nguyên phát) và thứ cấp (thứ phát). Ở cấp độ sơ cấp (nguyên phát): trên cơ sở các chủ trương của Đảng và Nhà nước về Chương trình cải cách hành chính và Chiến lược cải cách tư

pháp đến năm 2020, hệ thống tổ quyền đã được thực thi và thúc đẩy triển khai tích cực. Trong số đó, các tổ quyền như khiếu nại, tố cáo, khiếu kiện ngày càng phát huy vai trò là những công cụ hữu hiệu giúp người dân chủ động, tự bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của mình, góp phần ngăn ngừa, hạn chế những xâm hại từ phía các chủ thể khác, mà trước hết là các chủ thể công quyền.

Hiến pháp năm 2013 cũng đặt ra những yêu cầu mở rộng và nâng cao chất lượng, phạm vi bảo hộ quyền, khả năng tiếp cận công lý của người dân. Điều này được thể hiện ở việc sửa đổi các đạo luật liên quan đến tổ quyền như Bộ luật Tố tụng hình sự, Bộ luật Tố tụng dân sự, Bộ luật Dân sự, Bộ luật Hình sự. Theo đó, các nội dung được đặc biệt quan tâm gồm: quyền im lặng, bất khả thụ lý (toà án không được lấy lý do không có luật để từ chối xét xử), hình sự hoá và phi hình sự hoá một số hành vi, hạn chế phạm vi các tội từ hình.

Quyền được TGPL và việc TGPL được khuyến khích mở rộng cũng góp phần giúp người dân được bình đẳng hơn trước pháp luật, bình đẳng hơn trong việc được bảo đảm quyền tiếp cận công lý. Nếu như ban đầu, các Trung tâm TGPL của Nhà nước chủ yếu thực hiện TGPL bằng hình thức tư vấn pháp luật, việc tham gia tố tụng chủ yếu dựa vào các luật sư thì đến nay, các Trung tâm TGPL đã chủ động cử Trợ giúp viên pháp lý tham gia tố tụng để thực hiện đại diện, bào chữa, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người nghèo và đối tượng chính sách. Số lượng vụ việc TGPL được thực hiện tăng đều theo các năm.

Chất lượng TGPL từng bước được nâng cao và bảo đảm. Từ năm 2007 đến 31/12/2019, trong cả nước đã thực hiện được 691.412 vụ việc cho 711.574 đối tượng, trong đó có 11.170 vụ việc về đại diện, 32.004 vụ bào chữa, 633.390 vụ tư vấn, 601 vụ kiến nghị, 977 vụ hòa giải, và các hình thức khác: 13.270. Trong số 711.574 người được TGPL có 191.730 người nghèo, 98.100 người có công với cách mạng, 166.675 người dân tộc, 29.130 trẻ em, còn lại là các đối tượng khác [1].

Ở cấp độ thứ cấp (thứ phát): tuy chưa thiết lập được một cơ chế tài phán hiến pháp, nhưng chúng ta cũng đã đạt được một số kết quả trong công tác BTNN. Có thể nói, trách nhiệm BTNN trong thời gian qua đã được triển khai thực hiện nghiêm túc. So với hơn 10 năm thực tiễn thi hành pháp luật về bồi thường thiệt hại do cán bộ, công chức, viên chức, người có thẩm quyền của cơ quan tiến hành tố tụng gây ra trước khi có Luật Trách nhiệm BTNN thì số lượng vụ việc và số tiền bồi thường đã tăng lên đáng kể, trung bình mỗi năm có khoảng 46 vụ việc với số tiền bồi thường khoảng 7,5 tỷ đồng.

Hạn chế, vướng mắc

Có thể khẳng định, hoạt động bảo đảm QCD trong hoạt động của các CQHCCN ở Việt Nam đã có những cơ sở chính trị - pháp lý ban đầu khá vững chắc. Hiến pháp sửa đổi năm 2013 ra đời đã đánh dấu một bước tiến mới trong nhận thức về yêu cầu bảo đảm QCN, QCD nói chung và trong hoạt động bảo đảm QCD trong hoạt động của các CQHCCN nói riêng, từ đó củng cố nền tảng pháp lý vững chắc hơn cho hoạt động bảo đảm QCD trong hoạt

động của các CQHCNN ở Việt Nam. Tuy vậy, qua phân tích, đánh giá thực trạng hoạt động bảo đảm QCD trong hoạt động của các CQHCNN ở Việt Nam có thể thấy, nước ta mới đang chỉ trong giai đoạn hình thành ban đầu, hai cấp độ bảo đảm còn chưa thật sự đầy đủ. Do đó, thực tiễn nhận thức và vận hành hoạt động bảo đảm QCD trong hoạt động của các CQHCNN ở Việt Nam cũng chưa thật sự có nhiều kết quả như mong muốn.

