

QUYỀN CON NGƯỜI: SỰ VI PHẠM VÀ CỨU TRỢ

Cơ chế bảo trợ nhân quyền ở Việt Nam và một số nước trên thế giới

*Huỳnh Thi Sương Mai**

Các nước phương Tây có câu châm ngôn pháp lý “Ở đâu có quyền ở đó có cứu trợ”, điều đó cũng thể hiện rằng nếu quyền không đi kèm với sự bảo trợ khi bị vi phạm thì quyền đó không phải là quyền theo đúng nghĩa. Mặt khác, hiểu về quyền không có nghĩa là hiểu rõ về sự vi phạm quyền, nhất là đối với quyền con người, một khái niệm khá trừu tượng, không phải ai cũng hiểu rõ một cách cụ thể. Trên cơ sở làm rõ một cách khái quát khái niệm vi phạm quyền con người, bài viết giới thiệu cơ chế bảo trợ quyền con người khi bị vi phạm ở Việt Nam và một số nước trên thế giới.

Về vi phạm nhân quyền

Khái niệm vi phạm nhân quyền: Cho dù con người có hiểu về nhân quyền cũng không chắc đã hiểu vi phạm nhân quyền là gì. Nhân quyền theo nghĩa hẹp là những quyền lợi quy định trong hiến pháp nhưng theo nghĩa rộng là toàn bộ những điều kiện cần thiết đảm bảo cho việc có thể sống đúng với bản thân mình, hoặc sống như một con người. Vì thế việc phủ định, tước đoạt những điều kiện cần thiết này, uy hiếp sự sinh tồn đúng nghĩa một con người và lối sống đúng với bản thân mình chính là vi phạm nhân quyền.

Nhưng cụ thể những hành vi nào là vi phạm nhân quyền. Vi phạm nhân quyền trực tiếp nhất là sự lạm dụng quyền cảnh sát, quyền hình phạt để cầm cố người dân bất hợp pháp, ngược đãi và do đó mà cướp đi mạng sống của người dân. Đó là sự phủ định sự sinh tồn của con người, vì thế không có sự vi phạm nhân quyền nào cao hơn thế.

Vi phạm nhân quyền như vậy thường xảy ra trong các chế độ quân chủ độc tài, dưới thời Phong kiến hay Thực dân, khi nhà

nước sử dụng bộ máy của mình để cai trị, thống trị chứ không phải để phục vụ nhân dân. Những loại vi phạm quyền trực tiếp như vậy không còn xảy ra trong các nhà nước dân chủ, của dân, do dân và vì dân. Tuy nhiên, nói như vậy không có nghĩa là trong các chế độ dân chủ không còn có sự vi phạm nhân quyền từ nhà nước. Một khi nhà nước hiểu rõ một hiện tượng là vi phạm quyền con người nhưng lại không có biện pháp xử lý kịp thời và công minh nhằm bảo đảm quyền cho các bên có liên quan, hoặc không tạo điều kiện đầy đủ cho người dân được hưởng thụ các quyền cơ bản và chính đáng của mình... đều được coi là sự vi phạm quyền con người; Ví dụ, sau khi xác định rõ sự không lây nhiễm của một căn bệnh (bệnh phong) nhưng vẫn thực hiện chính sách cách ly lâu dài với xã hội đối với người mắc bệnh; hoặc buộc những người bệnh tâm thần phải sống lâu dài trong bệnh viện cũng có thể coi là vi phạm quyền con người.

Khi dân chủ phát triển đến mức độ nào đó, sự vi phạm quyền con người trực tiếp và rõ ràng dần dần sẽ không còn nữa, thay vào đó sẽ là những vấn đề liên quan đến quyền xã hội, tức là vấn đề nhà nước có

* Khoa Luật Quốc tế, Đại học Luật Hà Nội.

trách nhiệm quan tâm đầy đủ để bảo vệ sự sinh tồn theo đúng nghĩa con người cho người dân. Ví dụ, trước hiện tượng bị lây nhiễm HIV qua đường truyền máu, nếu nhà nước chỉ khoanh tay không có biện pháp đối phó hữu hiệu thì kết quả sẽ nầy sinh mỗi lo sợ bị lây nhiễm, gây mất an toàn nói chung và trong chữa trị nói riêng (một trong những yếu tố của an ninh con người), làm tổn hại tới sự sinh tồn theo đúng nghĩa con người và vì thế cũng là vi phạm nhân quyền.

Phân biệt đối xử về mặt luật pháp: Hơn nữa, vấn đề đối xử với một bộ phận dân cư thiếu bình đẳng, tức là sự phân biệt đối xử cũng là một vấn đề vi phạm quyền con người. Ví dụ, trong trường hợp của Nhật Bản, con cái của những người có quan hệ kết hôn và con cái của những người không có quan hệ kết hôn về mặt luật pháp có sự khác nhau trong quyền tài sản (1). Sự phân biệt về quyền thừa kế này trước đây được coi là chế độ hợp lý bảo vệ quan hệ kết hôn theo luật pháp. Tuy nhiên, nếu suy nghĩ sâu hơn, thì rõ ràng những đứa con không có trách nhiệm gì với quan hệ của bố mẹ, như vậy, việc áp đặt sự đối xử phân biệt một phía như vậy cho những đứa con ngoài giá thú là bất hợp lý. Vì thế, nhiều nhà nghiên cứu luật pháp Nhật Bản cho rằng, đây là chế độ đối xử vi phạm quyền con người. Hoặc trong trường hợp Việt Nam, chế độ tuổi về hưu khác nhau giữa nam và nữ được lý giải rằng đó là nhằm ưu tiên đối với nữ, và cũng là vì bình đẳng giới. Điều đó đối với những người muốn nghỉ hưu sớm thì không có vấn đề gì, nhưng đối với những người muốn tiếp tục làm việc thì rõ ràng chế độ này không vì phụ nữ mà ngược lại là một sự phân biệt đối xử về giới, là sự vi phạm quyền có việc làm bình đẳng giữa nam và nữ (2).

