

Tiếp cận dựa trên quyền con người trong hoạt động xây dựng pháp luật

Nguyễn Linh Giang^(*)

Tóm tắt: Trong khoảng hai thập kỷ gần đây, tiếp cận dựa trên quyền con người trong quá trình hoạch định và xây dựng chính sách pháp luật đã trở thành xu thế chung của thế giới. Đây là phương pháp không chỉ chú trọng đến kết quả đầu ra mà còn quan tâm đến quá trình thực hiện. Do đó nó đảm bảo được quyền của các đối tượng bị tác động trực tiếp bởi các chính sách pháp luật đang được xây dựng và đòi hỏi nghĩa vụ thực hiện từ nhà nước. Ở Việt Nam, cách tiếp cận dựa trên quyền con người trong xây dựng pháp luật cũng đã bắt đầu được quan tâm trong thời gian gần đây nhưng cách thực hiện vẫn còn chưa rõ ràng và nhiều bất cập nên cần nhiều thay đổi trong thời gian tới.

Từ khóa: Tiếp cận dựa trên quyền, Tiếp cận dựa trên quyền con người, Quyền con người, Xây dựng pháp luật

Abstract: In the last two decades, human rights-based approach in the process of legislative policy-making has become a global trend. This method not only focuses on the output but also the implementation process. It thus ensures the rights of those directly affected by the laws that are being developed and requires implementation obligations from the State. In Vietnam, the human rights-based approach in law development has begun to arouse interest in recent years. Yet, unclear implementation and inadequacies remain which require a lot of changes in the coming time.

Keywords: Rights-based Approach, Human Rights-based Approach, Human Rights, Law Making

Tiếp cận dựa trên quyền con người từ khoảng hai thập kỷ gần đây đã trở thành một xu thế quan trọng trong quá trình hoạch định và xây dựng chính sách pháp luật trong hoạt động của các tổ chức quốc tế và ở nhiều nước trên thế giới. Trong các chương trình về phát triển của Liên

Hợp Quốc được bắt đầu từ năm 1997, đến năm 1998, UNDP đã công bố chính sách “Kết hợp nhân quyền với phát triển bền vững”. Từ năm 2000, Báo cáo Phát triển con người của UNDP (2000) đã tuyên bố rằng sự phát triển con người là yếu tố căn bản để hiện thực hóa quyền con người và quyền con người là yếu tố căn bản để đạt được sự phát triển con người.

Từ năm 2003, các tổ chức trong hệ thống của Liên Hợp Quốc đã thống nhất về

^(*) TS., Viện Nhà nước và Pháp luật, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam;
Email: lgang77@gmail.com

cách hiểu chung về tiếp cận dựa trên quyền và cho rằng: “Tiếp cận dựa trên quyền để lên kế hoạch hợp tác phát triển, mục tiêu của các hoạt động này là nhằm đóng góp trực tiếp cho sự hiện thực hóa một hoặc nhiều quyền con người” (United Nations, 2003). Từ đó, một số tổ chức của Liên Hợp Quốc đã thực hiện tiếp cận dựa trên quyền trong các chương trình phát triển của mình. Chính từ đó, xu hướng tiếp cận dựa trên quyền trong quá trình xây dựng và thực thi các chính sách, trong đó có các chính sách pháp luật đã được triển khai và gần như đã trở thành một cách làm bắt buộc tại nhiều nước trên thế giới.

1. Tiếp cận dựa trên quyền con người

Phương pháp tiếp cận dựa trên quyền con người hay còn gọi vắn tắt là phương pháp tiếp cận dựa trên quyền (human rights - based approach/ rights - based approach), trước hết, là phương pháp do các tổ chức quốc tế sử dụng trong việc xây dựng và thực hiện các chương trình phát triển của họ. Hiện nay, phương pháp này đã được áp dụng rộng rãi trong quá trình hoạch định và xây dựng chính sách pháp luật ở nhiều nước trên thế giới.