Về thể chế: chưa có nền tảng pháp lý vững chắc và đồng bộ ở tầm hiến định và luật định cho việc bảo đảm pháp lý đối với công dân. Hai cấp độ bảo đảm tuy đã dần hình thành qua các quy định riêng lẻ của Hiến pháp nhưng còn khá sơ khai và thiếu tính hệ thống.

Cùng với đó, các cơ chế pháp lý ở Việt Nam để bảo đảm QCD trong hoạt động của các CQHCNN cho đến nay mới chỉ dừng ở việc thiết lập các cơ chế bảo đảm thông qua các trình tự, thủ tục pháp lý thông thường. Phương thức bảo đảm ở cấp độ thứ phát (thứ cấp) mới dừng lại ở cơ chế BTNN trong một thập kỷ trở lại đây. Cơ chế bảo đảm tuy đã được đặt nền móng ban đầu tại Điều 119 khoản 2 của Hiến pháp năm 2013, nhưng vẫn chưa được thiết lập và triển khai trên thực tế. Việc ban hành, sửa đổi, bổ sung các đạo luật cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp về bảo đảm QCN, QCD nói chung và QCD trong hoạt động của các CQHCNN nói riêng cũng còn nhiều vướng mắc, chậm trễ. Một số đạo luật liên quan đến quyền tự do cá nhân vẫn chưa được triển khai ban hành như: Luật về Hội, Luật Biểu tình..., tác động không nhỏ đến năng lực thực hành cũng như việc bảo đảm, bảo vệ các quyền, tự do dân chủ của người dân.

Về thiết chế, thiết chế tòa án: bên cạnh nguyên tắc độc lập xét xử, một số nguyên tắc tổ tụng chưa thật rõ về nội hàm và còn thiếu các biện pháp bảo đảm thực thi hiệu quả như: nguyên tắc tranh tụng trong xét xử, nguyên tắc về quyền im lặng... Chất lượng hoạt động của cơ quan tư pháp còn bất cập, án tồn đọng, án oan sai chưa được khắc phục triệt để; thiết chế dân nguyện ở Việt Nam hiện nay cũng chưa phát huy hết vai trò, mới chỉ dừng ở mức tiếp nhận và chuyển đơn thư kiến nghị, phản ánh, khiếu nại, tố cáo; thiết chế giám sát và bảo vệ Hiến pháp vẫn chưa thật sự hiệu quả do chưa có một cơ quan chuyên trách đảm nhiệm vai trò tài phán Hiến pháp. Cách thức thực hiện kiểm tra, giám sát Hiến pháp hiện nay là: “Hiến pháp giao cho Quốc hội quyền ban hành, sửa đổi Hiến pháp và các đạo luật, giám sát việc thực hiện Hiến pháp và pháp luật. Tuy nhiên, cả Hiến pháp và pháp luật đều không quy định trách nhiệm phát sinh từ các đạo luật vi hiến mà Quốc hội đã ban hành hoặc có sai sót trong quá trình biểu quyết thông qua” [2].

Các thiết chế về xã hội dân sự: các thiết chế này ở Việt Nam vẫn còn dè dặt, chưa có hành lang pháp lý vững chắc làm cơ sở phát triển và ràng buộc hoạt động của các tổ chức này trong khuôn khổ pháp luật.

Về phương thức: chưa xây dựng được hai cấp độ bảo đảm pháp lý một cách đầy đủ và hoàn chỉnh. Hệ thống tổ quyền vẫn còn nhiều yếu kém, bất cập do những hạn chế về thủ tục tổ tụng và thực tiễn thực hiện. Bên cạnh đó, chúng ta chưa xây dựng

được một số cơ chế thiết yếu trong việc bảo đảm QCD trong hoạt động của các CQHCNN như thỉnh nguyện thư, tài phán hiến pháp.