Vi phạm nhân quyền giữa các cá nhân: Trong xã hội hiện đại, những chủ thể vi

phạm nhân quyền không chỉ là nhà nước, vấn đề nhân quyền giữa các cá nhân cũng rất nghiêm trọng. Những hành vi ngược đãi trong gia đình và trong tổ chức như đối xử tàn bạo với trẻ em, với người cao tuổi, với nhân viên hoặc bạo lực trong gia đình đương nhiên là những vi phạm nhân quyền nghiêm trọng. Cho dù là hành vi của nhà nước hay cá nhân thì việc phủ định nhân tính bằng bạo lực hoặc làm tổn thương người khác rõ ràng đều là vi phạm nhân quyền. Ngay trong trường hợp có sự vi phạm giữa các cá nhân thì trách nhiệm của nhà nước vẫn được chỉ ra rằng, nếu biết rõ về những hiện tượng bạo lực này đang lan rộng mà không có biện pháp giải quyết, xử lý và ngăn chặn nhằm bảo vệ quyền an toàn (an ninh con người khỏi nỗi sợ hãi) cho công dân thì cũng là vi phạm nhân quyền.

Hơn nữa, như đã nói ở trên, những hành vi phân biệt đối xử cũng được coi là hành vi mang tính vi phạm nhân quyền. Hình thái phân biệt đối xử rất đa dạng, đôi khi phân biệt giữa bình đẳng và bất bình đẳng rất khó xác định, nhưng trong những phân biệt đối xử (vi phạm quyền con người) ở phạm vi cá nhân thì chìa khóa của vấn đề là xem xét xem hành vi đó có phủ định tính người hoặc tính riêng tư của cá nhân hay không. Điều này có thể sẽ trở nên rõ ràng hơn qua trường hợp “quấy rối” (harassment) thường thấy trong cuộc sống hàng ngày. Trong cuộc sống, nhất là ở nơi làm việc, nói đùa, trêu chọc thường được coi là nhằm làm cho quan hệ suôn sẻ và thuận lợi hơn (dầu bôi trơn quan hệ). Vì vậy, người ta thường không để ý đến việc, đôi khi nội dung câu nói đùa quá đà xúc phạm đến đối phương mà vẫn không bị coi là nghiêm trọng như vi phạm quyền con người. Tuy nhiên ngày nay, ở nhiều nước (3), những hành vi trêu chọc bị coi là phân biệt đối xử dưới tên gọi là “quấy rối về

giới” - được định nghĩa là “những hành vi và lời nói về giới tính mà đối phương không mong muốn” - đương nhiên cũng bị coi là vi phạm quyền con người.

Trong bối cảnh của nhiều trường hợp vi phạm quyền con người, như trong trường hợp “quấy rối về giới”, có sự “dán nhãn” từ một phía. Có thể thấy có vô vàn ví dụ về việc thu hẹp thang lựa chọn lối sống, mang tính quy kết cho người khác, trong việc dán nhãn cho họ, kiểu như “vì là con gái nên cần phải...”, “vì là người khuyết tật nên đương nhiên là...”, “vì là trẻ con...”, “vì là người thiểu số, miền núi...”. Việc dán nhãn vô lý như vậy chính là nguyên nhân quan trọng của rất nhiều vi phạm quyền bắt nguồn từ sự phân biệt đối xử. Do đó, để loại bỏ vi phạm quyền con người, cần phải bóc đi từng lớp, từng lớp nhãn mác vô lý được dán khắp nơi trong thế giới hiện thực, nhằm xây dựng một xã hội trong đó tất cả mọi người có thể yên tâm sống “đúng với mình” (mà không sợ bị “dán nhãn”). Bởi được sống “đúng với bản thân” chính là một bước quan trọng bảo đảm quyền con người (4).

Cơ chế bảo trợ nhân quyền trên thế giới

Nội dung bảo trợ nhân quyền: Nhân quyền là quyền lợi quan trọng không thể xâm phạm, tuy nhiên trong hiện thực, có nhiều vi phạm nhân quyền khác nhau xảy ra hàng ngày. Trong trường hợp xảy ra sự vi phạm nhân quyền, người bị hại phải được cứu trợ. Ở các nước Âu Mỹ, có câu châm ngôn pháp lý “ở đâu có quyền ở đó có cứu trợ”, điều đó cũng có thể hiểu là nếu quyền không đi kèm với sự bảo trợ khi bị vi phạm thì quyền đó cũng là vô nghĩa.

Vậy khi bị vi phạm quyền con người thì cần thiết phải có sự cứu trợ như thế nào. Người bị vi phạm nhân quyền là người bị người khác làm tổn thương về phẩm giá con người, bị làm cản trở sinh tồn của

nhân cách, cho nên trước hết cần loại bỏ tổn hại rồi sau đó khôi phục quyền lợi, lợi ích và phẩm giá cho người bị hại. Vì thế bảo trợ nhân quyền trước hết là phải loại bỏ hành vi xâm phạm nhân quyền, bồi thường tổn hại, bù đắp lợi ích đã mất, khôi phục tính quan hệ giữa hai bên bằng việc xin lỗi của người gây hại đối với người bị hại. Hơn nữa, chế tài đối với người gây hại cũng là một loại chính sách cứu trợ. Ngoài ra, theo nghĩa rộng, những nỗ lực nhằm phòng chống vi phạm nhân quyền trong tương lai như giáo dục nhân quyền, tuyên truyền phổ biến nhân quyền cũng thuộc phạm trù cứu trợ nhân quyền.

Bảo trợ nhân quyền thông qua con đường tư pháp và những hạn chế: Một vấn đề đặt ra là ai sẽ là người tiến hành bảo trợ nhân quyền. Trong các nhà nước cận đại, cứu trợ nhân quyền truyền thống là vai trò của tòa án. Vì thế, người ta thường dành cho tòa án tính độc lập cao, và kỳ vọng ở tòa án chức năng “vọng gác của nhân quyền”, “người trông coi hiến pháp”.