Có thể hiểu, cách tiếp cận dựa trên quyền là phương pháp sử dụng các chuẩn mực và các nguyên tắc về quyền con người để làm căn cứ cho mục tiêu và cách thức hoạt động của các chính sách, các chương trình, dự án phát triển. Cách tiếp cận này tập trung vào mối quan hệ giữa chủ thể có quyền và chủ thể có nghĩa vụ thực hiện quyền. Theo đó, nhà nước sẽ là chủ thể có nghĩa vụ chính trong việc bảo đảm, bảo vệ quyền con người. Vì thế, cách tiếp cận dựa trên quyền sẽ hướng đến việc đảm bảo quyền cho mỗi cá nhân có liên quan đến các chính sách, các dự án phát triển và song song với đó là những đòi hỏi thực thi nghĩa

vụ từ phía nhà nước. Trên thực tế, với cách tiếp cận truyền thống chỉ quan tâm đến mục tiêu cuối cùng, đã dẫn đến việc có nhiều đối tượng có liên quan đến các chương trình phát triển bị bỏ quên, không được thực hiện quyền hoặc thậm chí bị xâm phạm quyền mà không được quan tâm hay đền bù thỏa đáng. Trong khi đó, cách tiếp cận dựa trên quyền con người đã nhấn mạnh đến quyền của con người và trách nhiệm, nghĩa vụ giữa các chủ thể, xác định rõ vai trò của từng chủ thể một cách minh bạch, rõ ràng, không phân biệt đối xử và đặc biệt tạo cơ hội cho sự tham gia của người dân vào các giai đoạn khác nhau của chương trình, dự án.

Tiếp cận dựa trên quyền là bước đầu tiên hướng tới trao quyền, trong đó những đối tượng có quyền sẽ có khả năng yêu cầu nhà nước phải thực hiện nghĩa vụ đối với mình. Cách tiếp cận dựa trên quyền sẽ tạo điều kiện cho các đối tượng có quyền được tham gia vào quá trình ra quyết định đối với các vấn đề có thể gây ảnh hưởng tới quyền của họ. Điều đó cũng có nghĩa là các đối tượng có nghĩa vụ phải công nhận và tôn trọng cũng như đảm bảo vấn đề quyền của những bên có liên quan sẽ phải được tính đến.

Hiện nay, cách tiếp cận dựa trên quyền con người nhận được sự quan tâm và triển khai tại nhiều nước trên thế giới bởi lẽ nó là cách tiếp cận không chỉ quan tâm đến mục tiêu đề ra mà nó còn chú trọng đến cả quá trình thực hiện. Quá trình đó tính đến mọi yếu tố, mọi đối tượng có liên quan, đảm bảo sự tham gia tích cực của người dân và đặc biệt bảo đảm quyền của các nhóm yếu thế trong xã hội. Đây là cách tiếp cận hợp lý, đúng đắn cả về mặt pháp lý và đạo đức, đã tạo ra sức hấp dẫn của phương pháp tiếp cận dựa trên quyền với các quốc gia (Vũ Công Giao, 2019).

2. Tiếp cận dựa trên quyền con người trong xây dựng pháp luật là gì?

Trong những năm vừa qua, các nguyên tắc và chuẩn mực đã tạo nên Luật quốc tế về quyền con người đã được định nghĩa và giải thích một cách rõ ràng hơn, không chỉ bởi nghĩa vụ thụ động của nhà nước (nhà nước tránh làm gì để gây ra các vi phạm đối với các quyền của con người), mà bằng cả các nghĩa vụ chủ động (nhà nước cần phải làm gì để đảm bảo quyền con người). Theo nghĩa đó, quyền con người được xem như là “Một chương trình có thể hướng dẫn và định hướng cho chính sách công của nhà nước, giúp tăng cường các thể chế dân chủ, đặc biệt là trong bối cảnh các nền dân chủ chưa hoàn thiện” (Victor, 2006: 38).

