

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

PHAN THANH HÀ

CƠ CHẾ PHÁP LÝ VỀ BẢO HỘ CÔNG DÂN Ở VIỆT NAM

Chuyên ngành: Lý luận và Lịch sử Nhà nước và Pháp luật

Mã số : 62.38.01.01

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC: PGS. TS. NGUYỄN ĐỨC MINH

HÀ NỘI - 2016

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu nêu trong luận án là trung thực và chính xác. Các kết quả nghiên cứu nêu trong luận án chưa từng được ai công bố trong bất kỳ công trình nào khác.

Tác giả luận án

Phan Thanh Hà

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
CHƯƠNG 1. TỔNG QUAN TÀI LIỆU VÀ CÁC VẤN ĐỀ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN	8
1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu	8
1.2. Đánh giá tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án.....	18
KẾT LUẬN CHƯƠNG 1.....	24
CHƯƠNG 2. NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ CƠ CHẾ PHÁP LÝ BẢO HỘ CÔNG DÂN	26
2.1. Mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân – quan niệm và các giai đoạn phát triển.....	26
2.2. Khái niệm bảo hộ công dân trong mối quan hệ với các cơ chế bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân.....	36
2.3. Khái niệm cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân	42
2.4. Các yếu tố cấu thành cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân.....	50
2.5. Tiêu chí đánh giá cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân ở Việt Nam	58
2.6. Kinh nghiệm xây dựng cơ chế pháp lý bảo hộ công dân ở một số nước trên thế giới và gợi ý cho Việt Nam.....	61
CHƯƠNG 3. THỰC TRẠNG CƠ CHẾ PHÁP LÝ VỀ BẢO HỘ CÔNG DÂN Ở VIỆT NAM.....	77
3.1. Quá trình hình thành, phát triển cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân ở Việt Nam qua các bản Hiến pháp.....	77
3.2. Thực trạng pháp luật hiện hành về cơ chế pháp lý bảo hộ công dân ở Việt Nam	82
3.3. Thực trạng vận hành cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân ở Việt Nam ..	102
CHƯƠNG 4. QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP XÂY DỰNG VÀ HOÀN THIỆN CƠ CHẾ PHÁP LÝ VỀ BẢO HỘ CÔNG DÂN Ở VIỆT NAM.....	117

4.1. Bối cảnh xây dựng và hoàn thiện cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân ở Việt Nam	117
4.2. Quan điểm xây dựng và hoàn thiện cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân	121
4.3. Giải pháp xây dựng và hoàn thiện cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân ở Việt Nam đáp ứng yêu cầu của Nhà nước pháp quyền.....	123
KẾT LUẬN CHƯƠNG 4.....	143
KẾT LUẬN CHUNG	146
PHỤ LỤC	161
DANH MỤC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ	Error! Bookmark not defined.
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	Error! Bookmark not defined.

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

VIẾT TẮT	VIẾT ĐẦY ĐỦ
BHCD	Bảo hộ công dân
CCPLBHCD	Cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân
NNPQ	Nhà nước pháp quyền
BTNN	Bồi thường nhà nước
TNBTNN	Trách nhiệm bồi thường nhà nước
TGPL	Trợ giúp pháp lý
UBTVQH	Ủy ban thường vụ Quốc hội
VBQPPL	Văn bản quy phạm pháp luật
TATC	Tòa án nhân dân tối cao
TAND	Tòa án nhân dân
VKSTC	Viện kiểm sát nhân dân tối cao
XHCN	Xã hội chủ nghĩa

DANH MỤC CÁC BẢNG

STT	BẢNG, HỘP
1.	Bảng 1. Phân biệt bảo vệ, bảo đảm, bảo hộ (Phụ lục)
2.	Bảng 2. Quy định về bảo hộ qua các bản Hiến pháp (Phụ lục)

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân luôn là vấn đề trung tâm trong đời sống chính trị ở bất kỳ quốc gia nào. Việc thiết lập các cơ chế để thúc đẩy và hoàn thiện mối quan hệ này, vì vậy, cũng luôn là những nội dung được quan tâm hàng đầu về lý thuyết lẫn thực tiễn. Trong đó, cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân ở Việt Nam hiện nay là một chủ đề nghiên cứu mang tính thời sự vì các lý do chính sau đây:

Thứ nhất, xuất phát từ yêu cầu về tính chính đáng của Nhà nước trong trật tự Nhà nước pháp quyền

Trong thời đại ngày nay, sự phát triển các giá trị văn minh, dân chủ dẫn đến những thay đổi sâu sắc trong nhận thức về vai trò, chức năng của Nhà nước hiện đại, đánh dấu bằng sự chuyển đổi mô hình Nhà nước từ cai trị, điều hành sang Nhà nước phục vụ, Nhà nước kiến tạo – phát triển... Một Nhà nước được thừa nhận có tính chính đáng chỉ khi đáp ứng được những quan niệm, mong đợi trong con mắt của đa số nhân dân về chính quyền cần có. Lúc này, Nhà nước không còn ở vị trí đứng trên, ban ơn, trao quyền cho dân chúng, mà có mối quan hệ bình đẳng, tương hỗ, đồng trách nhiệm với công dân trước pháp luật, chủ động và tích cực hơn trong việc thực hiện chức trách của mình trước công dân.

Bên cạnh đó, những vận động nội tại trong xã hội hiện đại cũng làm xuất hiện và gia tăng các nguy cơ gây cản trở, xâm hại đến quyền con người, quyền công dân. Trước những nguy cơ này, yêu cầu về tính chính đáng của Nhà nước lại càng đặt ra các đòi hỏi gắt gao đối với việc phải thiết lập chế độ pháp lý đầy đủ, thích đáng và hiệu quả hơn các cơ chế hiện có, nhằm ràng buộc hơn nữa trách nhiệm của Nhà nước đối với quyền, lợi ích của công dân, tạo điều kiện, bảo đảm cho người dân thực thi một cách hiệu quả hơn các quyền cơ bản của mình. Một trong những cơ chế pháp lý có thể đáp ứng những yêu cầu này chính là cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân.

Thứ hai: xuất phát từ yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, nhu cầu đảm bảo và phát huy dân chủ, bảo đảm, bảo vệ quyền con người trong quá trình hội nhập và phát triển của Việt Nam

Quá trình xây dựng NN PQ, đẩy mạnh và phát huy dân chủ, bảo đảm, bảo vệ và phát huy quyền con người trong quá trình hội nhập quốc tế ở Việt Nam đã và đang đặt ra yêu cầu phải xây dựng, hoàn thiện hơn nữa mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân, thiết lập vị thế bình đẳng, hợp tác giữa hai chủ thể thông qua những cơ chế pháp lý thiết thực và hiệu quả. Tính thượng tôn pháp luật trong Nhà nước pháp quyền cũng đòi hỏi việc thiết lập một cơ chế bảo hộ dựa trên các nền tảng pháp lý vững chắc như sự cam kết về trách nhiệm từ phía Nhà nước đối với người dân nhằm kiến tạo môi trường để họ có thể chủ động, tích cực hơn khi sử dụng, bảo vệ các quyền cơ bản của mình.

Thứ ba, xuất phát từ chủ trương của Đảng và Nhà nước về bảo hộ pháp lý đối với công dân. Trong thời gian qua, một loạt các văn kiện quan trọng của Đảng đã đề cập đến các vấn đề liên quan đến cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân như: tiến hành cải cách tư pháp, xây dựng và vận hành cơ chế bồi thường nhà nước, xây dựng cơ chế phán quyết về những vi phạm Hiến pháp trong hoạt động lập pháp, hành pháp, tư pháp... Đặc biệt, *Nghị quyết số 48 của Bộ Chính trị* (ngày 24/5/2005) về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 đã đề cập trực tiếp đến vấn đề bảo hộ công dân¹. Về mặt pháp lý, có thể thấy vấn đề bảo hộ pháp lý đối với công dân ở nước ta đã được thể hiện từ trong tinh thần Hiến pháp năm 1946 và các quy định cụ thể về bảo hộ trong các bản Hiến pháp từ năm 1959 đến nay và tiếp tục được thể chế hoá trong Hiến pháp năm 2013. Đây có thể xem là những nền tảng chính trị - pháp lý vững chắc đồng thời cũng đặt ra yêu cầu bức thiết phải làm sáng tỏ các vấn đề lý luận và thực tiễn liên quan đến cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân – vốn là một chủ đề còn khá mới mẻ ở Việt Nam.

Thứ tư, xuất phát từ tư tưởng lập hiến của thời đại trong Hiến pháp năm 2013

Nội dung sửa đổi được cho là quan trọng nhất của Hiến pháp năm 2013 chính là việc thông qua các quy định về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân tại Chương II. Bên cạnh đó, cũng cần phải kể đến các quy định trực tiếp về vấn đề bảo hộ công dân rải rác tại mười (10) điều khoản khác nhau trong Hiến pháp hiện

¹Nghị quyết số 48/NQ-TW đã chỉ rõ yêu cầu: “Hoàn thiện chế độ bảo hộ của Nhà nước đối với các quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, chế độ trách nhiệm của cơ quan nhà nước, nhất là toà án trong việc bảo vệ các quyền đó; xử lý nghiêm minh mọi hành vi xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của công dân”.

hành². Sự kiện này đặt ra những yêu cầu cấp bách về việc tiếp tục làm sáng tỏ các vấn đề lý luận và thực tiễn về mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân, trong đó có nội dung quan trọng là cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân ở Việt Nam.

Thứ năm, xuất phát từ những hạn chế về nhận thức, lý luận và thực tiễn về cơ chế pháp lý bảo hộ công dân ở Việt Nam

Về nhận thức, các quan niệm ở Việt Nam về bảo hộ công dân lâu nay mới chỉ được giới hạn trong phạm vi bảo hộ công dân ở nước ngoài (bảo hộ thông qua hoạt động lãnh sự, ngoại giao) mà ít chú ý đến bảo hộ công dân trong nước. Việc bảo vệ quyền công dân, quyền con người từ phía Nhà nước vẫn dừng ở mức thụ động, áp dụng các biện pháp bảo vệ khi quyền và lợi ích của công dân bị ảnh hưởng hoặc xâm phạm.

Bên cạnh đó, trên thực tế, do nhận thức về những quyền cơ bản, quyền con người còn chưa đầy đủ nên việc xác lập cơ chế bảo hộ ở tầm Hiến pháp đối với những quyền này từ phía Nhà nước vẫn chưa được quan tâm thích đáng. Chúng ta mới tư duy về “bảo vệ” hoặc “bảo đảm” quyền con người, quyền công dân mà chưa thật sự quan tâm đến “bảo hộ”. Thuật ngữ “bảo hộ” trong “cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân” vẫn còn hết sức mới mẻ, thậm chí xa lạ đối với nhiều người. Thực tiễn nhận thức này dẫn tới việc thiếu vắng những nền tảng lý thuyết vững chắc cho việc bảo hộ công dân ở Việt Nam, do đó, việc ghi nhận và điều chỉnh cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân ở Việt Nam cũng còn khá mờ nhạt, chưa mang tính hệ thống.

Về tình hình nghiên cứu, có thể thấy trong khoa học pháp lý Việt Nam hiện nay, bảo hộ công dân trong nước cũng như cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân ở Việt Nam chưa thật sự được chú ý nhiều. Các nghiên cứu mới chỉ dừng ở những khía cạnh riêng biệt của cơ chế pháp lý bảo hộ công dân như: bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân... mà chưa có nghiên cứu nào liên quan trực tiếp đến nội dung cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân ở nước ta.

²Các quy định tập trung vào các quyền: quyền sống, quyền bất khả xâm phạm về thân thể, được bảo hộ sức khỏe, danh dự và nhân phẩm, quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo, quyền sở hữu tư nhân và thừa kế, quyền về hôn nhân và gia đình, quyền sử dụng đất (Xem Phụ lục).

Từ những lí do trên, có thể thấy rằng việc nghiên cứu, làm rõ một cách có hệ thống và cơ bản các vấn đề lý luận và thực tiễn của cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân ở Việt Nam là hết sức cần thiết trong quá trình xây dựng NNQP XHCN, hội nhập, phát triển ở nước ta hiện nay. Đây cũng chính là lý do Nghiên cứu sinh lựa chọn đề tài Luận án tiến sĩ: “*Cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân ở Việt Nam*”.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của Luận án

2.1. Mục đích nghiên cứu

Mục đích nghiên cứu của Luận án là làm sáng tỏ những vấn đề lý luận và thực tiễn cơ bản về cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân (viết tắt: CCPLBHCD) ở Việt Nam.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để thực hiện mục đích nghiên cứu trên, Luận án có các nhiệm vụ cụ thể sau:

Thứ nhất, nghiên cứu, làm sáng tỏ những vấn đề lý luận về CCPLBHCD trong trật tự NNQP;

Thứ hai, phân tích, đánh giá thực trạng các quy định pháp luật về CCPLBHCD ở Việt Nam và thực tiễn vận hành CCPLBHCD ở Việt Nam hiện nay;

Thứ ba, đề xuất và luận chứng các giải pháp xây dựng và hoàn thiện CCPLBHCD ở Việt Nam hiện nay.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của Luận án

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của Luận án gồm:

Các quan điểm, tư tưởng về bảo hộ công dân (BHCD) và CCPLBHCD, kinh nghiệm thế giới về CCPLBHCD; các quy định pháp luật và thực tiễn vận hành CCPLBHCD ở Việt Nam hiện nay.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

Đề tài Luận án có nội dung trải rộng trên nhiều lĩnh vực. Trong khuôn khổ Luận án, sau khi làm rõ các vấn đề lý luận về bảo hộ pháp lý đối với công dân, chúng tôi tập trung nghiên cứu thực trạng CCPLBHCD ở Việt Nam dưới khía cạnh: BHCD theo nghĩa hẹp: bảo hộ khi có các nguy cơ xâm hại, cản trở việc hưởng và thực thi quyền, nhằm ngăn chặn, xử lý những vi phạm, cản trở và thúc đẩy, giúp đỡ, bảo vệ công dân trong quá trình thực thi các quyền đó. *Về không gian, thời gian nghiên cứu*: Luận án

tập trung nghiên cứu ở Việt Nam, kết hợp nghiên cứu so sánh với kinh nghiệm nước ngoài (đồng đại). Thời gian nghiên cứu trong khoảng thời gian từ năm 1992 đến nay, đặc biệt sau khi Hiến pháp năm 2013 được thông qua, có sự nghiên cứu so sánh lịch sử (lịch đại) để làm rõ các vấn đề mà Luận án hướng tới.

4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu của luận án

Trên cơ sở phương pháp luận duy vật biện chứng và duy vật lịch sử của triết học Mác - Lênin, các quan điểm của Đảng, Nhà nước ta về xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật, cải cách tư pháp, bảo đảm quyền con người, quyền công dân, hoàn thiện chế độ bảo hộ của Nhà nước đối với các quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, Luận án đã sử dụng các phương pháp nghiên cứu cụ thể như: phân tích, tổng hợp, hệ thống, đa ngành và liên ngành, lịch sử, luật học so sánh và dự báo qua những tài liệu thứ cấp để làm sáng tỏ các vấn đề cần được nghiên cứu trong phạm vi đề tài. Cụ thể:

Thứ nhất, phương pháp tiếp cận hệ thống, đa ngành và liên ngành khoa học xã hội nhân văn như chính trị, xã hội học, lịch sử, luật học nhằm làm rõ bản chất chính trị, xã hội, pháp lý của vấn đề BHCD và CCPLBHCD.

Thứ hai, phương pháp nghiên cứu trực tiếp thông qua việc khảo sát nhận thức về CCPLBHCD; trao đổi trực tiếp với các nhà lập pháp, nhà nghiên cứu về pháp luật, và nhà làm công tác thực tiễn nhằm xây dựng cơ sở lý luận về BHCD và CCPLBHCD.

Thứ ba, phương pháp nghiên cứu gián tiếp thông qua việc tổng hợp, phân tích các tư liệu, nhất là tư liệu sơ cấp (các văn kiện pháp lý quốc tế, Hiến pháp và các VBQPPL quy định về bảo hộ, bảo đảm và bảo vệ quyền con người, quyền công dân) làm cơ sở thực tiễn cho việc đánh giá thực trạng CCPLBHCD ở Việt Nam.

Thứ tư, phương pháp kết hợp lý luận và thực tiễn được sử dụng xuyên suốt trong Luận án nhằm phân tích, đánh giá thực trạng CCPLBHCD ở Việt Nam, làm cơ sở cho việc đề xuất các giải pháp xây dựng và hoàn thiện CCPLBHCD trong NNPQ XHCN ở Việt Nam hiện nay.

Thứ năm, phương pháp lịch sử, so sánh (so sánh các giai đoạn phát triển về quyền cơ bản của công dân, so sánh kinh nghiệm nước ngoài, so sánh các quy định pháp luật về bảo hộ trong Hiến pháp Việt Nam qua từng thời kỳ) để thấy được mối liên hệ giữa bản chất và hiện tượng, nội dung và hình thức, cái chung với cái riêng, cái

phổ biến và cái cụ thể. Từ đó, một mặt thấy được vai trò tất yếu của BHCD trong trật tự NN PQ và yêu cầu xây dựng, hoàn thiện CCPLBHCD ở Việt Nam.

5. Những đóng góp mới về khoa học của Luận án

5.1. Về mặt lý luận, Luận án có những đóng góp mới sau đây:

Thứ nhất, chỉ ra được tính lịch sử của yêu cầu BHCD trong sự phát triển mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân. Thông qua phương pháp lịch đại và đồng đại, Luận án đã đặt những cơ sở ban đầu trong việc tìm hiểu sự phát triển của vấn đề BHCD, chỉ ra những tiền đề chính trị - pháp lý vững chắc về BHCD ở Việt Nam, góp phần gợi mở những bài học kinh nghiệm trong xây dựng và hoàn thiện CCPLBHCD ở nước ta.

Thứ hai, Luận án đã làm sáng tỏ những vấn đề lý luận cơ bản về BHCD và CCPLBHCD, đặt trong mối quan hệ với các cơ chế khác về quyền con người, quyền công dân, phân biệt giữa BHCD trong nước với BHCD ở nước ngoài (bảo hộ ngoại giao), giữa CCPLBHCD với các cơ chế bảo hộ phi pháp lý, phân biệt giữa bảo hộ, bảo đảm và bảo vệ quyền; làm rõ hơn lý luận về quyền cơ bản của công dân (trong mối quan hệ với quyền con người và các quyền không cơ bản), lý luận về tổ quyền.

Thứ ba, Luận án đã làm sâu sắc hơn các lý thuyết về quyền con người và phát triển con người trong thời kỳ hiện đại, thông qua việc làm sáng tỏ triết lý về trách nhiệm chính trị - pháp lý của Nhà nước trong việc bảo đảm thực thi các quyền công dân một cách có hiệu quả, dựa trên các tiêu chuẩn về bảo đảm an ninh con người và chỉ số phát triển con người của Liên Hợp Quốc

5.2. Về mặt thực tiễn:

Luận án đã có những phân tích, đánh giá một cách khái quát và hệ thống về thực trạng pháp luật và thực tiễn vận hành CCPLBHCD 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 xây dựng, hoàn thiện CCPLBHCD trong NN PQ XHCN ở Việt Nam hiện nay.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của Luận án

6.1. Ý nghĩa lý luận của Luận án

Kết quả nghiên cứu của Luận án góp phần củng cố lý luận về các cơ chế bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, về BHCD và CCPLBHCD, về mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân trong NN PQ.

Những kết luận trong Luận án có thể góp phần thúc đẩy việc nghiên cứu sửa đổi, bổ sung hệ thống pháp luật về quyền con người, quyền cơ bản của công dân cũng như CCPLBHCD ở Việt Nam trong thời gian tới.

6.2. Ý nghĩa thực tiễn:

Luận án có thể được dùng làm tài liệu tham khảo trong nghiên cứu và giảng dạy về Nhà nước và pháp luật, quyền con người, quyền công dân, mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân, lý thuyết về NN PQ.

Bên cạnh đó, Luận án có thể được dùng làm tài liệu tham khảo cho những người làm việc trong các cơ quan nhà nước nói chung, nhất là các cơ quan bảo vệ pháp luật, giúp các nhân viên công quyền nâng cao nhận thức về trách nhiệm BHCD, CCPLBHCD, trách nhiệm của Nhà nước đối với công dân, quyền cơ bản của công dân, từ đó có hành xử đúng đắn trong mối quan hệ với công dân.

7. Cơ cấu của Luận án

Luận án có cơ cấu như sau:

Mở đầu

Chương 1: Tổng quan tài liệu và các vấn đề liên quan đến luận án

Chương 2: Cơ sở lý luận về cơ chế pháp lý bảo hộ công dân

Chương 3. Thực trạng cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân ở Việt Nam

Chương 4. Quan điểm, giải pháp xây dựng và hoàn thiện cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân ở Việt Nam

Kết luận

CHƯƠNG 1

TỔNG QUAN TÀI LIỆU VÀ CÁC VẤN ĐỀ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN

1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu

1.1.1. Các công trình nghiên cứu về quyền con người, quyền công dân, lịch sử, nguồn gốc và bản chất mối quan hệ giữa Nhà nước với công dân

Có thể tìm thấy rất nhiều tài liệu liên quan đến vấn đề này, bao gồm hai nhóm:

(1) Nhóm các tài liệu nghiên cứu về quyền con người và cơ chế bảo đảm, bảo vệ quyền con người nói chung;

(2) Nhóm các tài liệu nghiên cứu về quyền công dân và mối quan hệ giữa Nhà nước với công dân.

Các tài liệu nghiên cứu về quyền con người và cơ chế bảo đảm, bảo vệ quyền con người nói chung: gồm các công trình tiêu biểu như: “*Quyền con người trong thế giới hiện đại*” – Phạm Khiêm Ích, Hoàng Văn Hào chủ biên. Viện Thông tin Khoa học xã hội, Hà Nội 1995; “*Quyền con người – Tiếp cận đa ngành và liên ngành luật học*” – GS.TS.Võ Khánh Vinh chủ biên, NXB KHXH, Hà Nội 2010 (3 tập); “*Quyền con người*” (Giáo trình Giảng dạy sau đại học) – GS.TS. Võ Khánh Vinh chủ biên, NXB KHXH 2011; Sách chuyên khảo “*Cơ chế bảo đảm và bảo vệ quyền con người*” – GS.TS.Võ Khánh Vinh chủ biên, NXB KHXH 2011; Giáo trình “*Lý luận và pháp luật về Quyền con người*”, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, 2009, NXB CTQG.

Các tài liệu nghiên cứu về quyền công dân và mối quan hệ giữa Nhà nước với công dân: những công trình tiêu biểu được Luận án tham khảo có thể kể tới:

Đề tài khoa học cấp Nhà nước KX 07-16: “*Các điều kiện đảm bảo quyền con người, quyền công dân trong công cuộc đổi mới đất nước*” do GS.TS. Hoàng Văn Hào chủ nhiệm trong chương trình công nghệ cấp nhà nước KX 07 “*Con người – Mục tiêu và động lực phát triển kinh tế - xã hội*” do GS.TS. Phạm Minh Hạc làm chủ nhiệm; Nguyễn Văn Động. “*Quyền con người, quyền công dân trong Hiến pháp Việt Nam*”. Sách chuyên khảo. NXB KHXH. HN 2005; PGS.TS. Đinh Văn Mậu. “*Quyền lực nhà nước và quyền công dân*”. NXB Tư pháp. HN 2003; PGS.TS. Phạm Hữu Nghị chủ nhiệm đề tài cấp Bộ: “*Một số vấn đề lý luận và thực tiễn cơ bản về tổ chức thực hiện*”

và kiểm soát quyền lực nhà nước trong quá trình xây dựng và hoàn thiện NN PQ XHCN Việt Nam”. Viện Nhà nước và Pháp luật – Viện KHXHVN, Hà Nội 2010; Trần Văn Bách. “Sự phát triển chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân qua lịch sử lập hiến Việt Nam”. Luận án tiến sĩ luật học. Viện Nhà nước và pháp luật. HN. 2003...

Nhìn chung, các công trình chủ yếu đề cập đến những vấn đề lý luận và thực tiễn về vấn đề quyền con người, quyền công dân, nội dung và sự phát triển của quyền con người, quyền công dân trong các lĩnh vực, qua các thời kỳ, phân tích một cách bao quát mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân, đồng thời đưa ra những kiến nghị liên quan đến nội dung nghiên cứu của đề tài. Song chưa có một công trình nào có tính bao quát với góc độ tiếp cận từ CCPLBHCD ở Việt Nam. Việc đánh giá tổng quan các công trình nghiên cứu này cho phép Luận án đi đến các kết luận sau:

Một là, mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân là mối quan hệ chính trị - pháp lý, có lịch sử phát triển tất yếu qua các giai đoạn phát triển.

Hai là, cũng như quyền con người, quyền công dân cũng có các thể hệ quyền tương ứng với ba giai đoạn phát triển của mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân trong lịch sử. Sự phát triển này dẫn đến những yêu cầu ngày càng cao về trách nhiệm của Nhà nước đối với các quyền công dân phù hợp với sự phát triển của xã hội theo hướng ngày một văn minh, hiện đại, vì con người.

Ba là, quyền con người và quyền công dân có mối liên hệ chặt chẽ với nhau nhưng cũng có những ranh giới và dấu hiệu định dạng nhất định. Dấu hiệu phân biệt cơ bản nhất đối với quyền công dân và quyền con người, đó chính là sự gắn bó, ràng buộc về mặt pháp lý của công dân đối với Nhà nước thông qua dấu hiệu quốc tịch. Và do đó, quyền công dân được ghi nhận, tôn trọng và bảo vệ trước hết bằng Hiến pháp – văn bản pháp lý có hiệu lực cao nhất của quốc gia.

1.1.2. Các công trình nghiên cứu về tư tưởng về bảo hộ pháp lý đối với công dân

Liên quan đến tư tưởng về bảo hộ pháp lý đối với công dân ở nhóm các quốc gia quy định cơ chế bảo hộ pháp lý trong Hiến pháp (ví dụ: Ba Lan, Đức), có thể tìm thấy các nghiên cứu của các học giả Đức. Các nghiên cứu này cho thấy: có sự thống nhất khẳng định chế độ bảo hộ pháp lý đối với công dân là một trong những nguyên tắc nền tảng của Nhà nước pháp quyền, nhấn mạnh đến nghĩa vụ bảo hộ pháp lý của

Nhà nước đối với các quyền cơ bản của công dân [105]. Các tác giả còn cho rằng, thiếu nền tảng hiến định này, nhiều yêu cầu của NN PQ sẽ không thể thực hiện được như: quyền cơ bản của công dân, trách nhiệm BTNN, các cơ quan Nhà nước chỉ hoạt động trong khuôn khổ pháp luật, an toàn pháp lý...

Một nội dung đáng quan tâm trong các nghiên cứu này là việc đánh giá, phân tích quyền cơ bản của công dân trên các phương diện: Ý nghĩa, hình thức, các khía cạnh pháp lý, chủ thể, nội dung và những giới hạn quyền cơ bản của công dân.[104]

Tuy nhiên, từ phương diện tiếp cận khoa học pháp lý quốc gia, cho đến nay, chưa có công trình nào nghiên cứu trực tiếp và thấu đáo về BHCD ở Việt Nam và cơ chế pháp lý cho vấn đề này.

1.1.3. Các công trình nghiên cứu về yêu cầu về bảo hộ và cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân

Luận giải về yêu cầu về trách nhiệm BHCD của Nhà nước trong thời kỳ hiện đại, có thể tìm thấy khá nhiều học thuyết khác nhau về vai trò của Nhà nước. Trong đó, không thể không kể đến học thuyết về “*tính chính đáng của Nhà nước*”.

Tính chính đáng của Nhà nước được phát triển theo chiều dài lịch sử. Theo nhà xã hội học và chính trị học người Đức M.Weber thì có ba loại chính: sự chính đáng mang màu sắc thế tục; sự chính đáng trên cơ sở ngưỡng mộ cá nhân; sự chính đáng hợp lý³ [100]. Ban đầu, trong các giai đoạn xã hội chiếm hữu nô lệ và phong kiến, tính chính đáng của quyền lực nhà nước hầu hết có được ở dạng thứ nhất (mang màu sắc tập tục truyền thống) hay dạng thứ hai (sự ngưỡng mộ cá nhân). Nhà cầm quyền có được quyền lực của mình thông qua tập ấm, cha truyền con nối, theo các tập tục truyền thống trong xã hội hoặc có được bởi sự ngưỡng mộ cá nhân. Sau thời kỳ Cách mạng tư sản, nền chuyên chế phong kiến bị sụp đổ, nhân loại buộc phải có sự nhìn nhận, đánh giá lại các giá trị truyền thống cũng như thế nào là tính chính đáng của Nhà nước, dẫn đến xuất hiện yêu cầu về tính chính đáng hợp lý của Nhà nước. Ngày nay, yêu cầu về

³Sự chính đáng hợp lý dựa trên nguyên tắc lý tính, lấy lý trí làm cơ sở đánh giá về năng lực và hiệu quả của quyền lực nhà nước. Đó là khi dân chúng ủng hộ hay phản ứng chống đối chính quyền xuất phát từ sự hiểu biết của chính họ, sự đánh giá có căn cứ về những gì chính quyền đã và đang làm—M. Weber (theo Conolly, William (ed) (1984) [100; pp.32-62].

tính chính đáng hợp lý là bắt buộc và đương nhiên được đặt ra cho mọi Nhà nước trong trật tự NN PQ. [54;tr.64]

Sự chính đáng, tính chính đáng (Legitimacy-tiếng Anh, L gitimite-tiếng Pháp, Legitimnost-tiếng Nga) là khái niệm chỉ tính hợp pháp nhưng không mang nội dung pháp lý và chủ yếu không nói về mặt pháp lý, thậm chí có trường hợp trái với pháp luật, nhằm biểu thị trạng thái *thực chất của quyền lực*, không nhất thiết phải được biểu thị bằng văn bản. [54; tr.62] Nhà nghiên cứu người Ý F.Rossolillo đã định nghĩa như sau:

[Tính chính đáng-đó là khi các thành viên của tập thể, của cộng đồng ý thức rằng, ngoài các lợi ích riêng tư mà ai cũng có và thường là khác nhau và có khi mâu thuẫn trong một xã hội dân sự thì còn tồn tại những lợi ích chung; Nhà nước là người thể hiện lợi ích chung đó, và khi đó người ta, trong đa số của họ, ủng hộ Nhà nước, các thiết chế của Nhà nước. Trong trường hợp này, họ ý thức được rằng, sự liên kết của họ thành Nhà nước là định hướng chủ đạo duy nhất đúng. Nhờ đó, tính chính đáng và phương cách để khắc phục xung đột xã hội và nội chiến][101]

Như vậy, một nhà nước là chính đáng khi trong con mắt của đa số nhân dân, chính quyền nhà nước đó tỏ ra “*phù hợp với quan niệm và mong đợi của họ về một chính quyền cần có. Những cách quan niệm ấy thường không gắn với yếu tố pháp lý, thậm chí ít khi lấy pháp luật làm cơ sở*”. [54; tr.63].