Tuy nhiên, người ta cũng sớm phát hiện thấy những điểm hạn chế trong bảo trợ nhân quyền của tòa án. Thứ nhất, việc phán xử của tòa án thường rất tốn kém về thời gian, đi đôi với gánh nặng về kinh tế, về tâm lý, vì thế không thể thực hiện cứu trợ một cách đơn giản được. Phán xử thông thường phải mất vài tháng, có khi vài năm, và chi phí cũng rất tốn kém, bao gồm nhiều khoản như phí tố tụng, phí luật sư. Hơn nữa, ở Việt Nam có câu châm ngôn “chờ được vạ thì má đã sưng” cho thấy ấn tượng về tòa là khá tiêu cực, những người muốn trông đợi công lý ở tòa án cần phải giác ngộ trước khi đi kiện. Người bị vi phạm nhân quyền thì hầu hết đều là người yếu thế về xã hội và kinh tế, vì vậy sự tốn kém này thường trở thành một thứ rào cản to lớn cho việc bảo đảm quyền cho họ.

Thứ hai, nhân quyền trở thành đối tượng được tòa án cứu trợ chỉ hạn định trong quyền được hiến pháp và luật pháp bảo đảm rõ ràng. Điều này không áp dụng cho rất nhiều loại vi phạm nhân quyền xảy ra trong xã hội. Ví dụ, quyền môi trường, nếu không được ghi trong hiến pháp và luật thì không phải là nhân quyền có thể được bảo trợ bằng tòa án. Ngoài ra, sự phân biệt đối xử với người đồng tính, hay những diễn đạt không rõ ràng như "... là tập thể tội phạm" thì với lý do không có quy định rõ ràng ai có trách nhiệm về vi phạm nhân quyền thì trường hợp này cũng thường bị đặt ra ngoài vòng cứu trợ. Ở nước ta, Luật bảo vệ Môi trường đã tạo ra hành lang pháp lý cho việc bảo vệ những quyền lợi của những người bị vi phạm, tuy nhiên trên thực tế có rất nhiều trường hợp tội phạm môi trường vẫn có thể "lách luật" vi phạm mà chưa có chế tài xử lý, ví dụ việc sử dụng chất thải y tế để tái chế đồ nhựa làm thành thìa đĩa dùng trong ăn uống, nước tương chứa chất MCPD có nhiều khả năng gây ung thư cho người sử dụng, thực phẩm bị ướp hóa chất hay hoa màu bị phun thuốc kích thích tăng trưởng ngoài luồng, rồi hiện tượng nhập khẩu rác thải rắn... Các tội phạm trong các trường hợp này nếu bị phát hiện chỉ bị xử lý hành chính, phạt tiền chứ chưa có vụ nào bị xử lý hình sự, dù rằng hành vi và hậu quả gây ra cho con người và môi trường sống là rất nghiêm trọng. Rõ ràng là trong trường hợp này tòa án cũng bó tay đối với việc quyền an toàn về thực phẩm, quyền an toàn về môi trường sống của con người bị đe dọa nghiêm trọng. Có nhiều tội phạm đã bị báo giới phanh phui, cơ quan chức năng đã vào cuộc, kết luận sai phạm nhưng không thể truy cứu trách nhiệm hình sự, như Đại tá Nguyễn Xuân Lý, Cục trưởng Cục Cảnh sát Môi trường chỉ rõ vướng mắc chính là do quy định pháp luật (5).

Thứ ba, biện pháp cứu trợ chủ yếu ở tòa án chỉ hạn định ở tiền bồi thường đối với những tổn hại trong quá khứ, trong không ít trường hợp người bị vi phạm nhân quyền cảm thấy giải quyết không thỏa đáng. Người bị hại trong vi phạm nhân quyền cho dù có yêu cầu khôi phục lại danh dự bằng việc người gây hại phải xin lỗi, nhưng pháp luật hiện hành lại quy định rất hạn chế về trường hợp này, chủ yếu chỉ giải quyết yêu cầu từ người bị hại đối với người gây hại giới hạn ở tiền bồi thường.

Thứ tư, những trường hợp được cứu trợ bởi tòa về nguyên tắc chỉ có đương sự, không thể thực hiện đối với "người bị hại trong tương lai". Nhiều vi phạm nhân quyền có nguyên nhân sinh ra vi phạm từ cơ cấu tổ chức nhưng tòa án không thể đi sâu vào vấn đề cơ bản này nên kết quả cũng chỉ dừng lại ở cứu trợ người bị hại bằng cách trị liệu, đối phó. Lấy ví dụ về quấy rối tình dục, bản thân người bị vi phạm đương nhiên là đối tượng được cứu trợ, nhưng nếu những nơi như xí nghiệp và môi trường lao động nơi sinh ra quấy rối tình dục không có gì thay đổi trong nội bộ thì hành vi tương tự cũng lại sẽ xảy ra, những người bị hại mới sẽ lại xuất hiện mà không thể trở thành đối tượng được bảo vệ ngay từ thời điểm hiện tại. Điều mà tòa án có thể làm được chỉ là cứu trợ cá biệt đối với bản thân người bị hại, chứ không thể cứu trợ tận gốc, phòng chống sự phát sinh những người bị hại trong tương lai.

Cơ quan nhân quyền quốc gia theo khuyến cáo của Liên hiệp quốc: Trên thế giới, từ những năm 1970, đã có xu hướng nỗ lực tìm ra một chế độ bảo trợ quyền con người dưới một hình thức mới ngoài tư pháp và hành chính. Trong xu hướng này các thiết chế mới đang được thành lập để tăng cường thực hiện quyền con người và giải quyết các vướng mắc, đó là:

- Các ủy ban quốc gia độc lập về quyền

con người được thực hiện một cách hiệu quả. Nhiều ủy ban có vai trò rất quan trọng chẳng hạn như ở New Zealand và Nam Phi.

- Các thành viên giám sát đầu tiên là ở Thụy Điển giúp con người không bị các viên chức chính phủ xâm phạm quyền.

- Có một nửa số quốc hội trên thế giới có bộ phận hoạt động về quyền con người, đem lại sự hỗ trợ và các tiêu chí đảm bảo quyền con người (*Human Development Report 2000: 7*).

Cơ quan nhân quyền quốc gia là cơ quan quốc gia chuyên xử lý các vấn đề cứu trợ nhân quyền, độc lập với cơ quan hành chính đã có, ở nhiều nước cơ quan này tồn tại dưới hình thức ủy ban nhân quyền, và ủy ban nhân quyền nói ở đây là các cơ quan mang đặc trưng của từng nước, hoàn toàn khác biệt với ủy ban nhân quyền theo quy ước và Ủy ban nhân quyền quốc tế của Liên hiệp quốc (đã được cải tổ thành Hội đồng nhân quyền vào năm 2006). Việc lập ra cơ quan nhân quyền trong nước - tiêu biểu là ủy ban nhân quyền - được Liên hiệp quốc khuyến khích, và trong vòng 30 năm qua đã ra đời ở rất nhiều nước (6).