Như vậy, tiếp cận dựa trên quyền là phương tiện nhằm đảm bảo thực thi các nghĩa vụ pháp lý mang tính bắt buộc được đặt ra bởi các công ước quốc tế về quyền con người và trong hiến pháp của nhiều nước trên thế giới. Đồng thời, việc sử dụng cách tiếp cận dựa trên quyền cũng là một cách đảm bảo cho kết quả đầu ra của các dự án, trong đó có cả các dự án xây dựng pháp luật được bền vững và hợp lý hơn. Vì thế, trong xây dựng pháp luật, tiếp cận dựa trên quyền sẽ là việc đảm bảo cho các đối tượng mà phạm vi văn bản pháp luật đó sẽ tác động đến quyền của họ được tham gia trong quá trình ra quyết định một cách công bằng, không bị phân biệt đối xử. Đồng thời, cơ quan nhà nước có trách nhiệm xây dựng pháp luật sẽ phải trù liệu trước được các đối tượng mà quyền của họ bị tác động, tác động đến đâu và có biện pháp giải quyết ra sao... tất cả quá trình đó sẽ phải trở thành một khâu bắt buộc trong quá trình xây dựng pháp luật.

Chẳng hạn, trong quá trình sửa đổi Bộ luật Hình sự ở nhiều nước trên thế giới, trong đó có Việt Nam, câu hỏi luôn được đặt ra là

nên duy trì hay bãi bỏ án tử hình. Với các tiếp cận truyền thống trong xây dựng luật, câu trả lời thường xuyên là phải duy trì án tử hình. Bởi vì, đây là cách tiếp cận hướng đến mục tiêu cuối cùng là trừng phạt tội phạm và duy trì ổn định trật tự xã hội. Tuy nhiên, với cách tiếp cận dựa trên quyền, nhà làm luật sẽ phải tính đến nhiều đối tượng có liên quan đến việc duy trì các bản án tử hình. Đó là về quyền của thẩm phán: Liệu những người cầm cân nảy mực có quyền được từ chối ra một bản án tử hình theo đúng quy định của pháp luật, nhưng có khi lại trái với các quy tắc tôn giáo mà họ đang theo đuổi. Đó là quyền của những người thi hành án với những nghĩa vụ họ buộc phải thực hiện khi thi hành án tử hình mà đôi khi tử hình là cách làm trái với mong muốn của họ. Đó là quyền của người bị kết án tử hình: Sẽ ra sao nếu người đó bị kết án một cách oan sai? Ngoài ra, còn có quyền của nhiều đối tượng liên quan khác cần được tính đến như quyền của thân nhân người phạm tội, quyền của người bị hại và thân nhân của họ (nếu có), quyền của luật sư,... đều là các yếu tố cần phải được tính đến khi xây dựng một quy phạm pháp luật. Theo cách tiếp cận này, hiện nay, nhiều nước trên thế giới đã bãi bỏ án tử hình và Việt Nam cũng đang trong xu thế giảm dần án tử hình qua từng lần sửa đổi Bộ luật Hình sự.

3. Các nguyên tắc của tiếp cận dựa trên quyền con người trong xây dựng pháp luật

Các nguyên tắc của tiếp cận dựa trên quyền con người trong xây dựng pháp luật cũng chính là những nguyên tắc của tiếp cận dựa trên quyền nói chung nhưng được cụ thể hóa trong bối cảnh xây dựng pháp luật. Các nguyên tắc đó bao gồm¹:

¹ Tổng hợp từ các tài liệu: ENNHRI (2019); OHCHR (2006); UNICEF (2004).

- *Sự tham gia*: Một quyền cơ bản của con người là quyền được tham gia, mọi người đều có quyền tham gia vào hoạt động xã hội ở mức tiềm năng cao nhất của họ. Sự tham gia là mục tiêu mà cũng là phương tiện của sự phát triển. Đó là một quyền căn bản liên quan đến dân chủ và thúc đẩy tự duy phản biện. Sự tham gia vào quá trình ra quyết định là những yếu tố quan trọng của việc tạo nên những công dân tích cực.