Một lý thuyết khác cũng được tham khảo liên quan đến sự luận giải về yêu cầu bảo hộ của Nhà nước đối với công dân, đó là lý thuyết “*quản trị tốt*” (“*good - governance*”). Không có định nghĩa duy nhất và đầy đủ của “*good-governance*”, cũng như không có sự không một phân định phạm vi của nó. Thuật ngữ này được sử dụng một cách linh hoạt. Có thể tham khảo khái niệm “*good - governance*” của Ủy ban nhân quyền của UN trong Nghị quyết số 2000/64. Theo đó, những thuộc tính quan trọng của “*good - governance*” như sau: (i) Minh bạch; (ii) Trách nhiệm; (iii) Dự báo trước; (iv) Tham gia; (v) Đáp ứng (với nhu cầu của người dân).

Các Báo cáo Phát triển con người thường niên của UNDP (bắt đầu từ năm 1990) [102] và các chỉ số phát triển con người của Liên Hợp Quốc [40] cũng là những

tài liệu tham chiếu quan trọng liên quan đến yêu cầu và các tiêu chí BHCD, CCPLBHCD.

Chính yêu cầu về tính chính đáng của Nhà nước cũng như lý thuyết “*quản trị tốt*”, các chỉ số phát triển con người của Liên Hợp Quốc đã cho thấy tính tất yếu trong trách nhiệm bảo hộ của Nhà nước đối với công dân của mình, khi mà các cơ chế trước đây nhằm bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân đã không thể đáp ứng hết yêu cầu ngày càng cao của quá trình phát triển dân chủ, văn minh của nhân loại.

1.1.4. Các công trình nghiên cứu về khái niệm bảo hộ và cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân

Cho đến nay, chưa có một sự thống nhất trong khái niệm về “*bảo hộ*” đối với công dân trong nước. Tham khảo khái niệm “*bảo hộ*” trong hoạt động ngoại giao, có thể thấy khái niệm “*bảo hộ*” được định nghĩa như sau:

[Việc Nhà nước CHXHCN Việt Nam, thông qua các CQDD Việt Nam ở nước ngoài thực hiện mọi biện pháp phù hợp với pháp luật Việt Nam, pháp luật Nước tiếp nhận, luật pháp và thực tiễn quốc tế để hỗ trợ, giúp đỡ, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, pháp nhân Việt Nam ở nước ngoài được gọi là “bảo hộ lãnh sự”]. [1; tr.144]

Trong một số tài liệu, khái niệm BHCD được hiểu theo hai nghĩa: rộng và hẹp. *[Trong Luật Quốc tế hiện đại, BHCD được hiểu (theo nghĩa hẹp) là việc quốc gia thông qua các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, tiến hành các hoạt động nhằm bảo vệ các quyền và lợi ích của công dân nước mình ở nước ngoài khi các quyền và lợi ích này bị xâm hại hoặc có nguy cơ bị xâm hại ở nước ngoài đó. Còn theo nghĩa rộng thì BHCD không chỉ là việc quốc gia can thiệp để bảo vệ các quyền và lợi ích của công dân nước mình ở nước ngoài mà còn bao gồm cả các hoạt động giúp đỡ về mọi mặt mà quốc gia dành cho công dân nước mình khi ở nước ngoài, kể cả trong trường hợp không có hành vi xâm hại tới công dân của nước này](Nguyễn Khôi 2012) [52]*

Có thể thấy rằng, dù được hiểu theo nghĩa rộng hay hẹp, nhưng tinh thần của BHCD chính là trách nhiệm chủ động của Nhà nước trong việc chăm lo, bảo vệ, che chở cho công dân của mình, bảo đảm cho công dân có được một cuộc sống an ninh tới

thiếu cả về vật chất lẫn tinh thần, cũng như trong việc thực thi các quyền, lợi ích hợp pháp của họ. Trách nhiệm này không chỉ mang tính pháp lý mà còn là trách nhiệm chính trị, đặt ra ngay cả trong các trường hợp nằm ngoài quyền tài phán của Nhà nước. Đây có thể được xem là những gợi ý ban đầu cho việc làm sáng tỏ nội hàm khái niệm “BHCD” ở trong nước.

Liên quan đến khái niệm “cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân”, các tài liệu nghiên cứu chưa chỉ ra một định nghĩa rõ ràng về CCPLBHCD nhưng có thể tìm thấy rất nhiều định nghĩa liên quan đến “cơ chế”, đồng thời, khái niệm “bảo hộ pháp lý đối với công dân” cũng đã được định nghĩa trong các nghiên cứu của các học giả Đức.

Khái niệm “cơ chế” được tham khảo trong các công trình như: Sách chuyên khảo: “Cơ chế bảo đảm và bảo vệ quyền con người” – GS.TS.Võ Khánh Vinh chủ biên, NXB KHXH 2011; Đề tài cấp Bộ “Dân chủ trực tiếp và hoàn thiện cơ chế pháp lý thực thi dân chủ trực tiếp trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam”. Chủ nhiệm Đề tài: PGS.TS. Nguyễn Thị Việt Hương. Cơ quan chủ trì đề tài: Viện Nhà nước và Pháp luật – Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam. HN. 2013-2014; Sách tham khảo: Human Rights – A Basic Handbook for UN Staff.

*“Cơ chế” là một thuật ngữ được chuyển ngữ của từ *mécanisme* của phương Tây. Từ điển *Le Petit Larousse* (1999)[108] giảng nghĩa “*mécanisme*” là “*cách thức hoạt động của một tập hợp các yếu tố phụ thuộc vào nhau*”. Còn Từ điển Tiếng Việt giải nghĩa cơ chế là “*cách thức theo đó một quá trình thực hiện*”[92]. Từ “cơ chế” được dùng rộng rãi ở Việt Nam trong lĩnh vực quản lý từ khoảng cuối những năm 1970, khi chúng ta bắt đầu chú ý nghiên cứu về quản lý và cải tiến quản lý kinh tế, với nghĩa như là những qui định về quản lý. Tham khảo tài liệu quốc tế về quyền con người, thì cụm từ “*cơ chế của Liên Hợp Quốc về quyền con người*” (United Nations Human Rights Mechanism) thường được sử dụng để *chỉ bộ máy các cơ quan chuyên trách và hệ thống các quy tắc, thủ tục có liên quan do Liên Hợp Quốc thiết lập để thúc đẩy và bảo vệ các quyền con người* [103]. Theo Nguyễn Thị Việt Hương (2013-2014), “*Cơ chế pháp lý thực thi dân chủ trực tiếp là tổng thể các thể chế, thiết chế, nguyên tắc vận hành gắn kết với nhau, hợp thành hệ thống, do pháp luật quy định, tạo thành bảo đảm pháp lý đối với quá trình hiện thực hóa quyền làm chủ trực tiếp của nhân dân*” [43].*

Như vậy, “*cơ chế pháp lý*” theo cách hiểu ngày nay, là một hệ thống tổng thể bao gồm các thể chế, thiết chế, nguyên tắc vận hành gắn kết với nhau, hợp thành hệ thống, do pháp luật quy định, tạo thành bảo đảm pháp lý đối với quá trình thực hiện.

Các tài liệu tham khảo liên quan đến bảo hộ pháp lý đối với công dân có thể tham khảo trong các công trình của các học giả Đức: *Badus/Grezeszick/Wienhues (chủ biên)*, Staatshaftungsrecht – Das Recht der öffentlichen Ersatzleistungen, 2., neu bearbeitete Auflage, C. F. Müller Verlag, 2007 (Trách nhiệm bồi thường Nhà nước – pháp luật về bồi thường công, tái bản lần 2, NXB C. F. Müller, 2007); *Isensee/Kirchhof (chủ biên)*, Sổ tay Luật Nhà nước, Số. IX, Heidelberg, Nhà xuất bản C.F. Müller, 2011; *Mauerer, Hartmut (chủ biên)*. Luật Nhà nước, sửa đổi, bổ sung tái bản lần thứ 5, München, Nhà xuất bản C. H. Beck 2007; *Luật cơ bản- Hiến pháp liên bang Đức (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland)* được ban hành ngày 23.05.1949 (Công báo liên bang, Trang 1) và sửa đổi lần cuối thông qua đạo luật ngày 28.08.2006 (Công báo liên bang, Trang 1, Tập I, Trang 2034).

Theo các nhà *Hiến pháp học người Đức* – nơi đầu tiên thể chế hoá vấn đề bảo hộ pháp lý đối với công dân trong *Hiến pháp [105]* - thì bảo hộ pháp lý là “*bảo đảm các con đường tiếp cận công lý cho công dân*”[107]. Như vậy, các nhà lý luận Đức đã quan niệm bảo hộ pháp lý đối với công dân theo nghĩa hẹp về bảo hộ. Sơ khởi thuật ngữ này được sử dụng như là một quyền tự vệ của công dân trước hành vi xâm hại của cơ quan quyền lực nhà nước (thông qua việc áp dụng các án lệ), sau này nó cũng được mở rộng cho các tự nhiên nhân và các pháp nhân theo luật tư. Tư tưởng của các học giả Đức, thể hiện qua Hiến pháp CHLB Đức đã cho thấy khái niệm “*bảo hộ pháp lý đối với công dân*” ở đây đặt trong cách hiểu về khái niệm “*BHCD*” theo nghĩa hẹp – tức là vai trò bảo hộ của Nhà nước được đặt ra khi có sự đe dọa, cản trở hoặc xâm hại tới các quyền cơ bản của công dân.

Tư tưởng về bảo hộ pháp lý đối với công dân yêu cầu cơ chế này về cấu trúc phải gồm hai lớp bảo vệ:

Lớp bảo hộ pháp lý thứ nhất, hay phương thức bảo hộ pháp lý nguyên phát (sơ cấp) chính là tổng thể hệ thống các biện pháp pháp lý nhằm bảo vệ công dân trước sự xâm hại của quyền lực Nhà nước bằng một quyết định hay một hành vi công quyền

nhằm bảo vệ công dân. Theo đó, khả năng tố quyền của công dân được mở rộng nhằm để kiểm tra, xem lại các hành vi và các quyết định của cơ quan công quyền theo các thủ tục tài phán hành chính, tài phán về các vấn đề xã hội, tài phán về nghĩa vụ tài chính và thuế, v.v...

Lớp bảo hộ pháp lý thứ hai, hay phương thức bảo hộ pháp lý thứ phát chính là nhằm bảo vệ công dân trong trường hợp bảo vệ bằng lớp sơ cấp không có hiệu quả hoặc không thể thực hiện được, thì sẽ được thực hiện theo các nguyên tắc của pháp luật về trách nhiệm nhà nước. Ở Việt Nam gọi là luật về BTNN. Đây là một loại hình bảo hộ từ phía Nhà nước. Do đó, cần phải được thực hiện bằng các hình thức tài phán riêng. Đồng thời, một hình thức không thể thiếu ở lớp bảo hộ thứ hai này đó là cơ chế tài phán Hiến pháp, mở ra cho người dân khả năng yêu cầu xem xét các hành vi công quyền bị cho là xâm phạm đến quyền lợi hợp pháp đặc biệt bằng một trình tự, thủ tục đặc biệt. Dân nguyện cũng là một phương thức trong lớp bảo hộ thứ phát.

Cùng với việc khẳng định cấu trúc của CCPLBHCD, các học giả người Đức cũng nhấn mạnh vai trò của tố quyền như là hạt nhân của cơ chế bảo hộ.

1.1.5. Các công trình nghiên cứu về tố quyền

Các công trình nghiên cứu tiêu biểu về tố quyền được Luận án tham khảo gồm:
GS.TSKH. Đào Trí Úc, PGS.TS. Nguyễn Như Phát chủ biên. *Tài phán Hiến pháp và vấn đề xây dựng mô hình tài phán hiến pháp ở Việt Nam*. NXB CAND.2007; PGS.TS. Nguyễn Như Phát, PGS.TS. Nguyễn Thị Việt Hương chủ biên. *Tài phán hành chính trong bối cảnh xây dựng NNQP và hội nhập quốc tế ở Việt Nam hiện nay*. NXB KHXH. 2010; Lê Hồng Sơn. *Cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực thực hiện quyền con người ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay*. Luận án Tiến sĩ luật học. Người hướng dẫn khoa học: TS.Nguyễn Văn Thuận, TS. Nguyễn Văn Quyền. Viện NN và PL – Viện KHXHVN. HN 2004; Đặng Văn Chiến chủ biên. *Cơ chế bảo hiến*. NXB Tư pháp. HN. 2005; Trần Thanh Hương. *Những bảo đảm pháp lý cho việc thực hiện quyền cơ bản của công dân trong lĩnh vực tự do cá nhân*. Luận án tiến sĩ luật học. Người hướng dẫn khoa học: PGS.TS: Lê Minh Thông; TS.Nguyễn Đức Chính; PGS.TS. Phạm Hữu Nghị chủ nhiệm đề tài cấp Bộ: “*Một số vấn đề lý luận cơ bản và kinh nghiệm thế giới về bồi thường nhà nước*”. Viện Nhà nước và Pháp luật. Viện Khoa học xã hội

Việt Nam. HN 12/2009; PGS.TS. Bùi Nguyên Khánh: “*Thực trạng công tác dân nguyện của Quốc hội Việt Nam*”, “*Mô hình cơ quan dân nguyện của Quốc hội Việt Nam*”(Tham luận tại Hội thảo “*Các mô hình và các phương án thành lập cơ quan dân nguyện của Quốc hội Việt Nam*“ tại Hà Nội, 26-27 tháng 9 năm 2007);

Trương Thị Thùy Dung. Luận văn “*Vai trò của Tư pháp trong việc bảo vệ quyền con người ở Việt Nam*”. Người hướng dẫn: GS.TS. Nguyễn Đăng Dung. Khoa Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội. 2014; Trần Đức Thành. Luận văn “*Quyền khởi kiện và bảo đảm quyền khởi kiện trong Tố tụng dân sự Việt Nam*”. Người hướng dẫn: TS. Trần Anh Tuấn. Hà Nội. 2011; TS. Trần Anh Tuấn. *Quyền khởi kiện và việc xác định tư cách tham gia tố tụng*. TC TAND. Số 12/2008.

Qua phân tích các nghiên cứu, có thể rút ra một số nhận xét sau về tố quyền:

Về thuật ngữ “*tố quyền*”, một số học giả Pháp cho rằng *tố quyền* là: “*khả năng được thừa nhận đối với cá nhân được yêu cầu sự can thiệp của công lý để đạt được sự tôn trọng các quyền lợi và lợi ích chính đáng của mình*” (Serge Guinchard et Frédérique Ferrand 2006) [110], (Trần Anh Tuấn 2008) [83]. Theo Từ điển thuật ngữ luật học của Pháp thì *tố quyền trước công lý* là “*khả năng được thừa nhận đối với các chủ thể được cầu viện tới công lý để đạt được sự tôn trọng các quyền lợi và lợi ích chính đáng*” (Raymond Guillien et Jean Vincent, 2001)[109]. Theo Điều 30 Bộ luật tố tụng dân sự mới của Pháp thì thuật ngữ “*action*” – “*tố quyền*” được dịch là quyền tham gia tố tụng, theo đó:

[*Quyền tham gia tố tụng đối với người có yêu cầu là quyền được trình bày về nội dung yêu cầu của mình để Thẩm phán quyết định xem xét yêu cầu như vậy là có căn cứ hay không có căn cứ; đối với bên bị kiện quyền tham gia tố tụng là quyền được tranh luận về căn cứ của yêu cầu do bên kia đưa ra*] (Trần Đức Thành 2011)[77]

Căn cứ vào các định nghĩa trên, có thể hiểu tố quyền không chỉ là “*có quyền đi kiện*” ở Tòa án (Trần Thúc Linh 1964) [53], mà còn là quyền yêu cầu các cơ quan có thẩm quyền “*can thiệp công lý*” nhằm đảm bảo người yêu cầu “*đạt được sự tôn trọng các quyền lợi và lợi ích chính đáng của mình*” hoặc quyền, lợi ích công cộng, lợi ích của Nhà nước (ví dụ như khiếu nại, tố cáo). Đồng thời, đây còn có thể xem là các

quyền phản kháng của công dân theo trình tự, thủ tục luật định để bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của mình.

Khiếu nại và tố cáo là hai hình thức tố quyền quan trọng trong lĩnh vực hành chính. Cơ chế khiếu nại, tố cáo và cơ chế giải quyết khiếu nại, tố cáo, về lý thuyết phải đạt được hai mục đích sau: “*Bảo đảm quyền dân chủ của nhân dân, bảo vệ lợi ích hợp pháp của công dân; đồng thời chống lại hành vi vi phạm, sai trái của cơ quan Nhà nước, sự lạm quyền của công chức nhà nước*” và “*Sử dụng cơ chế giải quyết khiếu nại như một công cụ đánh giá hiệu quả và kiểm soát kỷ cương của bộ máy Nhà nước, công cụ điều chỉnh và hoàn thiện các chính sách phát triển kinh tế xã hội*” (Vũ Thu, 2013)[80]. Tuy nhiên, các nghiên cứu cũng chỉ ra các cơ chế này ở Việt Nam đang hoạt động không hiệu quả. Loại tố quyền quan trọng nhất phải kể đến là quyền khởi kiện. Đây là tố quyền trong lĩnh vực tư pháp.

Quyền khởi kiện là tố quyền cơ bản được sử dụng nhiều nhất trong tố tụng tư pháp. Quyền khởi kiện, về cơ bản

[là quyền của cá nhân, cơ quan, tổ chức trong phạm vi quyền hạn của mình yêu cầu Tòa án có thẩm quyền bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình hay lợi ích công cộng, lợi ích Nhà nước thuộc lĩnh vực cơ quan, tổ chức của mình phụ trách khi quyền, lợi ích hợp pháp đó bị xâm phạm hoặc có tranh chấp. (...) xét về bản chất thì quyền khởi kiện là quyền yêu cầu Tòa án bảo vệ quyền lợi khi quyền lợi này bị tranh chấp hay vi phạm]. (Trần Đức Thành 2011) [77;tr.9]

Hành vi khởi kiện và quá trình tố tụng tiếp theo liên quan chặt chẽ đến hoạt động của các cơ quan tư pháp, trước hết là Tòa án. Ở Việt Nam, hoạt động tài phán tư pháp mới chỉ dừng ở cấp độ các tòa án thường, chưa có một cơ chế tài phán hiến pháp để thực hiện việc phán xét các hành vi, hay quyết định của các cơ quan công quyền bị cho là xâm hại đến quyền công dân có vi hiến hay không. Đây là một hạn chế lớn trong kiểm tra, giám sát Hiến pháp - vốn đòi hỏi phải có một cơ quan chuyên trách độc lập phụ trách vấn đề này. (Trương Thị Thùy Dung 2011) [9], (Đào Trí Úc và Nguyễn Như Phát 2007) [85], (Đào Trí Úc 2010) [87]

Liên quan đến lớp bảo hộ pháp lý thứ hai (phương thức bảo hộ pháp lý thứ phát), TNBTNN cùng với tài phán hiến pháp được cho là hai cơ chế cột trụ của

phương thức này. Theo (Phạm Hữu Nghị 2009), “do được hình thành trên nền tảng của các hành vi công quyền, nên pháp luật về BTNN được đặt trong mối liên hệ chặt chẽ với các hình thức bảo vệ pháp lý của công dân trước sự xâm hại của các hành vi công quyền” [55]. Nghiên cứu này cũng khẳng định “*pháp luật về BTNN – bộ phận pháp luật đem lại một khả năng bổ sung là yêu cầu bồi thường đối với các hành vi công quyền xâm hại đến quyền công dân (bảo vệ pháp lý thứ phát- sekundaerer Rechtsschutz)*”[55]. Ở Việt Nam, lý luận và thực tiễn về BTNN đã có những nền tảng cơ bản và bước đầu có những kết quả trong thực tế.

Dân nguyện cũng là một phương thức quan trọng trong lớp bảo hộ thứ cấp. Các tài liệu đã chỉ ra rằng tuy đã có các cơ quan chuyên trách về dân nguyện như Ban dân nguyện của Quốc hội, nhưng thiết chế dân nguyện của Việt Nam vẫn cần những cải cách hiệu quả (Bùi Nguyên Khánh, 2007)[51], (Đinh Ngọc Vượng – Nguyễn Như Phát, 2007).[96] Gợi ý mô hình dân nguyện cho Việt Nam là Ombudsman của Đan Mạch, cơ quan dân nguyện của CHLB Đức, mô hình hỗn hợp của Hà Lan (Minh Đức 2010).[31] Bên cạnh đó là đề xuất liên quan đến việc thành lập Ủy ban Dân nguyện của Quốc hội. (Đinh Ngọc Vượng – Nguyễn Như Phát, 2007)[96]

Tóm lại, tuy chưa có nghiên cứu hệ thống và trực tiếp về CCPLBHCD ở Việt Nam, nhưng có thể tìm thấy những nghiên cứu đơn lẻ cho từng lĩnh vực cụ thể của vấn đề. Đây có thể coi là những cơ sở ban đầu quan trọng cho việc nghiên cứu và đánh giá về CCPLBHCD ở Việt Nam.

1.2. Đánh giá tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án

1.2.1. Những kết quả nghiên cứu mà Luận án sẽ kế thừa, tiếp tục phát triển

Các luận điểm liên quan đến tính triết lý về nguồn gốc quyền lực nhà nước, mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân, quyền con người, quyền công dân, yêu cầu của dân chủ và tính chính đáng của Nhà nước trong một nhà nước hiện đại sẽ là những điểm sáng mà luận án sẽ sử dụng trong quá trình nghiên cứu, phân tích, làm rõ CCPLBHCD ở Việt Nam. Đồng thời, các luận điểm quan trọng của các học giả Đức về vấn đề BHCD, bảo hộ pháp lý đối với công dân cũng là những cơ sở khoa học quan trọng cho các bước triển khai nghiên cứu của Luận án.

Nhìn chung, trong khoảng hai mươi năm trở lại đây, các nghiên cứu liên quan đến quyền của công dân, mối quan hệ pháp lý giữa Nhà nước và công dân ngày càng được quan tâm nghiên cứu chuyên sâu. Muộn hơn một chút là các nghiên cứu liên quan đến quyền con người và các cơ chế tài phán, tố quyền (dân nguyện, khiếu nại, tố cáo, khởi kiện ra Tòa án thường và Tài phán Hiến pháp), với các kết quả nghiên cứu rất đáng chú ý. Các nghiên cứu đã kế thừa được những thành tựu chung của văn minh nhân loại và kế thừa những hạt nhân hợp lý để soi vào thực tiễn ở Việt Nam trong việc bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân.

Có thể thấy những nỗ lực rất lớn của các nhà khoa học trong việc phân tích, làm sáng tỏ vai trò của Nhà nước và công dân trong mối quan hệ chính trị - pháp lý bình đẳng, có tính tương tác qua lại, quyền của chủ thể này là nghĩa vụ của chủ thể kia và ngược lại. Qua đó, giúp ta thấy được như cầu xây dựng CCPLBHCD trong giai đoạn phát triển mới của mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân.

Nhận thức mới vai trò về quyền con người, quyền công dân ở Việt Nam được khởi xướng từ *Chỉ thị số 12/CT-TW ngày 12/7/1992 của Ban Bí thư*⁴[15], tiếp tục được khẳng định trong Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung và phát triển năm 2011)⁵[17], tiếp đó là *Chỉ thị số 44-CT/TW ngày 20/7/2010 của Ban Bí thư về công tác nhân quyền trong tình hình mới*. [15] Mới đây nhất, phải kể đến chủ trương về hoàn thiện chế độ bảo hộ của Nhà nước *đối với các quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, chế độ trách nhiệm của cơ quan nhà nước, nhất là toà án trong việc bảo vệ các quyền đó được chính thức khẳng định trong Nghị quyết số 48/NQ-TW (24/5/2005)*. [18] Các chủ trương này đã được thể chế hóa trong Hiến pháp năm 1992 và được kế thừa trong Hiến pháp sửa đổi năm 2013. Đây là những nền tảng chính trị - pháp lý vững chắc cho nhiệm vụ tăng cường, củng cố hơn nữa các cơ chế bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân trong trật tự NN PQ. Nhận thức

⁴Chỉ thị số 12/CT-TW xác định: “*Đối với chúng ta, vấn đề quyền con người được đặt ra xuất phát từ mục tiêu của Chủ nghĩa xã hội, từ bản chất của chế độ ta và bao quát rộng rãi nhiều lĩnh vực, từ chính trị, tư tưởng, văn hóa đến kinh tế, xã hội, an ninh quốc phòng, pháp chế...*”.

⁵Cương lĩnh chỉ rõ: “*quan tâm hơn nữa việc chăm lo hạnh phúc và sự phát triển tự do, toàn diện của con người, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của con người, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của con người, tôn trọng và thực hiện các điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết*”.

mới về quyền cơ bản của công dân cũng cho thấy quan điểm thống nhất về sự cần thiết phải có một cơ chế bảo vệ quyền cơ bản theo trình tự Hiến pháp.

Đồng thời, các nghiên cứu liên quan đến từng nội dung cụ thể của luận án về các tổ quyền như cơ chế dân nguyện, khiếu nại, tố cáo, quyền khởi kiện tại Tòa án thường và tại cơ chế Tài phán Hiến pháp... cũng sẽ là những gợi ý để tác giả tiến hành các nghiên cứu của mình trong quá trình làm rõ nội hàm của vấn đề.

1.2.2. Một số vấn đề chưa được giải quyết thấu đáo hoặc cần tiếp tục nghiên cứu, tìm giải pháp

Cho đến nay, chưa có công trình nào đề cập đến vấn đề về BHCD cũng như CCPLBHCD. Các nghiên cứu đi trước mới chỉ dừng ở từng nội dung cụ thể của vấn đề, từ góc tiếp cận truyền thống về yêu cầu bảo đảm hoặc bảo vệ quyền con người, quyền công dân, hoặc phân tích mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân ở tầm khái quát, chưa đặt mối quan hệ này trong cái nhìn mới phù hợp với trật tự NN PQ và nền quản trị hiện đại. Quan niệm về BHCD hiện nay vẫn giới hạn ở phương diện hẹp, chưa thấy được nhu cầu phải quan niệm rộng hơn, hệ thống hơn, tương thích với hệ thống quyền đã được ghi nhận và xác lập trong Hiến pháp năm 2013.

Điểm khác biệt giữa Luận án với các nghiên cứu trước là ở chỗ: chúng tôi muốn đặt mối quan hệ pháp lý này, thay vì từ thái độ chủ quan của chủ thể bảo hộ như các nghiên cứu truyền thống, mà tiếp cận từ chủ thể hưởng quyền – xuất phát từ vai trò tích cực của người dân. Tức là tăng cường hơn nữa khả năng tự phòng vệ của người dân, đồng thời, phát huy vai trò tích cực của Nhà nước trong mối quan hệ này. Theo đó, Nhà nước trao thêm quyền và khả năng tự bảo vệ của người dân, đồng thời, đóng vai trò là người trọng tài trong việc giải quyết các xung đột xã hội.

Nhìn chung, các tài liệu nghiên cứu ở Việt Nam đã cho thấy những vấn đề sau cần được quan tâm nghiên cứu và tiếp tục được giải quyết:

1. Vai trò, chức năng của Nhà nước trong xã hội hiện đại

Sự vận động và phát triển của xã hội ngày càng đặt ra nhiều vấn đề mới cần được giải quyết, góp phần chứng minh giá trị của các lý thuyết tiến bộ về xã hội, nhà nước và pháp luật, cũng như cho thấy những lạc hậu của các khung lý thuyết cũ. Những yêu cầu của thời đại đòi hỏi phải có sự nhìn nhận, xem xét lại vai trò, chức

năng của Nhà nước, đặc biệt trong bối cảnh hội nhập, toàn cầu hóa, xây dựng NN PQ và thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam. Nội dung này tuy rộng lớn nhưng lại liên quan chặt chẽ đến đề tài “*Cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân*” của Luận án, bởi việc làm rõ vai trò, chức năng của Nhà nước sẽ góp phần củng cố thêm các luận điểm về tính chính đáng của Nhà nước và yêu cầu xây dựng, hoàn thiện CCPLBHCD ở Việt Nam.

2. *Mối quan hệ quyền con người, quyền công dân chưa rõ ràng, minh bạch.*

Trong một thời gian dài, nhân quyền (quyền con người) là một chủ đề nhạy cảm ở nước ta. Điều này dẫn đến tình trạng vẫn còn những hạn chế trong nhận thức về mối quan hệ giữa quyền con người và quyền công dân ở Việt Nam hiện nay.

3. *Nội hàm khái niệm quyền cơ bản của công dân còn chưa rõ*, bao gồm các vấn đề: nội dung quyền, phương thức thực hiện quyền (trực tiếp hay gián tiếp thông qua trình tự, thủ tục nhất định), giới hạn Hiến pháp của quyền, chủ thể quyền, trình tự, thủ tục cụ thể hóa quyền; sự khác biệt giữa bảo hộ quyền cơ bản với các quyền thông thường, nguyên tắc ghi nhận thực hiện và bảo hộ đối với quyền.

4. *Quan niệm và nhận thức về vấn đề BHCD trong nước* mặc dù được khẳng định trong các bản Hiến pháp nhưng vẫn còn nhiều điểm chưa được làm rõ, *về lịch sử vấn đề, cơ sở chính trị - pháp lý, bản chất và nội hàm khái niệm “BHCD” và CCPLBHCD, các yếu tố cấu thành và đặc điểm của CCPLBHCD, thực tiễn điều chỉnh pháp luật và thực trạng vận hành của CCPLBHCD...*

5. *Hệ thống các tổ quyền của công dân* chưa được quy định rõ ràng minh bạch và đồng bộ. Các tổ quyền của công dân được thực hiện theo cơ chế bảo vệ Hiến pháp được quy định tại Điều 119 khoản 2 Hiến pháp năm 2013 vẫn chưa được làm rõ.

6. *Vẫn chưa có sự phân biệt rõ ràng trong nhận thức cũng như thực tiễn giữa các cơ chế bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân.* Do đó, một nội dung khá quan trọng mà Luận án sẽ tập trung giải quyết, đó chính là phân biệt rõ *bản chất, ý nghĩa, vai trò của các cơ chế bảo vệ, bảo đảm và bảo hộ quyền về lý luận cũng như nhận thức.*

1.3. Cơ sở lý thuyết và hướng tiếp cận của Luận án

1.3.1. Cơ sở lý thuyết

1.3.1.1. Câu hỏi nghiên cứu

Trong phạm vi Luận án, tác giả xác định những câu hỏi nghiên cứu sau đây:

Thứ nhất, CCPLBHCD là gì? Bản chất và vai trò của nó trong mối quan hệ pháp lý giữa Nhà nước và công dân trong trật tự NN PQ?

Thứ hai, đặc điểm các quyền cơ bản của công dân và giới hạn bảo hộ pháp lý đối với các quyền cơ bản của công dân được thực hiện như thế nào?