Do những hạn chế trong phương thức vận hành việc bảo đảm QCD trong hoạt động của các CQHCNN, nên kết quả bảo hộ pháp lý đối với công dân ở nước ta hiện nay vẫn còn nhiều bất cập. Các quyền cơ bản vẫn còn bị xâm phạm, dẫn đến nhiều vụ, việc oan, sai gây bức xúc dư luận. Thực trạng này đặt ra yêu cầu bức thiết về vai trò điều tiết của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN: đó là yêu cầu bảo đảm được sự phát triển bền vững, cân bằng giữa các nhóm lợi ích, bảo vệ được quyền lợi của người dân, tạo lập môi trường kinh doanh bình đẳng, an toàn và ổn định.

Nguyên nhân tồn tại

Về nhận thức

Trước hết đó là việc nhận thức chưa đầy đủ về “tính chính đáng”, về vai trò tích cực của nhà nước trong quốc gia hiện đại. Một nhà nước chỉ bảo đảm được tính chính đáng của mình khi thực hiện tốt vai trò quản trị, bảo đảm và bảo vệ các QCN, quyền cơ bản của công dân, thiết lập được mối quan hệ bình đẳng, hợp tác với công dân của mình. Để làm được như vậy, nhà nước phải thực thi các biện pháp nâng cao vị thế của người dân trong xã hội, cũng như thực hiện đến cùng trách nhiệm của mình đối với việc bảo đảm QCN, QCD nói chung, bảo đảm QCD trong hoạt động của các CQHCNN nói riêng. Ngược lại, từ phía người dân, ý thức công dân cũng như các quyền của mình vẫn còn chưa cao. Trong tâm lý của người dân vẫn còn tồn tại tư duy trọng tình hơn trọng lý, “lệ làng hơn phép nước”. Những yếu tố này đã tạo nên hạn chế trong thiết lập mối quan hệ bình đẳng, hợp tác giữa nhà nước với công dân, đồng thời, tạo rào cản cho chính người dân khi sử dụng các công cụ pháp lý như tố quyền làm vũ khí bảo vệ các quyền, lợi ích chính đáng của mình.

Nguyên nhân liên quan đến nền tảng hiến định của bảo đảm QCD trong hoạt động của các CQHCNN, về mặt kỹ thuật lập pháp

Hiến pháp Việt Nam không có hiệu lực trực tiếp, trong khi đó, nền tảng cho bảo đảm QCD trong hoạt động của các CQHCNN chính là Hiến pháp. Hiến pháp không được viện dẫn, hoặc được viện dẫn nhưng không được dùng để chống lại những quyết định sai trái. Hơn nữa, chúng ta không có cơ chế giải thích Hiến pháp một cách hữu hiệu, cũng như không có cơ chế bảo vệ Hiến pháp một cách độc lập. Việc kiểm tra, làm rõ các giới hạn Hiến pháp trong quá trình can thiệp quyền vẫn chưa được quan tâm đúng mức. Đây là nguyên nhân quan trọng khiến cho việc ban hành các quy định xâm phạm quyền cơ bản của công dân vẫn còn xảy ra khá nhiều trên thực tế (ví dụ như các quyết định: một người chỉ được sở hữu, đăng ký một xe máy, hạn chế nhập cư...). Bên cạnh đó, thể chế pháp luật nói chung và thể chế bảo đảm pháp lý cho công dân ở Việt Nam nói riêng chưa thật sự thống nhất, đồng bộ. Về mặt nội dung, hệ thống pháp luật về QCN, QCD cũng như về hệ thống tổ quyền ở Việt Nam còn chưa thật sự hoàn thiện.

Về kỹ thuật lập pháp, chúng ta vẫn chưa làm rõ được những quy định nào của Hiến pháp có hiệu lực áp dụng trực tiếp, những quy định nào bắt buộc phải có luật quy định chi tiết thi hành. Việc thiếu vắng một thiết chế tài phán hiến pháp lại càng khiến cho vướng mắc này khó được giải quyết một cách minh bạch, rạch ròi.