Người ta cũng thường nêu ra hai lý do cần thành lập cơ quan nhân quyền quốc gia. Thứ nhất, thành lập nhằm mục tiêu hỗ trợ cho hoạt động cứu trợ nhân quyền có hiệu quả, đơn giản và nhanh chóng, bỏ khuyết những hạn chế và khiếm khuyết của cứu trợ nhân quyền qua đường tư pháp. Cơ quan này không phải là tòa án cho nên không bị bó buộc về mặt thủ tục, có thể tiến hành những hoạt động cứu trợ nhân quyền đa dạng và linh hoạt. Hơn nữa, với hoạt động cứu trợ của cơ quan này, về mặt nguyên tắc là không tốn kém về kinh tế, quá trình diễn ra không công khai nên hạn chế ở mức thấp nhất những gánh nặng về mặt tâm lý.

Thứ hai, không nằm trong khuôn khổ một cơ quan hành chính nên hình thức ủy

ban (hoặc hội đồng) của cơ quan nhân quyền quốc gia có thể cứu trợ tổng hợp nhờ vào sự tập hợp và phát huy năng lực của các chuyên gia giàu kiến thức và kinh nghiệm về vấn đề nhân quyền. Cơ quan hành chính cho đến nay ở nước nào cũng vậy, ít nhiều được chia theo hàng dọc về các loại vụ việc nên không thể xử lý vấn đề nhân quyền một cách tổng hợp liên kết, đan xen. Các cơ quan hành chính không thích hợp với việc đáp ứng năng động với nhiều loại vấn đề nhân quyền như là một hợp thể dạng công ty chuyên doanh tổng hợp. Vì vậy yêu cầu đặt ra với một cơ quan nhân quyền quốc gia là phải mang tính chất của một công ty tổng hợp, tiếp nhận cứu trợ nhiều loại hình vi phạm nhân quyền.

Bảo trợ nhân quyền ở Canada – thông qua Ủy ban Nhân quyền Quốc gia: Vậy cơ quan nhân quyền ở một số nước trên thế giới thực chất là một tổ chức như thế nào, cụ thể làm những công việc gì. Chúng ta hãy thử xem xét trường hợp của Canada, một trong số các quốc gia đầu tiên thành lập cơ quan này.

Ủy ban nhân quyền Canada thành lập năm 1978, chủ yếu có nhiệm vụ cứu trợ về phân biệt đối xử, có thể tiến hành cứu trợ người bị hại và thực hiện chế tài đối với người gây hại về 11 loại phân biệt đối xử như sau:

- 1) Phân biệt chủng tộc
- 2) Phân biệt màu da
- 3) Phân biệt với lý do nơi xuất thân và dân tộc xuất thân
- 4) Phân biệt tôn giáo
- 5) Phân biệt tuổi tác
- 6) Phân biệt về giới (kể cả từ nguyên nhân kết hôn hay sinh đẻ)
- 7) Phân biệt từ lý do tình trạng hôn nhân (đã hay chưa kết hôn)
- 8) Phân biệt từ lý do tình trạng gia đình (có hay chưa có con)

- 9) Phân biệt vì khuyết tật (bệnh tật, nghiện rượu, hay ma túy)
- 10) Phân biệt vì lý do có tiền sử tội phạm
- 11) Phân biệt vì lý do liên quan đến ý chí giới tính (ví dụ đồng tính)

Quá trình cứu trợ bắt đầu từ việc nhận đơn thư tố cáo và đề nghị cứu trợ, đơn có thể do người bị hại trong xâm hại nhân quyền hay người thứ ba ở xung quanh người bị hại gửi, Ủy ban nhân quyền tiếp nhận đơn này sẽ đứng giữa hai bên vi phạm và bị vi phạm để thực hiện hòa giải hoặc điều tra vụ việc. Việc hòa giải không chỉ dừng ở việc bồi thường tiền mà người ta còn tìm biện pháp giải quyết khiến cho đương sự cảm thấy có thể chấp nhận, như việc xin lỗi của người vi phạm, và thực hiện chương trình giáo dục nhằm đề phòng các vụ xâm phạm trong tương lai. Hơn nữa, trong khi hòa giải, người ta cũng cố gắng làm cho người vi phạm tự nhận thức được hành vi của mình là hành vi mang tính chống đối xã hội, và nhằm phục hồi được quan hệ với người bị hại. Thêm vào đó, khi người bị hại khởi kiện ra tòa, cũng có trường hợp Ủy ban nhân quyền hỗ trợ việc tố tụng. Như vậy, đặc trưng của cơ quan nhân quyền trong nước - mà tiêu biểu là Ủy ban nhân quyền - là đứng về phía bị hại, có thể linh hoạt tìm tòi biện pháp cứu trợ sao cho các đương sự thấy có thể chấp nhận, và thỏa mãn.

Bảo trợ nhân quyền ở Nhật Bản – thông qua chế độ hành chính: Bổ sung cho khiếm khuyết của cứu trợ nhân quyền bằng tòa án, Nhật Bản có chế độ cứu trợ nhân quyền thông qua con đường hành chính. Trước chiến tranh, ở Nhật Bản không có cơ quan hành chính phụ trách cứu trợ nhân quyền nhưng sau chiến tranh, khi Bộ Tư pháp được thành lập, Cục bảo vệ nhân quyền, một bộ phận chuyên phụ trách cứu trợ nhân quyền thuộc Bộ này cũng được lập ra trong. Ngoài ra, để tiến

hành công việc điều tra và cứu trợ các vụ việc vi phạm nhân quyền ở mọi địa phương, người ta đã bố trí các ủy viên bảo vệ nhân quyền ở khắp các thôn, làng, thành phố dưới hình thức tình nguyện công có sự ủy thác của Bộ trưởng Tư pháp. Hiện nay trên cả nước Nhật có khoảng 14 nghìn ủy viên bảo vệ nhân quyền hoạt động tình nguyện.