Tiếp cận dựa trên quyền trong xây dựng pháp luật là sự đảm bảo cho những đối tượng có liên quan được thông tin về quá trình xây dựng luật, được tham gia và có ý kiến vào quá trình xây dựng pháp luật này một cách thực chất. Tiếp cận dựa trên quyền nhấn mạnh đến tầm quan trọng của việc đảm bảo sự tham gia của người nghèo, những đối tượng bên lề xã hội, những đối tượng dễ bị tổn thương được tham gia và theo dõi việc xây dựng chính sách pháp luật.

- *Trách nhiệm giải trình*: Nguyên tắc này nhấn mạnh đến việc nhà nước và các đối tượng có nghĩa vụ phải đảm bảo sự hiện thực hóa các quyền con người cho phù hợp với các chuẩn mực quốc tế.

Tiếp cận dựa trên quyền phải được nhận diện theo cách mỗi người là một chủ thể có quyền và tham gia một cách tích cực vào quá trình phát triển trong mối quan hệ tương quan với chủ thể có nghĩa vụ. Theo nguyên tắc này, người có quyền có thể được đòi hỏi nhà nước, không phải nhà nước thực hiện theo kiểu “từ thiện”, “ban phát”, phải có nghĩa vụ thực hiện. Theo cách đó, tiếp cận dựa trên quyền trong xây dựng pháp luật sẽ thúc đẩy quá trình minh bạch hóa trong xây dựng chính sách, thiết kế các phương án phù hợp, từ đó thúc đẩy phát triển bền vững.

- *Bình đẳng, công bằng và không phân biệt đối xử*: Tiếp cận dựa trên quyền sẽ đảm bảo tốt hơn sự công bằng. Điều đó có nghĩa

là tất cả các cá nhân trong xã hội phải được thụ hưởng sự tiếp cận công bằng đối với hàng hóa, dịch vụ và được thỏa mãn các quyền con người cơ bản như nhau. Cấm phân biệt đối xử không chỉ là quy định trong luật mà nó còn phải được thực thi trong mọi lĩnh vực của đời sống xã hội và phải được bảo đảm bằng cơ quan công quyền.

Sự không phân biệt đối xử phải được áp dụng trong tất cả các quá trình xây dựng chính sách pháp luật. Điều đó có nghĩa là việc xây dựng pháp luật không được phép nhằm tạo thuận lợi cho đối tượng này mà thông qua đó lại tạo ra sự phân biệt đối xử với đối tượng khác. Vì thế, quá trình xây dựng pháp luật phải là quá trình cân đo, tính đếm một cách công bằng về quyền giữa các đối tượng khác nhau.

- *Tính phụ thuộc và không thể chia cắt*: Đây thực chất là thuộc tính của quyền con người và tiếp cận dựa trên quyền cũng có thuộc tính này. Các nguyên tắc này đều bắt nguồn từ phẩm giá con người và gắn với nhân phẩm. Điều này có nghĩa là tất cả các quyền có giá trị như nhau, việc thụ hưởng quyền này sẽ liên quan đến các quyền khác. Mọi quyền con người, bao gồm cả các quyền dân sự, chính trị, kinh tế, xã hội và văn hóa đều phải được đối xử ngang nhau. Vì thế, các chính sách pháp luật phải được xây dựng dựa trên nguyên tắc không chia rẽ các quyền hoặc là vì tạo cơ sở cho việc thực thi quyền này mà lại tước bỏ đi quyền khác.

Như vậy, tiếp cận dựa trên quyền đòi hỏi ít nhất phải có 2 mức thực hiện từ phía nhà nước, đó là: (1) Khâu thiết kế và thực hiện chính sách phải tôn trọng quyền con người và các chuẩn mực về quyền con người và (2) Việc thúc đẩy và thực hiện các cơ chế tư pháp, hành chính phải được đảm bảo để khi có vi phạm thì sẽ có cơ chế giải quyết thỏa đáng.