Các thiết chế nhà nước chưa thật sự được tổ chức và hoạt động hiệu quả

Nguyên tắc phân công, kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp đã được khẳng định trong Hiến pháp và cụ thể hóa trong pháp luật, tuy nhiên, cơ chế phân công, phân nhiệm trong bộ máy nhà nước vẫn còn nhiều vướng mắc. Đặc biệt, cách thức tổ chức và hoạt động của tòa án hiện nay chưa thật sự đem lại sự độc lập cho thiết chế này cũng như chưa tạo ra được cơ chế giám sát hữu hiệu hoạt động của các CQHCNN. Các yếu tố bảo đảm như kinh tế - văn hóa - xã hội chưa đáp ứng được yêu cầu xây dựng và hoàn thiện cơ chế bảo đảm QCD trong hoạt động của các CQHCNN ở Việt Nam

Để hoạt động bảo đảm QCD trong hoạt động của các CQHCNN được nâng cao và hoàn thiện, việc xây dựng các yếu tố bảo đảm cũng quan trọng không kém. Tuy vậy, các yếu tố bảo đảm này hiện nay vẫn còn yếu và thiếu. Cụ thể là liên quan đến yếu tố kinh tế, cơ sở vật chất, hạ tầng và ngân sách cho hoạt động bảo đảm QCD của chúng ta còn hạn chế. Liên quan đến yếu tố văn hóa, ý thức pháp luật, ý thức chính trị của mỗi chủ thể về vai trò của mình trong xã hội và trong mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân còn chưa cao. Liên quan đến yếu tố xã hội: sự phát triển của các tổ chức xã hội dân sự ở Việt Nam còn hạn chế.

Một số giải pháp nhằm bảo đảm QCD trong hoạt động của CQHCNN ở Việt Nam hiện nay

Giải pháp cơ bản

Từng bước hoàn thiện hệ thống pháp luật về QCD: xây dựng cơ chế bảo đảm QCD trong hoạt động của các CQHCNN phải đặt trong tổng thể mối liên hệ với các chủ trương xây dựng và phát triển đất nước (xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN, hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường, phát huy dân chủ XHCN; xây dựng và hoàn thiện cơ chế bảo đảm QCD trong hoạt động của các CQHCNN phải đặt trong sự tương thích với công cuộc cải cách hành chính, Chiến lược cải cách tư pháp và Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật; các tổ quyền là hạt nhân của của cơ chế bảo đảm QCD trong hoạt động của các CQHCNN; đảm bảo sự thống nhất, đồng bộ, gắn kết chặt chẽ, thống nhất giữa các thành tố của cơ chế, tạo sự vận hành khoa học, hiệu quả của hoạt động bảo đảm QCD trong hoạt động của các CQHCNN). Bên cạnh đó, cần đổi mới tổ chức, hoạt động của CQHCNN theo hướng bảo đảm QCD; từng bước hoàn thiện cơ chế, thiết chế bảo đảm QCD trong hoạt động của CQHCNN ở Việt Nam.

Nhóm giải pháp về nhận thức

Một là, đổi mới tư duy, nhận thức về bảo hộ công dân và cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân: trong thế giới hiện đại, bất kỳ

quốc gia nào cũng đều phải nhận thức được vị trí trung tâm của con người trong mục tiêu, chiến lược phát triển xã hội của mình. Yêu cầu bảo đảm QCN, QCD ngày càng trở nên bức thiết. Mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân, vì thế, cũng cần phải được chăm lo hoàn thiện, để thật sự trở thành mối quan hệ pháp lý hợp tác, song phẳng, bình đẳng.

Yêu cầu về bảo đảm QCD trong hoạt động của các CQHCNN còn cho thấy tính chính đáng, tính chịu trách nhiệm của Nhà nước một cách toàn diện. Để bảo đảm tính chính đáng, tính chịu trách nhiệm ấy, Nhà nước phải kiến tạo một nền tảng pháp lý để bảo đảm QCD trong hoạt động của các CQHCNN trong những trường hợp, hoàn cảnh cụ thể khi các biện pháp, trình tự pháp lý thông thường không thể giải quyết. Đây cũng là căn cứ pháp lý cuối cùng để định biên giữa khả năng tác động, can thiệp của Nhà nước với quyền tự chủ (tự do, độc lập) của công dân.

Hai là, thống nhất nhận thức về quyền cơ bản của công dân: trong nhận thức về quyền cơ bản, vẫn còn một số vấn đề cần làm rõ quyền cơ bản của công dân là những QCD được quy định trong văn bản có hiệu lực pháp lý cao nhất của Nhà nước (Hiến pháp), được ghi nhận và bảo vệ bằng cơ chế bảo vệ Hiến pháp, mọi trường hợp can thiệp quyền đều phải dựa trên cơ sở Hiến pháp. Bên cạnh đó, quyền cơ bản của công dân được phân biệt với các quyền khác thông qua các tiêu chí chính sau: chủ thể hưởng quyền cơ bản, nội dung hưởng quyền cơ bản, các căn cứ Hiến pháp cho các trường hợp/giới hạn can thiệp của Nhà nước vào quyền cơ bản.