Như vậy, ngoài cơ chế pháp lý, ở Nhật Bản đã hình thành một cơ chế bảo trợ nhân quyền bằng con đường hành chính trong Bộ Tư pháp, đó là Cục Bảo vệ nhân quyền với hạt nhân là các ủy viên bảo vệ nhân quyền. Tuy nhiên, cơ chế này cũng bộc lộ một số vấn đề. Trước hết, đó là tính hiệu quả. Để thực hiện biện pháp cứu trợ về nhân quyền, Cục Bảo vệ nhân quyền đã chọn lựa chính sách *cảnh cáo* (đối với người vi phạm nhân quyền và người giám sát chỉ rõ sự thật bằng văn bản và tiến hành những khuyến cáo cần thiết), hoặc *trợ giúp* (tiến hành giới thiệu và tiến cử cơ quan có liên quan và những lời khuyên pháp lý đối với người bị hại). Tuy nhiên trong hai hình thức này, hình thức trợ giúp chiếm đa số áp đảo, trong số 20 nghìn vụ việc nhờ can thiệp bảo trợ nhân quyền trong 1 năm thì trên 90% trường hợp được xử lý bằng phương pháp trợ giúp.

Mặt khác, xử lý đối với người gây hại bằng cảnh cáo cũng như dàn xếp hai bên chỉ chiếm từ 1 đến 3%, còn khuyến cáo thì nhiều nhất cũng chỉ vài ba vụ trong 1 năm. Từ các con số thống kê này cũng thấy rõ, cho dù có làm đơn xin trợ giúp đối với cơ quan của Bộ Tư pháp về việc vi phạm nhân quyền thì người bị hại cũng chỉ nhận được lời khuyên hoặc giới thiệu, tiến cử (đến nơi nào giải quyết), ngược lại hầu như không có biện pháp gì được thi hành đối với người gây hại. Với tình trạng này, khó có thể nói là việc cứu trợ nhân quyền được thực hiện có hiệu quả bằng con đường hành chính.

Thứ hai, ngay trong chế độ ủy viên bảo vệ nhân quyền cũng có vấn đề. Chế độ hoạt động tình nguyện vì nhân quyền với 14 nghìn ủy viên trên cả nước tuy là độc đáo chưa có ở nước nào, nhưng những ủy viên này hầu như không có một quyền hạn gì để đảm bảo cho hoạt động được tiến hành hiệu quả. Hơn nữa, các ủy viên này lại bị ràng buộc bởi một quy định là cấm không được can thiệp trực tiếp vào tranh chấp, ngoại trừ hình thức bàn bạc (nguyên tắc không can thiệp tranh chấp), với lý do đó nhiều khi các ủy viên bị cho là phản bội trước sự kỳ vọng của người bàn bạc.

Còn thêm một vấn đề nữa, đó là tư chất, năng lực của các ủy viên. Ủy viên bảo vệ nhân quyền hoạt động tình nguyện không lương nên hầu hết đều là những người khá cao tuổi, sau khi nghỉ hưu, khó có thể gọi là nguồn nhân lực được lựa chọn thích hợp với việc xử lý vấn đề nhân quyền. Sau khi trở thành ủy viên bảo vệ nhân quyền, họ cũng được dự lớp đào tạo định kỳ nhưng phần lớn là huấn luyện qua thuyết giảng, không được bồi dưỡng về năng lực thực tiễn, ví dụ về phương pháp tư vấn. Vì vậy, mặc dù được nhiều người biết đến nhưng chế độ cứu trợ dạng hành chính này ít được tin cậy từ những người dễ bị vi phạm nhân quyền. Theo số liệu điều tra của Văn phòng Thủ tướng Nhật Bản tiến hành năm 1993, trong số người bị vi phạm nhân quyền chỉ vèn vèn có 0,6% số người đến xin được tư vấn với ủy viên bảo vệ nhân quyền hoặc cơ quan của Bộ Tư pháp.

Như vậy, ở Nhật Bản không có cơ quan nhân quyền trong nước (như trường hợp Canada), chế độ cứu trợ nhân quyền chỉ được thực hiện ở Bộ Tư pháp và Tòa án. Từ mấy năm trước, cũng có phong trào thành lập ủy ban nhân quyền nhưng cho đến nay vẫn chưa thực hiện. Vì vậy các chuyên gia nhân quyền cũng khuyến cáo rằng vấn đề cần làm ngay của Nhật về chế

độ cứu trợ nhân quyền là học tập nhiều nước khác thành lập cơ quan nhân quyền trong nước, cải thiện những tồn tại trong chế độ cứu trợ tư pháp và hành chính hiện nay (Kaneko, 2006:102).

Bảo trợ nhân quyền ở Việt Nam

Cơ quan phụ trách vấn đề Nhân quyền:
Ở Việt Nam, trực tiếp phụ trách vấn đề nhân quyền có Ban Chỉ đạo Nhân quyền ra đời theo Quyết định số 63/2004/QĐ-TTg ngày 16/4/2004, thay thế cho 2 quyết định trước đó, quy định nhiệm vụ, quyền hạn và thành phần của *Ban Chỉ đạo về Nhân quyền của Chính phủ* (7).

Ra đời trong điều kiện của những năm 90, khi các thế lực bên ngoài “lợi dụng vấn đề nhân quyền” để xuyên tạc, bôi nhọ, “bạo loạn lật đổ”, nên nhiệm vụ chính của Ban Chỉ đạo Nhân quyền là “hướng dẫn đấu tranh”, “tổ chức nghiên cứu các vấn đề lý luận và pháp lý, những thông lệ quốc tế làm cơ sở cho cuộc đấu tranh” về nhân quyền; bên cạnh đó là “đề xuất các hình thức và biện pháp bảo vệ quyền hợp pháp của công dân”, “phối hợp với các Bộ, ngành, địa phương giải quyết các vấn đề liên quan đến lĩnh vực bảo vệ, đấu tranh về nhân quyền”, “chỉ đạo xây dựng nội dung phục vụ công tác tuyên truyền về nhân quyền” (Ban Chỉ đạo Nhân quyền Chính phủ, 2005).