Thứ ba, tổ quyền là gì? Bản chất và vai trò của nó trong CCPLBHCD?

Thứ tư, nội dung của CCPLBHCD (các hình thức và mức độ thể hiện)?

Thứ năm, thực trạng CCPLBHCD ở Việt Nam hiện nay?

Thứ sáu, những yêu cầu và điều kiện nào đặt ra cho việc xây dựng và hoàn thiện CCPLBHCD ở Việt Nam?

1.3.1.2. Lý thuyết nghiên cứu

Để phục vụ cho việc làm rõ các nội dung của luận án, chúng tôi dự kiến sẽ sử dụng một số lý thuyết nghiên cứu sau làm khung lý thuyết của Luận án, cụ thể:

Kế thừa và tiếp thu có chọn lọc các tư tưởng tinh hoa của nhân loại về pháp luật, dân chủ và quyền con người như nguyên lý về chủ quyền nhân dân, lý thuyết về quyền tự nhiên, khế ước xã hội của J.J.Rousseau, lý thuyết về “giới hạn quyền lực” của John Locke; lý thuyết về kiểm soát quyền lực; chủ nghĩa hợp hiến: được sử dụng để luận giải cho tính tất yếu và tính lịch sử của yêu cầu BHCD và CCPLBHCD.

Lý thuyết về tính chính đáng của Nhà nước, tổ chức quyền lực nhà nước trong trật tự NN PQ: được sử dụng để luận giải cho ý nghĩa thời sự, tính cấp thiết của yêu cầu xây dựng CCPLBHCD trong giai đoạn hiện nay cũng như trong việc thiết kế các thiết chế cụ thể trong CCPLBHCD;

Các lý thuyết về bảo đảm, bảo vệ và thúc đẩy và quyền con người: được sử dụng để xem xét, đánh giá vấn đề bảo hộ cũng như CCPLBHCD trong tính hệ thống tổng thể của các cơ chế về bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân;

Nhóm lý thuyết về BHCD trong trật tự NNPQ: được sử dụng để xây dựng cơ sở lý luận cũng như đánh giá thực tiễn và kiến nghị các giải pháp xây dựng và hoàn thiện CCPLBHCD ở Việt Nam.

1.3.1.3. Các giả thuyết nghiên cứu

Giả thuyết nghiên cứu về lý luận: BHCD và CCPLBHCD là một kết quả tất yếu của quá trình vận động lịch sử trong mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân, là bước phát triển tiếp theo trong mối tương quan với các cơ chế bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân.

Về phương diện khoa học, hiện tại chưa có quan niệm thống nhất trong giới khoa học pháp lý Việt Nam về khái niệm BHCD và CCPLBHCD. Vì vậy, việc làm sáng tỏ khái niệm khoa học về BHCD (trong nước) và CCPLBHCD là cần thiết và là “*chìa khóa*” để tiếp tục làm rõ những vấn đề lý luận tiếp theo.

Giả thuyết nghiên cứu về thực tiễn: mặc dù đã được khẳng định trong các bản Hiến pháp nhưng trên thực tế, BHCD ở Việt Nam vẫn còn nhiều hạn chế, bất cập, chưa đầy đủ trên các phương diện: quy định pháp luật và thực tiễn vận hành, chưa đáp ứng được yêu cầu của trật tự NNPQ, chưa theo kịp với các quan điểm chủ trương của Đảng và Nhà nước về quyền con người, quyền công dân.

1.3.2. Hướng tiếp cận của Luận án

Trên cơ sở tập hợp, hệ thống và phân tích, đánh giá các công trình nghiên cứu có liên quan trực tiếp đến đề tài Luận án mà nghiên cứu đã thu thập được, Luận án sẽ kế thừa có chọn lọc những giá trị hợp lý, những kết quả đạt được của các công trình nghiên cứu trước đây. Trên cơ sở đó, nghiên cứu sinh đưa ra hướng tiếp cận của Luận án như sau:

Thứ nhất, tiếp cận hệ thống: Phân tích và đánh giá những vấn đề về CCPLBHCD được đặt trong mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân cũng như trong mối quan hệ với các cơ chế khác như: bảo hộ ngoại giao, các cơ chế bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, giữa CCPLBHCD trong nước với nước ngoài, tạo thành một chỉnh thể thống nhất, hệ thống.

Thứ hai, tiếp cận liên ngành: Có sự phối hợp của nhiều ngành khoa học xã hội nhân văn như khoa học lịch sử, xã hội học, chính trị học, luật học so sánh v.v...

Thứ ba, tiếp cận lịch sử: Quan điểm lịch sử cụ thể được quán triệt trong quá trình nghiên cứu, đặc biệt việc xem xét mối quan hệ qua từng giai đoạn lịch sử khác nhau. Đồng thời khi phân tích, đánh giá từng vấn đề được quán triệt trong bối cảnh lịch sử và những điều kiện cụ thể và nhìn nhận dưới góc độ logic phát triển.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 1

Tổng quan tình hình nghiên cứu cho thấy cùng với các vấn đề về quyền con người, quyền công dân, mối quan hệ giữa Nhà nước với công dân, bảo hộ pháp lý đối với công dân đã được các tác giả nước ngoài nghiên cứu từ khá sớm.

Qua đánh giá, điểm luận tài liệu, có thể khẳng định, ở Việt Nam, cho đến nay, khoa học pháp lý truyền thống vẫn chưa có nhận thức và quan tâm đúng mức về vai trò của BHCD trong nước. Các nghiên cứu mới chỉ động chạm đến những lĩnh vực lân cận, giao thoa như: quyền con người, quyền công dân, mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân, hoặc những nội dung cụ thể về tố quyền, BTNN hay cơ chế bảo hiến, tài phán hiến pháp... Chưa có một công trình nào nghiên cứu trực tiếp và hệ thống về CCPLBHCD đặt trong tổng thể các cơ chế bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Nhất là chưa có nghiên cứu nào xem xét cơ chế này xuất phát từ yêu cầu về tính chính đáng của Nhà nước, tiếp cận từ khía cạnh trách nhiệm chính trị - pháp lý của Nhà nước đối với số phận pháp lý của công dân, từ đó dẫn đến yêu cầu về CCPLBHCD, thiết lập mối quan hệ tích cực, bình đẳng về pháp lý giữa Nhà nước và công dân, đáp ứng các nguyên tắc cơ bản trong trật tự NNPQ.

Do đó, những nội dung mà Luận án có thể kế thừa, phát triển từ các nghiên cứu có trước chủ yếu là những lý thuyết chung về quyền con người, chủ quyền nhân dân, tổ chức quyền lực nhà nước, kiểm soát quyền lực, tính chính đáng của Nhà nước để xây dựng cơ sở lý luận cho nghiên cứu của mình, hay những nội dung cụ thể trong từng vấn đề riêng lẻ của Luận án. Bên cạnh đó, còn rất nhiều nội dung cơ bản cần làm sáng tỏ trong Luận án cũng như các nghiên cứu tiếp theo như:

- (i) Vai trò, chức năng của Nhà nước trong xã hội hiện đại;
- (ii) Mối quan hệ giữa quyền con người với quyền công dân;
- (iii) Phân biệt quyền cơ bản với quyền không cơ bản;

(iv) Các vấn đề lý luận và thực tiễn về BHCD trong nước như: *lịch sử và cơ sở chính trị - pháp lý của vấn đề, bản chất và nội hàm khái niệm “BHCD” và CCPLBHCD, các yếu tố cấu thành và đặc điểm của CCPLBHCD, thực tiễn điều chỉnh pháp luật và thực trạng vận hành của CCPLBHCD...*;

(v) Hệ thống các tổ quyền của công dân, đặc biệt tổ quyền liên quan đến thực hiện theo cơ chế bảo vệ Hiến pháp được quy định tại Điều 119 khoản 2 Hiến pháp sửa đổi năm 2013;

(vi) Phân biệt các cơ chế bảo đảm, bảo vệ và bảo hộ quyền công dân.

Đây là những nội dung đang bị “*bỏ trống*” trong nghiên cứu về BHCD nói chung và CCPLBHCD ở Việt Nam nói riêng, cũng chính là những nội dung mà Luận án sẽ tập trung xem xét, luận giải và làm sáng tỏ trên cả phương diện lý luận và thực tiễn.

CHƯƠNG 2

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ CƠ CHẾ PHÁP LÝ

BẢO HỘ CÔNG DÂN

2.1. Mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân – quan niệm và các giai đoạn phát triển

Trong xã hội dân chủ, Công dân và Nhà nước là hai phạm trù có mối quan hệ gắn bó hữu cơ, không thể có công dân mà không có Nhà nước, cũng không thể có Nhà nước mà không có công dân. Mặt khác, trong tính biện chứng của sự phát triển, các quyền công dân, quyền con người phản ánh mức độ hoàn thiện và bản chất của Nhà nước. Chúng ta có thể nhận thức rõ điều này qua nghiên cứu sự phát triển các thể hệ quyền con người.

Hiện tại vẫn chưa có sự thống nhất trong quan niệm về yêu cầu “*bảo hộ*” của Nhà nước đối với công dân, cũng giống như quan điểm của rất nhiều người trước đây trong quá trình xây dựng và ban hành các Công ước Liên Hợp Quốc về quyền con người, không muốn thừa nhận các quyền kinh tế, văn hóa, xã hội. Tuy nhiên, thực tiễn lịch sử đã cho thấy rằng, các quyền kinh tế, văn hóa, xã hội không những được thừa nhận như những quyền con người thuộc thể hệ thứ hai, mà còn được triển khai cơ chế thực thi ở cấp độ quốc tế và quốc gia ngày càng rộng rãi. Kế tiếp là những quyền con người thể hệ thứ ba, thứ tư... Cùng với sự phát triển của quyền con người là sự phát triển, thay đổi về nhiệm vụ, chức năng của Nhà nước trước yêu cầu của trật tự NN PQ và hội nhập toàn diện, trong đó có yêu cầu BHCD trong nước.

2.1.1. Quan niệm về mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân

Mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân là mối quan hệ chính trị - pháp lý mang tính nền tảng trong mỗi quốc gia, thể hiện trong các quyền và nghĩa vụ được quy định tạo thành địa vị pháp lý của cá nhân và được xác định thông qua dấu hiệu quốc tịch của mỗi cá nhân công dân đó.

Trong trạng thái pháp lý trên, mối quan hệ giữa Nhà nước và cá nhân có quốc tịch (công dân) được thể hiện qua ba nội dung sau:

Một là, Nhà nước, bằng pháp luật, quy định quyền và nghĩa vụ của công dân.

Hai là, công dân có nghĩa vụ phải tuân theo pháp luật mà Nhà nước của mình đặt ra dù họ ở trong và ngoài nước.

Ba là, Nhà nước có quyền phán xét, xử lý tuyệt đối các hành vi của công dân của mình, đồng thời, phải có trách nhiệm bảo hộ quyền và lợi ích của công dân cả ở trong và ngoài nước.[12, tr.253]

Như vậy, về mặt lý luận, trách nhiệm bảo hộ quyền và lợi ích của công dân cả ở trong và ngoài nước là những quyền đương nhiên của Nhà nước khi đảm nhiệm vai trò là tổ chức quyền lực công do nhân dân bầu ra.

Trong mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân, *công dân* - một trong hai chủ thể cơ bản, là cá nhân mang quốc tịch của một Nhà nước nhất định. Với tư cách là công dân của một quốc gia, cá nhân có các quyền được Nhà nước tôn trọng, ghi nhận, bảo đảm, bảo vệ bằng pháp luật, ở tầm Hiến định và luật định.

Quyền công dân là những quyền được Nhà nước quy định trong Hiến pháp và các văn bản luật, được quy định cho tất cả mọi công dân hoặc cho cả một tầng lớp, mọi giai cấp (không quy định cho từng người trong từng điều kiện, hoàn cảnh cụ thể). Những quyền này được xuất phát từ quyền con người – những quyền “*không ai có thể xâm phạm được*”: “*quyền được sống, quyền tự do và quyền mưu cầu hạnh phúc*” [84]. Quyền công dân bao quát phạm vi các quan hệ pháp lý giữa một bên là cá nhân với một bên là Nhà nước và bao hàm hai ý nghĩa: vừa mở ra cho cá nhân khả năng sử dụng quyền để tự bảo vệ các quyền của mình chống lại mọi sự can thiệp một cách trái pháp luật, vừa yêu cầu sự tác động tích cực của Nhà nước cho việc thực hiện các quyền đó.

Trong tương quan với quyền con người, có thể hiểu quyền công dân là quyền con người của cá nhân trong mối quan hệ với một Nhà nước mà công dân đó có quốc tịch. Điểm khác biệt cơ bản giữa quyền con người và quyền công dân là quyền công dân luôn gắn liền với quốc tịch, với mối quan hệ giữa công dân với Nhà nước trong một quốc gia cụ thể. Sự ghi nhận các quyền con người trong Hiến pháp không chỉ có ý nghĩa là các quyền công dân được Nhà nước ghi nhận, tôn trọng và bảo vệ, mà còn thể hiện sự thừa nhận của Nhà nước về tính phổ biến của quyền con người. Nhà nước, với

ý nghĩa là một thiết chế công quyền, có trách nhiệm bằng mọi biện pháp và nguồn lực BHCD của mình.

Quyền cơ bản của công dân là những quyền công dân được quy định trong văn bản có hiệu lực pháp lý cao nhất của Nhà nước (Hiến pháp). Quyền cơ bản của công dân được phân biệt với các quyền khác thông qua một số đặc trưng sau đây:

Về mặt pháp lý, do là các quyền hiến định nên các quyền cơ bản của công dân khác với những quyền khác trước tiên ở khía cạnh pháp lý, đó là việc được ghi nhận và bảo vệ bằng các cơ chế bảo vệ Hiến pháp. Mọi trường hợp mở rộng phạm vi áp dụng của quyền, phạm vi chủ thể, hình thức và biện pháp can thiệp quyền, giới hạn việc thực thi quyền đều phải dựa trên các lý do (cơ sở) đã được dự liệu trong Hiến pháp.

Về nội dung, quyền cơ bản của công dân thường được xuất phát từ các quyền tự nhiên thiêng liêng và bất khả xâm phạm của con người như quyền sống, quyền bình đẳng, quyền tự do mưu cầu hạnh phúc... Các quyền này mang tính khái quát cao và là các quyền được hầu hết các quốc gia trên thế giới thừa nhận. Đây thực chất là các quyền con người, quyền được sống với tư cách là một cá nhân trong xã hội, công dân của một nước. Do xuất phát từ các quyền tự nhiên được thế giới thừa nhận nên các quyền cơ bản của công dân được luật pháp quốc tế bảo vệ. Trong khi đó, các quyền không cơ bản thường cụ thể, ít khái quát hơn và thường là các quyền được xác định trên cơ sở các quyền cơ bản của công dân. Ví dụ: quyền được mua và đăng ký sở hữu xe máy xuất phát từ quyền sở hữu tư nhân.

Về ý nghĩa, vai trò, có thể thấy, các quyền cơ bản của công dân không chỉ là chế định pháp lý cơ bản, xác định địa vị pháp lý của công dân trong mối quan hệ với Nhà nước và xã hội, mà còn là cơ sở để xác định các quyền và nghĩa vụ khác của công dân ở mọi cấp độ và trong mọi lĩnh vực của đời sống xã hội.

Ở thể hệ thứ nhất (sẽ được phân tích ở mục 2.1.2), các quyền cơ bản của công dân mang ý nghĩa là các quyền phòng vệ, “*quyền đối kháng*” trước khả năng lạm quyền của Nhà nước. Do vậy, dưới phương diện kiểm soát quyền lực, các quyền cơ bản chính là giới hạn của quyền lực Nhà nước trong NNPQ. Đồng thời với ý nghĩa đó, mọi trường hợp can thiệp vào quyền (bao gồm cả việc hướng dẫn, thực thi quyền) cũng đều phải được dự liệu

trong Hiến pháp. Những nội dung này sẽ chỉ thật sự trở thành hiện thực pháp lý khi được bảo đảm bằng một cơ chế bảo hiến đầy đủ và hiệu quả.

Tóm lại, việc làm rõ những nội dung cơ bản trong mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân như: nội hàm mối quan hệ, mối liên hệ giữa quyền con người và quyền công dân, những đặc trưng của các quyền cơ bản của công dân sẽ là những tiền đề quan trọng cho việc xác định khái niệm, nội dung của CCPLBHCD- vốn là vấn đề cốt lõi trong lý thuyết về BHCD mà Luận án nghiên cứu.

2.1.2. Các giai đoạn phát triển của mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân - dưới góc độ quyền

Như đã khẳng định, trách nhiệm bảo hộ của Nhà nước đối với quyền và lợi ích của công dân cả ở trong và ngoài nước là một trách nhiệm mang tính chính trị - pháp lý. Trong các giai đoạn đầu của mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân, trách nhiệm này không được nhận thức đầy đủ và phải trải qua một quá trình phát triển khá hăng hái trong lịch sử để có được kết quả như ngày nay.

Cho đến nay, nguyên lý “*chủ quyền nhân dân*” đã được thừa nhận rộng rãi với tính cách là một nguyên lý tiên tiến, dân chủ, thể hiện bản chất quyền lực nhà nước. Nguyên lý này khẳng định: quyền lực nhà nước, dù đạt được dưới hình thức nào, cũng có bản chất xuất phát từ quyền lực nhân dân. Nhân dân mới chính là người chủ đích thực của quyền lực nhà nước. Quyền lực nhà nước có được do nhân dân ủy quyền, vì vậy, bản chất của mối quan hệ nhân dân và Nhà nước là mối quan hệ chi phối – phụ thuộc, quan hệ giữa người chủ và người đại diện. Dưới tác động tư tưởng của thế kỷ Ánh sáng và thành quả của Cách mạng tư sản, mối quan hệ giữa Nhà nước và nhân dân thời kỳ này đã đạt được những bước phát triển mới về chất: mối quan hệ Nhà nước với thần dân chuyển thành mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân. Bắt đầu từ đây, quan hệ giữa Nhà nước và người dân, cũng như các quyền của người dân đã có những thay đổi, phát triển qua từng thời kỳ. Chúng tôi tạm chia thành ba giai đoạn chính:

Giai đoạn thứ nhất: Cách mạng tư sản – thời kỳ Khai sáng với mục tiêu đầu tiên “ ghi nhận và bảo vệ quyền ”

Giai đoạn này đánh dấu một bước ngoặt lớn trong sự phát triển của loài người: nhân loại chuyển từ xã hội thần dân sang xã hội công dân, khẳng định vai trò

làm chủ của người dân trong xã hội. Trong giai đoạn thứ nhất này, việc bảo vệ quyền của người dân là một sự cố vũ cho chủ nghĩa Hiến pháp khi các nội dung đấu tranh chủ yếu liên quan đến việc ghi nhận trong Hiến pháp *các quyền về dân sự, chính trị*, những quyền gắn liền với *phạm trù tự do cá nhân*, vốn xuất phát từ những *quyền tự nhiên của con người*.

Trong tương quan với Nhà nước, quyền công dân ở thời kỳ này chính là các quyền phòng vệ, “*quyền đối kháng*” trước sự lạm quyền của Nhà nước. Nghĩa là bản thân việc xác lập, ghi nhận và bảo vệ cho các quyền cho người dân là nhằm thiết lập một cơ chế cương tỏa, kìm hãm sự lạm quyền từ Nhà nước, buộc nhà cầm quyền phải tự ràng buộc, giới hạn quyền lực trong phạm vi luật định. Thực thi, sử dụng quyền của người dân cũng đồng nghĩa với việc giới hạn, thu hẹp quyền lực nhà nước.

Nhìn chung, trách nhiệm của Nhà nước đối với công dân thời kỳ này còn khá **thụ động**, mới chỉ dừng ở mức độ **ghi nhận, bảo vệ quyền** đối với công dân. Bên cạnh đó, do Nhà nước được quan niệm là chủ thể có khả năng xâm hại quyền công dân một cách mạnh mẽ và thường xuyên nhất, nên việc đấu tranh ghi nhận và bảo vệ quyền công dân trước tiên hướng tới mục tiêu ngăn chặn những xâm hại trực tiếp lẫn gián tiếp từ phía chủ thể này.

Giai đoạn thứ hai: thời kỳ cận và hiện đại - bước phát triển mới với yêu cầu “bảo đảm quyền”

Đây là giai đoạn các giá trị dân chủ và nhân đạo hướng tới việc tạo lập các điều kiện và sự đối xử bình đẳng, công bằng cho mọi công dân trong xã hội. Xu hướng này xuất phát từ cuối thế kỷ XIX, khi cuộc khủng hoảng của Chủ nghĩa Tư bản dẫn tới tình cảnh khốn khó của các tầng lớp bình dân trong xã hội, đặc biệt là giai cấp công nhân và nhân dân lao động.

Trách nhiệm của Nhà nước đối với công dân trong thời kỳ này đã có biến chuyển rõ rệt. Dưới các áp lực của xã hội (như sự khủng hoảng kinh tế, trào lưu phát triển quyền con người), Nhà nước không còn là người mang thái độ thụ động khi ghi nhận, bảo vệ các quyền công dân trong Hiến pháp như giai đoạn trước, mà đã đóng **vai trò chủ động** hơn với tư cách là người bảo đảm, thúc đẩy thực thi các quyền này trong thực tế. Nội dung trách nhiệm của Nhà nước đối với công dân đã được mở rộng từ

phạm vi bảo vệ các quyền, tự do cá nhân sang các lĩnh vực liên quan đến yêu cầu ***bảo đảm thực thi các quyền*** của con người về *kinh tế - văn hóa – xã hội*.

Giai đoạn thứ ba: từ sau những năm 80 của thế kỷ XX đến nay -yêu cầu bảo hộ quyền

“Chiến tranh lạnh” (vốn hình thành từ sau Chiến tranh thế giới thứ hai) vẫn tiếp tục trong những năm 80 của thế kỷ XX đem lại những hậu quả tiêu cực cả hai phía: sự bế tắc trong một số đường lối phát triển của các nước phương Tây và sự trì trệ của các nước trong hệ thống XHCN. Sau khi bức tường Berlin sụp đổ, phe XHCN tan rã, yêu cầu thay đổi cả về nhận thức và thực tiễn trong mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân ngày càng trở nên bức thiết đối với hầu hết các quốc gia. Mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân được khuyến khích thiết lập dựa trên mô hình hợp tác: một bên là Nhà nước có trách nhiệm trước công dân, thực thi tính chính đáng của mình, còn bên kia là công dân với vai trò chủ động và hợp tác với Nhà nước trong việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ.

Mô hình về mối quan hệ này dựa trên nhận thức rằng: trong xã hội hiện đại, con người nói chung và công dân nói riêng, luôn tiềm ẩn những rủi ro có tính truyền thống và phi truyền thống⁶ ... Vì vậy, Nhà nước với tính chất là tổ chức quyền lực công, thay mặt nhân dân quản lý xã hội, phải có trách nhiệm tích cực trong việc bảo đảm cho công dân được sống trong tình trạng an ninh tối thiểu về mọi mặt.

Trong những tình huống này, mặc dù nằm ngoài phạm vi quyền tài phán của quốc gia, hoặc chưa có cơ sở pháp lý được quy định theo những trình tự, thủ tục chặt chẽ⁷, Nhà nước vẫn buộc phải thực hiện trách nhiệm của mình một cách ***chủ động***, bằng nhiều cách thức, con đường khác nhau (pháp lý hoặc phi pháp lý) đối với công dân, nhằm ***che chở, giữ gìn sự an toàn, an ninh*** của công dân, cũng như ***bảo đảm khả năng thực hiện quyền***, lợi ích hợp pháp của công dân một cách ***hiệu quả*** trong thực tế. Có thể nói, bảo hộ của Nhà nước đối với công dân, suy cho cùng, chính là *tính chịu*

⁶Các rủi ro truyền thống gồm các trường hợp như: thiên tai, dịch họa, các trường hợp khẩn cấp, những xâm hại từ các chủ thể trong xã hội, mà trước tiên là Nhà nước... Những rủi ro phi truyền thống gồm các trường hợp như: khủng bố, chủ nghĩa sắc tộc, tôn giáo, ứng phó với các tổ chức cực đoan, biến đổi khí hậu, môi trường...

⁷Ví dụ các trường hợp: khi công dân đang ở nước ngoài, trong các vùng chiến sự, ở các điểm nóng về thiên tai, trên các lãnh thổ có tranh chấp hay các trường hợp bảo vệ nhân chứng...

trách nhiệm toàn diện và chủ động của Nhà nước đối với số phận pháp lý cho công dân của mình xuất phát từ yêu cầu về tính chính đáng của Nhà nước.

Như vậy, trong giai đoạn mới với những biến đổi mạnh mẽ về xã hội cũng như quan hệ quốc tế, các biện pháp *bảo đảm* và *bảo vệ* đường như đã không còn có đủ hiệu quả, không đủ bao quát, nhằm ngăn chặn những xâm hại quyền công dân có thể xảy ra. Nhu cầu phải nâng cao hơn nữa chất lượng, hiệu quả thực thi, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân đã thúc đẩy sự biến đổi về chất trong mối quan hệ pháp lý giữa Nhà nước và công dân: xuất hiện đòi hỏi mới đối với vai trò của Nhà nước – *vai trò bảo hộ của Nhà nước đối với công dân.*

Tóm lại có thể thấy, mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân – phân tích dưới khía cạnh quyền công dân – qua các thời kỳ lịch sử, đã có sự phát triển theo hướng ngày càng tích cực. Các quyền công dân phát triển theo hướng mở rộng từ lĩnh vực dân sự - chính trị sang kinh tế - văn hóa – xã hội, từ yêu cầu được bảo vệ đến bảo đảm và bảo hộ. Đồng thời, Nhà nước từ thái độ thụ động dần chuyển sang vị trí chủ động, đóng vai trò ngày càng tích cực hơn trong trách nhiệm trước công dân, bảo đảm tính chính đáng của Nhà nước trong trật tự NN PQ.

2.1.3. Khái niệm “bảo hộ” trong các giai đoạn phát triển mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân

Về mặt lịch sử, thuật ngữ “*bảo hộ*” (dưới góc độ là một chức năng của Nhà nước) đã được sử dụng từ rất lâu, nhưng không theo cách hiểu hiện đại, mà theo cách hiểu về một trạng thái do Nhà nước đô hộ áp đặt cho quốc gia bị đô hộ. Nghĩa “*che chở, giúp đỡ, chăm lo*” ở đây chỉ thuần túy mang cái nhìn bề trên từ phía Nhà nước. Từ sau sự thành công của phong trào giải phóng dân tộc ở các nước và các vùng thuộc địa trên thế giới, nghĩa “*bảo hộ*” của “*mẫu quốc*” đối với vùng lãnh thổ bị đô hộ, thuộc địa không còn được sử dụng nữa. Chuyển sang thời kỳ Chiến tranh lạnh, thuật ngữ này được biết tới rộng rãi trên phương diện ngoại giao, thể hiện trách nhiệm của Nhà nước với công dân của mình ở nước ngoài.

Cuối những năm 80 của thế kỷ XX, Chiến tranh lạnh kết thúc, dẫn đến những thay đổi nhận thức về mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân. Quá trình toàn cầu hóa cùng với sự phát triển kinh tế - xã hội – văn hóa ở mỗi quốc gia song

song với các rủi ro và mối nguy cơ xâm hại quyền xuất hiện ngày càng nhiều dẫn tới yêu cầu phải có một cơ chế mới bảo đảm, bảo vệ các quyền của công dân hoàn bị, đầy đủ và hiệu quả hơn bên cạnh các cơ chế, biện pháp cũ. Cơ chế BHCD đã ra đời trong bối cảnh như vậy.

Thuật ngữ “*bảo hộ pháp lý*” (Rechtsschutz – tiếng Đức) chính thức xuất hiện khi Luật cơ bản trở thành Hiến pháp của nước Đức thống nhất vào năm 1990 (được sửa đổi lần cuối ngày 28.08.2006) tại quy định về việc CHLB Đức khi tham gia phát triển Liên minh Châu Âu (EU) sẽ “*tuân thủ các nguyên tắc dân chủ, xã hội, và liên bang, nguyên tắc pháp quyền, nguyên tắc tương hỗ, và đảm bảo một mức độ bảo hộ các quyền cơ bản tương đương với quy định của Luật cơ bản này*”.[106] Tuy nhiên, tinh thần về BHCD đã được ghi nhận ngay từ thời điểm đạo luật này ra đời (23/5/1949) và ngày càng được hoàn thiện qua các thời kỳ.

Ở Việt Nam, khi nghiên cứu các tư liệu lịch sử, cũng có thể tìm thấy những nét mạnh mẽ trong tư tưởng về vai trò bảo hộ của Nhà nước với người dân trong thời kỳ phong kiến. Dưới ảnh hưởng của Nho giáo, các triều đại phong kiến Việt Nam đã vận dụng và khai thác các yếu tố tư tưởng có lợi, phù hợp với việc cai trị đất nước dựa trên các đặc thù của Việt Nam, trong đó có *tư tưởng nhân chính, bảo dân*. Tư tưởng này được Mạnh Tử phát triển trên cơ sở học thuyết về “*tính thiện*” và “*nhân trị*” của Khổng Tử. Theo đó, “*Dân di quý, xã tắc thứ chi quân vi khinh*”, nghĩa là, có dân mới có nước, có nước mới có vua thậm chí dân quan trọng hơn vua. Nếu không có sự ủng hộ của dân, thì chế độ sớm muộn sẽ sụp đổ. Vua nếu không hợp lòng dân và ý trời, không còn mang tính chính danh nữa, thì trước sau cũng sẽ bị phế bỏ⁸...

Bên cạnh đó, chủ trương “*bảo dân*” yêu cầu người cai trị phải lo cái lo của dân, vui cái vui của dân, tạo cho dân của cải ruộng đất, sản nghiệp và cuộc sống bình yên no đủ. Do đó, quan lại được gọi là quan “*phụ mẫu chi dân*”: quan phải yêu thương, chăm lo cho dân như cha mẹ yêu thương, chăm lo, chở che cho con...

⁸Xem thêm: <http://www.vanhoanghean.com.vn/chuyen-muc-goc-nhin-van-hoa/nhung-goc-nhin-van-hoa/su-du-nhap-va-anh-huong-cua-nho-giao-den-gia-tri-truyen-thong-van-hoa-viet-nam>

Đặc biệt, tư tưởng “*thân dân*”, “*dĩ dân vi bản*” (“*lấy dân làm gốc*”), ngay từ rất sớm - thời Lý - Trần, đã được tiếp nhận một cách sáng tạo và luôn được các triều đại Việt Nam chú trọng vận dụng, phát triển^{9,10}.