Ba là, tiếp thu và hoàn thiện lý luận về vai trò, chức năng của Nhà nước trong Nhà nước pháp quyền, trong thời kỳ mới; về mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân trong xã hội hiện đại: việc xây dựng mối quan hệ hợp tác tích cực giữa Nhà nước và công dân phải dựa trên sự đồng thuận của toàn xã hội. Tức là sự thay đổi tích cực không chỉ đòi hỏi ở một phía Nhà nước mà còn được đặt ra đối với người dân.

Nhóm giải pháp tăng cường năng lực sử dụng quyền của người dân

Một là, nâng cao dân trí và ý thức pháp luật cho người dân: việc này cần được tiến hành đồng bộ và thực hiện tốt các biện pháp như: đẩy mạnh công tác thông tin tuyên truyền, giải thích pháp luật; tăng cường công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ pháp lý, cán bộ hành chính nhà nước; đưa việc giảng dạy pháp luật vào các trường đào tạo cán bộ của Nhà nước, của các tổ chức xã hội; mở rộng công khai, dân chủ trong hoạt động của bộ máy nhà nước, thu hút nhân dân tham gia đồng đạo vào việc xây dựng các dự án pháp luật.

Hai là, xây dựng ý thức về vai trò tích cực, chủ động của công dân trong mối quan hệ với Nhà nước: trong xã hội hiện đại, yêu cầu về tính chính đáng của Nhà nước là một tiêu chí cơ bản để bảo đảm sự vững bền của Nhà nước đó. Tính chính đáng đòi hỏi Nhà nước phải đáp ứng được các kỳ vọng và tiêu chuẩn của người dân đối với chính quyền của mình. Ngược lại, phía công dân cũng cần có thái độ hợp tác tích cực trong ý thức về trách

nhệm và nghĩa vụ công dân. Đồng thời, tính chính đáng cũng đòi hỏi Nhà nước phải bảo đảm việc thực thi và bảo vệ các quyền hợp pháp của công dân một cách chủ động, hữu hiệu nhất.

Một yếu tố quan trọng để giúp người dân có thái độ tích cực trong mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân, đó là việc xây dựng, nâng cao ý thức công dân trong mỗi cá nhân. Việc xây dựng và nâng cao ý thức công dân ở Việt Nam hiện nay vẫn còn nhiều khó khăn do nhiều nguyên nhân khác nhau. Để ý thức công dân có được nền tảng vững chắc thì việc tạo lập một cơ chế đảm bảo quyền dân chủ và sự bình đẳng trước pháp luật cho các thành viên trong xã hội là yêu cầu tất yếu.

Ba là, bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người dân: để bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người dân, một trong những tiêu chí hàng đầu là phải bảo đảm cho người dân được chủ động tiếp cận và được đáp ứng các yêu cầu chính đáng về thông tin. Đồng thời, nội dung này còn đòi hỏi sự chủ động minh bạch, công khai hóa các thông tin từ phía các cơ quan công quyền, trừ khi có một lợi ích công cộng khác quan trọng hơn buộc phải được giữ bí mật.

Nhóm giải pháp về xây dựng và hoàn thiện thể chế

Một là, tiếp tục xây dựng và hoàn thiện pháp luật về bảo đảm QCN, quyền tự do, dân chủ của công dân: đánh giá thực trạng hệ thống pháp luật của Việt Nam nói chung, lĩnh vực QCN nói riêng, có thể thấy hệ thống pháp luật nước ta trong hơn hai thập kỷ qua đã có sự phát triển mạnh mẽ, với nhiều thành tựu to lớn. Tuy nhiên, còn tồn tại một số hạn chế trong hệ thống pháp luật như: khá cồng kềnh; thiếu ổn định, thường xuyên thay đổi; rất nhiều văn bản pháp luật có tính quy phạm thấp, dẫn đến chậm trễ thi hành, chờ văn bản hướng dẫn của các cấp khác nhau, làm nảy sinh không ít mâu thuẫn giữa văn bản hướng dẫn và văn bản được hướng dẫn thi hành; tính minh bạch, hệ thống của hệ thống pháp luật còn hạn chế; xây dựng pháp luật chưa gắn với quản lý thi hành pháp luật, do đó, thiếu tính dự báo và tính khả thi [3].