Về cơ cấu của Ban Chỉ đạo Nhân quyền, Phó Thủ tướng Chính phủ làm Trưởng ban phụ trách trực tiếp với một Phó ban Thường trực là Lãnh đạo Bộ Công an và một Phó ban là Lãnh đạo Văn phòng Chính phủ cùng các ủy viên là Lãnh đạo các cơ quan như Bộ Tư pháp, Bộ Ngoại giao, Ủy ban Đối ngoại Quốc hội, Ủy ban Pháp luật Quốc hội, Ủy ban dân tộc, Ban Tôn giáo Chính phủ, Ban Tư tưởng Văn hóa Trung ương, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Liên hiệp các Tổ chức Hữu nghị, Ban Nội chính trung ương, Ban

Dân vận trung ương, Ban Đối ngoại Trung ương, Ban Nghiên cứu của bộ Chính trị về An ninh Quốc gia và Tòa án Nhân dân Tối cao.

Ban Chỉ đạo Nhân quyền có trách nhiệm chỉ đạo và phối hợp với các Bộ, Ban ngành, địa phương theo dõi tình hình có liên quan đến nhân quyền, để đánh giá, đề xuất các biện pháp và chính sách có liên quan. Các ủy viên là lãnh đạo của các Bộ, Ban ngành, địa phương có trách nhiệm “dựa vào bộ máy của Bộ, ban, ngành” mình “tổ chức theo dõi, nắm tình hình và thực hiện đấu tranh bảo vệ nhân quyền theo thẩm quyền, chức năng, nhiệm vụ của Bộ, ban, ngành mình và kịp thời báo cáo, đề xuất với Trường Bản”.

Ngoài ra, Ban Chỉ đạo Nhân quyền của Chính phủ còn có Văn phòng Thường trực (8) có chức năng giúp việc Ban Chỉ đạo xây dựng, hướng dẫn, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện đề án, kế hoạch đấu tranh bảo vệ nhân quyền. Văn phòng do Phó Trưởng ban Thường trực trực tiếp chỉ đạo và do một lãnh đạo Tổng cục trực tiếp phụ trách, có các Phó chánh văn phòng, cán bộ chuyên trách của Tổng cục, cán bộ bán chuyên trách của các Bộ, ngành: Tư pháp, Ngoại giao, Ban Tôn giáo Chính phủ, Văn phòng Chính phủ.

Cơ chế bảo trợ nhân quyền: Nhìn vào bộ máy của Ban Chỉ đạo Nhân quyền Chính phủ có thể thấy rằng cơ quan này không giống với cơ quan bảo trợ nhân quyền dạng hành chính như Nhật Bản, cũng không giống với Ủy ban nhân quyền quốc gia ở các nước phương Tây như Canada, theo nghĩa các cá nhân bị vi phạm nhân quyền không trực tiếp gửi đơn đến Ban Chỉ đạo Nhân quyền của Chính phủ. Các vấn đề nhân quyền ở mỗi một ngành là do các ủy viên thuộc ngành đó trong Ban Chỉ đạo Nhân quyền phụ trách. Ngoài ra, trong thực tế, có rất nhiều hình thức trợ

giúp người dân về mặt pháp lý, ví dụ Hội Luật gia Việt Nam có dịch vụ “Trợ giúp pháp lý” nhằm hỗ trợ đồng bào nghèo, các đối tượng chính sách và một số nhóm xã hội dễ bị tổn thương được tiếp cận với thông tin và dịch vụ pháp lý miễn phí. Theo Chủ tịch Hội Luật gia Phạm Quốc Anh, hiện tại, Hội có 30 Trung tâm tư vấn pháp luật ở khắp các tỉnh thành trong cả nước, hàng năm cung cấp thông tin pháp luật và hỗ trợ pháp lý miễn phí cho hàng vạn người dân, trong đó phần lớn là người thuộc diện chính sách, các nhóm xã hội dễ bị tổn thương như người nghèo, trẻ em (9). Ở các địa phương còn có nhiều sáng kiến hỗ trợ pháp lý cho người dân, ví dụ “Đem luật về làng” là tên gọi của Đề án tuyên truyền phổ biến giáo dục pháp luật của chính quyền huyện Yên Lãng, Hải Phòng với xã Tiên Tiến được chọn là điểm triển khai Đề án. Nội dung triển khai bao gồm các hoạt động như tổ chức các buổi tuyên truyền phổ biến pháp luật, hội nghị tập huấn kỹ năng về hòa giải, xây dựng tủ sách pháp luật, và đặc biệt còn có hộp thư góp ý và đề nghị hướng dẫn giải đáp pháp luật cho người dân tại trụ sở Ủy ban nhân dân xã và các thôn. Hai lần một tuần, hộp thư được mở ra và thắc mắc của dân được giải đáp cụ thể bằng hình thức đối thoại. Trong 2 năm (2006, 2007) đã có 223 ý kiến, câu hỏi liên quan đến Luật Đất đai, Hôn nhân và Gia đình, hộ tịch (10) được giải đáp.

Ngoài ra theo Chỉ thị 32 của Ban Bí thư Trung ương Đảng về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật (PBGDPL), Quyết định 13 của Thủ tướng Chính phủ về Chương trình PBGDPL từ 2003-2007, đến nay trên khắp các tỉnh, thành phố gần 100% quận, huyện và 80% xã, phường đã thành lập Hội đồng phối hợp công tác PBGDPL. Tính đến tháng 1 năm 2008, cả nước có

232 báo cáo viên pháp luật Trung ương, 220 nghìn báo cáo viên các tỉnh, huyện, hơn 87 nghìn tuyên truyền viên cấp xã, phường đóng góp tích cực vào hoạt động trợ giúp pháp lý dưới nhiều hình thức: tư vấn pháp luật, kiến nghị các cơ quan Nhà nước giải quyết đơn thư, hòa giải cơ sở... (*Đời sống và Pháp luật* số 70/2008).