Đây có thể coi là những tiền đề, hạt nhân hợp lý về mặt tư tưởng để xây dựng nhận thức về BHCD ở Việt Nam hiện nay. Tuy vậy, cần phải khẳng định rằng các tư tưởng về *nhân chính*, *bảo dân*, *thân dân* dưới các triều đại phong kiến chỉ được xây dựng nhằm mục đích bảo vệ quyền lợi của giai cấp thống trị. Thực chất các tư tưởng này chỉ là phương tiện để giai cấp thống trị đạt được mục đích chính trị. “*Dân*” trong tư tưởng *bảo dân*, *thân dân* không phải là mục đích của nền chính trị, mà chỉ là các “*thần dân*” trong vị thế thấp kém so với Nhà nước, còn Nhà nước ở vai trò bề trên, ban phát sự chăm lo, bảo vệ, và do đó, tư tưởng về “*dân*” trong thời kỳ phong kiến mới chỉ dừng lại ở “*dân quý*” chứ chưa có “*dân quyền*”. Người dân chưa có được địa vị công dân, bình đẳng với Nhà nước trong mối quan hệ pháp lý giữa các chủ thể, mà ở đó, quyền của chủ thể này là nghĩa vụ của chủ thể kia, và ngược lại. Do vậy, xét về bản chất và mục đích, quan niệm “*bảo dân*”, “*thân dân*” hoàn toàn khác với quan niệm về “*BHCD*” mà Luận án hướng tới. Tư tưởng BHCD của Luận án được xuất phát từ nhận thức về chủ quyền nhân dân, tính chính đáng của Nhà nước và sự đề cao các giá trị tiến bộ của nhân loại về nhân quyền và dân quyền.

Đến cuối thế kỷ XIX, đầu thế kỷ XX, thời kỳ thuộc địa Pháp, từ “*bảo hộ*” chính thức được sử dụng ở Việt Nam với cách hiểu là một chức năng của Nhà nước, tuy nhiên, chỉ bó hẹp ở khía cạnh vai trò của một Nhà nước đô hộ đối với một quốc gia được đô hộ, theo nghĩa áp đặt sự cai quản, che chở từ Nhà nước bề trên đối với người dân ở quốc gia thuộc địa có vị trí thấp kém hơn. Từ “*bảo hộ*” trong thời kỳ này đã bị lợi dụng để che đậy cho mục đích thực sự: phục vụ cho sự cai trị, bóc lột của Nhà

⁹Trong “*Chiếu dời đô*”, Lý Công Uân đã nói: “*Trên vâng mệnh trời, dưới theo ý dân...*”. Trong bài “*Văn lộ bố*” khi tiến hành cuộc chiến tấn công quân Tống ở biên giới phía Bắc, Lý Thường Kiệt đã nói: “*Trời sinh ra dân chúng, vua hiền tất hoà mục. Đạo làm chủ dân cốt ở nuôi dân*”. Nguồn: http://www.cla.temple.edu/vietnamese_center/handbook/vietnam_people-philos_viet.html

¹⁰Đến Nguyễn Trãi, ông đã phát triển quan điểm thân dân lên một tầm cao mới, tiến bộ, nhân văn hơn, theo đó, “*việc nhân nghĩa cốt ở yên dân*” (Đại cáo bình Ngô) và “*dân như nước, nước có thể đẩy thuyền, cũng có thể lật thuyền*”. Nguồn: http://www.cla.temple.edu/vietnamese_center/handbook/vietnam_people-philos_viet.html

nước thực dân, hoàn toàn trái ngược với bản chất và mục đích tốt đẹp của “*bảo hộ*” trong mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân giai đoạn mới với những nguyên tắc và trật tự của NN PQ. Vấn đề lịch sử này cũng tạo nên một ấn tượng xấu trong nhận thức về khái niệm “*bảo hộ*” ở Việt Nam.

Cách mạng tháng Tám thành công, chính quyền về tay nhân dân, nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà được thành lập. Lần đầu tiên, người dân Việt Nam bước lên vũ đài chính trị, làm chủ đất nước. Hiến pháp năm 1946 ra đời, đặt nền móng cho tư tưởng bảo hộ của Nhà nước đối với công dân thông qua những nguyên tắc được khẳng định ngay từ lời nói đầu: “(...) *Hiến pháp Việt Nam (...) phải xây dựng trên những nguyên tắc*: “*đảm bảo các quyền tự do dân chủ*” và “*thực hiện chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân*”.^[61] Vấn đề bảo hộ của Nhà nước đối với công dân trực tiếp được đề cập trong Hiến pháp từ năm 1959, với ý nghĩa mới, hoàn toàn khác với sự bảo hộ của Nhà nước thực dân trong giai đoạn thuộc địa. Các quy định về bảo hộ thời kỳ này liên quan đến quyền sở hữu và thừa kế của công dân, quan hệ hôn nhân và gia đình, quyền lợi của bà mẹ và trẻ em... Ở đây, mục đích bảo hộ xuất phát từ lợi ích của người dân. Nhà nước đóng vai trò là thiết chế quyền lực công có trách nhiệm và nghĩa vụ chăm lo, bảo vệ người dân. Tuy nhiên, bảo hộ trong giai đoạn này mang nặng tư duy của thời kỳ quan liêu bao cấp. Phương thức bảo hộ mới chỉ một chiều: vẫn còn tư duy bao biện, làm thay, chủ quan duy ý chí trong quá trình Nhà nước thực hiện trách nhiệm bảo hộ. Người dân còn bị động khi thực thi các quyền của mình

Chính vì những vấn đề lịch sử và sai lầm trong nhận thức này mà lâu nay vai trò của cơ chế BHCD trong nước ở Việt Nam chưa được đánh giá, quan tâm một cách thích đáng, thậm chí có những cách hiểu sai lầm, tiêu cực, không đúng với ý nghĩa tiến bộ và nhân văn của nó.

Quan điểm, chủ trương của Đảng về vấn đề bảo hộ pháp lý đối với công dân:

Quan điểm tôn trọng, bảo đảm quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân bắt đầu được khởi xướng từ *Chỉ thị số 12/CT-TW ngày 12/7/1992 của Ban Bí thư Trung ương Đảng về “Vấn đề quyền con người và quan điểm, chủ trương của Đảng ta”* và tiếp tục được khẳng định trong các chủ trương, đường lối của Đảng và Nhà nước (*Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội năm*

1991, bổ sung và phát triển năm 2011[17]; *Chỉ thị số 44-CT/TW ngày 20/7/2010 của Ban Bí thư* về công tác nhân quyền trong tình hình mới [16]). Đặc biệt, tại *Nghị quyết 48/NQ-TW ngày 24/05/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020* [18], Đảng đã chính thức khẳng định yêu cầu hoàn thiện chế độ bảo hộ của Nhà nước liên quan đến xây dựng và hoàn thiện pháp luật về bảo đảm quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân. Theo đó:

[Hoàn thiện chế độ bảo hộ của Nhà nước đối với các quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, chế độ trách nhiệm của cơ quan nhà nước, nhất là toà án trong việc bảo vệ các quyền đó; xử lý nghiêm minh mọi hành vi xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của công dân; khắc phục việc xử lý oan, sai; khẩn trương ban hành Luật về BTNN. Xây dựng các đạo luật về lập hội, biểu tình nhằm xác định rõ quyền, trách nhiệm của công dân trong việc thực thi quyền dân chủ và trách nhiệm của Nhà nước trong việc duy trì, bảo đảm kỷ cương, trật tự công cộng.]

Đây là một tiền đề chính trị hết sức quan trọng cho việc bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân nói chung, cũng như đối với bảo hộ pháp lý cho công dân ở Việt Nam nói riêng.

Có thể khẳng định rằng việc xây dựng CCPLBHCD ở Việt Nam đã có những tiền đề về tư tưởng, nhận thức và thực tiễn pháp lý trong lịch sử. Tuy có những hạn chế, nhưng không thể không ghi nhận những hạt nhân hợp lý mà chúng ta có thể vận dụng, kế thừa, phát huy, phục vụ cho quá trình xây dựng và hoàn thiện CCPLBHCD ở nước ta.

2.2. Khái niệm bảo hộ công dân trong mối quan hệ với các cơ chế bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân

2.2.1. Khái niệm bảo hộ công dân

Như đã đề cập, xuất phát từ yêu cầu về tính chính đáng của Nhà nước, trách nhiệm của Nhà nước trong bảo hộ quyền và lợi ích của công dân cả ở trong và ngoài nước là một trong ba nội dung cơ bản thể hiện mối quan hệ chính trị - pháp lý giữa Nhà nước và công dân. Ở đó, Nhà nước – với tính cách là người được nhân dân bầu ra để đại diện cho ý chí, nguyện vọng của mình - phải có trách nhiệm chăm lo, bảo vệ

người dân thông qua những cơ chế hiệu quả nhất. Trách nhiệm này mang tính chính trị - pháp lý. Tức là nó thể hiện sự cam kết, ràng buộc, một khế ước xã hội giữa Nhà nước và nhân dân, theo đó, vai trò và trách nhiệm của Nhà nước đối với người dân mang tính nguyên tắc, chủ động và toàn diện. Tuy nhiên, do nhiều nguyên nhân khác nhau, vấn đề BHCD trong nước cho đến nay vẫn chưa được nhận thức và quan tâm một cách đầy đủ, thích đáng.

Về mặt ngữ nghĩa, “*bảo hộ*” là thuật ngữ có gốc từ Hán Việt. “*Bảo*” nghĩa là giữ gìn, “*hộ*” nghĩa là che chở. Như vậy, «*bảo hộ*» nghĩa là giữ gìn, che chở. Theo Từ điển Tiếng Việt: «*Bảo hộ*» là “*che chở, không để bị tổn thất*». [92; tr.63] Bảo hộ theo nghĩa như vậy được sử dụng trong nhiều tình huống, hoàn cảnh khác nhau.

Trong các tài liệu khoa học pháp lý của Việt Nam hiện nay, thuật ngữ “*bảo hộ*” được sử dụng trong mối quan hệ giữa cơ quan đại diện nhà nước ở nước ngoài và công dân của nước mình đang sinh sống ở nước sở tại. Mặc dù nghĩa «*bảo hộ*» này chỉ giới hạn trong lĩnh vực ngoại giao, nhưng nó cũng bao quát toàn bộ những nội dung của CCPLBHCD, thể hiện trách nhiệm của nhà nước đối với công dân của mình không phụ thuộc vào không gian địa lý nơi công dân đó sinh sống và công tác, học tập.

Trong Luật Quốc tế, “*BHCD*” có thể được hiểu theo hai nghĩa [1], [52]:

Theo nghĩa rộng, BHCD là việc nhà nước tiến hành hỗ trợ, giúp đỡ, tạo điều kiện thuận lợi cho công dân mình ở nước ngoài thực hiện các quyền và nghĩa vụ ở nước sở tại một cách tốt nhất hoặc hỗ trợ, giúp đỡ công dân khi công dân gặp phải điều kiện, hoàn cảnh đặc biệt khó khăn mà họ không thể tự mình khắc phục, không có khả năng tài chính nếu không có sự giúp đỡ của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Như vậy, *BHCD theo nghĩa rộng chính là hoạt động bảo đảm, bảo vệ quyền và lợi ích của công dân, diễn ra ngay khi không có sự xâm hại, cản trở hay đe dọa đến các quyền và lợi ích đó.*

Theo nghĩa hẹp, BHCD được hiểu là hành vi của cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện, phù hợp với pháp luật quốc tế và pháp luật nước sở tại nhằm bảo vệ công dân mình ở nước ngoài khi các quyền và lợi ích hợp pháp của họ bị xâm phạm. Như vậy, *BHCD theo nghĩa hẹp chỉ diễn ra khi sự xâm hại đến các quyền và lợi ích*

hợp pháp của công dân mình. Với cách tiếp cận như vậy, BHCD theo nghĩa hẹp có nội dung khá gần gũi với khái niệm bảo vệ quyền trong quan niệm hiện hành.

Từ những phân tích trên, một cách chung nhất, có thể đưa ra **định nghĩa về khái niệm BHCD** theo **nghĩa rộng** như sau: *BHCD là trách nhiệm chính trị - pháp lý của Nhà nước trong việc thúc đẩy, giúp đỡ, tạo điều kiện cho công dân thực hiện các quyền và lợi ích hợp pháp của mình, đồng thời tiến hành bảo vệ khi có sự đe dọa, cản trở hoặc xâm hại đến các quyền và lợi ích đó.*

Theo **nghĩa hẹp**, BHCD được hiểu là *trách nhiệm chính trị - pháp lý của Nhà nước trong việc tiến hành các biện pháp cần thiết nhằm thúc đẩy, giúp đỡ và bảo vệ công dân khi các quyền và lợi ích hợp pháp của họ bị đe dọa, cản trở hoặc xâm hại.*

Như vậy, BHCD theo nghĩa rộng khác với BHCD theo nghĩa hẹp ở chỗ: theo nghĩa rộng, trách nhiệm của Nhà nước đối với công dân được tiến hành ngay cả khi không có sự đe dọa, cản trở, xâm hại đến các quyền và lợi ích, mà còn nhằm thúc đẩy, giúp đỡ và bảo vệ công dân trong việc thực thi các quyền và lợi ích hợp pháp của họ.

Cần lưu ý rằng, BHCD trong nước và BHCD ở nước ngoài là hai cơ chế bổ sung cho nhau – nằm trong cơ chế bảo hộ đối với công dân nói chung, thể hiện mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân ở mỗi quốc gia. Điểm chung giữa BHCD trong nước với BHCD ở nước ngoài là trách nhiệm chính trị - pháp lý mang tính chủ động và toàn diện của Nhà nước trong việc chăm lo, bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của công dân của mình, dựa trên *các nguyên tắc nhân đạo, công bằng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người.*

Điểm khác biệt lớn nhất giữa BHCD trong nước với BHCD ở nước ngoài đó là việc BHCD trong nước được tiến hành trên cơ sở pháp luật quốc gia, các nguyên tắc nhân đạo, công bằng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người với quyền tài phán đầy đủ của Nhà nước, trong khi BHCD ở nước ngoài được thực hiện qua con đường lãnh sự, ngoại giao, phù hợp với pháp luật quốc tế và pháp luật nước sở tại và nằm ngoài quyền tài phán của Nhà nước.

2.2.2. Phân biệt các cơ chế bảo hộ, bảo đảm, bảo vệ đối với quyền con người, quyền công dân

Về bản chất

Bảo vệ quyền là trách nhiệm pháp lý của Nhà nước trong thực thi các biện pháp nhằm ngăn chặn, chống lại mọi hành vi xâm hại đến các quyền cơ bản của người dân. Đây là mối quan hệ giữa Nhà nước với các cá nhân, liên quan đến khía cạnh quyền con người, quyền công dân.

Bảo đảm quyền là trách nhiệm pháp lý của Nhà nước trong việc giữ gìn, thúc đẩy, tạo điều kiện để người dân thực hiện các quyền của mình một cách tốt nhất, tăng cường tính chủ động của người dân. Đây là mối quan hệ giữa Nhà nước và các cá nhân, liên quan đến khía cạnh quyền con người, quyền công dân.

Trong khi đó, *bảo hộ quyền* theo nghĩa rộng, là khái niệm có tính bao trùm lên hai khái niệm “*bảo vệ*” và “*bảo đảm*”. Hơn thế, cần phải hiểu rằng, bảo hộ quyền dù được hiểu theo nghĩa rộng hay nghĩa hẹp cũng đều là trách nhiệm chính trị - pháp lý, mà trước hết là trách nhiệm chính trị xuất phát từ yêu cầu về tính chính đáng của Nhà nước trong việc chăm lo, bảo đảm cho công dân của mình được thực hiện các quyền một cách tốt nhất. Nhà nước phải có trách nhiệm với công dân của mình, ngay cả trong các trường hợp nằm ngoài phạm vi quyền tài phán của mình, hoặc khi pháp luật chưa đầy đủ hoặc thiếu vắng nhưng vì *các nguyên tắc nhân đạo, công bằng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người*, mà vẫn phải thực hiện trách nhiệm của mình. Đây là mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân của một quốc gia cụ thể, liên quan đến khía cạnh các quyền cơ bản của công dân.

Có thể nói, bảo hộ quyền có nhiều tầng nấc và cấp độ khác nhau. Ở cấp độ thứ nhất, việc bảo hộ được thực hiện thông qua các cơ chế bảo đảm, bảo vệ. Ở cấp độ thứ hai, yêu cầu bảo hộ được đặt ra khi các trình tự thủ tục pháp lý bình thường không thể giải quyết được hoặc trong các trường hợp vượt ngoài phạm vi tài phán của Nhà nước.

Khác với bảo đảm và bảo vệ, bảo hộ quyền quan tâm đến tính hiệu quả trong quá trình bảo hộ quyền. Trong khi đó, cơ chế bảo đảm và bảo vệ quan tâm trước hết đến khía cạnh công lý.

Về phương thức

Bảo vệ quyền đặt ra một hành lang, loại bỏ hành vi xâm phạm, bồi thường tổn hại, bù đắp lợi ích đã mất nhằm khắc phục tình trạng ban đầu, trong khuôn khổ các quy trình, thủ tục pháp lý của pháp luật quốc gia. *Bảo đảm quyền* thiết lập cơ chế nhằm giữ gìn, thúc đẩy, tạo điều kiện để người dân được hưởng và thực thi quyền một cách tốt nhất. Trong khi *bảo hộ quyền* thiết lập các cấp độ bảo hộ khác nhau (sơ cấp và thứ cấp) với vai trò hạt nhân của tổ quyền nhằm phát huy vai trò tích cực, chủ động của người dân trong việc tự bảo vệ quyền của mình.

Về cơ sở áp dụng

Bảo vệ quyền: nảy sinh trên cơ sở tổ quyền (khi có yêu cầu bảo vệ từ phía người dân), do đó, đây luôn luôn là cơ chế trực tiếp. Việc bảo vệ được thực hiện khi có sự vi phạm đến từ hành vi của con người như [4]: 1) Lạm dụng quyền cảnh sát, quyền hình phạt để bắt giữ, ngược đãi người dân bất hợp pháp, ngược đãi và còn có thể cướp đi mạng sống của họ. 2) Phân biệt đối xử về mặt luật pháp; 3) Vi phạm nhân quyền giữa các cá nhân. Quy phạm điều chỉnh cho việc thực thi bảo vệ quyền là pháp luật quốc gia.

Bảo đảm quyền: được thực hiện dựa trên các yêu cầu và nhận thức về quyền con người, quyền công dân, nhằm tạo điều kiện thực hiện, thúc đẩy thực thi quyền. Quy phạm điều chỉnh cho việc bảo đảm quyền là pháp luật quốc gia.

Bảo hộ quyền: cơ sở thực hiện việc bảo hộ xuất phát từ những yêu cầu chăm lo, hỗ trợ, tạo điều kiện thực thi các quyền và khi xuất hiện các nguy cơ cản trở hoặc xâm hại đến khả năng hưởng và thực thi các quyền công dân. Việc thực thi bảo hộ được đặt ra ngay cả khi không có yêu cầu từ phía người dân.

Vấn đề bảo hộ thật sự có ý nghĩa trong các trường hợp đặc biệt sau: 1. BHCD trên lãnh thổ quốc gia khác; 2. Khi các cơ chế trình tự thủ tục pháp lý bình thường không thực hiện được. 3. Khi xảy ra các tình huống bất thường; 4. Trên các vùng trống mà pháp luật quốc gia, pháp luật quốc tế chưa giải quyết được như: cướp biển; di trú (chuyển vùng từ nơi này đến khác); nạn nhân (khủng bố, cướp bóc trên các vùng lãnh thổ vượt ngoài phạm vi tài phán của quốc gia đó).

Quy phạm điều chỉnh cho việc bảo hộ bao gồm: pháp luật quốc gia, các nguyên tắc công bằng, nhân đạo, bảo vệ quyền con người, các yêu cầu từ tính chính đáng của Nhà nước. Bên cạnh đó, liên quan đến tính hiệu quả bảo hộ, các chỉ số phát triển con người của Liên Hợp Quốc cũng là những tiêu chí có thể tham khảo để điều chỉnh vấn đề BHCD.

Về cơ quan có thẩm quyền giải quyết

Cơ quan truyền thống thực hiện việc *bảo vệ quyền* là tòa án. Cùng với yêu cầu nâng cao hơn nữa cơ chế bảo vệ quyền con người, ngày càng ra đời nhiều cơ quan khác có mục đích bảo vệ quyền con người như các Ủy ban Nhân quyền quốc gia và quốc tế.

Đối với *bảo đảm quyền*, cơ quan có thẩm quyền là hệ thống các cơ quan nhà nước (lập pháp, hành pháp, tư pháp) trong từng trường hợp cụ thể.

Trong khi đó, đối với cơ chế *bảo hộ quyền*, cơ quan có thẩm quyền bảo hộ là hệ thống các cơ quan nhà nước (lập pháp, hành pháp, tư pháp) với vai trò trung tâm của tòa án. Các thiết chế đặc thù phải có là: thiết chế BTNN, tài phán hiến pháp.

Về ý nghĩa

Bảo vệ quyền: nhấn mạnh khía cạnh thể chế, tiếp cận từ phía Nhà nước (chủ thể thực hiện bảo vệ), phụ thuộc thái độ chủ quan của Nhà nước. Còn *bảo đảm quyền*: cũng nhấn mạnh khía cạnh thể chế, tiếp cận từ phía Nhà nước (chủ thể thực hiện bảo đảm), nhưng không chỉ phụ thuộc vào ý chí chủ quan của Nhà nước trong việc cân nhắc về khả năng thực hiện trách nhiệm của mình mà còn phải phụ thuộc vào năng lực của Nhà nước trong quá trình bảo đảm quyền.

Trong khi đó, *bảo hộ quyền* xuất phát từ nhu cầu của người dân, tiếp cận vấn đề từ phía chủ thể được bảo hộ. Đây là cơ chế tốt nhất để kết nối được tất cả hình thức phản kháng của người dân (tổ quyền) trong phạm vi quốc tế và khu vực. Hạt nhân của bảo hộ xuất phát từ quyền con người, tính chính đáng của Nhà nước, phát huy tính tích cực của người dân, trang bị cho người dân những công cụ hữu hiệu để tự bảo vệ mình. Đồng thời, việc thực hiện bảo hộ không phụ thuộc vào ý chí chủ quan của Nhà nước mà dựa trên hệ quy tắc ứng xử của Nhà nước đối với công dân, xuất phát từ tính chính đáng của Nhà nước trong trật tự NN PQ.

(Xem Bảng 1. Phân biệt “bảo đảm”, “bảo vệ”, “bảo hộ” tại Phụ lục).

2.3. Khái niệm cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân

2.3.1. Định nghĩa

Để đưa ra khái niệm chính xác về CCPLBHCD, sau khi làm rõ khái niệm BHCD (đã phân tích ở mục 2.2.1), cần phải hiểu “*cơ chế*” và “*cơ chế pháp lý*” là gì. Như đã phân tích ở mục 1.1.4, có rất nhiều cách định nghĩa khác nhau về “*cơ chế*” và “*cơ chế pháp lý*”¹¹, nhưng theo cách hiểu chung nhất, “*cơ chế pháp lý*” là một hệ thống tổng thể bao gồm các thể chế, thiết chế, nguyên tắc vận hành gắn kết với nhau, hợp thành hệ thống, do pháp luật quy định, tạo thành bảo đảm pháp lý đối với quá trình thực hiện.

Như vậy, có thể đưa ra một định nghĩa khái quát về **CCPLBHCD** như sau: “**CCPLBHCD là tổng thể nguyên tắc, các thể chế, thiết chế, hình thức vận hành gắn kết với nhau trong một hệ thống nhằm thực hiện trách nhiệm chính trị - pháp lý của Nhà nước trong việc thúc đẩy, giúp đỡ cho công dân thực hiện các quyền và lợi ích hợp pháp của mình, đồng thời tiến hành bảo vệ khi có sự đe dọa, cản trở hoặc xâm hại đến các quyền và lợi ích đó**”.

Theo nghĩa hẹp, “**CCPLBHCD là tổng thể nguyên tắc, các thể chế, thiết chế, hình thức vận hành gắn kết với nhau trong một hệ thống nhằm thực hiện trách nhiệm chính trị - pháp lý của Nhà nước trong việc thúc đẩy, giúp đỡ và bảo vệ công dân khi có sự đe dọa, cản trở hay xâm hại các quyền cơ bản của họ**”.

Trong khuôn khổ Luận án, chúng tôi chỉ khai thác CCPLBHCD theo nghĩa hẹp: tức là sự bảo hộ được đặt ra khi có sự cản trở, xâm hại. Đồng thời, nội hàm của CCPLBHCD trong Luận án này trước hết được xây dựng dựa trên việc khai thác các khía cạnh pháp lý trong việc BHCD, mà tư tưởng xuyên suốt là “*bảo đảm sự tiếp cận*”

¹¹ Theo Từ điển Tiếng Việt, “*cơ chế*” là “*cách thức sắp xếp tổ chức để làm đường hướng, cơ sở theo đó mà thực hiện*”. [98; tr.464] Cơ chế là “*cách thức tổ chức nội bộ và quy luật vận hành, biến hóa của một hiện tượng*” [92; tr.348]. Theo quan niệm của các nhà kinh tế học, cơ chế là khái niệm dùng để chỉ sự tương tác giữa các yếu tố kết thành một hệ thống, mà nhờ đó, hệ thống đó có thể hoạt động được. [73; tr.6]
“*Pháp lý*”: Theo hiểu biết chung, pháp lý là “*những khía cạnh, phương diện khác nhau của đời sống pháp luật của một quốc gia*”; là “*những lý lẽ, lẽ phải theo pháp luật*”.
“*Cơ chế pháp lý*”: là thuật ngữ dùng để chỉ cấu trúc, bộ máy, các mối liên hệ pháp lý có tính hệ thống nhằm thực hiện những chức năng nhất định và được bảo đảm bằng pháp luật.

các con đường pháp lý cho công dân”. Hay nói cách khác, CCPLBHCD có mục tiêu đầu tiên là trang bị cho công dân khả năng yêu cầu bảo vệ, khả năng tự bảo vệ và được bảo vệ khi có sự cản trở, xâm hại – tức là cung cấp cho họ những tố quyền hiệu quả nhất.

Để hoạt động bảo hộ pháp lý đối với công dân được thực hiện trên thực tế, cơ chế này phải có những yếu tố cơ bản sau:

- Thể chế bảo hộ: là những nguyên tắc, quy định của pháp luật về tổ chức và hoạt động, quyền hạn, nghĩa vụ và trách nhiệm của chủ thể bảo hộ, quyền hạn, nghĩa vụ và trách nhiệm của những chủ thể có liên quan đến hoạt động bảo hộ pháp lý cho công dân.

- Thiết chế bảo hộ gồm: các cơ quan, tổ chức được lập ra để thực hiện việc bảo hộ - với cấu trúc về tổ chức, quyền hạn và trách nhiệm cụ thể.

- Phương thức bảo hộ: là những cách thức, biện pháp, công cụ phương tiện mà chủ thể bảo hộ được phép sử dụng trong hoạt động BHCD.

Đây chính là ba yếu tố quan trọng cấu thành nên CCPLBHCD.

2.3.2. Bản chất của cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân

Về bản chất, CCPLBHCD là một loại cơ chế BHCD được ghi nhận, thúc đẩy và bảo đảm bằng các hình thức pháp lý nhằm phát huy tính trách nhiệm, sự tích cực, chủ động giữa các chủ thể trong mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân, thể hiện trách nhiệm chính trị - pháp lý của Nhà nước trong việc hướng tới mục đích thúc đẩy việc thực thi, bảo vệ các quyền cơ bản của công dân một cách hiệu quả nhất.

Là một dạng cơ chế bảo hộ đối với công dân, CCPLBHCD được phân biệt với các cơ chế BHCD phi pháp lý trước hết ở tính pháp lý của nó, tức là được ghi nhận và bảo đảm bằng pháp luật. Do đó, so với các cơ chế bảo hộ phi pháp lý, CCPLBHCD có ưu thế bởi tính ràng buộc pháp lý cao, dựa trên nền tảng hiến định, được bảo đảm thực thi bằng quyền lực Nhà nước cùng hệ thống chế tài pháp lý kèm theo khi xảy ra vi phạm.

Đối với công dân, CCPLBHCD trang bị cho họ khả năng chủ động thực thi, bảo vệ các quyền của mình. *Đối với Nhà nước*, CCPLBHCD thúc đẩy trách nhiệm của Nhà nước nhằm bảo đảm, bảo vệ các quyền cơ bản của công dân, ngay cả khi không có sự

yêu cầu từ phía công dân. Nhà nước, đồng thời, phải dự liệu được các mối nguy cơ xâm hại, cản trở, để phòng ngừa, ngăn chặn và xử lý các mối nguy cơ đó, trong từng trường hợp cụ thể.

Trong CCPLBHCD, trách nhiệm chính trị - pháp lý của Nhà nước đối với việc chăm lo, bảo vệ, thúc đẩy công dân thực hiện quyền cơ bản là *trách nhiệm mang tính chủ động*. Trách nhiệm này được đặt ra ngay cả khi không có yêu cầu bảo hộ từ phía công dân, thậm chí ngay cả khi không có những ràng buộc pháp lý cụ thể đối với Nhà nước nhưng vì *các nguyên tắc nhân đạo, công bằng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người*, mà Nhà nước vẫn phải thực hiện trách nhiệm của mình. Ví dụ: nguyên tắc Toà án không được từ chối xét xử vì lí do chưa có luật quy định là một biểu hiện cụ thể cho trách nhiệm bảo hộ của Nhà nước đối với công dân. Bên cạnh đó, khi đề cập đến “*cơ chế pháp lý*” tức là nhấn mạnh đến nền tảng pháp lý của cơ chế BHCD. Theo đó, việc bảo hộ phải dựa trên nền tảng và cấu trúc theo các quy định của Hiến pháp về quyền cơ bản của công dân.

Trách nhiệm chủ động của Nhà nước trong CCPLBHCD xuất phát từ yêu cầu về tính chính đáng của Nhà nước và hướng tới mục tiêu thúc đẩy việc thực thi, bảo vệ các quyền cơ bản của công dân một cách hiệu quả. Tính hiệu quả này được tham chiếu trên rất nhiều tiêu chí khác nhau, mang giá trị chung của nhân loại, trong đó, có thể kể đến các tiêu chí đảm bảo quyền con người thông qua các Báo cáo phát triển con người thường niên của UNDP (Human Development Report)[40] và chỉ số phát triển con người của Liên Hợp Quốc.[41]

BHCD nói chung và CCPLBHCD nói riêng có nhiều tầng nấc và cấp độ khác nhau. Ở cấp độ thứ nhất, việc bảo hộ được thực hiện thông qua các cơ chế bảo đảm, bảo vệ, thông qua các trình tự, thủ tục pháp lý thông thường (còn gọi là lớp bảo hộ pháp lý sơ cấp hoặc nguyên phát). Ở cấp độ thứ hai, yêu cầu bảo hộ được đặt ra khi các trình tự thủ tục pháp lý bình thường không thể giải quyết được hoặc trong các trường hợp vượt ngoài phạm vi tài phán của Nhà nước với các trình tự, thủ tục pháp lý đặc thù (còn gọi là lớp bảo hộ pháp lý thứ cấp hoặc thứ phát). Như vậy, để thực hiện mục tiêu của mình, CCPLBHCD thiết lập nên hai cấp độ bảo hộ quyền công dân với

những thiết chế và phương thức đặc thù, bảo đảm thực hiện trách nhiệm bảo hộ của Nhà nước một cách chủ động, toàn diện và hiệu quả nhất.