Hai là, hoàn thiện thủ tục thực hiện bảo hộ pháp lý cho công dân theo hướng đảm bảo tính công khai, minh bạch và kịp thời, trong đó trọng tâm là hoàn thiện pháp luật về tố quyền: để đảm bảo chất lượng và hiệu quả thực hiện việc bảo hộ pháp lý cho công dân thì yêu cầu hàng đầu là phải thiết lập một nền tảng pháp lý về trình tự, thủ tục thực hiện hoạt động này một cách hợp lý, khoa học, công khai, minh bạch và kịp thời. Nhất là yêu cầu công khai minh bạch có ý nghĩa đảm bảo sự giám sát trực tiếp của công dân, các tổ chức liên quan đến hoạt động đó, góp phần hạn chế những biểu hiện thiếu trách nhiệm trong thực hiện nhiệm vụ cũng như hạn chế những hoạt động vượt ra ngoài phạm vi pháp luật cho phép.

Hiện nay, chúng ta đang tiến hành công cuộc cải cách hành chính, cải cách tư pháp và đã thu được những kết quả đáng khích lệ, như cơ chế “một cửa một dấu” trong hành chính hay chủ trương áp dụng thủ tục xét xử rút gọn cho một số vụ án. Tuy nhiên, để phát huy hơn nữa hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung, hoạt động bảo hộ pháp lý đối với công dân nói

riêng, yêu cầu tiếp tục cải cách và hoàn thiện hệ thống thủ tục về bảo hộ pháp lý cho công dân vẫn mang tính thời sự cấp thiết.

Ba là, hoàn thiện cơ sở pháp lý cho các thiết chế bảo hộ pháp lý đối với công dân: trong pháp luật về tổ chức và hoạt động bộ máy quyền lực nhà nước, cần bảo đảm nguyên tắc phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan thực hiện các chức năng lập pháp, hành pháp, tư pháp. Hơn nữa cần xác định rõ phạm vi quyền hạn và nhiệm vụ của các thiết chế có nhiệm vụ bảo đảm pháp lý cho công dân trong hoạt động của các CQHCNN hiện nay. Bên cạnh đó, thiết lập và nâng cao năng lực của các thiết chế đặc thù trong hệ thống các thiết chế bảo đảm pháp lý cho công dân trong hoạt động của các CQHCNN hiện có. Đồng thời hoàn thiện các thiết chế bảo hộ pháp lý cho công dân theo hướng đề cao tính độc lập về tổ chức và hoạt động của các thiết chế này.

Xây dựng và vận hành các thiết chế cụ thể

Một là, đề cao vai trò của hệ thống tòa án trong việc bảo hộ pháp lý cho công dân: trong trật tự nhà nước pháp quyền, tòa án là cơ quan có vai trò hàng đầu trong việc bảo vệ công lý. Về bảo đảm QCD trong hoạt động của các CQHCNN, hệ thống cơ quan tòa án có vai trò trung tâm, thực hiện vai trò giám sát đối với hoạt động của các thiết chế khác. Do đó, một trong những nội dung trọng tâm trong quá trình xây dựng và hoàn thiện các cơ chế bảo đảm QCD trong hoạt động của các CQHCNN là phải kiện toàn hệ thống cơ quan tòa án, cả về tổ chức và hoạt động.

Hai là, tiếp tục hoàn thiện và phát huy chức năng của các thiết chế bảo đảm đối với công dân đang vận hành: 1) Đối với thiết chế dân nguyện: tiếp tục xây dựng và hoàn thiện thiết chế này theo hướng chuyên nghiệp, khoa học và hiệu quả. Ủy ban dân nguyện hay Thanh tra Quốc hội (Ombudsman) là những gợi ý khá hữu ích cho việc tiếp tục xây dựng và hoàn thiện thiết chế dân nguyện ở Việt Nam; 2) Đối với thiết chế TGPL: tăng cường bồi dưỡng chuyên môn, nghiệp vụ của đội ngũ thực hiện TGPL, thành lập các quỹ hỗ trợ TGPL để nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của thiết chế này, nhằm bảo đảm quyền tiếp cận công lý của người dân; 3) Đối với thiết chế BTNN: tăng cường đội ngũ cán bộ chuyên trách về BTNN. Khắc phục tình trạng thiếu khách quan do việc tổ chức thẩm quyền giải quyết bồi thường theo mô hình phân tán theo hướng giao cho một cơ quan làm đầu mối tiếp nhận và thay mặt Nhà nước giải quyết bồi thường cho tổ chức, công dân bị thiệt hại.