Như vậy là ở Việt Nam ngoài tổ chức tòa án các cấp còn có một cơ quan nhân quyền chuyên trách và các tổ chức ngoài nhà nước khác hay nói khác đi là hoạt động bảo trợ nhân quyền của Việt Nam được tiến hành thống nhất trong mọi hoạt động hành chính, dưới hình thức xử lý vi phạm pháp luật nói chung, kết hợp với các sáng kiến linh hoạt của địa phương giúp cho công tác bảo trợ pháp lý đạt hiệu quả. Điều này phù hợp với xu hướng “chủ lưu hóa” vấn đề nhân quyền (11), hay “cách tiếp cận dựa trên quyền”, tức là đưa nhân quyền thấm nhuần vào trong mọi hoạt động của xã hội, trở thành yêu cầu đầu tiên quan trọng và cơ bản của mọi hoạt động liên quan đến con người. Với cách tiếp cận dựa trên quyền, vấn đề đặt ra là phải xác định những thực thể có trách nhiệm tôn trọng, bảo vệ và đáp ứng đầy đủ quyền con người và buộc họ phải chịu trách nhiệm về các nghĩa vụ ấy. Theo Raymond Offenheiser – Chủ tịch tổ chức Oxfam, tôn trọng và bảo vệ quyền con người thường được coi là là lĩnh vực của các tổ chức nhân quyền hướng trọng tâm vào quyền công dân và chính trị, trong khi việc đáp ứng đầy đủ các quyền lại được coi là lĩnh vực của các tổ chức phát triển hướng trọng tâm vào quyền kinh tế xã hội, văn hóa. Cách tiếp cận dựa trên quyền hướng vào việc phá vỡ sự ngăn cách này, hợp nhất các thành phần cốt lõi của quyền con người lại với nhau (Raymond Offenheiser, 2006).

Tuy nhiên, để hoàn thiện hoạt động bảo

trợ nhân quyền, làm cho công tác này được tiến hành thống nhất, với hiệu quả cao hơn, có lẽ cũng cần tính đến việc hình thành một cơ chế chuyên trách về nhân quyền như cơ quan nhân quyền quốc gia trực tiếp xử lý toàn diện những vấn đề vi phạm nhân quyền cho người dân, theo khuyến cáo của Liên hiệp quốc. Khuyến cáo này xuất phát từ việc nhận ra bản chất đa tầng trong sự vi phạm, tước đoạt các quyền, từ đó đề cao sự cần thiết phải giải quyết vi phạm quyền một cách có hệ thống, có chiến lược. Bởi vi phạm và cưỡng bức các quyền tồn tại ở mọi cấp độ địa phương, quốc gia, vùng lãnh thổ và toàn cầu và sự vi phạm về quyền công dân, chính trị, kinh tế, xã hội, văn hóa thường đan xen với nhau trong các hiện tượng thường thấy trong cuộc sống chứ không đơn giản là những hiện tượng đơn lẻ vi phạm từng quyền riêng lẻ.

Chú thích

1) Theo quy định của Luật Dân sự Nhật Bản về thừa kế, phần thừa hưởng của con ngoài giá thú chỉ bằng một nửa phần thừa kế của con trong giá thú.

2) Sau một thời gian tham khảo rộng rãi ý kiến của nhân dân, quy định về tuổi về hưu đã không có gì thay đổi trong Luật Bình đẳng giới với giải thích rằng có đến trên 70% ý kiến phản hồi tán thành giữ nguyên quy định hiện hành: nữ 55 tuổi, nam 60 tuổi về hưu.

3) Trước đây ở Nhật Bản, tòa án đã xử phạt tiền rất nặng một nhân viên nam bị kết tội là có hành vi “quấy rối về giới” đối với một nhân viên nữ tên là T. - nhiều tuổi nhưng chưa kết hôn - chỉ vì đã chào nhân viên nữ này: “chào chị T. không thích đàn ông”.

4) Tham khảo bài “Nhân quyền là quyền được sống đúng với mình” trong Tạp chí *Nghiên cứu Con người* số 2/2008.

5) Cụ thể, quy định của pháp luật hiện hành là chỉ truy cứu trách nhiệm hình sự đối

với những hành vi đã bị xử lý hành chính mà còn vi phạm hoặc hành vi đó gây hậu quả nghiêm trọng. Tuy nhiên để xác định là hành vi gây hậu quả nghiêm trọng, đặc biệt nghiêm trọng không hề đơn giản. Ví dụ, việc sử dụng thìa tái chế từ rác thải y tế đã được cơ quan chức năng kết luận là có hại cho người tiêu dùng nhưng làm tổn thất bao nhiêu % sức khỏe, có gây thiệt mạng cho người tiêu dùng không thì không có cụ thể, vì vậy cơ quan pháp luật không thể truy cứu trách nhiệm hình sự. Mặc dù biết rõ là có ảnh hưởng nhưng ảnh hưởng đó là lâu dài, có thể bộc lộ nhiều năm sau đó, nhưng khi phát hiện để đi kiện nhà sản xuất thì có thể đã hết thời hiệu truy cứu trách nhiệm hình sự. Theo Cục trưởng Cục cảnh sát Môi trường, cần sửa đổi một số nội dung trong Bộ Luật Hình sự, cụ thể nên quy định các tội phạm về môi trường theo hướng có cấu thành hình thức: chỉ cần quy định hành vi vi phạm và các dấu hiệu khác mà không cần đến yếu tố hậu quả cũng có thể truy cứu trách nhiệm hình sự. Yếu tố hậu quả chỉ là tình tiết tăng nặng trong xử phạt (Đời sống và Pháp Luật số 64/2008).

6) Các cơ quan nhân quyền quốc gia được thành lập ở các nước trên thế giới theo khuyến cáo của Liên hiệp quốc trong vòng 30 năm qua.