2.3.3. Đặc điểm của cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân

Thứ nhất, cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân gắn liền với pháp luật và được điều chỉnh bằng pháp luật.

CCPLBHCD trước hết phải gắn với pháp luật. Hệ thống pháp luật làm nền tảng cho CCPLBHCD bao gồm nhiều văn bản có cấp độ giá trị khác nhau, cao nhất là Hiến pháp, tiếp đó là các luật và văn bản dưới luật. Hiến pháp là văn bản chính trị - pháp lý có giá trị cao nhất trong việc giới hạn quyền lực nhà nước và bảo vệ quyền con người, quyền công dân, do đó bảo đảm bằng Hiến pháp là bảo đảm ở mức độ cao nhất. Trong mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân, quyền của chủ thể này là nghĩa vụ của chủ thể kia và ngược lại. Như vậy, việc bảo đảm, bảo vệ và bảo hộ quyền công dân phải là trách nhiệm của Nhà nước và xã hội, mà trước tiên là Nhà nước và được ràng buộc bằng nền tảng hiến định.

Tuy nhiên, cho đến nay, việc ghi nhận trách nhiệm của Nhà nước trong hệ thống pháp luật nói chung và trong Hiến pháp nói riêng còn thiếu tính hệ thống, nhất quán và minh định, đặc biệt là trách nhiệm thúc đẩy thực hiện các quyền cơ bản của công dân. Đây là một thực tế cần thay đổi, nhất là trong một trật tự NN PQ, như một học giả đã nhận xét: “...không nên để xảy ra tình trạng các nghĩa vụ của công dân thì được quy định trong Hiến pháp, còn nghĩa vụ của Nhà nước, của các cơ quan nhà nước lại quy định trong các văn bản khác hoặc nói chung không tương xứng với nhau”. [95]

Đặc điểm này còn chỉ ra rằng: khi thực hiện trách nhiệm đối với công dân của mình, Nhà nước phải bảo đảm thiết lập phạm vi bảo hộ quyền cơ bản của công dân hiệu quả theo các cấp độ khác nhau trên nền tảng của Hiến pháp.

Thứ hai, cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân được thực hiện bằng một hệ thống các thiết chế có năng lực thúc đẩy, hỗ trợ công dân thực thi có hiệu quả các quyền cơ bản.

Do phạm vi khá bao quát các lĩnh vực của đời sống xã hội, nên CCPLBHCD cũng được thực hiện bởi các thiết chế quan trọng nhất của Nhà nước - các cơ quan nhà

nước trong cả ba lĩnh vực lập pháp, hành pháp và tư pháp. Tuy vậy, do đặc thù của CCPLBHCD là tạo điều kiện nâng cao năng lực thực thi và bảo vệ quyền của công dân thông qua tổ quyền nên vai trò của các cơ quan tư pháp, đặc biệt là Tòa án đóng vai trò trung tâm. Trong đó, cơ quan Tài phán Hiến pháp có vị trí đặc biệt – là nơi cuối cùng giải quyết các vấn đề về bảo vệ quyền con người, quyền cơ bản của công dân khi vụ việc không thể được giải quyết thông qua con đường tòa án thông thường (ví dụ như chưa có luật quy định để áp dụng giải quyết cho trường hợp cụ thể).

Thứ ba, tổ quyền là hạt nhân trong cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân

Có nhiều phương thức bảo hộ, bao gồm bảo hộ pháp lý và phi pháp lý (ngoại giao, đàm phán...), nhưng khi nhắc tới “*cơ chế pháp lý bảo hộ công dân*” thì việc bảo hộ trước tiên phải gắn chặt với các hình thức pháp lý, mà linh hồn là các tổ quyền. Theo đó, tổ quyền là *quyền yêu cầu được bảo vệ theo trình tự và thủ tục pháp luật quy định; là một cơ chế giải quyết xung đột giữa các chủ thể trong xã hội thông qua vai trò trọng tài của Nhà nước.*

Sở dĩ tổ quyền được coi là yếu tố hạt nhân của CCPLBHCD bởi mục đích đầu tiên của bảo hộ pháp lý đối với công dân là trao cho người dân công cụ tự bảo vệ mình một cách chủ động trước sự xâm hại từ phía các chủ thể khác. Đó là khả năng giúp người dân có thể phản kháng, thể hiện quan điểm, thái độ của mình khi có sự xâm phạm, đồng thời, thiết kế những chế tài cụ thể bảo đảm tính hiệu quả về mặt pháp lý cho các hình thức tổ quyền này. Chính nhờ các tổ quyền mà CCPLBHCD bảo đảm cho người dân (không chỉ là cá nhân công dân) quyền được yêu cầu trách nhiệm tích cực từ phía Nhà nước (ví dụ: quyền của các dân tộc đòi hỏi được sử dụng tiếng nói, chữ viết của dân tộc mình). Đây cũng là phương thức quan trọng nhằm phát huy quyền làm chủ của nhân dân, như Hồ Chủ tịch đã nói: “*Dân chủ là làm cho dân mở miệng*”.[6]

Thứ tư, cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân phải thiết lập được hai lớp bảo vệ đặc thù. Điểm làm nên sự khác biệt giữa CCPLBHCD với các cơ chế khác đó chính là việc thiết lập nên các phương thức bảo hộ ở hai cấp độ: cấp độ bảo hộ nguyên phát (sơ cấp) và cấp độ bảo hộ thứ phát (thứ cấp).

Như đã khẳng định, ý nghĩa của CCPLBHCD là ở chỗ: khi các con đường pháp lý thông thường không thể phát huy được tác dụng của mình thì vai trò hợp tác tích

cực của Nhà nước cùng với những thiết chế đặc biệt hơn sẽ được sử dụng đến. Từ đó mà hình thành nên phương thức bảo hộ thứ hai (hay lớp bảo vệ thứ cấp), bao gồm cơ chế tài phán Hiến pháp, cơ chế BTNN và dân nguyện – phương thức tố quyền đặc biệt. Đây là chìa khóa để đánh giá và làm nên sự khác biệt quan trọng giữa BHCD với các biện pháp truyền thống khác như bảo đảm, bảo vệ quyền của công dân.

Thứ năm, đối tượng của cơ chế bảo hộ pháp lý đối với công dân là quyền công dân, mà trước hết là quyền cơ bản của công dân

Trong CCPLBHCD có sự phân biệt giữa các quyền cơ bản và các quyền không cơ bản của công dân với những tiêu chí cụ thể. Điểm then chốt để phân biệt quyền cơ bản với quyền không cơ bản trước hết là khía cạnh pháp lý của quyền cơ bản, hay là việc ghi nhận, bảo vệ bằng Hiến pháp đối với các quyền đó. Song, đây vẫn còn là một nội dung chưa thật sự được làm sáng tỏ về lý luận lẫn thực tiễn tại Việt Nam, gây ảnh hưởng không nhỏ đến nhận thức và hoạt động bảo hộ pháp lý đối với công dân ở nước ta hiện nay.

Thứ sáu, chủ thể chính của cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân là Nhà nước và công dân

Chủ thể BHCD là Nhà nước với toàn bộ hệ thống thể chế, thiết chế, các nguồn lực pháp lý của mình để thực hiện trách nhiệm và nghĩa vụ BHCD. Chủ thể được bảo hộ trong CCPLBHCD gồm cá nhân là công dân, hoặc nhóm cá nhân là công dân, pháp nhân hoặc những cộng đồng người, tộc người (ví dụ như một cộng đồng dân tộc trong quyền dân tộc có tiếng nói, chữ viết, hoặc trong các quyền tự do kinh doanh, quyền sở hữu, quyền lập hội).

Thứ bảy, điều kiện bảo hộ: được đặt ra trong trường hợp có những tình huống quyền, tự do của công dân bị đe dọa, bị xâm hại, cản trở, nhằm chống lại mọi sự vi phạm, cản trở. Mục đích là để bảo toàn nhân phẩm, sức khỏe, tính mạng, tài sản... của công dân. Đặc biệt, CCPLBHCD được vận hành ngay cả khi không có yêu cầu từ phía công dân, hoặc những trường hợp nằm ngoài phạm vi quyền tài phán của Nhà nước. Đây là một đặc trưng cơ bản để phân biệt với các cơ chế khác (bảo đảm hoặc bảo vệ) trong mối quan hệ giữa Nhà nước với công dân. Đặc trưng này thể hiện tính chính

đáng của Nhà nước, qua trách nhiệm *chủ động và toàn diện* của chủ thể này đối với công dân.

Thứ tám, giới hạn trách nhiệm của Nhà nước trong CCPLBHCD:

Tính chính đáng của Nhà nước đòi hỏi một trách nhiệm đầy đủ, toàn diện và chủ động từ phía Nhà nước đối với công dân trong quá trình bảo hộ. Trách nhiệm này dựa trên các quy định của pháp luật, các nguyên tắc xử sự của một Nhà nước mang tính chính đáng và các nguyên tắc nhân đạo, công bằng, bảo vệ quyền con người. Trong khi đó, giới hạn can thiệp của Nhà nước trong CCPLBHCD được xác định dựa trên những *giới hạn quyền và tự do của con người*. Đồng thời, việc sử dụng quyền công dân cũng gắn liền với trách nhiệm và việc hạn chế quyền một cách hợp pháp. Những giới hạn, hạn chế này trước hết phải được xác định trong Hiến pháp của quốc gia. Đồng thời, các văn kiện quốc tế về quyền con người là cơ sở pháp lý quan trọng để các quốc gia, trong Hiến pháp của mình, xác định những trường hợp cụ thể có thể giới hạn quyền hay giới hạn áp dụng một số quyền. Khái quát hơn, những giới hạn, hạn chế này có thể được xác định bởi thước đo và giới hạn tự do, các nguyên tắc nhân văn, đạo đức và chia sẻ.

2.3.4. Ý nghĩa của cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân

Một là, thiết lập nền tảng pháp lý để bảo hộ quyền công dân một cách hữu hiệu, qua đó, thúc đẩy mối quan hệ bình đẳng, hợp tác, tích cực giữa Nhà nước và công dân

Ý nghĩa cơ bản và quan trọng của CCPLBHCD đó là khi không còn biện pháp, trình tự, thủ tục pháp lý thông thường thì sẽ cung cấp một nền tảng pháp lý để BHCD trong những hoàn cảnh, trường hợp cụ thể. Đồng thời, nền tảng pháp lý này chính là ranh giới cuối cùng, định biên giữa khả năng tác động, can thiệp của Nhà nước với quyền tự chủ (tự do, độc lập) của công dân.

Do việc bảo hộ xuất phát từ quyền con người, tính chính đáng của Nhà nước, nên mục tiêu của CCPLBHCD là nhằm phát huy tính tích cực của người dân, cung cấp cho người dân những phương tiện hữu hiệu để có thể chủ động tự bảo vệ quyền của mình. Vì vậy, đây là cơ chế tốt nhất để kết nối được tất cả hình thức phản kháng của người dân (tổ quyền) trong phạm vi quốc tế và khu vực.

Đồng thời, cơ chế này cũng giúp Nhà nước ý thức đầy đủ hơn trách nhiệm chính trị của mình trong mối quan hệ với công dân, có thái độ tích cực trong thực thi việc bảo đảm, bảo vệ quyền công dân. Căn cứ để yêu cầu Nhà nước phải thực thi trách nhiệm của mình trong quá trình BHCD một cách toàn diện và chủ động chính là vì đối tượng của bảo hộ là các quyền hiến định của công dân.

Về nguyên tắc, các quyền hiến định phải được thừa nhận, bảo đảm, bảo vệ một cách trực tiếp và đương nhiên mà không cần thông qua một thủ tục trung gian nào. Không thể vin vào lí do chưa có luật cụ thể để từ chối khả năng thực thi cũng như việc bảo vệ quyền cơ bản của công dân. Tuy nhiên, trong thực tế, vẫn có những quyền không thể thực hiện nếu không có những quy định cụ thể, hướng dẫn thủ tục thực thi. Với ý nghĩa đó, việc thiết lập những nền tảng pháp lý chặt chẽ cho vấn đề này là rất cần thiết.

Hai là, đặt cơ chế bảo hộ công dân trong chính thể thống nhất với các cơ chế bảo đảm và bảo vệ công dân, giúp hoàn thiện các cơ chế bảo đảm, bảo vệ quyền công dân, quyền con người

Có thể thấy, cơ chế BHCD có phạm vi rất rộng, nhưng mục tiêu cơ bản là hướng đến con người, tạo lập môi trường sống tốt nhất cho con người, do đó, cũng không nằm ngoài tinh thần chung của hệ thống các cơ chế bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Mặt khác, vấn đề BHCD có những đặc trưng riêng, giúp bổ sung, hoàn thiện các cơ chế bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Thông qua CCPLBHCD, việc bảo hộ đặc biệt phát huy tác dụng trong những tình huống, điều kiện hoàn cảnh cụ thể, khẩn cấp, khi các thủ tục, trình tự pháp lý thông thường không thể đáp ứng hoặc khi các biện pháp bảo đảm, bảo vệ không thể phát huy tác dụng.

Ba là làm rõ hơn nhận thức về các quyền cơ bản của công dân

Dựa trên cơ sở làm rõ sự khác biệt giữa các quyền cơ bản với các quyền thông thường (không được quy định trong Hiến pháp), CCPLBHCD giúp phân định các phương thức thực hiện quyền: trực tiếp hay gián tiếp (thông qua trình tự, thủ tục luật định), làm rõ quyền nào được thực hiện trực tiếp, quyền nào phải thông qua các văn bản pháp luật hay dưới luật, tập quán (ví dụ như trong quyền sở hữu có những trường hợp phải áp dụng tập quán). Một điểm cần lưu ý trong nhận thức về các quyền cơ bản,

đó là các quyền này phải được thực hiện độc lập, không nằm trong điều kiện ràng buộc với các nghĩa vụ cơ bản của công dân.

2.4. Các yếu tố cấu thành cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân

Trên cơ sở khái niệm CCPLBHCD, sau đây, Luận án sẽ phân tích từng yếu tố cụ thể cấu thành nên CCPLBHCD:

2.4.1. Thể chế bảo hộ pháp lý đối với công dân

Thể chế theo từ điển Hán Việt là “*cách thức*”, “*ché độ*”. Theo Từ điển tiếng Việt, thể chế được hiểu là “*những qui định, luật lệ của một chế độ xã hội buộc mọi người phải tuân theo*”[92; tr.1453]. Trên thực tế các học giả thường dùng thuật ngữ “*thể chế*” để diễn tả việc pháp lý hóa một hoặc nhiều mối quan hệ xã hội nào đó và gọi là thể chế pháp lý. Hoạt động bảo hộ pháp lý cho công dân cũng như nhiều hoạt động khác trong đời sống xã hội được thực hiện trong sự điều chỉnh của các qui định pháp luật, tổng thể các qui định của pháp luật điều chỉnh các quan hệ phát sinh trong quá trình này được gọi là thể chế bảo hộ pháp lý cho công dân.

Như vậy, “*thể chế bảo hộ pháp lý cho công dân là tổng thể các nguyên tắc, các quy phạm pháp luật được sắp xếp logic, hợp thành một hệ thống, tác động và điều chỉnh các mối quan hệ xã hội phát sinh trong hoạt động bảo hộ pháp lý cho công dân*”.

Thể chế bảo hộ pháp lý cho công dân có những đặc điểm:

Về hình thức là những văn kiện quốc tế, những văn bản qui phạm pháp luật (VBQPPL) chứa đựng những tư tưởng, nguyên tắc, những qui phạm pháp luật tác động và điều chỉnh các mối quan hệ xã hội phát sinh trong hoạt động bảo hộ pháp lý cho công dân.

Về nội dung, các nguyên tắc, qui phạm này có thể được qui định trong một hoặc nhiều VBQPPL trong đó chứa đựng các nội dung cơ bản sau đây:

(i) Xác định vị trí, tính chất, thẩm quyền của các cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện hoạt động bảo hộ pháp lý cho công dân.

(ii) Xác định đối tượng, phạm vi thực hiện hoạt động bảo hộ pháp lý cho công dân.

(iii) Qui định về nguyên tắc tổ chức, phương thức hoạt động và cách thức biện pháp thực hiện của chủ thể bảo hộ pháp lý cho công dân.

(iv) Qui định quyền hạn, trách nhiệm nghĩa vụ của công dân được bảo hộ, của các cơ quan, tổ chức và cá nhân có liên quan trong mối quan hệ với công dân được bảo hộ và chủ thể thực hiện hoạt động bảo hộ pháp lý cho công dân.

Thể chế bảo hộ pháp lý đối với công dân được xem xét ở hai mức độ cơ bản: thể chế bảo hộ pháp lý đối với công dân bằng Hiến pháp; và thể chế bảo hộ pháp lý đối với công dân bằng luật và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành.

2.4.2. Thiết chế bảo hộ pháp lý đối với công dân

Thiết chế với ý nghĩa là một bộ phận cấu thành của cơ chế bảo hộ pháp lý cho công dân được hiểu là những cơ quan, tổ chức có thẩm quyền thực hiện các hoạt động bảo hộ pháp lý cho công dân.

Các thiết chế BHCD là các cơ quan nhà nước có vai trò quyết định trong CCPLBHCD. Các thiết chế này phải được thiết lập theo những nguyên tắc dân chủ và hoạt động của chúng phải được kiểm tra, giám sát bởi cơ quan tư pháp. Tuy nhiên, cũng cần phải thừa vai trò hết sức quan trọng của các tổ chức xã hội với tư cách là các thiết chế tham gia vào CCPLBHCD, nhất là trong giai đoạn hiện nay.

Một số thiết chế bảo hộ pháp lý đối với công dân đặc trưng:

Thiết chế tài phán tư pháp (Tòa án): trong các thiết chế bảo hộ pháp lý đối với công dân, Tòa án đóng vai trò trung tâm và được xem là thiết chế cơ bản. Nguyên tắc quan trọng hàng đầu được đặt ra đối với mọi hệ thống Tòa án ở tất cả các quốc gia, đó là nguyên tắc độc lập trong xét xử.

[Sự độc lập của quyền tư pháp là một trong những yếu tố cơ bản của NN PQ nhằm hạn chế sự tùy tiện của hành pháp, lập pháp, bởi vì trong NN PQ, pháp luật được coi là có vị trí tối thượng mà Tòa án là cơ quan phán xét về các vi phạm pháp luật, vi phạm các quyền công dân từ phía cá nhân, tổ chức khác và cả từ phía Nhà nước; Tòa án cũng là nơi phán xét các quyết định của các cơ quan hành pháp nếu có biểu hiện vi phạm quyền công dân hoặc vi phạm thẩm quyền của các cơ quan khác]. [54; 219]

Thiết chế dân nguyện: ở nhiều nước trên thế giới, thiết chế dân nguyện đặc biệt quan trọng thường do cơ quan lập pháp bầu ra. Tên gọi của thiết chế này có thể là: thanh tra Quốc hội hoặc Ombudsman...

Thiết chế BTNN: là thiết chế đặc thù trong CCPLBHCD, thực hiện việc bảo hộ khi các thủ tục, biện pháp pháp lý thông thường đã không thể phát huy hiệu quả hay đáp ứng yêu cầu bảo hộ.

Thiết chế tài phán hiến pháp: cũng là thiết chế đặc thù trong CCPLBHCD, cho phép công dân yêu cầu tòa án xem xét tính hợp hiến của hành vi, quyết định bị cho là sai trái và xâm phạm đến quyền công dân, khi các thủ tục, biện pháp pháp lý thông qua tòa án thường không còn phát huy hiệu quả.

Các tổ chức xã hội hoạt động và phát triển trong khuôn khổ pháp luật.

2.4.3. Phương thức bảo hộ pháp lý đối với công dân

Khi thực hiện hoạt động bảo hộ pháp lý cho công dân, chủ thể bảo hộ phải sử dụng những phương thức, biện pháp cụ thể với những phương tiện và công cụ nhất định để đạt được mục tiêu của hoạt động, đó phải là những phương pháp, cách thức mà pháp luật qui định cho chủ thể thực hiện hoạt động bảo hộ pháp lý có thể sử dụng để thực hiện việc bảo hộ pháp lý cho công dân. Tổng hợp những cách thức, biện pháp vận hành và trình tự thực hiện bảo hộ pháp lý cho công dân được gọi là phương thức thực hiện việc bảo hộ pháp lý cho công dân.

Như đã trình bày ở 2.3.2, để thực hiện mục tiêu bảo hộ một cách chủ động, toàn diện và hiệu quả nhất, CCPLBHCD thiết lập nên hai cấp độ bảo hộ quyền công dân với những thiết chế và phương thức đặc thù. Các phương thức thực hiện CCPLBHCD có hai cấp độ: 1) Phương thức bảo hộ sơ cấp (nguyên phát) và 2) Phương thức bảo hộ thứ cấp (thứ phát). Ở cấp độ thứ nhất, việc bảo hộ được thực hiện thông qua các cơ chế bảo đảm, bảo vệ, thông qua các trình tự, thủ tục pháp lý thông thường (còn gọi là lớp bảo hộ pháp lý sơ cấp hoặc nguyên phát). Ở cấp độ thứ hai, yêu cầu bảo hộ được đặt ra khi các trình tự thủ tục pháp lý bình thường không thể giải quyết được hoặc trong các trường hợp vượt ngoài phạm vi tài phán của Nhà nước với các trình tự, thủ tục pháp lý đặc thù (còn gọi là lớp bảo hộ pháp lý thứ cấp hoặc thứ phát).

2.4.1.1. Đối với những đối tượng bảo hộ khác nhau, tùy theo tính chất của đối tượng cần bảo hộ mà phương thức bảo hộ có những đặc điểm riêng biệt. Ví dụ: nếu đối tượng quyền được bảo hộ là quyền dân sự thì phương thức thực hiện việc bảo hộ là thủ tục tố tụng dân sự; đối tượng là quyền sở hữu trí tuệ thì các phương thức có thể được áp dụng như xử lý vi phạm hành chính của cơ quan quản lý nhà nước, tài phán tư pháp dân sự hay hình sự. *Phương thức bảo hộ sơ cấp (nguyên phát) – vai trò hạt nhân của hệ thống tố quyền*

a) *Tố quyền – hạt nhân của cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân*

Như đã đề cập, sơ khởi ý nghĩa của “*bảo hộ pháp lý đối với công dân*” chính là “*bảo đảm sự tiếp cận các con đường pháp lý cho công dân*”, được hiểu thông qua việc sử dụng các tố quyền. Đây là các phương thức được sử dụng đầu tiên trong CCPLBHCD bằng các thủ tục pháp lý và các thiết chế thông thường. Sở dĩ phương thức sơ cấp gắn liền với tố quyền bởi đây là con đường đầu tiên và là vũ khí đơn giản nhưng hiệu quả nhất để người dân có thể tiếp cận với cơ chế bảo hộ quyền của mình.

Trong nền dân chủ hiện đại, việc trang bị cho người dân quyền, khả năng tự bảo vệ mình là một nội dung tối quan trọng, nhằm tăng cường vai trò chủ động của người dân khi thực hiện và bảo vệ các quyền của mình, đồng thời thể hiện vấn đề mang tính căn nguyên của quyền lực chính trị: nguyên lý về chủ quyền nhân dân, quyền lực nhà nước do nhân dân làm chủ.

Qua các phân tích từ Chương 1, có thể rút ra ***định nghĩa*** cho khái niệm ***tố quyền***, theo đó, tố quyền được hiểu là *quyền yêu cầu của cá nhân, cơ quan, tổ chức theo những trình tự, thủ tục pháp luật quy định nhằm yêu cầu cơ quan Nhà nước có thẩm quyền bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình hay lợi ích công cộng, lợi ích Nhà nước khi quyền lợi này bị tranh chấp hay vi phạm*.

Tố quyền có thể thông qua các thủ tục hành chính hoặc thông qua các thủ tục tư pháp. Trong quan hệ với công quyền, thoạt đầu pháp luật của các quốc gia đều xác định các hình thức tố quyền gắn liền với thủ tục hành chính. Tuy nhiên, cùng với quá trình dân chủ hóa và áp dụng nguyên lý pháp quyền, các hình thức tố quyền ngày càng được gắn với quyền tự do lựa chọn phương thức tiếp cận công lý của người dân thông qua thủ tục tư pháp.

Tổ quyền thông qua các thủ tục hành chính bao gồm các hình thức cơ bản như: thỉnh nguyện thư, khiếu nại, tố cáo.

Thỉnh nguyện thư:

Trong các hình thức tổ quyền, thỉnh nguyện thư (petitions) còn khá xa lạ với thực tiễn Việt Nam nhưng được áp dụng rộng rãi ở nhiều nước trên thế giới như Mỹ, Đức. Đây là một hình thức công dân yêu cầu giải quyết một việc nào đó gửi đến một quan chức chính phủ hay tổ chức, có chữ ký của nhiều cá nhân. Một thỉnh nguyện thư có thể bằng miệng hoặc bằng văn bản, và trong thời đại hiện nay có thể được chuyển tải qua Internet.[24] Hình thức thỉnh nguyện thư là một tổ quyền có sự tham gia của tập thể và có vị trí khá quan trọng trong hệ thống tổ quyền của người dân. Cơ chế tiếp nhận và giải quyết thỉnh nguyện thư hết sức hiệu quả và được chú trọng thực hiện bởi tầm ảnh hưởng của nó đến uy tín chính trị của Nhà nước, các quan chức chính phủ.

Khiếu nại, tố cáo, gồm: khiếu nại, tố cáo hành chính và khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực tư pháp. Khiếu nại, tố cáo hành chính áp dụng khi người bị khiếu nại, tố cáo là cơ quan, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính và được giải quyết theo thủ tục hành chính. Khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực tư pháp được áp dụng khi người bị khiếu nại, tố cáo là cơ quan, người có thẩm quyền tiến hành tố tụng, bao gồm: khiếu nại, tố cáo trong tố tụng hình sự, tố tụng dân sự, tố tụng hành chính và trong thi hành án.

Tổ quyền thông qua các thủ tục tư pháp

Tổ quyền thông qua thủ tục tư pháp bao gồm: 1) quyền khởi kiện; 2) quyền yêu cầu khởi tố vụ án hình sự của người bị hại; 3) quyền kháng cáo của bị cáo, người bị hại, nguyên đơn dân sự, bị đơn dân sự trong vụ án hình sự, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đối với bản án, quyết định của Tòa án.

Quyền khởi kiện:

Hiểu *theo nghĩa rộng*, quyền khởi kiện còn bao gồm cả quyền yêu cầu Tòa án bảo vệ quyền lợi của nguyên đơn, quyền phản tố của bị đơn, quyền yêu cầu của người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan. Đây là một quyền vô cùng quan trọng của công dân bởi việc khởi kiện sẽ đem lại kết quả là một phán quyết có hiệu lực pháp lý và giá trị thi hành bắt buộc đối với các bên chủ thể, mà mục đích của nó chính là nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp bị vi phạm, bảo đảm và bảo vệ công lý. Theo quan điểm đã

được thừa nhận chung, việc bảo vệ quyền công dân qua con đường tòa án chính là cách thức bảo vệ công dân cao nhất, bởi việc xét xử tại tòa án thông qua các thủ tục được pháp luật quy định chặt chẽ bảo đảm được tính pháp chế và dân chủ trong cả quá trình. Việc khởi kiện có thể diễn ra trong mọi lĩnh vực của đời sống xã hội: dân sự, kinh tế, thương mại, lao động, hành chính...

Trong lĩnh vực tố tụng hình sự, quyền khởi kiện không được áp dụng, thay vào đó, khi bị xâm hại quyền, người bị hại có quyền yêu cầu khởi tố vụ án hình sự.

Bên cạnh đó, nếu trong tố tụng dân sự có quyền phản tố của bị đơn, quyền yêu cầu của người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan, thì trong tố tụng hình sự có quyền kháng cáo của bị cáo, người bị hại, nguyên đơn dân sự, bị đơn dân sự trong vụ án hình sự, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đối với bản án, quyết định của Tòa án.

b) Trợ giúp pháp lý

Khi nhắc đến tố quyền và quyền tiếp cận công lý, không thể không nhắc tới quyền được trợ giúp pháp lý (sau đây viết tắt: TGPL) hay quyền tiếp cận TGPL. *“Quyền được trợ giúp pháp lý hay quyền tiếp cận trợ giúp pháp lý là một quyền cơ bản trong hệ thống quyền con người, là một quyền cụ thể của quyền tiếp cận tư pháp (hay tiếp cận công lý)”*. [27]

Quyền TGPL được hiểu là những yêu sách chính đáng của cá nhân hoặc của nhóm người nhất định về việc được tiếp cận hệ thống dịch vụ và tư vấn pháp lý miễn phí dựa trên quy định pháp luật. Quyền này cho phép và đòi hỏi việc thiết lập cơ chế TGPL với sự hỗ trợ, giúp đỡ từ các cá nhân, tổ chức khác như luật sư, nhân viên của các trung tâm TGPL hoặc tổ chức xã hội đối với việc tham gia tố tụng của người dân. Đây được coi là một quyền quan trọng bảo đảm cho việc thực hiện các tố quyền và cũng là một trong những phương thức bảo hộ sơ cấp cần được nhắc đến trong CCPLBHCD ở Việt Nam.

Việc ghi nhận quyền được TGPL cũng như thiết lập cơ chế TGPL chính là sự bảo đảm đầu tiên của Nhà nước nhằm hỗ trợ cho công dân thực hiện các tố quyền của mình một cách tốt nhất, giúp người dân tự bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm hại một cách chủ động, hiệu quả hơn. Cơ chế này càng có ý nghĩa khi có thể giúp người dân khắc phục được những lúng túng trong tham gia tố tụng do thiếu hiểu biết

pháp luật và kinh nghiệm tham gia tố tụng, tạo được sự cân bằng trong tham gia tố tụng giữa các bên đương sự, nhất là trong những vụ án dân sự mà điều kiện tham gia của các bên đương sự là khác nhau (như giữa một bên đương sự là cá nhân với một bên đương sự là Nhà nước hay tổ chức chính trị - xã hội).

2.4.1.2. Phương thức bảo hộ thứ phát (thứ cấp)

Phương thức bảo hộ thứ cấp hay là phương thức bảo hộ đặc biệt, được dùng để phân biệt với các phương thức bảo hộ sơ cấp, chỉ được áp dụng khi việc bảo hộ pháp lý cho công dân đã được áp dụng ở các phương thức bảo hộ sơ cấp (thông qua các thủ tục pháp lý và các thiết chế hành chính, tư pháp thông thường) không hiệu quả hoặc không thể được giải quyết hoặc nằm ngoài phạm vi tài phán của Nhà nước. Sẽ là sai lầm nếu hiểu các phương thức bảo hộ thứ phát (thứ cấp) có thể thay thế các phương thức bảo hộ nguyên phát (sơ cấp), mà cần hiểu mỗi phương thức bảo hộ đều có vai trò riêng không thể thay thế. Tuy nhiên, các phương thức bảo hộ thứ cấp là một trong những biểu hiện rõ nét nhất cho trách nhiệm mang tính chính trị - pháp lý và tính chính đáng của Nhà nước trước các công dân của mình, khi các phương thức này tạo ra một cơ chế hoàn chỉnh để bảo đảm bảo phủ được toàn bộ các khả năng BHCD một cách hiệu quả và đầy đủ nhất.