Ba là, thành lập các “Quỹ bảo hộ pháp lý cho công dân” và quy định trách nhiệm thực hiện của các thiết chế được giao nhiệm vụ quản lý, sử dụng các Quỹ này: trong những năm gần đây, ở nước ta đã hình thành phương thức bảo đảm pháp lý cho công dân dưới hình thức TGPL cho người nghèo. Có thể nhận thấy, đây là những hình thức hỗ trợ để nâng cao năng lực bảo vệ các quyền và lợi ích chính đáng của công dân. Tuy nhiên, những hình thức bảo hộ có tính chất trợ giúp này mới chỉ bước đầu hình thành và được thực hiện trong những phạm vi đối tượng hẹp - trong một số ít lĩnh vực và đối với một số đối tượng. Cần nghiên cứu, chuẩn bị và thiết lập hình thức bảo hộ này rộng hơn như đối với những người bị thất nghiệp, đối với nạn nhân của những hiểm

họa thiên nhiên - với tính chất là sự bảo hộ thuộc về trách nhiệm của Nhà nước chứ không phải chỉ là sự kêu gọi mang tính chất sự vụ như hiện nay.

Bốn là, xây dựng và hoàn thiện các tổ chức xã hội dân sự: việc bảo đảm QCD trong hoạt động của các CQHCNN không thể không kể đến vai trò của các tổ chức xã hội dân sự. Do đó, cần tạo dựng cơ sở pháp lý vững chắc, tạo môi trường hoạt động và phát triển các tổ chức dân sự trong khuôn khổ pháp luật, theo đó: tạo cơ sở pháp lý để các cá nhân có thể tự do tham gia, thành lập, sinh hoạt trong các tổ chức xã hội dân sự; tạo cơ sở pháp lý để các tổ chức tự quản hoạt động tuân thủ pháp luật, phát huy được vai trò của các tổ chức này trong quản lý xã hội, đồng thời, trong khuôn khổ pháp luật, các tổ chức xã hội phải đề cao vai trò của mình nhằm hỗ trợ công tác quản lý nhà nước, quản lý xã hội, thực hiện tốt vai trò giám sát và phản biện xã hội, vai trò là đại diện hợp pháp bảo vệ quyền, lợi ích cho các thành viên, hướng các thành viên của họ trong đời sống thường ngày biết tuân thủ pháp luật, các quy tắc đạo đức, xây dựng xã hội lành mạnh; cần sớm ban hành Luật về Hội nhằm bảo đảm việc sử dụng và thực thi quyền tự do lập hội của người dân một cách hiệu quả, thúc đẩy, tạo môi trường hoạt động và phản biện của các tổ chức thuộc xã hội dân sự, đồng thời thông nhất quản lý nhà nước về hội.

Năm là, thiết lập cơ chế tài phán Hiến pháp: tài phán Hiến pháp là một hình thức bảo hiến. Tuy nhiên, khi nhắc đến tài phán Hiến pháp là muốn nhấn mạnh đến vai trò của tư pháp trong việc giám sát, bảo vệ việc tuân thủ Hiến pháp trong hoạt động của các cơ quan nhà nước. Bảo vệ Hiến pháp cũng là bảo vệ các QCN, quyền cơ bản của công dân được ghi nhận trong Hiến pháp. Các QCD được ghi nhận trong Hiến pháp có thể bị xâm hại trực tiếp bởi những hành vi của các chủ thể trong xã hội, bao gồm các cơ quan nhà nước trong quá trình thực thi quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp hoặc các chủ thể xã hội khác. Trong đó, sự vi phạm hiến pháp trong hoạt động lập pháp có thể tạo nên sự tước đoạt hoặc hạn chế một quyền cơ bản được ghi nhận trong Hiến pháp của tất cả các công dân trong một quốc gia. Hiện nay, Quốc hội vẫn là cơ quan giám sát tối cao đối với các hoạt động của các cơ quan nhà nước, đối với việc thi hành và tuân thủ Hiến pháp. Tức là ở nước ta chưa có một cơ chế để giám sát hiệu quả hoạt động của Quốc hội mà mới chỉ có chính Quốc hội giám sát hoạt động của mình. Cách thức vận hành này có thể tạo nên những nguy cơ vi hiến mà chúng tôi đã đề cập ở trên. Do vậy, để bảo hộ QCD được ghi nhận trong Hiến pháp một cách hữu hiệu, cần phải có một cơ chế bảo hiến độc lập.