4. Những câu hỏi đặt ra trong tiếp cận dựa trên quyền con người khi xây dựng pháp luật

Tiếp cận dựa trên quyền trong quá trình thực hiện một dự án (trong đó có các dự án luật) nghĩa là quá trình thực hiện quyền cũng quan trọng như kết quả đầu ra của dự án. Trong khi các cách tiếp cận khác chỉ chú trọng kết quả đầu ra thì tiếp cận dựa trên quyền chú trọng cả quá trình thực hiện.

Có ba giai đoạn trong thực hiện tiếp cận dựa trên quyền khi xây dựng pháp luật, đó là phân tích tình huống; thiết kế và lên kế hoạch thực hiện dựa trên quyền con người và thực thi, theo dõi.

Thứ nhất, ngay từ khi bắt đầu xây dựng một văn bản luật, ban soạn thảo sẽ phải phân tích tình huống, đánh giá các vấn đề về quyền con người có thể bị ảnh hưởng. Theo đó, họ sẽ phải xác định vấn đề và các quyền sẽ bị ảnh hưởng, cũng như mối quan hệ nhân quả giữa các vấn đề này. Ban soạn thảo phải chấp nhận và ghi nhận các nguyên tắc cũng như chuẩn mực về quyền con người cần phải được áp dụng trong quá trình này. Đó chính là sự đảm bảo các nguyên tắc như sự tham gia, không phân biệt đối xử... đã được phân tích ở trên. Quá trình này đòi hỏi sự tuyên truyền, phổ biến thông tin và phải được thiết kế sao cho các đối tượng có liên quan phải biết đến quá trình xây dựng văn bản luật này và phải được thông tin về nó.

Thứ hai, trong quá trình thiết kế, lên kế hoạch và thực hiện, phải coi quyền con người như mục tiêu chính của chính sách pháp luật này. Ban soạn thảo sẽ phải tính đến các phương tiện cần sử dụng trong quá trình này để đạt được kết quả và giải quyết các vấn đề phát sinh. Theo nghĩa này, việc sử dụng các tiêu chuẩn về quyền con người và các nguyên tắc có thể đảm bảo được mục

tiêu cần theo đuổi theo cách công bằng và bền vững.

Thứ ba, quá trình theo dõi theo mô hình truyền thống. Đó là quá trình theo dõi và có sự can thiệp kịp thời khi có các vi phạm.

Như vậy, trong quá trình xây dựng pháp luật, để đảm bảo được sự tiếp cận dựa trên quyền, cần phải trả lời được các câu hỏi mấu chốt sau:

Thứ nhất là các câu hỏi về quyền:

- Các quyền nào sẽ liên quan đến vấn đề này? Liên quan ở mức độ nào? Xác định xem quyền nào bị ảnh hưởng hoặc bị từ chối trong tình huống này.

- Mối quan hệ nhân quả giữa chính sách pháp luật với các quyền bị ảnh hưởng?

- Có sự chia cắt các quyền không?

- Vấn đề đã có cơ chế pháp lý liên quan chưa? Đã có quy định pháp luật bảo vệ chưa? Bảo vệ như thế nào? Đánh giá xem có vấn đề gì liên quan đến pháp luật trong việc bảo đảm quyền này hay không?

- Đây là những ảnh hưởng tích cực và tiêu cực đến quyền?

Thứ hai là các câu hỏi về chủ thể có quyền:

- Văn bản pháp luật này sẽ liên quan đến đối tượng nào? Số lượng người có liên quan? Họ là ai (phải chia các đối tượng này theo nhiều tiêu chí và yếu tố khác nhau như giới tính, tuổi tác, dân tộc, công việc, nơi cư trú, tình trạng hôn nhân, tình trạng cơ thể, tôn giáo...)? Có đối tượng nào bị ảnh hưởng nhiều hơn các đối tượng khác không? Có xuất hiện đối tượng nào nên được ưu tiên không? Có thứ tự ưu tiên hay không?

- Có cơ chế nào đảm bảo sự tham gia của họ không? Nếu không có thì phải làm thế nào? Nếu có thì nó vận hành thế nào? Ai trong số họ sẽ được tham gia? Cách chọn lựa người tham gia thế nào?