Ba hình thức cơ bản trong phương thức bảo hộ thứ cấp đó là: 1) Dân nguyện; 2) BTNN; và 3) Tài phán Hiến pháp.

Dân nguyện

Dân nguyện hay sự thỉnh nguyện của công dân luôn được hiểu là việc công dân bày tỏ nguyện vọng hoặc những kiến nghị của mình hoặc khiếu nại, tố cáo những hành vi vi phạm pháp luật của công dân, công chức, viên chức của Nhà nước trong khi thi hành công vụ, của các tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội... tới các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền thông qua một hình thức nhất định nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình, của người khác hoặc lợi ích chung của xã hội.

Bởi vậy, công tác dân nguyện chính là một hoạt động quản lý Nhà nước mà nội dung của nó là tiếp nhận và xem xét giải quyết các ý kiến, thỉnh nguyện thư, các kiến nghị hoặc khiếu nại tố cáo của công dân theo một trình tự và thủ tục theo pháp luật quy định, nhằm xử lý các hành vi vi phạm pháp luật, khôi phục lại quyền và lợi ích

chính đáng, hợp pháp của công dân hoặc chuyển ý nguyện của người dân vào chính sách, pháp luật. Với cách tiếp cận này, thì công tác dân nguyện là một hoạt động được thực hiện ở tất cả các cơ quan Nhà nước, bao gồm cả cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Ở Việt Nam, quan niệm cũng như thực tiễn tổ chức và hoạt động dân nguyện còn bị giới hạn trong một phạm vi khá hẹp so với các nước trên thế giới. Tuy là một mảng quan trọng trong hoạt động của các cơ quan nhà nước, đặc biệt là của Quốc hội, nhưng hoạt động dân nguyện ở Việt Nam mới chỉ dừng lại ở hình thức chuyển đơn thư khiếu nại, tố cáo và giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo. Trong khi ở các nước trên thế giới, hoạt động này hết sức đa dạng và hiệu quả. Một số mô hình dân nguyện tiêu biểu có thể kể đến là Ombudsman (Đan Mạch), thanh tra Quốc hội, cơ quan dân nguyện (CHLB Đức), mô hình hỗn hợp (Hà Lan).

Bồi thường Nhà nước

Trong CCPLBHCD, TNBTNN là một phương thức quan trọng và không thể thiếu. Trách nhiệm này mang ý nghĩa là một phương tiện để khôi phục những thiệt hại của công dân do bị xâm hại đến quyền, lợi ích hợp pháp từ phía cơ quan công quyền, thể hiện tính chịu trách nhiệm của Nhà nước trên cả hai phương diện chính trị và pháp lý trước công dân. Đây là một tiêu chí thiết thực đánh giá phạm vi, mức độ bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân cũng như CCPLBHCD trong mỗi quốc gia.

Về bản chất, BTNN vốn dĩ là chế định được điều chỉnh theo luật công. Đây không phải là sự bồi thường thiệt hại dựa trên trách nhiệm dân sự thuần túy, mà phải được xuất phát từ hoạt động nhân danh công quyền, khi người thực hiện hành vi gây thiệt hại không có lỗi cố ý. Điều này thể hiện thái độ chủ động gánh vác trách nhiệm từ phía Nhà nước, liên quan đến nhận thức: trong quá trình thực thi vai trò quản lý, Nhà nước cũng có khả năng gây ra sai lầm và khi đó, phải có trách nhiệm khắc phục.

Việc thực hiện trách nhiệm BTNN đã cho thấy yêu cầu của trật tự NN PQ về trách nhiệm của Nhà nước trước các công dân của mình. Ở đây, có hai khía cạnh cần được xem xét. Thứ nhất là trách nhiệm của Nhà nước với tư cách là Nhà nước trước cá nhân. Thứ hai là trách nhiệm của các cán bộ, nhân viên của bộ máy nhà nước đối với những hành vi trái pháp luật trong quan hệ với công dân. *“Yếu tố chính của nội dung*

trách nhiệm của Nhà nước trước cá nhân phải là việc bồi thường thiệt hại vật chất đã gây ra và bồi thường thiệt hại về tinh thần cho công dân” [55;tr.11]. Đồng thời, “*quyền được bồi thường khi bị thiệt hại về tài sản, thân thể và danh dự do bị người khác xâm hại là quyền của công dân cần phải được pháp luật ghi nhận và bảo hộ” [55; tr.11].*

Tài phán Hiến pháp

Tài phán Hiến pháp được coi là cơ chế hữu hiệu trong việc kiểm tra và bảo vệ Hiến pháp với mục đích “*bảo vệ chế độ chính trị, duy trì dân chủ trong khuôn khổ chế độ chính trị đó, bảo đảm chế độ Nhà nước pháp quyền, bảo vệ các quyền con người, các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, chống sự vi phạm thẩm quyền, vượt quyền và lạm quyền” [85;tr.12].* Trong các phương thức thứ phát (hay thứ cấp), đây được coi là một trong hai hình thức cơ bản, đặc trưng và hữu hiệu nhất khi mà các yêu cầu về bảo vệ, bảo hộ quyền công dân không được đáp ứng hoặc không thể được giải quyết tại các tòa án thường.

Tuy là “*vuơng miện của NNPQ*”, song tài phán hiến pháp cũng không phải là một công cụ vạn năng và không được kỳ vọng giải quyết được tất cả các mâu thuẫn pháp lý trong đời sống xã hội (như các vấn đề: phá thai, kết hôn đồng giới...). Tuy nhiên, đây là công cụ quan trọng để bảo hộ pháp lý cho công dân và chỉ được phát huy tác dụng khi sử dụng trong tổng thể các phương thức thứ phát khác như: trách nhiệm bồi thường nhà nước, dân nguyện... Cũng như các phương thức bảo hộ thứ phát khác, ý nghĩa của tài phán hiến pháp trong CCPLBHCD đó là: đây là phương thức được sử dụng khi các con đường, thủ tục pháp lý thông thường không còn phát huy tác dụng trong quá trình thúc đẩy, thực thi và bảo vệ các quyền cơ bản của công dân.

2.5. Tiêu chí đánh giá cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân ở Việt Nam

Để đánh giá chính xác thực trạng CCPLBHCD ở Việt Nam, tác giả cho rằng cần phải dựa trên một số tiêu chí cơ bản sau đây:

Thứ nhất, phải dựa trên các tiêu chí đánh giá chung về hệ thống pháp luật, bao gồm các tiêu chí: thống nhất, đồng bộ, minh bạch và hiệu quả [58; tr.165-180].

Thứ hai, dựa trên các tiêu chí riêng cho CCPLBHCD.

Đối với các *tiêu chí riêng cho CCPLBHCD*, cần có những nội dung cơ bản sau:

2.5.1. Nguyên tắc chung

Một là, cơ chế pháp lý bảo hộ công dân trong một trật tự Nhà nước pháp quyền phải được bảo đảm bởi một nền tảng Hiến định

Do CCPLBHCD có đối tượng bảo hộ là các quyền cơ bản của công dân được ghi nhận và bảo đảm bằng Hiến pháp, nên các nội dung bảo hộ về chủ thể, điều kiện, phương thức cũng như các giới hạn can thiệp của Nhà nước phải dựa trên nền tảng là các quy định của Hiến pháp. Điều này thể hiện nguyên tắc về tính tối thượng của Hiến pháp, tính công chính của Nhà nước, nhằm bảo đảm, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người dân.

Hai là, cơ chế pháp lý bảo hộ công dân phải thiết kế được hai lớp bảo hộ, hay còn gọi là hai phương thức sơ cấp (nguyên phát) và thứ cấp (thứ phát)

Như đã biết, bảo hộ pháp lý đối với công dân mở ra các con đường và khả năng tiếp cận công lý cho người dân. Ở mức bảo hộ thứ nhất, đó là việc cho phép công dân khả năng yêu cầu các cơ quan có thẩm quyền - trước hết là các cơ quan tư pháp – xem xét tính hợp pháp của hành vi công quyền mà họ cho là đã vi phạm các quyền hợp pháp của họ. Tuy nhiên, hệ thống pháp luật nói chung cũng như sự vận hành của các thiết chế bảo đảm tổ quyền, bảo vệ quyền con người, quyền công dân vẫn không tránh khỏi những lỗ hổng, những hạn chế khách quan và chủ quan, dẫn đến tình trạng các biện pháp, trình tự pháp lý thông thường không đủ khả năng giải quyết các yêu cầu bảo vệ công lý của người dân, khiến xảy ra những sai sót hoặc sự giải quyết không thỏa đáng.

Vì những lí do đó, việc thiết lập lớp bảo hộ thứ hai, được gọi là lớp bảo hộ thứ phát (hoặc thứ cấp), thiết lập nên một nền tảng pháp lý để khắc phục, sửa chữa những thiếu sót có thể xảy ra ở lớp bảo hộ thứ nhất, dựa trên những nguyên tắc nhân đạo, công bằng, bảo vệ quyền con người. Các hình thức bảo hộ trong lớp bảo hộ thứ hai này gồm: dân nguyện (tiếp nhận và xem xét giải quyết các ý kiến, thỉnh nguyện thư, các kiến nghị hoặc khiếu nại tố cáo của công dân, hoặc chuyển ý nguyện của người dân vào chính sách, pháp luật),_BTNN (khắc phục, sửa chữa, phục hồi trạng thái ban đầu), tài phán hiến pháp (xem xét tính hợp hiến của hành vi, quyết định công quyền bị

cho là vi phạm các quyền hợp pháp của người dân, trên cơ sở các nền tảng hiến định, các nguyên tắc nhân đạo, công bằng, bảo vệ quyền con người).

Ba là, các biện pháp can thiệp của Nhà nước vào quyền công dân được áp dụng trong các trường hợp tối thiểu, cần thiết và hiệu quả

Trong quá trình thực hiện vai trò, chức năng của mình, Nhà nước không thể ôm đồm, bao cấp mọi trường hợp, lĩnh vực. Điều đó không có nghĩa là buông lơi và làm ngơ trước những trường hợp xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của người dân vì những lí do như sự hạn chế, bất cập của luật pháp. Do vậy, sự bảo hộ của Nhà nước trước hết phải thể hiện ở trách nhiệm tăng cường, củng cố khả năng chủ động, tự bảo vệ quyền của người dân thông qua hệ thống tổ quyền. Đồng thời, việc bảo hộ phải dựa trên các nguyên tắc nhân đạo, công bằng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, tính chính đáng của Nhà nước. Bên cạnh đó, phải bảo đảm rõ các nội dung về phạm vi can thiệp vào quyền, biện pháp can thiệp và đặt dưới sự kiểm tra của quyền tư pháp. Yêu cầu của việc giải thích các điều kiện áp dụng đối với các biện pháp pháp lý phải rõ ràng, tin cậy và có tính dự báo.

2.5.2. Nguyên tắc cụ thể

Thứ nhất, bảo đảm vai trò kiểm tra, giám sát độc lập của các cơ quan tư pháp

Nguyên tắc này xuất phát từ đặc điểm của NN PQ về yêu cầu bảo đảm sự phân công quyền lực, theo đó, Tòa án giám sát đối với hệ thống hành pháp và lập pháp, hay nói cách khác, nhánh lập pháp, hành pháp đặt dưới quyền tài phán của hệ thống tư pháp. Đồng thời, NN PQ gắn liền với tính chính đáng của Nhà nước, do đó, mọi hoạt động của các cơ quan nhà nước phải đặt dưới sự kiểm tra của quyền tư pháp.

Thứ hai, tạo nền tảng pháp lý đầy đủ và vững chắc cho việc tôn trọng và bảo đảm các quyền con người, quyền cơ bản của công dân bằng Hiến pháp và pháp luật

Đối tượng của BHCD chính là các quyền cơ bản của công dân. Để có thể có một nền tảng pháp lý vững chắc cho việc bảo hộ các quyền công dân, điều kiện tiên quyết là phải có sự ghi nhận, tôn trọng và bảo đảm hệ thống các quyền này ở tầm Hiến định và luật định.

Thứ ba, bảo đảm quyền tiếp cận công lý của công dân

Trong mọi trường hợp phải bảo đảm cho công dân khả năng được bảo vệ bằng thủ tục tư pháp cũng như quyền được TGPL. Nhiều luật pháp, quá tải lập pháp chưa hẳn đã tỷ lệ thuận với việc bảo đảm công lý. Trong xã hội có nhiều sự giải thích luật do nhận thức khác nhau. Nhiều luật, luật hay thay đổi sẽ dẫn đến sự rối rắm, không có trật tự pháp luật. Do vậy, cùng với các đạo luật cần có sự giám sát của tư pháp độc lập để luật được thực thi.

Thứ tư, bảo đảm thực tế hệ thống tổ quyền bằng những hình thức tổ tụng dân chủ và phù hợp

Do tổ quyền là phương thức trực tiếp để người dân yêu cầu cơ quan nhà nước can thiệp, bảo vệ khi các quyền của họ bị xâm phạm nên đây được coi là hạt nhân, là công cụ quan trọng nhất để người dân tiếp cận công lý một cách chủ động, hiệu quả. Trong Nhà nước dân chủ, tổ quyền được mở rộng không chỉ trong hoạt động tư pháp thông thường, mà còn mở rộng ra đối với các thủ tục hành chính, tài phán hiến pháp. Các hình thức tổ quyền của công dân được bảo đảm bằng các trình tự, thủ tục chặt chẽ và được ưu tiên sử dụng trước khi áp dụng các biện pháp can thiệp của công quyền. Quyền khiếu nại, tố cáo của công dân là cơ sở để hoàn thiện CCPLBHCD.

Thứ năm, bảo đảm phù hợp với chuẩn mực của quốc tế và khu vực về quyền con người

Tính quốc tế của chế độ bảo hộ pháp lý đối với công dân hiện nay có thể được thực hiện theo các khu vực. Ví dụ: Liên minh Châu Âu có Công dân Châu Âu (EU citizen). CCPLBHCD các nước thuộc Liên minh châu Âu có những đặc thù, là sự kết hợp hài hòa giữa cơ chế quốc gia, khu vực và quốc tế. Các quốc gia thuộc khối ASEAN cũng đang tiến tới xây dựng CCPLBHCD của mình ở phạm vi khu vực.

2.6. Kinh nghiệm xây dựng cơ chế pháp lý bảo hộ công dân ở một số nước trên thế giới và gợi ý cho Việt Nam

Một cách khái quát nhất, có thể nói vấn đề về CCPLBHCD đã trở thành một thực tiễn sống động trong nhận thức cũng như đời sống chính trị - pháp lý của nhiều quốc gia trên thế giới. Có thể chia thành ba nhóm:

a. Nhóm các quốc gia quy định CCPLBHCD trong Hiến pháp. Ví dụ: Ba Lan, Đức.

b. Nhóm các quốc gia có CCPLBHCD không được quy định thành một điều mà nằm rải rác trong các quy định Hiến pháp và trong luật khác. Ví dụ: ở các nước Bắc Âu như Na Uy, Thụy Điển, Đan Mạch..., Hiến pháp được hình thành từ các luật cơ bản (ví dụ. Luật tiếp cận thông tin, Luật về hội, Luật trưng cầu dân ý...).

c. Nhóm các quốc gia chưa hình thành một cơ chế pháp lý đồng bộ đối với các quyền cơ bản của công dân (trong đó có Nga, Trung Quốc, Việt Nam).

2.6.1. Kinh nghiệm nước ngoài về xây dựng cơ chế pháp lý bảo hộ công dân

Do khuôn khổ hạn chế của Luận án, tác giả sẽ tập trung vào nhóm thứ nhất (các quốc gia quy định CCPLBHCD trong Hiến pháp), gồm hai quốc gia: Ba Lan [91;tr.5-123] và Đức [106], bởi những đặc trưng cơ bản về CCPLBHCD trong các quốc gia này sẽ trực tiếp cung cấp những kinh nghiệm quý báu trong xây dựng CCPLBHCD. Đồng thời, Luận án cũng sẽ cố gắng chỉ ra những kinh nghiệm có ý nghĩa trong từng nội dung của CCPLBHCD ở một số nhóm quốc gia khác.

Ba Lan

Về thể chế: Ba Lan thiết lập khá đầy đủ hệ thống các quy định, nguyên tắc ở tầm Hiến định về bảo vệ quyền con người, quyền công dân cũng như thiết chế bảo vệ quyền con người, quyền công dân.

Chương về Quyền Tự do, các quyền và nghĩa vụ của con người và công dân được quy định tại Chương II của Hiến pháp. Trong đó, các quy định về quyền bắt đầu từ Điều 30 đến Điều 76 và chia thành các phần: Những nguyên tắc chung (Điều 30 đến Điều 37); Tự do cá nhân và các quyền (Điều 38 đến Điều 56); Tự do và các quyền trong lĩnh vực chính trị (Điều 57 đến Điều 63); Tự do và các quyền trong lĩnh vực kinh tế, xã hội và văn hoá (Điều 64 đến Điều 76);

Trách nhiệm của Nhà nước đối với công dân được khẳng định tại các Điều 5, Điều 30 và Điều 37, theo đó, “*Cộng hoà Ba Lan (...) bảo đảm sự tự do và các quyền con người, quyền công dân, sự an toàn của người dân*” (Điều 5). “*Những phẩm giá vốn có và không thể tách rời của con người là nguồn gốc của tự do và các quyền của con người và công dân. Điều này là bất khả xâm phạm. Việc tôn trọng và bảo vệ các quyền này là trách nhiệm của các cơ quan nhà nước*” (Điều 30). “*Bất kỳ người nào đang ở lãnh thổ thuộc chủ quyền của Nhà nước Ba Lan, sẽ được hưởng tự do và các*

quyền được Hiến pháp Ba Lan bảo đảm. Những ngoại lệ của nguyên tắc này đối với người nước ngoài sẽ do luật định” (Điều 37).

Các trường hợp hạn chế tự do và quyền con người, quyền công dân cũng như các quyền không được phép xâm phạm trong mọi tình huống cũng được quy định cụ thể tại Điều 233 của Hiến pháp.

Về thiết chế: qua nghiên cứu, có thể thấy các nhà lập hiến Ba Lan đã thể hiện cái nhìn mới và văn minh về vai trò, trách nhiệm của Nhà nước đối với công dân trong thời đại mới và trong một trật tự Nhà nước pháp quyền. Ở đó, các thiết chế bảo hộ pháp lý cho công dân được thiết kế khá đầy đủ và được bảo đảm bằng hiệu lực pháp lý cao nhất thông qua Hiến pháp.

Ba Lan là một trong số ít các quốc gia quy định trực tiếp CCPLBHCD trong Hiến pháp của mình và được quy định cũng tại Chương II Hiến pháp, mục Các biện pháp bảo đảm tự do và các quyền (Điều 77 đến Điều 81).

Các thiết chế đặc thù cho bảo hộ pháp lý đối với công dân ở Ba Lan bao gồm: BTNN, các toà án thường, toà án Hiến pháp, Cao uỷ viên về Quyền công dân. Một điều dễ thấy là tuy quy định về trách nhiệm BTNN, nhưng cơ quan phụ trách về trách nhiệm BTNN không được quy định cụ thể trong Hiến pháp. Các thiết chế còn lại đều được thiết lập nền tảng hiến định vững chắc, đặt cơ sở cho CCPLBHCD ở Ba Lan phát huy hiệu quả trong thực tế.

Thiết chế Toà án ở Ba Lan thi hành công lý và được Hiến pháp quy định: “*có thẩm quyền riêng biệt và độc lập với các nhóm quyền lực khác*” (Điều 173). Để bảo đảm điều này, Thẩm phán trong hệ thống tư pháp Ba Lan được tạo điều kiện tối đa để bảo đảm sự khách quan, độc lập và chỉ tuân theo pháp luật. Đồng thời, để giám sát tính độc lập của toà án và thẩm phán, Hội đồng tư pháp quốc gia thực hiện trách nhiệm “*bảo đảm sự độc lập của toà án và thẩm phán*” thông qua việc đề nghị Toà án Hiến pháp xem xét về sự phù hợp với Hiến pháp của các VBQPPL có liên quan đến sự độc lập của toà án và thẩm phán.

Bên cạnh các toà án có thẩm quyền chung, hệ thống Toà án hành chính đóng vai trò quan trọng trong hệ thống tư pháp Ba Lan. Theo đó, Toà án hành chính Tối cao

và các toà án hành chính khác, trong phạm vi luật định, thực hiện kiểm soát đối với việc thực hiện quản lý hành chính công ở các cấp chính quyền địa phương.

Toà án Hiến pháp của Ba Lan, bên cạnh thẩm quyền xem xét tính hợp hiến của luật, các điều ước quốc tế mà Ba Lan phê chuẩn, tính hợp hiến của mục tiêu hoặc hành động của các đảng chính trị, còn có thẩm quyền xét xử những khiếu nại của công dân về một đạo luật hoặc VBQPPL bị nghi ngờ là vi hiến do xâm phạm các quyền tự do và các quyền hiến định của công dân.

Thiết chế Cao uỷ viên về Quyền công dân có thể xem là một thiết chế đặc thù trong CCPLBHCD của Ba Lan. Đây là một thiết chế có trách nhiệm trợ giúp trong việc bảo vệ tự do và các quyền của công dân khi bị các cơ quan nhà nước xâm phạm. Theo Điều 208 Hiến pháp Ba Lan, Cao uỷ viên về Quyền công dân có trách nhiệm bảo đảm tự do và các quyền con người và quyền công dân được quy định trong Hiến pháp và các VBQPPL khác. Để thực hiện phận sự của mình, thiết chế này có trách nhiệm thông tin cho Hạ nghị viện và Thượng nghị viện về các hoạt động của mình và báo cáo về mức độ tôn trọng tự do và các quyền con người và công dân.

Cao uỷ viên về Quyền công dân do Hạ nghị viện bổ nhiệm, với sự đồng thuận của Thượng Nghị viện, nhiệm kỳ 5 năm. Đây là một vị trí chuyên trách, do đó không giữ bất kỳ vị trí nào khác, trừ chức vị giáo sư tại một học viện của cơ sở giáo dục đại học, và cũng không thực hiện bất kỳ hoạt động nghề nghiệp nào khác. Đồng thời, Cao uỷ viên về Quyền Công dân không được phép thuộc đảng phái chính trị, tổ chức công đoàn nào hoặc thực hiện các nhiệm vụ công không phù hợp với chức trách của mình. Cao uỷ viên được Hiến pháp bảo đảm tính độc lập trong các hoạt động của mình, độc lập với các cơ quan khác của Nhà nước và chịu trách nhiệm trước Hạ nghị viện theo các nguyên tắc do luật định.

Để nâng cao tính chịu trách nhiệm và tính độc lập của Cao uỷ viên về Quyền công dân, Hiến pháp quy định người đảm nhiệm vị trí này không phải chịu trách nhiệm hình sự hoặc bị tước tự do mà không được sự chấp thuận từ trước của Hạ nghị viện. Cao uỷ viên về Quyền công dân sẽ không bị tạm giam hoặc bắt giữ, trừ trường hợp bị bắt quả tang đang thực hiện một tội phạm và việc giam giữ người đó là cần thiết

để bảo đảm quá trình tố tụng phù hợp. Chủ tịch Hạ nghị viện sẽ được thông báo ngay về việc giam giữ và có thể ra lệnh phóng thích ngay người bị bắt.

CHLB Đức

Luật Cơ bản của CHLB Đức đã xác lập nên những nền móng quan trọng cho trật tự NN PQ hiện đại tại quốc gia này: Chủ quyền nhân dân, sự tối thượng của Hiến pháp, phân quyền và kiểm soát quyền lực, quyền tư pháp độc lập với mục tiêu bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Nhờ đó, CCPLBHCD ở CHLB Đức có một môi trường chính trị - pháp lý vô cùng lý tưởng để xây dựng, phát triển và đã đạt được những thành tựu đáng học hỏi.

Về thể chế: “Chế độ dân chủ đã được vĩnh viễn hóa, một hệ thống các quyền cơ bản của công dân có chất lượng và có sức mạnh thi hành đã được thể hiện đầy đủ trong Luật cơ bản” (tức Hiến pháp Đức) [105].

Điều 79 khoản 3 Luật cơ bản chỉ rõ: các qui định về nhân phẩm của con người (Menschenwürde) tại Điều 1 và các nguyên tắc nhà nước cộng hòa, dân chủ, pháp quyền, liên bang (Verfassungsgrundsätze) tại Điều 20 là không thể thay đổi vì bất kỳ lý do nào. Hay nói cách khác, Điều khoản này đã *vĩnh viễn hóa những đặc trưng nền tảng về dân chủ, pháp quyền của nhà nước Đức, vĩnh viễn hóa một chân lý: “Phẩm giá của con người là giá trị cao nhất và không thể bị xâm phạm”* [81].

Đáng chú ý, các nhà lập hiến Đức đã có sự tách biệt rõ ràng là quyền (Rechte) và đâu là nghĩa vụ (Pflichte) cơ bản của công dân (Điều 1-19). “Có nghĩa là theo Luật cơ bản 1949 thì đối với một vấn đề, công dân chỉ có quyền hoặc nghĩa vụ, chứ không phải là quyền đồng thời là nghĩa vụ, chẳng hạn như quyền bầu cử (Điều 38 Luật cơ bản) là một quyền tự do, chứ không phải vừa là quyền, vừa là nghĩa vụ giống ở DDR trước đây hay ở Việt Nam hiện nay. Ưu điểm rất rõ qui định này là *bất cứ ai khi đọc luật cơ bản cũng có thể hiểu được điều gì được phép làm (quyền) và những gì bắt buộc phải làm (nghĩa vụ)*” [81].

Các nhà lập hiến Đức cũng đã xây dựng thành công những nền tảng hiến định nhằm ghi nhận một hệ thống các giá trị khách quan về quyền con người. “Các quyền cơ bản này ngoài chức năng bảo vệ tự do cá nhân còn có chức năng là các quyền tự vệ của cá nhân đối với nhà nước” [81]. Điều này thật sự có ý nghĩa trong CCPLBHCD,

bởi một mục tiêu quan trọng trong cơ chế này đó là trang bị tốt nhất cho công dân khả năng tự bảo vệ mình trước sự xâm hại của các chủ thể trong xã hội, bao gồm từ phía Nhà nước.

Sáng kiến nhân dân là một trong những hình thức quan trọng để người dân thể hiện ý nguyện và thực thi trực tiếp các quyền dân chủ của mình tại các bang.

[Bằng hình thức sáng kiến của nhân dân, một số lượng tối thiểu của công dân có thể đòi hỏi quốc hội một bang soạn thảo một đạo luật. Cũng bằng cách đó ý nguyện của nhân dân có thể đòi hỏi quốc hội bang thông qua một dự luật. Nếu quốc hội bang không đáp ứng ý nguyện của dân thì sau đó sẽ tổ chức trưng cầu dân ý, mà trong đó đa số có thể quyết định về đạo luật đó].[36]

Luật cơ bản của Đức đã thiết kế một hệ thống tổ quyền hữu hiệu, tạo những cơ sở pháp lý vững chắc nhất để người dân chủ động tự bảo vệ các quyền của mình, tại các Điều 17 (Quyền khởi kiện)¹², Điều 19 khoản 4 và Chương “*Tài phán*” trong Luật cơ bản. Các nhà nghiên cứu đã bình luận rằng sức mạnh thi hành các quyền cơ bản theo Luật cơ bản CHLB Đức chính là ở qui định tại Điều 19 khoản 4 Luật cơ bản: “*Bất cứ ai cho rằng quyền tự do cơ bản của mình bị xâm hại, đều có quyền khởi kiện lại nhà nước*”. Như một số nhà nghiên cứu đã nhận định:

[Trong quá trình thực thi quyền lực Nhà nước, hành vi công quyền luôn tiềm ẩn một nguy cơ – xâm hại các quyền của công dân – cái luôn được Luật cơ bản (Hiến pháp liên bang) của CHLB Đức bảo hộ thông qua việc ghi nhận khả năng tổ quyền theo Điều 19 khoản 4. Sự bảo hộ pháp lý này của Hiến pháp liên bang đã mở ra cho công dân Đức một khả năng, yêu cầu Tòa án xem xét lại tính hợp pháp của hành vi công quyền mà họ cho là đã vi phạm các quyền hợp pháp của họ (bảo vệ pháp lý nguyên phát - primaerer Rechtsschutz)][57].

Hiến pháp Đức cũng bảo đảm tự do của công dân trên cơ sở bảo vệ của tổ tụng hình sự (Chương “*Tài Phán*”): quyền được nghe trước Tòa án, không ai bị trừng phạt hồi tố, không ai bị trừng phạt hai lần vì một tội (Điều 103); một hành vi chỉ có thể bị trừng trị nếu trước đó bị pháp luật cấm (Điều 103, khoản 2);...

¹²Điều 17 Luật cơ bản của CHLB Đức [Quyền khởi kiện]: “*Mọi người đều có quyền, cá nhân mình hoặc cùng với những người khác, gửi văn bản đề nghị hoặc khiếu nại đến cấp có thẩm quyền và cơ quan lập pháp*”.

CCPLBHCD càng được củng cố vững chắc khi Luật Tòa án Hiến pháp (Bundesverfassungsgerichtsgesetz - BVerfGG) ra đời năm 1951 và năm 1969, chế định khiếu kiện Hiến pháp của công dân được bổ sung trong Luật cơ bản tại Điều 93 khoản 1 số 4a. Từ đó đến nay, từng quyền cơ bản của công dân được bảo vệ, được giải thích và làm sáng tỏ trong các phán quyết có hiệu lực pháp luật của Tòa Hiến pháp Liên bang.

[Tuy nhiên, sự bảo hộ pháp lý này (ghi nhận khả năng tố quyền) không tồn tại một cách đơn lẻ. Nó được bảo vệ bổ sung thông qua pháp luật về BTNN – bộ phận pháp luật đem lại một khả năng bổ sung là yêu cầu bồi thường đối với các hành vi công quyền xâm hại đến quyền công dân (bảo vệ pháp lý thứ phát- sekundaerer Rechtsschutz)][57].

Các nhà lập hiến Đức đã dự liệu đến khả năng bảo hộ tiếp theo cho công dân nhằm khắc phục ở mức cao nhất có thể những thiệt hại gây ra từ những xâm hại quyền cơ bản của công dân thông qua quy định về trách nhiệm BTNN trong Hiến pháp và đặt ra một cơ quan hiến định phụ trách lĩnh vực này. Bên cạnh việc ghi nhận các quyền, Luật cơ bản cũng nhắc tới việc hạn chế quyền cơ bản trong các trường hợp cụ thể được quy định tại Điều 17a, tước quyền cơ bản tại Điều 18.