Mặt khác, để bảo đảm tính chuyên trách, độc lập, đủ năng lực thực hiện vai trò bảo vệ Hiến pháp nói chung và bảo vệ chế độ pháp lý của công dân (là những quyền hiến định của công dân), chúng tôi kiến nghị việc thiết lập cơ chế bảo hiến với thiết chế là Tòa án Hiến pháp. Kiến nghị này xuất phát từ những ưu điểm đã được thừa nhận chung của Tòa án Hiến pháp trong việc bảo đảm QCD trong hoạt động của các CQHCNN.

Nhóm giải pháp hỗ trợ

Một là, trang bị đầy đủ thông tin: việc này giúp cơ chế vận

hành hiệu quả, nhịp nhàng, bảo đảm sự minh bạch, công khai và tính chính đáng của Nhà nước trong các hoạt động của mình, tiếp thu các ý kiến phản hồi từ dư luận xã hội, phản biện xã hội, cũng như nắm bắt được các thông tin liên quan đến hoạt động bảo hộ được nhanh chóng, hiệu quả, kịp thời, chính xác. Đối với chủ thể được bảo đảm (công dân), việc được tiếp cận đầy đủ thông tin chính là cách thức bảo đảm quyền tiếp cận thông tin, giúp trang bị cho họ vũ khí căn bản nhưng hết sức mạnh mẽ để tự bảo vệ quyền của mình.

Hai là, trang bị phương tiện làm việc hiện đại và đảm bảo tốt vấn đề kinh phí: trong thời đại kỹ thuật công nghệ cao như hiện nay, chúng ta không thể không chú ý đến việc trang bị đầy đủ những phương tiện làm việc hiện đại, chất lượng, đồng thời, phải bảo đảm tốt vấn đề kinh phí phục vụ cho hoạt động này. Có như vậy, chúng ta mới nâng cao chất lượng bảo đảm QCD trong hoạt động của các CQHCNN. Một nội dung đáng lưu ý về kinh phí là ngân sách cho hoạt động của tòa án. Cần có một cơ chế phân bổ ngân sách hợp lý nhằm tăng cường sự độc lập tư pháp. Các giải pháp cần hướng tới hạn chế sự phụ thuộc ngân sách của tòa án vào Chính phủ, bảo đảm chế độ lương của thẩm phán tương xứng với vai trò của tòa án (cơ quan bảo vệ công lý).

Ba là, nâng cao năng lực nguồn nhân lực: nâng cao năng lực và trau dồi nhận thức, đạo đức của các cán bộ, nhân viên thuộc bộ máy công quyền, đặc biệt là nhóm cơ quan hành chính và tư pháp. Bên cạnh đó, cần nâng cao tính độc lập và tính chịu trách nhiệm (chính trị, pháp lý) trong các cơ quan nhà nước thực hiện hoạt động bảo hộ pháp lý đối với công dân. Chỉ khi hoạt động tương đối độc lập, đặc biệt trong lĩnh vực tư pháp, người có thẩm quyền thực hiện bảo hộ pháp lý đối với công dân mới thật sự công tâm, khách quan trong hoạt động của mình.

Kết luận

Nghiên cứu đã phân tích, đánh giá một cách khái quát và hệ thống về thực trạng pháp luật và thực tiễn vận hành cơ chế bảo đảm QCD trong hoạt động của CQHCNN ở Việt Nam, lý giải nguyên nhân dẫn đến những bất cập, hạn chế trong thực trạng bảo hộ pháp lý đối với công dân ở Việt Nam, đề xuất các giải pháp về nâng cao hoạt động bảo đảm QCD trong hoạt động của CQHCNN trong nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam hiện nay.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

[1] <http://trogiupphaply.gov.vn/lich-su-phat-trien>.

[2] Phạm Hữu Nghị (2010), *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn cơ bản về tổ chức và kiểm soát thực hiện quyền lực nhà nước trong quá trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam*, đề tài cấp bộ do Viện Nhà nước và Pháp luật chủ trì, tr121.

[3] Hà Hùng Cường (2009), “Hoàn thiện hệ thống pháp luật đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, 18(139+140), tr17-21.