- Các tổ chức xã hội có tham gia vào quá trình này không? Đó là tổ chức nào? Hoạt động trong lĩnh vực nào? Sự tham gia của họ được đảm bảo đến đâu? Các tổ chức này có tính chính danh hay tính đại diện không?

- Có xuất hiện sự phân biệt đối xử giữa các chủ thể trong quá trình xây dựng văn bản pháp luật không?

- Ai sẽ là đối tượng dễ bị tổn thương hoặc bị lệ hóa khi thực thi chính sách pháp luật này?

Thứ ba là các câu hỏi về chủ thể có nghĩa vụ:

- Ai sẽ là chủ thể có trách nhiệm thực hiện chính sách pháp luật này? Đây là vai trò, chức năng của họ?

- Mức độ trách nhiệm của chính quyền địa phương thế nào?

- Các nghĩa vụ xuất hiện ở đây là nghĩa vụ gì? Tôn trọng, thực thi hay bảo vệ?

- Khung pháp luật trong nước quy định về vấn đề này thế nào?

Những câu hỏi kể trên chưa phải là tất cả, nhưng có thể coi là những câu hỏi “đỉnh” cần được đặt ra trong quá trình xây dựng pháp luật. Việc xây dựng một văn bản pháp luật theo cách tiếp cận dựa trên quyền sẽ đòi hỏi một sự thay đổi tư duy từ phía nhà làm luật và cả tư duy thực thi pháp luật. Nó đòi hỏi việc xây dựng và thực thi pháp luật phải được dựa trên yếu tố đảm bảo tối đa các quyền con người, không phải xây dựng luật theo cách tạo điều kiện dễ dàng tối đa cho cơ quan nhà nước trong quá trình quản lý mà là tạo điều kiện tối đa cho việc thụ hưởng quyền con người.

5. Tiếp cận dựa trên quyền con người trong xây dựng pháp luật ở Việt Nam

Ở Việt Nam, trong khoảng một thập kỷ gần đây, đặc biệt là từ khi có Hiến pháp 2013, xu thế tiếp cận dựa trên quyền con

người đã được thể hiện dần rõ nét. Trong xây dựng pháp luật, vấn đề tiếp cận dựa trên quyền con người cũng đã bắt đầu được đặt ra và thu hút sự quan tâm của các nhà làm luật. Cụ thể, trong thời gian qua, Nhà nước Việt Nam đã có nhiều nỗ lực trong công tác cải cách tư pháp, xây dựng các chính sách xóa đói giảm nghèo, sửa đổi các bộ luật, luật quan trọng như Bộ luật Dân sự, Bộ luật Hình sự, Bộ luật Lao động, Luật Trẻ em, Luật Giáo dục, Luật Báo chí... theo hướng tiếp cận dựa trên quyền.

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 đã có các quy định liên quan đến phương pháp tiếp cận dựa trên quyền trong xây dựng pháp luật. Cụ thể, Luật này đã có quy định liên quan đến việc tham gia góp ý xây dựng văn bản quy phạm pháp luật (Điều 6); quy định bắt buộc cơ quan chủ trì soạn thảo phải giải trình, tiếp thu ý kiến (Điều 54); quy định về việc đăng công báo (Điều 150); quy định về việc đăng tải và đưa tin về văn bản quy phạm pháp luật (Điều 157). Theo quy định của Luật, việc lấy ý kiến được coi là thủ tục bắt buộc trong cả giai đoạn đề nghị xây dựng chính sách và giai đoạn soạn thảo. Ngoài việc lấy ý kiến của đối tượng trực tiếp chịu tác động của văn bản, theo quy định tại khoản 2 Điều 36, Luật còn quy định trách nhiệm bắt buộc lấy ý kiến của Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Ngoại giao, Bộ Tư Pháp và các cơ quan có liên quan để đánh giá về các nguồn tài chính, nhân lực, sự tương thích với các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên, về tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của đề nghị xây dựng luật.