Đồng thời, Luật cơ bản cũng quy định rõ các cơ chế pháp lý khi hạn chế các quyền cơ bản. Cũng như Hiến pháp Ba Lan, Luật cơ bản Đức cũng chỉ rõ: “*Không khi nào mà bản chất của một quyền cơ bản có thể bị ảnh hưởng*”.

Về thiết chế: Có thể thấy đầy đủ các thiết chế đặc trưng của CCPLBHCD qua Luật cơ bản CHLB Đức.

Ủy ban dân nguyện là một mô hình dân nguyện rất thành công của CHLB Đức, tạo cơ chế để công dân thực hiện các hoạt động tố quyền hành chính của mình. Theo Điều 45c, Hạ viện chỉ định một Ủy ban Dân nguyện để thụ lý các yêu cầu và khiếu nại gửi đến Hạ viện theo Điều 17.

Quyền tư pháp ở Đức là quyền tư pháp độc lập với mục tiêu bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Quyền tư pháp được giao cho Thẩm phán độc lập. Sự độc lập và địa vị pháp lý của thẩm phán được quy định cụ thể trong Luật cơ bản tại Điều 97 (Độc lập tư pháp) và Điều 98 (Địa vị pháp lý của thẩm phán – việc buộc tội).

Ngoài chức năng xét xử truyền thống, Tòa án được giao nhiệm vụ quan trọng, đó là bảo vệ quyền và lợi ích của công dân trước các cơ quan nhà nước (kể cả cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp). Bên cạnh đó, mỗi một tòa án Đức đều có nghĩa vụ “*kiếu kiện những quy phạm pháp luật cụ thể*” lên Tòa án Hiến pháp liên bang, nếu cho rằng, một đạo luật không hợp hiến. Tòa án Hiến pháp liên bang giữ độc quyền giải thích Hiến pháp cho toàn bộ lĩnh vực tố tụng.

Tòa án Hiến pháp liên bang (Bundesverfassungsgericht) là một thiết chế có chức năng bảo vệ Hiến pháp và bảo vệ nền dân chủ ở Đức. Ở đó, bên cạnh các chức năng vốn có của các thiết chế bảo hiến, Tòa án Hiến pháp là mô hình bảo hiến duy nhất có quyền giải quyết khiếu kiện Hiến pháp của cá nhân (Điều 93 khoản 1 số 4a). Do đó, trong CCBHPLCD, có thể nói tài phán Hiến pháp là một thiết chế quan trọng và không thể thiếu để cơ chế này đạt được hiệu quả tốt nhất. Thiết chế Tòa án Hiến pháp của CHLB Đức được đánh giá là một trong những mẫu hình bảo hiến thành công nhất trên thế giới hiện nay. Thẩm quyền của Tòa án này được quy định cụ thể ở nhiều Điều khác nhau trong Luật cơ bản như Điều 93, Điều 100, Điều 21 Khoản 2, Điều 41 khoản 2, Điều 61, Điều 93 khoản 1 số 4b.

Một thiết chế đặc thù trong CCBHPLCD – thiết chế BTNN – theo Luật cơ bản, được trao cho *Cục Bồi thường Liên bang*, quy định tại Điều 120a [Thi hành nghĩa vụ bồi thường].¹³Tuy vậy, CHLB Đức không có một hệ thống pháp luật rõ ràng ràng buộc trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước. Năm 1981, Tây Đức (cũ) có ban hành Luật về Trách nhiệm nhà nước, tuy nhiên, sau đó đạo luật này bị tuyên vi hiến và do đó, không có hiệu lực thi hành. Hiện nay, việc xét xử của Tòa án đối với các yêu cầu BTNN được thực hiện trên cơ sở Điều 34 Luật cơ bản và Điều 839 Bộ luật Dân sự về trách nhiệm của công chức do vi phạm trách nhiệm công vụ.

¹³Điều 120a [Thi hành nghĩa vụ bồi thường]:(1) Các luật được ban hành nhằm thi hành việc bồi thường thiệt hại quá khứ, với sự tán thành của Thượng viện, có thể quy định rằng việc bồi thường được thực hiện một phần bởi Liên bang và một phần bởi các Bang theo ủy thác của Liên bang, và các quyền liên quan trao cho Chính phủ Liên bang và các cơ quan có thẩm quyền cao nhất của liên bang theo Điều 85 sẽ được trao toàn bộ hoặc một phần cho Cục Bồi thường Liên bang. Khi thực thi quyền hạn, Cục Bồi thường Liên bang không cần phải có sự tán thành của Thượng viện, ngoại trừ trường hợp khẩn cấp, những hướng dẫn của nó được gửi đến cơ quan thẩm quyền Bang cao nhất (Cục Bồi thường Bang).

Một số quốc gia khác

Như đã biết, ngoài Đức và Ba Lan là hai nước thuộc nhóm các quốc gia có quy định trực tiếp CCBHPLCD trong Hiến pháp, ở các quốc gia khác, CCPLBHCD được quy định đơn lẻ và rải rác trong những đạo luật khác nhau (như Luật Tiếp cận thông tin, Luật Trưng cầu dân ý, Luật Bồi thường nhà nước...). Để có góc nhìn bao quát hơn và do khuôn khổ của Luận án, trong phần này, thay vào việc đánh giá từng quốc gia riêng lẻ, tác giả sẽ nhóm các quốc gia qua phân tích ba cơ chế đặc thù nhất trong CCPLBHCD: tài phán hiến pháp, dân nguyện, BTNN.

Cơ chế tài phán hiến pháp

Trên thế giới có nhiều nước quy định cho công dân của mình có quyền khiếu kiện Hiến pháp trước Toà án Hiến pháp, yêu cầu bảo vệ các quyền (cơ bản) hiến định cho mình như Anbani, Áo, CH Séc, Croatia, Đức, Hoa Kỳ, Hungari, Latvia, Macedonia, Ba Lan...

Biểu hiện rõ nét nhất của thẩm quyền bảo vệ các quyền cơ bản của công dân trong hoạt động của các cơ quan tài phán hiến pháp trên thế giới là ở các quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu kiện hiến pháp của công dân khi họ cho rằng quyền cơ bản, hiến định của họ bị xâm hại bởi hành vi hoặc văn bản của các cơ quan nhà nước, công chức nhà nước. Thủ tục tố tụng tiến hành khiếu kiện tại Toà án Hiến pháp khá đặc biệt và vấn đề được giải quyết cho từng vụ án cụ thể đều áp dụng cho quy chế hiến định của những công dân khác.

Được coi là “*Vương miện của nhà nước pháp quyền*” [85, tr.37], chế độ tài phán hiến pháp tại nhiều quốc gia trên thế giới có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc bảo vệ và phát triển các quyền con người, và do đó, là một thiết chế đặc biệt, không thể thiếu, giúp kiến tạo nên CCPLBHCD một cách toàn diện và hiệu quả nhất.

Cơ chế giải quyết dân nguyện

Mô hình Ombudsman

Mô hình Ombudsman hay còn gọi là mô hình Thanh tra Quốc hội¹⁴ là một thiết chế có nguồn gốc từ các nước Bắc Âu, sau đó được áp dụng sang một số nước Châu

¹⁴ Việc dịch là Thanh tra Quốc hội chỉ có tính ước lệ, vì rằng Ombudmann không có chức năng trực tiếp giải quyết các khiếu nại, tố cáo và các khuyến nghị của Ombudmann cũng không mang tính ràng buộc.

Âu như Hy Lạp, Bungari, Bosnia, Croatia... và một số quốc gia thuộc các châu lục khác, ví dụ như Thái Lan. Mục đích của mô hình này là nhằm thiết lập một cơ chế để Nghị viện vẫn có thể quan tâm đến các khiếu nại của công dân mà không gây áp lực công việc lên các nghị sĩ và cơ quan dân cử, để họ có nhiều thời gian tập trung vào các chính sách vĩ mô và giám sát hơn. Hằng năm, Ombudsman có trách nhiệm báo cáo trước Nghị viện về công tác của mình, trong đó thống kê các loại đơn nhận được, việc thụ lý, các kiến nghị đã ban hành và đánh giá tình hình ban hành và thi hành pháp luật hoặc kiến nghị sửa đổi luật hoặc về cách giải thích pháp luật¹⁵.

Các kiến nghị của Ombudsman không mang tính ràng buộc nhưng luôn gây áp lực tới cơ quan hành chính và tư pháp thông qua báo chí, công luận và hoạt động thảo luận của các Nghị sĩ về vấn đề liên quan tại nghị trường. Với những ưu điểm của mình, trong những năm gần đây, vai trò và thẩm quyền của Ombudsman ngày càng được mở rộng trong việc bảo vệ các quyền con người, quyền cơ bản của công dân ở nhiều quốc gia trên thế giới. Ở Châu Âu, nhiều quốc gia như: Hy Lạp, Kosovo, Kyrgyzstan, Croatia, Rumani, Serbia, Slovenia, Thụy Điển¹⁶... đã chính thức thừa nhận Ombudsman là cơ quan nhân quyền quốc gia. Mô hình này còn được tiếp tục mở rộng sang các quốc gia khác ngoài Châu Âu như: Colombia, Namibia, Trinidad and Tobago [23]...

Đặc biệt, vai trò của Ombudsman đã không chỉ giới hạn trong phạm vi quốc gia mà đã lan ra phạm vi khu vực, trở thành một thiết chế quan trọng, có vị trí độc lập và thẩm quyền riêng biệt với hệ thống tư pháp trong thúc đẩy và thực thi quyền con người, quyền tự do cơ bản của công dân Châu Âu. Trên cơ sở Điều 6 của Công ước bảo vệ quyền con người và các quyền tự do cơ bản (ECHR), Điều 43 của Hiến Chương về quyền cơ bản của Châu Âu, bất cứ công dân nào của EU hoặc thể nhân/pháp nhân cư trú hoặc đăng ký hoạt động trên lãnh thổ của các quốc gia thành viên đều có quyền gửi khiếu kiện về hành vi không đúng đắn của các thiết chế của

¹⁵ Xem thêm: Nguyễn Chí Dũng, Mô hình cơ quan dân nguyện của Quốc hội, Nguồn: <http://vn.360plus.yahoo.com/cdn1955/article?mid=86&prev=-1&next=3>.

¹⁶ Ở Thụy Điển có 4 cơ quan nhân quyền quốc gia là: [Children's Ombudsman \(Sweden\)](#) (BO); [Swedish Ombudsman against Ethnic Discrimination](#) (DO); [Swedish Disability Ombudsman](#) (HO); [Swedish Ombudsman for Equal Rights](#) (JämO); [Swedish Ombudsman against Discrimination on Grounds of Sexual Orientation](#) (HomO).

Cộng đồng Châu Âu hoặc cơ quan của họ đến Ombudsman của Châu Âu, ngoại trừ vụ việc đó đã được thụ lý bởi Tòa án tư pháp hoặc Tòa sơ thẩm của Châu Âu¹⁷.

Mô hình Ủy ban dân nguyện: Ủy ban dân nguyện là mô hình giải quyết dân nguyện với phạm vi thẩm quyền nghiêng về dân nguyện (phản ánh, kiến nghị, khiếu nại) nhiều hơn là khiếu kiện, khác với mô hình Ombudsman thiên về khiếu kiện việc riêng và là mô hình kết hợp chuyên môn và chính trị. Ủy ban đưa ra các quyết định mang tính tập thể, trong đó có ghi nhận các ý kiến thiểu số.

Các nghị sỹ có hiểu biết, kinh nghiệm về pháp lý được ưu tiên chọn để tham gia Ủy ban này. Đứng đầu Ủy ban thường là nghị sỹ của Đảng thiểu số trong Quốc hội. Nghị sỹ thành viên Ủy ban chỉ đạo việc tiếp nhận và xử lý các đơn khiếu nại bằng bộ máy hành chính của mình. Sau khi xử lý, những vụ khiếu nại điển hình có thể được đưa ra thảo luận tại Quốc hội, hoặc, căn cứ trên các thông tin xử lý đơn thư, Ủy ban sẽ trình Quốc hội một kiến nghị giám sát về thi hành pháp luật, bao gồm cả giám sát văn bản và giám sát thi hành pháp luật, dẫn đến sáng kiến sửa đổi, bổ sung luật.

Vụ Dân nguyện là cơ quan giúp việc chuyên môn của Ủy ban dân nguyện của Nghị viện, giúp Ủy ban tiếp nhận, thống kê đơn, nghiên cứu, tổ chức điều tra khảo sát, làm việc với cơ quan hành chính nhà nước liên quan..

Các quốc gia tiêu biểu áp dụng mô hình này là CHLB Đức, Hà Lan. Trong đó, Nghị viện Hà Lan đồng thời vừa có Ủy ban dân nguyện vừa có Ombudsman.

Cùng với thiết chế Ombudsman, mô hình Ủy ban dân nguyện cũng là một gợi ý tốt cho việc xây dựng các thiết chế vận hành CCPLBHCD.

Cơ chế bồi thường nhà nước

Sau Chiến tranh thế giới lần thứ hai, nhiều nước giành được độc lập, nhiều cuộc cách mạng dân chủ đòi quyền lợi chính đáng cho người dân đã dẫn đến yêu cầu ghi nhận trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước trong pháp luật quốc gia. Cho đến nay, nhiều quốc gia trên thế giới đã có Luật về Trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước[26] như: Canada, Hoa Kỳ, Pháp, Thụy Sĩ, Nhật Bản, Trung Quốc, Hàn Quốc, Indonesia... Một số quốc gia coi BTNN là trách nhiệm hành chính hoặc nửa

¹⁷Tháng 11/2001 tại Ljubljana, cơ quan Ombudsman của Châu Âu đã tổ chức Hội nghị và đạt được sự xác định thẩm quyền của Ombudsman rõ ràng hơn trong mối liên hệ với các cơ quan tư pháp của Châu Âu. Nguồn: The Greek Ombudsman, The Ombudsman institutions in the South-erstem Europe, Athen, 2003, P. 60.

hành chính nửa dân sự. Tuy nhiên, đa số các quốc gia còn lại đều coi BTNN là một loại trách nhiệm dân sự trong mối quan hệ giữa Nhà nước và người được bồi thường thiệt hại.

Pháp luật về TNBTNN ở các quốc gia khá sinh động và đa dạng, chia làm hai nhóm: nhóm các quốc gia có luật điều chỉnh riêng về trách nhiệm BTNN; nhóm các quốc gia áp dụng trách nhiệm bồi thường thiệt hại nhà nước thông qua nhiều văn bản đơn lẻ khác nhau.

Các quốc gia có luật điều chỉnh riêng về trách nhiệm BTNN bao gồm: Canada, Hoa Kỳ, Thụy Sĩ, Hàn Quốc, Nhật Bản, Trung Quốc... Ở các quốc gia liên bang, pháp luật về trách nhiệm bồi thường thiệt hại nhà nước lại có thể khác nhau ở từng bang.

Nhóm các quốc gia áp dụng trách nhiệm BTNN ở nhiều văn bản pháp luật khác nhau có thể thấy ở Pháp, Indonesia... Đáng chú ý, pháp luật BTNN ở Pháp, Đức ban đầu được hình thành từ kết quả xét xử thực tiễn của toà án.

Tuy có những kết quả khác nhau do đặc thù chính trị, pháp luật và trình độ phát triển kinh tế - văn hoá ở từng quốc gia, nhưng nhìn chung, cơ chế trách nhiệm BTNN ở nhiều nước trên thế giới đang ngày càng phát huy vai trò của mình trong việc thiết lập các cơ chế thúc đẩy, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, trong đó có CCPLBHCD.

2.6.2. Gợi ý cho Việt Nam

Tìm hiểu kinh nghiệm nước ngoài về xây dựng CCPLBHCD, có thể rút ra nhận xét là thực tiễn CCPLBHCD trên thế giới đang ở giai đoạn phát triển ban đầu với việc thiết lập các trụ cột cho CCPLBHCD. Đồng thời, sự phát triển của CCPLBHCD hiện nay đồng hành cùng với sự nghiệp bảo đảm, bảo vệ các giá trị văn minh của nhân loại, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân.

Việc xây dựng CCPLBHCD cần phải gắn với sự chú trọng phát triển các cơ sở kinh tế - chính trị - văn hoá - xã hội của đất nước. Có thể thấy, những nước có sự bảo hộ pháp lý đối với công dân hiệu quả là những nước đã có một nền tảng kinh tế - chính trị - văn hoá - xã hội phát triển đến một trình độ nhất định, với truyền thống dân chủ, truyền thống chính trị - pháp lý cao, như Đức, Hoa Kỳ, các nước Bắc Âu... Ngay như ở

CHLB Đức, quốc gia có những ghi nhận về CCPLBHCD trong Hiến pháp từ năm 1949 khi bản Hiến pháp này ra đời, nhưng các tư tưởng về bảo hộ pháp lý đối với công dân chỉ thật sự trở thành thực tiễn chính trị - pháp lý sinh động khi đất nước thoát khỏi hoàn cảnh khó khăn, nghèo nàn của một đất nước bị tàn phá sau chiến tranh. Từ sau thời kỳ Chiến tranh lạnh (những năm 80 của thế kỷ XX), nhất là từ thời điểm sáp nhập CHLB Đức (Tây Đức) với CHDC Đức (Đông Đức) để trở thành nước Đức thống nhất, ngày càng phát triển mạnh mẽ, phồn vinh với các giá trị dân chủ, Nhà nước pháp quyền được đề cao, CCPLBHCD mới càng có điều kiện để phát huy.

Một gợi ý tiếp theo có thể rút ra từ kinh nghiệm bảo hộ pháp lý đối với công dân ở các nước, đó là với sự tôn vinh các giá trị của Nhà nước pháp quyền, cùng với đòi hỏi xuất phát từ tính chính đáng của Nhà nước, cần thiết phải xác lập những nền tảng hiến định vững chắc cho CCPLBHCD. Đó không chỉ là việc ghi nhận các giá trị về tự do, quyền con người, quyền công dân, mà phải có sự cam kết chính trị, pháp lý từ phía Nhà nước trong việc bảo hộ các quyền đó, trước hết là các quyền công dân trong mối quan hệ với Nhà nước. Đồng thời, cần phải tạo lập những cơ sở pháp lý vững chắc về các cơ chế quan trọng trong CCPLBHCD trong Hiến pháp, như các cơ chế dân nguyện, sự độc lập của tư pháp, tài phán hành chính, tài phán hiến pháp, cơ chế BTNN. Đáng chú ý là Hiến pháp Ba Lan còn thiết kế một thiết chế chuyên trách đặc biệt để giám sát về vấn đề này: Cao uỷ viên về Quyền công dân.

Một nội dung quan trọng tiếp theo trong bảo hộ pháp lý đối với công dân ở các nước đó là yêu cầu xây dựng một hệ thống tổ quyền đầy đủ cả về nội dung và hình thức. Theo các nhà lý luận Đức, việc mở ra khả năng tổ quyền – cho phép công dân được yêu cầu Toà án xem xét tính hợp pháp của các hành vi công quyền bị cho là xâm phạm đến các quyền của họ – được coi là lớp bảo hộ pháp lý đầu tiên mang tính bắt buộc, còn gọi là bảo hộ pháp lý nguyên phát hay sơ cấp. Bởi chỉ khi trang bị cho công dân những công cụ pháp lý đủ mạnh và hiệu quả để có thể chủ động tự bảo vệ mình khi các quyền bị xâm hại, sự bảo hộ pháp lý mà Nhà nước gánh trách nhiệm mới thật sự đạt được ý nghĩa đích thực của nó.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 2

1. *Mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân* là mối quan hệ chính trị - pháp lý mang tính nền tảng trong mỗi quốc gia. Mối quan hệ giữa Nhà nước và cá nhân có quốc tịch (công dân) được thể hiện qua ba nội dung sau:

Một là, Nhà nước, bằng pháp luật, quy định quyền và nghĩa vụ của công dân.

Hai là, công dân có nghĩa vụ phải tuân theo pháp luật mà Nhà nước của mình đặt ra dù họ ở trong và ngoài nước.

Ba là, Nhà nước có quyền phán xét, xử lý tuyệt đối các hành vi của công dân của mình, đồng thời, ***phải có trách nhiệm bảo hộ quyền và lợi ích của công dân cả ở trong và ngoài nước.***

Trong mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân, *công dân* là một trong hai chủ thể cơ bản, là cá nhân mang quốc tịch của một nhà nước nhất định. *Quyền công dân* là những quyền được Nhà nước quy định trong Hiến pháp và các văn bản luật, được quy định cho tất cả mọi công dân hoặc cho cả một tầng lớp, mọi giai cấp. Những quyền này được xuất phát từ quyền con người. BHCD, vì vậy, có đối tượng là quyền cơ bản của các cá nhân với tư cách là công dân, thể hiện mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân trong một quốc gia cụ thể.

2. “*BHCD*” theo nghĩa rộng được hiểu như sau: BHCD là trách nhiệm chính trị - pháp lý của Nhà nước trong việc thúc đẩy, giúp đỡ, tạo điều kiện cho công dân thực hiện các quyền và lợi ích hợp pháp của mình, đồng thời tiến hành bảo vệ khi có sự đe dọa, cản trở hoặc xâm hại đến các quyền và lợi ích đó.

Theo nghĩa hẹp, “*BHCD*” được hiểu là trách nhiệm chính trị - pháp lý của Nhà nước trong việc tiến hành các biện pháp cần thiết nhằm bảo vệ công dân khi các quyền và lợi ích hợp pháp của họ bị đe dọa, cản trở hoặc xâm hại.

3. Về bản chất, bảo hộ theo nghĩa rộng, là khái niệm có tính bao trùm lên hai khái niệm “*bảo vệ*” và “*bảo đảm*”. Khác với bảo vệ và bảo đảm quyền, bảo hộ quyền không chỉ là trách nhiệm pháp lý mà trước hết là trách nhiệm chính trị xuất phát từ yêu cầu về tính chính đáng của Nhà nước, đòi hỏi Nhà nước đó phải chịu trách nhiệm bảo đảm cho công dân của mình được thực hiện các quyền một cách hiệu quả, trên cơ sở các

nguyên tắc nhân đạo, công bằng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, ngay cả trong các trường hợp nằm ngoài quyền tài phán của Nhà nước. Đây là mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân của một quốc gia cụ thể, liên quan đến khía cạnh các quyền cơ bản của công dân.

4. CCPLBHCD là một trong các cơ chế BHCD, phân biệt với các cơ chế BHCD phi pháp lý, nhưng có một điểm chung là đều nhằm đến đối tượng bảo hộ là quyền cơ bản của công dân, được xác định và bảo đảm, bảo vệ bởi nền tảng pháp lý Hiến định, thể hiện trách nhiệm chính trị - pháp lý tích cực của Nhà nước đối với công dân trong thực thi và bảo vệ các quyền cơ bản của họ. Cơ chế này được thiết lập ra với mục đích khuyến khích, tạo điều kiện cho người dân có thể chủ động tự bảo vệ các quyền của mình một cách hiệu quả nhất, đồng thời, yêu cầu thái độ bảo hộ tích cực của Nhà nước trong vai trò của nhà kiến tạo – phát triển.

5. Với cách tiếp cận “BHCD” theo nghĩa hẹp, thì CCPLBHCD là: *“Tổng thể các nguyên tắc, thể chế, thiết chế, hình thức vận hành gắn kết với nhau trong một hệ thống nhằm thực hiện trách nhiệm chính trị - pháp lý của Nhà nước trong việc thúc đẩy, giúp đỡ và bảo vệ công dân khi có sự đe dọa, cản trở hay xâm hại các quyền cơ bản của họ”*. Các yếu tố cơ bản cấu thành nên CCPLBHCD gồm: thể chế về bảo hộ pháp lý cho công dân, thiết chế về bảo hộ pháp lý cho công dân, phương thức bảo hộ pháp lý cho công dân. Trong đó, tố quyền là hạt nhân của CCPLBHCD với ý nghĩa thiết lập những phương tiện hiệu quả nhất để người dân chủ động trong việc bảo vệ các quyền cơ bản của mình trước các nguy cơ xâm hại truyền thống và phi truyền thống trong xã hội.

6. Nghiên cứu *các giai đoạn phát triển* của mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân, có thể thấy yêu cầu về BHCD cả ở trong lẫn ngoài nước là một yêu cầu tất yếu, thể hiện sự phát triển từ thấp đến cao của các thể hệ quyền công dân trong lịch sử, đồng thời, cho thấy việc tiến hành BHCD nói là một quá trình lâu dài, đòi hỏi những nền tảng vững chắc về kinh tế - chính trị - văn hóa – xã hội trong trật tự NNQP, với sự tôn vinh các giá trị dân chủ, bảo đảm, bảo vệ quyền con người.

Một điều thú vị là trong lịch sử mối quan hệ giữa Nhà nước và nhân dân ở Việt Nam, có thể tìm thấy những nét chung với quan niệm “*bảo hộ*” ngày nay trong vai trò của Nhà nước đối với nhân dân thời kỳ phong kiến, thuộc địa và khi nước Việt Nam

giành được độc lập cho đến nay. Tuy không hoàn toàn đồng nhất về bản chất, nhưng những yếu tố này đã đem lại một cái nhìn khái quát và hệ thống về tư tưởng “*bảo hộ*” ở nước ta trong lịch sử, đồng thời, khẳng định tính đúng đắn trong chủ trương của Đảng và Nhà nước về *hoàn thiện chế độ bảo hộ của Nhà nước đối với các quyền, lợi ích hợp pháp của công dân*, là những hạt nhân hợp lý để chúng ta có thể chắt lọc, vận dụng, tiếp thu, phục vụ cho quá trình xây dựng CCPLBHCD ở Việt Nam hiện nay.

7. Đồng thời, việc nghiên cứu kinh nghiệm xây dựng CCPLBHCD ở một số quốc gia tiêu biểu như Đức, Ba Lan... đã chỉ ra những gợi ý hữu ích cho quá trình xây dựng và hoàn thiện CCPLBHCD ở nước ta. Có thể thấy, CCPLBHCD đồng hành cùng với sự nghiệp bảo đảm, bảo vệ các giá trị văn minh của nhân loại, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Việc xây dựng CCPLBHCD cần phải gắn với việc bảo đảm các cơ sở kinh tế - chính trị - văn hoá – xã hội của đất nước. Bên cạnh đó, cần tuân thủ các nguyên tắc trong trật tự của NN PQ, yêu cầu về tính chính đáng của Nhà nước, trong đó, cần thiết phải xác lập những nền tảng hiến định vững chắc cho CCPLBHCD liên quan đến các cơ chế dân nguyện, sự độc lập của tư pháp, tài phán hành chính, tài phán hiến pháp, cơ chế BTNN. Đặc biệt, phải thiết lập được CCPLBHCD ở hai cấp độ: nguyên phát (sơ cấp và thứ phát (thứ cấp). Bên cạnh đó, một nội dung quan trọng không kém cần lưu ý là yêu cầu xây dựng một hệ thống tổ quyền mạnh, hiệu quả, đầy đủ cả về nội dung và hình thức.

CHƯƠNG 3

THỰC TRẠNG CƠ CHẾ PHÁP LÝ VỀ BẢO HỘ CÔNG DÂN Ở VIỆT NAM

Trong chương 3 này, chúng tôi sẽ tìm hiểu những vấn đề cơ bản về thực trạng cơ chế pháp lý ở Việt Nam hiện nay, bao gồm các nội dung về: cơ sở pháp lý của CCPLBHCD ở Việt Nam; và thực trạng vận hành CCPLBHCD ở Việt Nam.

3.1. Quá trình hình thành, phát triển cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân ở Việt Nam qua các bản Hiến pháp

Để đánh giá chính xác về thực tiễn CCPLBHCD ở Việt Nam, trước hết, chúng tôi cho rằng cần phải có một cái nhìn hệ thống về vấn đề bảo hộ pháp lý đối với công dân trong các giai đoạn phát triển của Việt Nam từ năm 1945 đến nay, thông qua các bản Hiến pháp.

Có thể khẳng định rằng BHCD đã có những mầm mống từ khá sớm trong lịch sử mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân ở Việt Nam, với các quy định ở tầm Hiến pháp – văn bản pháp lý có hiệu lực cao nhất, từ Hiến pháp năm 1959 cho đến Hiến pháp năm 2013. Tuy nhiên, ngay từ Hiến pháp năm 1946, các giá trị cốt lõi của nền dân chủ đã được ghi nhận, khẳng định, tạo tiền đề vững chắc cho việc xây dựng và phát triển CCPLBHCD ở Việt Nam trong các bản Hiến pháp tiếp theo.

3.1.1. Hiến pháp năm 1946

Với tư cách là bản Hiến pháp đầu tiên của nước Việt Nam tự do, độc lập, Hiến pháp năm 1946 với những quy định của mình, được đánh giá là “*bản Hiến pháp dân chủ và tiến bộ đầu tiên ở Đông Nam Á*” [21]. Hai trong số ba nguyên tắc chủ đạo của Hiến pháp năm 1946 là “*đảm bảo các quyền tự do dân chủ*” và “*thực hiện chính quyền mạnh mẽ, sáng suốt của dân*”, mà cốt lõi là “*áp dụng nguyên lý cơ bản của thuyết phân quyền dưới khía cạnh kỹ thuật tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước*” [74]. Tinh thần pháp quyền, đảm bảo các quyền tự do dân chủ cũng như việc thiết lập nền tảng Hiến pháp cho các thiết chế nhằm bảo đảm, bảo vệ cho các quyền ấy chính là những cơ sở vững chắc cho việc xây dựng và phát triển CCPLBHCD ở Việt Nam trong các bản Hiến pháp tiếp theo.

3.1.2. Hiến pháp năm 1959

Từ sau Cách mạng tháng 8 năm 1945 đến năm 1975, trên cơ sở của Hiến pháp năm 1946 và 1959, mối quan hệ pháp lý giữa Nhà nước và công dân được thiết lập theo những nguyên tắc của nhà nước dân chủ XHCN, với những đặc trưng của quá trình đấu tranh cách mạng của dân tộc dưới sự lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam nhằm thực hiện hai nhiệm vụ chiến lược song song, tiến hành thắng lợi hai cuộc kháng chiến vĩ đại chống thực dân Pháp và Đế quốc Mỹ; đồng thời xây dựng một xã hội mới, xây dựng con người mới vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh. Quy chế pháp lý về công dân đã được xây dựng trên những nguyên tắc của Nhà nước dân chủ nhằm bảo vệ quyền tự do và bình đẳng của công dân. Tuy nhiên, do hoàn cảnh của thời chiến, CCPLBHCD còn mang nặng tính chất hành chính, mệnh lệnh, tập trung, bao cấp trong quản lý nhà nước và cơ chế thực thi. Bên cạnh đó, về mặt thực tiễn, quyền con người tập thể, dân tộc được đặt lên hàng đầu, ưu thế hơn so với quyền tự do cá nhân.