Năm	Tổ chức được thành lập ở các nước
1965	Ủy ban bình đẳng về cơ hội thuê nhân công của Mỹ Ủy ban quyền công dân của Mỹ
1975	Ủy ban bình đẳng về cơ hội của Anh
1976	Ủy ban bình đẳng chủng tộc Anh
1977	Ủy ban nhân quyền New Zeland
1978	Ủy ban nhân quyền Canada
1981	Ủy ban nhân quyền Úc
1987	Ủy ban nhân quyền Philipin
1992	Liên hiệp quốc thông qua nguyên tắc Pari → kêu gọi các nước thành lập cơ quan nhân quyền trong nước Ủy ban nhân quyền tự do quốc gia

	Ca-mơ-run
1993	Ủy ban nhân quyền liên bang Ấn Độ Ủy ban nhân quyền Indonesia Ủy ban tư vấn nhân quyền quốc gia Pháp
1994	Ủy ban đối xử bình đẳng Hà Lan Ủy ban nhân quyền Nam Phi
1996	Ủy ban nhân quyền U-gan-da Ủy ban nhân quyền Ni-giê-ri-a Ủy ban nhân quyền Zim-ba-bu-ê
1997	Ủy ban nhân quyền Xơ-ri-lan-ca Ủy ban nhân quyền quốc gia Nepal Ủy ban bình đẳng giới Nam Phi
1998	Kiến giải cuối cùng đối với chính phủ Nhật của ủy ban nhân quyền theo quy ước quyền tự do của Liên hiệp quốc → yêu cầu lập ra cơ quan nhân quyền độc lập trong nước Ủy ban nhân quyền Bắc Ai-len
1999	Ủy ban nhân quyền Fi-zi Ủy ban nhân quyền quốc gia Thái Lan
2000	Ủy ban nhân quyền quốc gia Mông Cổ Ủy ban nhân quyền Malaysia
2001	Kiến giải cuối cùng của ủy ban quy ước quyền xã hội của Liên hiệp quốc đối với chính phủ Nhật → tái yêu cầu thành lập cơ quan nhân quyền trong nước Ủy ban nhân quyền quốc gia Hàn Quốc
2002	Trình quốc hội Dự án Luật bảo vệ nhân quyền nhằm thiết lập ủy ban nhân quyền ở Nhật Bản
2003	Nhật Bản từ bỏ Dự án Luật bảo vệ nhân quyền

7) Hai quyết định có trước đó là Quyết định số 71/TTg ngày 24/2/1993 về việc thành lập Ban chỉ đạo đấu tranh các thế lực lợi dụng các vấn đề nhân quyền để chống phá ta; và Quyết định số 137/QĐ-TTg năm 2000 về việc đổi tên gọi và thành phần của Ban. Như vậy có

thể nói, Ban Chỉ đạo Nhân quyền của Chính phủ ra đời từ năm 1993.

8) Căn cứ vào Quyết định 137, ngày 21/2/2003 Bộ Công an ra quyết định thành lập Văn phòng Thường trực Ban Chỉ đạo về Nhân quyền của Chính phủ (*Văn phòng Nhân quyền*) đặt tại Cục Tham mưu – Tổng cục An ninh (Quyết định số 810/2003/QĐ-BCA). Chức năng của Văn phòng là giúp việc Ban Chỉ đạo xây dựng, hướng dẫn, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện đề án, kế hoạch đấu tranh bảo vệ nhân quyền; tập hợp tình hình, xây dựng dữ liệu; đề xuất, chuẩn bị nội dung họp Ban và đối ngoại; tổ chức Hội nghị, Hội thảo, Sơ kết, Tổng kết công tác đấu tranh và bảo vệ nhân quyền; xuất bản *Bản tin Nhân quyền*, cung cấp thông tin cho các Bộ, ban, ngành, địa phương.

9) Trợ giúp pháp lý là một trong những chính sách xã hội lớn được Đảng và Nhà nước ta đề ra từ cuối những năm 1990 nhằm hỗ trợ đồng bào nghèo, các đối tượng chính sách và một số nhóm xã hội dễ bị tổn thương được tiếp cận với thông tin và dịch vụ pháp lý miễn phí. Chính sách này của Nhà nước phù hợp với định hướng của UN về thực hiện công bằng xã hội, bảo vệ và phát triển quyền con người. Một trong những nhiệm vụ quan trọng của Hội Luật gia (được Đảng, Nhà nước giao) là tư vấn pháp luật và trợ giúp pháp lý. Hiện tại Hội có 30 Trung tâm tư vấn pháp luật ở khắp các tỉnh thành trong cả nước hàng năm cung cấp thông tin pháp luật và hỗ trợ pháp lý miễn phí cho hàng vạn người dân trong đó phần lớn là người thuộc diện chính sách, các nhóm xã hội dễ bị tổn thương người nghèo trẻ em (*Đời sống và Pháp luật* 2008).

10) Dem luật về làng là tên gọi của Đề án tuyên truyền phổ biến giáo dục pháp luật của

chính quyền huyện Yên Lãng, Hải Phòng với xã Tiên Tiến được chọn là điểm triển khai Đề án. Ngoài việc tổ chức các buổi tuyên truyền phổ biến pháp luật hội nghị tập huấn kỹ năng về hòa giải, xây dựng tủ sách pháp luật, việc lập hòm thư góp ý đề nghị hướng dẫn giải đáp pháp luật tại trụ sở Ủy ban nhân dân xã và các thôn. 2 lần 1 tuần hòm thư được mở ra và thắc mắc của dân được giải đáp cụ thể và thông báo rộng rãi trong 2 năm nay đã được 223 ý kiến câu hỏi về Luật Đất đai, Hôn nhân và Gia đình, hộ tịch. Việc giải đáp này còn chuyển từ hình thức độc thoại sang đối thoại đáp ứng được yêu cầu công khai minh bạch quy định của pháp luật và hoạt động quản lý của cơ quan Nhà nước. Qua đó chính quyền hiểu được nhu cầu của dân và dân thì nắm được quy định của pháp luật (*Đời sống và Pháp luật* 2008).

11) Về chủ lưu hóa nhân quyền, xem bài “Tư tưởng nhân quyền: Di sản của văn minh nhân loại” trong Tạp chí *Nghiên cứu Con người* số 1/2008.

Tài liệu tham khảo

1. Ban Chỉ đạo nhân quyền của Chính phủ, *Tài liệu tập huấn*. Hà Nội: 2005
2. Kaneko Masayoshi, *Nhân quyền: Q&A*. Kaihoshuppansha, Osaka: 2006.
3. Báo *Đời sống và Pháp luật* số 54, 64, 70/2008.
4. Raymond Offenheiser, “Tiếp cận thương mại trên cơ sở các quyền” trong *Hướng tới cách tiếp cận dựa trên quyền*, Nxb.CTQG, Hà Nội: 2006.
5. *Human Development 2000*, Oxford University Press, New York: 2000.