Trong khâu dự thảo, xây dựng pháp luật, cơ quan soạn thảo cũng phải có trách nhiệm xây dựng các báo cáo tổng kết, báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh và phải

đăng tải công khai các báo cáo này lên cổng Thông tin điện tử của Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan, tổ chức có đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh (Điều 36).

Như vậy, dựa vào tinh thần của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 thì phương pháp tiếp cận dựa trên quyền đã được thể hiện khá rõ nét trong hai khâu quan trọng là khâu đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng luật và khâu lấy ý kiến đóng góp của các cá nhân, tổ chức chịu tác động trực tiếp từ văn bản. Tuy vậy, việc thực hiện trên thực tế các quy định này còn nhiều hạn chế. Điển hình là việc thực hiện đánh giá tác động của chính sách (RIA) là một khâu bắt buộc trong xây dựng pháp luật nhằm giúp cơ quan chủ trì soạn thảo tìm ra chính sách phù hợp với các đối tượng bị tác động. Tuy nhiên, trong không ít trường hợp, báo cáo RIA được xây dựng khá muộn, sau khi nội dung dự thảo được hình thành hoặc nội dung của RIA được “đeo gọt” cho phù hợp với các bản dự thảo (Theo: Vũ Công Giao, 2019). Do vậy, lẽ ra việc xây dựng báo cáo RIA là một khâu quan trọng cần áp dụng cách tiếp cận dựa trên quyền thì hiện nay báo cáo này lại chưa hoàn thành nhiệm vụ của nó. Chính vì thế, tình trạng văn bản pháp luật ra đời thiếu tính thực tế, thiếu khả thi và thậm chí là vi phạm đến quyền của người dân - nói cách khác là vi hiến, vẫn còn tồn tại phổ biến. Nếu so sánh với các nguyên tắc, các khâu cũng như các câu hỏi cần phải trả lời trong quá trình xây dựng luật đã trình bày ở trên thì có thể thấy cách tiếp cận dựa trên quyền trong xây dựng pháp luật ở Việt Nam hiện nay vẫn còn thiếu, còn yếu và cách làm vẫn còn khá hời hợt.

Các hạn chế trên xuất phát từ nhiều nguyên nhân: *Thứ nhất*, cách tiếp cận dựa trên quyền trong xây dựng luật cũng là một

vấn đề còn khá mới mẻ với nhiều quốc gia, đặc biệt là các nước đang phát triển. Trong khi vấn đề tiếp cận dựa trên quyền trong các dự án của Liên Hợp Quốc đã được đặt ra từ cách đây hơn hai thập kỷ và được triển khai tại nhiều nước trên thế giới thì xu thế này cũng mới được quan tâm gần đây ở một số nước, trong đó có Việt Nam; *Thứ hai*, sự tồn tại của tư duy làm luật cũ ở Việt Nam cũng còn khá nặng nề. Tư duy làm luật để dễ cho nhà quản lý vẫn là tư duy thống trị trong xây dựng luật. Tư duy này khiến việc xây dựng pháp luật nhanh chóng, dễ dàng hơn nhưng nó lại ngăn cản pháp luật đi vào cuộc sống, không đảm bảo được tính thực tế và sức sống lâu đời của văn bản luật vì nó không thể hiện được các lợi ích có liên quan, đặc biệt là lợi ích của các đối tượng khác nhau chịu tác động trực tiếp từ văn bản; *Thứ ba*, vẫn còn đâu đó tư duy cho rằng quyền con người là vấn đề nhạy cảm, là vấn đề dễ “đấu tranh với các thế lực thù địch” nên đã không xem trọng các yếu tố về quyền con người trong quá trình xây dựng văn bản pháp luật; *Thứ tư*, kiến thức, hiểu biết về quyền con người và chuẩn mực quyền con người của cán bộ nhà nước, đặc biệt là của các ban soạn thảo luật còn khá hạn chế. Chính điều này cũng đã ngăn cản việc áp dụng phương pháp tiếp cận dựa trên quyền trong xây dựng luật; *Thứ năm*, nhiều nước trên thế giới đã có cơ chế Cơ quan nhân quyền quốc gia, là cơ quan chịu trách nhiệm theo dõi và thúc đẩy quyền con người. Tại nhiều nước, đây là cơ quan theo dõi việc áp dụng phương pháp tiếp cận dựa trên quyền trong quá trình xây dựng luật. Tuy nhiên, ở Việt Nam chưa có một cơ quan tương tự được xây dựng. Vì vậy, chúng ta thiếu đi một cơ chế hữu hiệu trong việc thúc đẩy và theo dõi sử dụng phương pháp này; *Thứ sáu*, sự thiếu vắng các chế

tài và các cơ chế bắt buộc phải áp dụng phương pháp tiếp cận dựa trên quyền trong quá trình dự thảo và xây dựng chính sách pháp luật cũng là một yếu tố khiến cho việc áp dụng phương pháp này không thường xuyên, không nhất quán và thiếu hiệu quả.

Từ đó có thể thấy, trong thời gian tới, để thúc đẩy tiếp cận dựa trên quyền trong xây dựng chính sách và pháp luật ở Việt Nam, cần có các giải pháp đồng bộ bắt đầu từ việc sửa đổi Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, đưa cách tiếp cận dựa trên quyền con người trở thành một phương pháp bắt buộc trong quá trình xây dựng luật. Tiếp theo là các giải pháp về giáo dục quyền con người cho các đối tượng có liên quan và giải pháp xa hơn là cần hướng tới xây dựng một cơ quan nhân quyền quốc gia phù hợp với nguyên tắc và chuẩn mực quốc tế.

Kết luận

Tiếp cận dựa trên quyền con người là một xu thế phổ biến hiện nay trong quá trình xây dựng chính sách pháp luật ở nhiều nước trên thế giới. Tiếp cận dựa trên quyền là một cách thức xây dựng pháp luật trong một nhà nước văn minh, dân chủ. Hơn nữa, với cách tiếp cận dựa trên quyền, chúng ta sẽ trù liệu được các quyền bị ảnh hưởng và ảnh hưởng tới đâu. Theo đó, các quyền bị ảnh hưởng một cách tiêu cực sẽ kèm theo nó là một cơ chế đền bù xứng đáng. Do vậy, tư duy xây dựng pháp luật theo cách tiếp cận dựa trên quyền sẽ là một công cụ cho quá trình xây dựng pháp luật hướng tới sự phát triển bền vững, đảm bảo tối đa các quyền con người theo Hiến pháp và chuẩn mực quốc tế. Nhờ thế các chính sách pháp luật sẽ có đời sống lâu bền và dễ bám rễ vào đời sống xã hội, tạo ra các giá

trị thặng dư cao cho xã hội hơn là các văn bản chỉ được xây dựng dựa trên tư duy áp đặt, một chiều □

Tài liệu tham khảo

1. ENNHRI (European Network of National Human Rights Institutions - 2019), *Aligning Poverty Reduction & Measurement with Human Rights & SDGs: The role of National Human Rights Institutions*, February.
2. Vũ Công Giao (2019), “Phương pháp tiếp cận dựa trên quyền con người và khả năng áp dụng vào hoạt động xây dựng chính sách, pháp luật ở Việt Nam hiện nay”, Tạp chí *Nghiên cứu Lập pháp*, số 18 (394) tháng 9.
3. OHCHR (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights - 2006), *Frequently Asked Questions on a Human Rights - based Approach to Development Cooperation*, United Nations, New York and Geneva. UNDP (2000), *Human Development Report 2000, Human Rights and Human Development*, Oxford University, New York.
4. United Nations (2003), *A Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding among the UN Agencies*, New York.
5. UNICEF (2004), *The Human Rights-based Approach: Statement of Common Understanding*.
6. Victor, Abramovich (2006), “An Approximation to Human Rights Approach to Development Strategies and Policies”, CEPAL Review 88 (ECLAC), April.