Phải đến Hiến pháp năm 1959, từ “*bảo hộ*” mới xuất hiện, thể hiện trách nhiệm ràng buộc về mặt pháp lý của Nhà nước đối với công dân trong một số quan hệ xã hội và quyền cơ bản. Theo đó, tại các Điều 14, 15, 16, 18, 19, Nhà nước bảo hộ quyền sở hữu và quyền thừa kế của công dân, bao gồm: bảo hộ quyền sở hữu về ruộng đất và các tư liệu sản xuất khác của nông dân; bảo hộ quyền sở hữu về tư liệu sản xuất của những người làm nghề thủ công và những người lao động riêng lẻ khác; bảo hộ quyền sở hữu về tư liệu sản xuất và của cải khác của nhà tư sản dân tộc; bảo hộ quyền sở hữu của công dân về của cải thu nhập hợp pháp, của cải để dành, nhà ở và các thứ vật dụng riêng khác; bảo hộ quyền thừa kế tài sản tư hữu của công dân.

Đối với các quyền sở hữu về tư liệu sản xuất, việc bảo hộ của Nhà nước được thể hiện trước hết ở việc “*Nhà nước ra sức hướng dẫn, giúp đỡ*”, “*khuyến khích*” công dân thực hiện các quyền.

Đồng thời, giới hạn của việc bảo hộ được xác định: “*chỉ khi nào cần thiết vì lợi ích chung, Nhà nước mới trưng mua, hoặc trưng dụng, trưng thu có bồi thường thích đáng các tư liệu sản xuất ở thành thị và nông thôn, trong phạm vi và điều kiện do pháp luật quy định*”.

Ngoài quyền sở hữu và quyền thừa kế, việc bảo hộ của Nhà nước trong Hiến pháp năm 1959 còn được xác định cho các trường hợp về quan hệ hôn nhân gia đình, quyền lợi của người mẹ và trẻ em (Điều 24) và quyền lợi chính đáng của Việt kiều (Điều 36).

3.1.3. Hiến pháp năm 1980

Từ sau năm 1975, đất nước thống nhất, bắt tay vào tiến hành cách mạng XHCN trên cả nước. Tuy nhiên, dân tộc Việt Nam vẫn chưa thực sự được hưởng hòa bình. Trong những năm cuối thập kỷ 70 của thế kỷ XX, đã liên tiếp xảy ra những xung đột biên giới phía Tây Nam và phía Bắc. Nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung cao độ không khuyến khích phát triển sản xuất, năng suất lao động giảm sút nghiêm trọng, dẫn tới khủng hoảng kinh tế - xã hội nghiêm trọng. Vì vậy, mặc dù Hiến pháp năm 1980 đã mở rộng các quyền và tự do của công dân về chính trị, dân sự, văn hoá, nhưng kèm theo đó là quốc hữu hóa toàn bộ đất đai - tài sản chủ yếu của gần 80% dân số Việt Nam, nguồn lực cơ bản của nền kinh tế mà chủ yếu là sản xuất nông nghiệp. Bên cạnh đó, các quyền sở hữu tư nhân và tự do kinh doanh không được ghi nhận..

Hiến pháp năm 1980 ra đời, đánh dấu bước chuyển biến mới trong mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân. Các quy định về vấn đề bảo hộ cũng có một số thay đổi. Trong đó, các nội dung bảo hộ của Nhà nước đối với quyền sở hữu tư liệu sản xuất đã không còn được ghi nhận. Tuy nhiên, việc bảo hộ đối với quyền sở hữu đối với thu nhập hợp pháp, của cải để dành, nhà ở, tư liệu sinh hoạt, công cụ sản xuất dùng trong những trường hợp được phép lao động riêng lẻ và quyền thừa kế của công dân vẫn tiếp tục được ghi nhận bảo hộ tại Điều 27. Giới hạn bảo hộ được xác định ngắn gọn hơn và không có quy định về việc “*bồi thường thích đáng*” như trong Hiến pháp năm 1959, theo đó: “*Khi thật cần thiết vì lợi ích chung, Nhà nước có thể trưng mua, trưng dụng hoặc trưng thu có bồi thường tài sản của cá nhân hoặc của tập thể. Thể thức trưng mua, trưng dụng, trưng thu do pháp luật quy định.*” (Điều 28).

Việc bảo hộ hôn nhân và gia đình và bảo hộ quyền lợi chính đáng của Việt kiều vẫn tiếp tục được khẳng định.

Một nội dung mới trong việc bảo hộ của Nhà nước đối với công dân đã xuất hiện trong Hiến pháp năm 1980, đó là quy định về việc “*Công dân có quyền được*

pháp luật bảo hộ về tính mạng, tài sản, danh dự và nhân phẩm” (Điều 70). Điều này cho thấy được những phát triển trong nhận thức của Nhà nước về vai trò của bảo hộ đối với công dân trong cả hai nội dung: quyền sở hữu, thừa kế cũng như quyền được bảo hộ về tính mạng, tài sản, danh dự và nhân phẩm.

3.1.4. Hiến pháp năm 1992

Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI năm 1986 đã mở ra thời kỳ đổi mới cho đất nước. Đất nước chuyển từ thời kỳ kế hoạch hóa tập trung quan liêu, bao cấp, chủ quan duy ý chí sang thời kỳ kinh tế thị trường định hướng XHCN. Hiến pháp năm 1992 (tiếp đó được sửa đổi, bổ sung năm 2001) đã đặt nền tảng pháp lý cho việc giải phóng sức lao động, phát huy tính tích cực, chủ động, sáng tạo trong mỗi con người, đồng thời, cũng đánh dấu bước phát triển mới tích cực trong quan hệ giữa Nhà nước và công dân. Trong quan hệ mới này, tư duy ban phát, Nhà nước bao biện, làm thay đã dần được đẩy lùi. Bắt đầu hình thành ý thức của một Nhà nước phục vụ, đóng vai trò quản trị tích cực, khuyến khích, khơi dậy mọi tiềm năng, nguồn lực trong xã hội. Người dân được tôn trọng và chủ động hơn trong việc thực hiện các quyền của mình cũng như ý thức về các quyền đó.

Có thể nói, giai đoạn từ năm 1986 đến nay đặc trưng bởi sự đổi mới mọi mặt về kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội, sự phát triển vượt bậc trong CCPLBHCD với các nội dung nổi bật như:

(i) Quy chế pháp lý về công dân: quyền con người của công dân được tiếp cận phù hợp với tinh thần các Công ước về quyền con người của LHQ, được cụ thể hóa trong Hiến pháp.

(ii) Hệ thống thể chế liên tục đổi mới, ngày càng hoàn thiện hơn;

(iii) Hệ thống các thiết chế được đổi mới về tổ chức và hoạt động theo những yêu cầu của NNQP; Chú trọng đến các chương trình an sinh xã hội, tăng cường bảo hộ đối với các đối tượng thuộc nhóm yếu thế, dễ bị tổn thương

(iv) Hệ thống tổ quyền ngày càng mở rộng, đảm bảo quyền tiếp cận công lý của người dân, đồng thời pháp luật về quy trình thủ tục ngày càng hoàn thiện, cải cách thủ tục hành chính và hoàn thiện chế độ công vụ.

(v) Tăng cường sự giám sát quyền lực;

(vi) Hệ thống tư pháp hoàn thiện theo hướng mở rộng đối tượng giám sát tư pháp, tăng cường vai trò giám sát tư pháp, tăng cường cơ chế đảm bảo thực thi pháp luật;

(vii) Tăng cường chất lượng đội ngũ công chức, chế độ trách nhiệm công vụ.

Các nội dung bảo hộ theo Hiến pháp năm 1992 (được sửa đổi, bổ sung năm 2001) cũng có nhiều điểm mới, thể hiện sự thay đổi về chất trong mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân ở Việt Nam thời kỳ Đổi mới: tiến bộ, nhân văn và dân chủ hơn. Bên cạnh việc tiếp tục khẳng định việc bảo hộ quyền sở hữu hợp pháp và quyền thừa kế của công dân, Hiến pháp năm 1992 đã bổ sung quy định bảo hộ đối với vốn và tài sản hợp pháp của các cơ sở sản xuất, kinh doanh thuộc mọi thành phần kinh tế (Điều 22).

Giới hạn bảo hộ đối với quyền sở hữu hợp pháp của cá nhân và tập thể được thể hiện một cách nhân văn, mang ý thức trách nhiệm cao của Nhà nước đối với người dân trong NNQP thông qua quy định: *“Trong trường hợp thật cần thiết vì lí do quốc phòng, an ninh và vì lợi ích quốc gia, Nhà nước trưng mua hoặc trưng dụng có bồi thường tài sản của cá nhân hoặc tổ chức theo thời giá trị trường. Thể thức trưng mua, trưng dụng do luật định”* (Điều 28).

Đồng thời, nhiều nội dung mới được đưa vào đối tượng bảo hộ của Nhà nước theo Hiến pháp năm 1992, bao gồm: chính sách bảo hộ quyền lợi của người sản xuất và người tiêu dùng (Điều 28), bảo hộ quyền tác giả, quyền sở hữu công nghiệp (Điều 60), quyền lợi của người thuê nhà và người có nhà cho thuê được bảo hộ theo pháp luật (Điều 62), *“những nơi thờ tự của các tín ngưỡng, tôn giáo được pháp luật bảo hộ”* (Điều 70).

Các nội dung cơ bản như: bảo hộ hôn nhân và gia đình; công dân có quyền được pháp luật bảo hộ về tính mạng, sức khỏe, danh dự và nhân phẩm vẫn được tiếp tục ghi nhận và khẳng định.

Việc bảo hộ đối với Việt kiều trước kia nay được sửa thành *“bảo hộ người Việt Nam định cư ở nước ngoài”* với phạm vi đối tượng được mở rộng và chính xác hơn.

Như vậy, qua nghiên cứu, có thể thấy, tư tưởng và thực tiễn về bảo hộ pháp lý đối với công dân ở Việt Nam mới chỉ được hình thành thông qua những quy định riêng

lẽ về việc bảo hộ ở từng nội dung cụ thể đối với công dân, trong đó nội dung cơ bản luôn được nhắc tới là quyền sở hữu (về thu nhập hợp pháp, của cải để dành, nhà ở, tư liệu sinh hoạt, tư liệu sản xuất) và quyền thừa kế (của cá nhân, nhóm cá nhân). Bên cạnh đó, do ý thức về tầm quan trọng và ý nghĩa của gia đình đối với xã hội (“*gia đình là tế bào của xã hội*”), mà hôn nhân và gia đình - hay có thể hiểu là chế độ hôn nhân và gia đình Việt Nam - luôn là đối tượng được bảo hộ qua các bản Hiến pháp (từ Hiến pháp năm 1959). Một nội dung không thể không đề cập tới, đó là việc các quyền về sức khỏe, tính mạng, danh dự, nhân phẩm của công dân. Các quyền này bắt đầu được thừa nhận bảo hộ từ Hiến pháp năm 1980 nhưng đã ngày càng khẳng định được vị trí quan trọng trong yêu cầu về bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, tính chính đáng của Nhà nước trước các công dân trong NNQP.

Thực tiễn thực thi các quy định về bảo hộ trong các thời kỳ trước đây, đặc biệt từ Hiến pháp năm 1959 đến trước Hiến pháp năm 1992, còn mang nặng tư duy mệnh lệnh – hành chính, bao cấp, chủ quan, duy ý chí, do đó, chưa phát huy được mục đích cao đẹp của việc BHCD. Tuy vậy, về mặt pháp lý cũng như nhận thức, đây là những tiền đề quan trọng, củng cố cơ sở lý luận cho CCPLBHCD ở Việt Nam.

3.2. *Thực trạng pháp luật hiện hành về cơ chế pháp lý bảo hộ công dân ở Việt Nam*

Phân tích thực trạng pháp luật hiện hành về CCPLBHCD ở Việt Nam, có thể thấy, tuy hệ thống pháp luật về BHCD còn chưa đồng bộ, thống nhất, nhưng chúng ta đã bước đầu thiết lập những nền tảng Hiến định và luật định cho CCPLBHCD ở Việt Nam.

Tiếp tục kế thừa những thành tựu của các Hiến pháp trước đây, ngày 28/11/2013, Hiến pháp Việt Nam được Quốc hội sửa đổi và thông qua, đánh dấu một bước phát triển mới trong các quy định về bảo hộ đối với công dân ở nước ta.

Có thể nói rằng, Hiến pháp hiện hành đã có những bước phát triển mới trong việc thiết lập những nền móng ban đầu cho cơ chế bảo hộ pháp lý đối với công dân ở Việt Nam.

Hiến pháp đã quy định những nội dung pháp lý cơ bản cho việc BHCD, được thể hiện ở:

- (i) Các quy định chung về BHCD ở Việt Nam;

- (ii) Ghi nhận các nguyên tắc, bảo đảm và bảo vệ quyền con người, các quyền cơ bản của công dân;
- (iii) Tiếp tục hoàn thiện cơ sở hiến định cho hệ thống tổ quyền của công dân;
- (iv) Tiếp tục xây dựng hệ thống thiết chế bảo hộ pháp lý đối với công dân;
- (v) Tiếp tục xây dựng và hình thành hai cấp độ bảo hộ pháp lý cho công dân.

3.2.1. Các quy định trực tiếp về bảo hộ pháp lý đối với công dân theo Hiến pháp năm 2013

Hiến pháp hiện hành (Hiến pháp sửa đổi năm 2013) tiếp tục thể chế hóa quan điểm đã được khẳng định trong các Hiến pháp trước đó cũng như trong Nghị quyết số 48/NQ-TW của Đảng về BHCD thông qua các quy định trực tiếp về vấn đề này.

Các quy định trước đây về bảo hộ vẫn được tiếp tục được kế thừa như: BHCD Việt Nam ở nước ngoài (Điều 17 khoản 3), bảo hộ tính mạng, sức khỏe, danh dự, nhân phẩm (Điều 19, Điều 20); bảo hộ về tự do tín ngưỡng, tôn giáo (Điều 24 khoản 2); bảo hộ quyền sở hữu tư nhân và quyền thừa kế (Điều 32 khoản 2); bảo hộ hôn nhân và gia đình, bảo hộ quyền lợi người mẹ và trẻ em (Điều 36, khoản 2); Tài sản hợp pháp của cá nhân, tổ chức đầu tư, sản xuất, kinh doanh (Điều 51 khoản 3).

Theo Hiến pháp hiện hành, một số nội dung về bảo hộ trong Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) - (được coi là mới so với Hiến pháp trước) - thì đến Hiến pháp sửa đổi năm 2013, các quy định này không còn nữa, đó là các quy định như: chế độ bảo hộ lao động (Điều 56); bảo hộ quyền tác giả, quyền sở hữu công nghiệp (Điều 60); bảo hộ quyền lợi của người thuê nhà và người có nhà cho thuê (Điều 62).

Chúng tôi cho rằng, việc loại bỏ các quy định này nhằm phù hợp với tình hình thực tế, bảo đảm khả năng bảo hộ đối với các quyền hoặc quan hệ xã hội mang tính ưu tiên hơn hoặc được kế thừa và phát triển thành nội dung bảo hộ mới.

Bên cạnh việc bỏ một số nội dung bảo hộ, Hiến pháp năm 2013 cũng bổ sung một số điểm mới về bảo hộ đối với công dân.

Một số đối tượng bảo hộ vốn đã được quy định từ Hiến pháp năm 1992, đến Hiến pháp sửa đổi năm 2013, được kế thừa và phát triển với những nội dung mới:

Quy định trước đây về “*công dân được quyền bảo hộ theo pháp luật về tính mạng, sức khỏe, danh dự, nhân phẩm*” nay được chia tách ra làm hai điều: bảo hộ tính mạng con người (Điều 19); bảo hộ về sức khỏe, danh dự và nhân phẩm; không bị tra tấn, bạo lực, truy bức, nhục hình hay bất kỳ hình thức đối xử nào khác xâm phạm thân thể, sức khỏe, xúc phạm danh dự, nhân phẩm (Điều 20);

Về quy định liên quan đến việc bảo hộ vốn và tài sản hợp pháp của các cơ sở kinh doanh của mọi thành phần kinh tế (Điều 22 Hiến pháp năm 1992): nay đã được sửa đổi, bổ sung bằng quy định tại Điều 51 khoản 3, theo đó: “Tài sản hợp pháp của cá nhân, tổ chức đầu tư, sản xuất, kinh doanh được pháp luật bảo hộ và không bị quốc hữu hóa”.

Đồng thời, cùng với quy định về BHCD Việt Nam định cư ở nước ngoài, chúng ta đã bổ sung quy định song song về bảo hộ người nước ngoài cư trú ở Việt Nam về tính mạng, tài sản và các quyền, lợi ích chính đáng theo pháp luật Việt Nam (Điều 48).

Ngoài ra, một điểm mới trong quy định về bảo hộ của Hiến pháp sửa đổi năm 2013, đó là sự xuất hiện *một số quyền cụ thể* của công dân với tư cách là đối tượng bảo hộ đã được Hiến pháp ghi nhận như: quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo (Điều 24 khoản 2); quyền sử dụng đất (Điều 54 khoản 2).

Nếu trước đây, về tín ngưỡng, tôn giáo, chúng ta đã có quy định về việc bảo hộ, nhưng mới chỉ dừng ở việc bảo hộ những nơi thờ tự, thì theo Hiến pháp hiện hành, vấn đề bảo hộ đã được nâng lên một tầm mới, khẳng định việc bảo hộ trực tiếp đối với “*quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo*”, thể hiện thái độ và trách nhiệm của Nhà nước đối với quyền cơ bản này của công dân.

Quyền sử dụng đất là một nội dung hoàn toàn mới trong quy định về bảo hộ từ phía Nhà nước, nhưng nếu nhìn lại Hiến pháp năm 1959, đây có thể coi là một sự kế thừa, phát triển từ quy định cũ đối với việc bảo hộ “*quyền sở hữu tư liệu sản xuất*” trước đây. Hiến pháp cũng quy định rõ các trường hợp giới hạn việc bảo hộ quyền này tại Điều 54: (i) thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng; (ii) trưng dụng đất trong trường hợp thật cần thiết do luật định để thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh hoặc trong tình trạng chiến tranh, tình trạng khẩn cấp, phòng, chống thiên tai.

Đối với các trường hợp bảo hộ quyền tác giả, quyền sở hữu công nghiệp (Điều 60), quy định này được thay thế bằng việc quy định về việc Nhà nước bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ (Điều 62 khoản 2).

Về chủ thể được bảo hộ, Hiến pháp Việt Nam cũng ghi nhận sự bảo hộ không chỉ bao gồm các cá nhân công dân, mà còn gồm các pháp nhân, tổ chức đầu tư, sản xuất, kinh doanh.

3.2.2. Quyền cơ bản của công dân

Cho đến nay, chúng ta đã thiết lập được một nền tảng pháp lý vững chắc cho việc ghi nhận, tôn trọng và bảo đảm các quyền con người, quyền công dân. Điều này cũng tạo nền tảng pháp lý thuận lợi cho việc xây dựng CCPLBHCD ở Việt Nam.

3.2.2.1. Quyền cơ bản của công dân theo Hiến pháp năm 2013

Bên cạnh việc quy định trực tiếp các quyền hay các lĩnh vực được bảo hộ, việc ghi nhận, tôn trọng và bảo đảm các quyền con người, quyền công dân ở tầm Hiến định cũng tạo những cơ sở pháp lý quan trọng cho việc thực thi CCPLBHCD. Bởi ranh giới, phạm vi bảo hộ đều được dựa trên nền tảng Hiến pháp với đối tượng bảo hộ là các quyền cơ bản của công dân được quy định, bảo đảm và bảo vệ bởi Hiến pháp.

Cho đến nay, chúng ta đã có những văn bản pháp luật khá chi tiết và đầy đủ liên quan đến việc cụ thể hóa, thực thi các quyền con người, quyền cơ bản của công dân đã được ghi nhận trong Hiến pháp bao gồm cả luật về nội dung và luật về thủ tục.

Bắt đầu từ Cương lĩnh năm 1991 của Đảng, khái niệm “*quyền con người*” được nhắc đến và xuất hiện lần đầu tiên trong Hiến pháp tại Điều 50 Hiến pháp năm 1992: “*Ở nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, các quyền con người về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa và xã hội được tôn trọng, thể hiện ở các quyền công dân và được quy định trong Hiến pháp và luật*”.

Quy định này được phát triển và thể hiện rõ nét nội dung tư tưởng BHCD tại Điều 3 và Điều 14 của Hiến pháp năm 2013, theo đó:

Điều 3 Hiến pháp năm 2013 quy định:

[Nhà nước bảo đảm và phát huy quyền làm chủ của Nhân dân; công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân; thực hiện mục tiêu

dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh, mọi người có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc, có điều kiện phát triển toàn diện]

Điều 14 Hiến pháp năm 2013 quy định:

[1. Ở nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, các quyền con người, quyền công dân về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội được công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm theo Hiến pháp và pháp luật.

2. Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng]

Hiến pháp năm 2013 đã thể hiện một cái nhìn mới, tiến bộ và nhân văn hơn liên quan đến quyền công dân, đó là: đặt quyền công dân trong mối liên hệ với quyền con người, công dân trước tiên là những con người đặt trong mối quan hệ với Nhà nước, do đó, việc tôn trọng, ghi nhận, bảo vệ và bảo đảm quyền công dân chỉ có thể thực hiện khi các quyền con người được tôn trọng, ghi nhận, bảo vệ và bảo đảm. Về nguyên tắc, tại Điều 3 trong Chương I Chế độ chính trị, Hiến pháp Việt Nam đã ghi nhận quan điểm, chính sách của Nhà nước Việt Nam là công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người. Từ đây đặt ra nghĩa vụ của tất cả mọi chủ thể ở nước Cộng hòa XHCN Việt Nam đều phải công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người. Chương Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trước đây, theo Hiến pháp hiện hành đã được sửa đổi, bổ sung thành Chương Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, được đặt trang trọng tại Chương II, sau Chương I – Chế độ chính trị của Hiến pháp Việt Nam.

Cụ thể hơn, Chương II – Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân ghi nhận các nguyên tắc bảo đảm và bảo vệ quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân ở nước ta như sau:

(i) Khẳng định quan điểm, chính sách nhất quán công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân của Cộng hòa XHCN Việt Nam; quy định về nguyên tắc hạn chế quyền con người, quyền công dân (Điều 14);

(ii) Xác lập các nguyên tắc ghi nhận và thực hiện quyền con người, quyền công dân (Điều 15, Điều 16);

(iii) Đưa ra định nghĩa công dân Việt Nam và trách nhiệm của Nhà nước BHCD Việt Nam (Điều 17);

(iv) Ghi nhận vai trò của người Việt Nam định cư ở nước ngoài, chính sách khuyến khích và tạo điều kiện để người Việt Nam định cư ở nước ngoài giữ gìn và phát huy bản sắc văn hóa dân tộc Việt Nam, giữ quan hệ gắn bó với gia đình và quê hương, góp phần xây dựng quê hương, đất nước (Điều 18).

Đồng thời, *các nội dung liên quan đến quyền con người, quyền công dân được lồng vào nhiều chương khác của Hiến pháp nhằm tạo cơ sở hiến định hoàn chỉnh cho việc bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân* (ví dụ như các quy định tại Chương III của Hiến pháp sửa đổi năm 2013 về chính sách phát triển kinh tế, xã hội, văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ và môi trường).

Tinh thần nổi bật trong cách tiếp cận về quyền con người, quyền công dân trong Hiến pháp năm 2013 là: công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người là trách nhiệm, nghĩa vụ của tất cả các cơ quan nhà nước, công chức, viên chức nhà nước và các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, xã hội – nghề nghiệp.

Hiến pháp hiện hành cũng có những điểm mới về cách thức ghi nhận quyền con người, quyền cơ bản của công dân, thể hiện sự thay đổi về mặt nhận thức trong mối quan hệ giữa Nhà nước với công dân. Thay vì quy định theo cách Nhà nước là người đứng trên, ban phát, trao quyền, thì nay, các quyền đã được ghi nhận dưới dạng thức chủ động: *“con người có quyền”, “công dân có quyền”*. Sự đề cao vị thế và sự chủ động của công dân đối với các quyền của mình còn được thể hiện ở cách ghi nhận: *“Việc thực hiện quyền... theo quy định của luật/của pháp luật”*, thay thế cho cách quy định trước đây: *“Công dân có quyền theo quy định của pháp luật”*. Cách quy định này thể hiện ý nghĩa, các quyền của con người, của công dân được Nhà nước công nhận, ghi nhận và ban hành pháp luật để tạo điều kiện thuận lợi cho công dân, cho con người chủ động thực hiện các quyền, chứ không dựa trên sự ban phát từ Nhà nước.

Phân biệt quyền con người và quyền công dân: khác với các Hiến pháp trước, Hiến pháp năm 2013 đã phân biệt rõ quyền con người với quyền công dân, thể hiện ở: những quyền nào quy định cho tất cả mọi người (gồm: công dân Việt Nam, công dân nước ngoài ở Việt Nam, người không quốc tịch...) thì được bắt đầu

bằng cụm từ “*mọi người có quyền*”; những quy định dành riêng cho công dân Việt Nam thì được bắt đầu bằng cụm từ “*công dân có quyền*”. Điều này là hợp lý vì quyền con người là một khái niệm có nội hàm rộng lớn hơn quyền công dân nên không thể đánh đồng hai khái niệm.

Một cách tương đối, các quyền cơ bản của công dân theo Hiến pháp năm 2013 có thể được phân chia thành những nhóm cơ bản trong các lĩnh vực dân sự - chính trị và lĩnh vực kinh tế - văn hoá – xã hội như sau:

a) Quyền công dân trong lĩnh vực dân sự - chính trị

Quyền sống của con người (Điều 19) (*quyền mới so với Hiến pháp năm 1992 sửa đổi năm 2001*); quyền bất khả xâm phạm về thân thể, được pháp luật bảo hộ về sức khỏe, danh dự và nhân phẩm; không bị tra tấn, bạo lực, truy bức, nhục hình hay bất cứ hình thức đối xử nào khác xâm phạm thân thể, sức khỏe, xúc phạm danh dự nhân phẩm (Điều 20); quyền bất khả xâm phạm về đời sống riêng tư, bí mật cá nhân và bí mật gia đình, quyền bảo vệ danh dự, uy tín của mình, quyền bí mật thư tín, điện thoại, điện tín và các hình thức trao đổi thông tin riêng tư khác (Điều 21); quyền có nơi ở của công dân và quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở của mọi người (Điều 22); quyền của công dân có quyền tự do đi lại và cư trú ở trong nước, có quyền ra nước ngoài và từ nước ngoài về nước (Điều 23); quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo theo hoặc không theo một tôn giáo nào; các tôn giáo bình đẳng trước pháp luật (Điều 24); quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, hội họp, lập hội, biểu tình (Điều 25); quyền bình đẳng nam nữ, quyền bình đẳng giới (Điều 26); quyền bầu cử và quyền ứng cử của công dân (Điều 27); quyền của công dân tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận và kiến nghị với cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước (Điều 28); quyền biểu quyết của công dân khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân (Điều 29); quyền khiếu nại, tố cáo của mọi người với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân (Điều 30); quyền suy đoán vô tội và được xét xử công bằng; quyền được bồi thường thiệt hại về vật chất, tinh thần và phục hồi danh dự (Điều 31).

b) Quyền công dân trong lĩnh vực kinh tế - văn hóa – xã hội

Cụ thể là các quyền: quyền sở hữu của mọi người (Điều 32); quyền tự do kinh doanh của mọi người (Điều 33); quyền của mọi người được bảo đảm an sinh xã hội (Điều 34) (*quyền mới so với Hiến pháp năm 1992 sửa đổi năm 2001*); quyền làm việc, lựa chọn nghề nghiệp, việc làm và nơi làm việc, quyền được bảo đảm các điều kiện làm việc công bằng, an toàn; được hưởng lương, chế độ nghỉ ngơi (Điều 35); quyền kết hôn, ly hôn (Điều 36); quyền của trẻ em, của thanh niên, người cao tuổi (Điều 37); quyền của mọi người được bảo vệ, chăm sóc sức khỏe, bình đẳng trong việc sử dụng các dịch vụ y tế (Điều 38); quyền học tập của công dân (Điều 39); quyền của mọi người được nghiên cứu khoa học và công nghệ, sáng tạo văn học, nghệ thuật và thụ hưởng lợi ích từ các hoạt động đó (Điều 40); quyền của mọi người được hưởng thụ và tiếp cận các giá trị văn hóa, tham gia vào đời sống văn hóa, sử dụng các cơ sở văn hóa (Điều 41) (*quyền mới so với Hiến pháp năm 1992 sửa đổi năm 2001*); quyền xác định dân tộc của mình, sử dụng ngôn ngữ mẹ đẻ, lựa chọn ngôn ngữ giao tiếp (Điều 42) (*quyền mới so với Hiến pháp năm 1992 sửa đổi năm 2001*); quyền của mọi người được sống trong môi trường trong lành và có nghĩa vụ bảo vệ môi trường (Điều 43) (*quyền mới so với Hiến pháp năm 1992 sửa đổi năm 2001*).

3.2.2.2. Hệ thống các văn bản pháp luật cụ thể hoá Hiến pháp về quyền công dân

Từ năm 1986 đến nay, Quốc hội đã ban hành hàng trăm luật, pháp lệnh, trong đó có những bộ luật lớn trực tiếp liên quan đến việc bảo đảm quyền con người như: Bộ luật Dân sự, Luật Sở hữu trí tuệ, Luật Quốc tịch, Luật Hôn nhân và Gia đình, Luật Nhà ở, Luật Đất đai, Luật Trợ giúp pháp lý, Bộ luật Hình sự; Bộ luật Lao động; Luật doanh nghiệp; Luật Thương mại; Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo; Luật Tổ tụng hành chính; Luật Bầu cử Quốc hội, Luật Bầu cử Hội đồng nhân dân các cấp, Luật Xuất bản, Luật Báo chí, Luật Công nghệ thông tin, Luật Ban hành các VBQPPL, Luật Bảo vệ chăm sóc và Giáo dục trẻ em, Luật Doanh nghiệp, Luật Kinh doanh, Luật Thương mại; Luật Bình đẳng giới; Luật Phòng, chống HIV/AIDS; Pháp lệnh tín ngưỡng, tôn giáo; Luật Phòng, chống tham nhũng, lãng phí; Luật Phòng, chống bạo lực gia đình; Luật Cán bộ, công chức...; các đạo luật về tổ tụng trong các lĩnh vực dân sự, hình sự, hành chính...

Pháp lệnh về thực hành dân chủ cơ sở ở cấp xã, phường, thị trấn tuy không phải là đạo luật nhưng cũng được xếp vào tầm các văn bản có hiệu lực ngang với luật...

Kèm với các văn bản này là hệ thống các thông tư, nghị định quy định hướng dẫn chi tiết thi hành luật...

Một điểm đáng chú ý là liên quan đến quy định về bảo hộ tính mạng, sức khỏe, danh dự, nhân phẩm trong Hiến pháp năm 2013, Bộ luật Tố tụng hình sự đã cụ thể hóa một cách trực tiếp một quy định về bảo hộ trong Hiến pháp tại Điều 7 Bộ luật Tố tụng hình sự, liên quan đến nguyên tắc bảo hộ tính mạng, sức khỏe, danh dự, nhân phẩm, tài sản của công dân.¹⁸

Tuy hệ thống văn bản pháp luật cụ thể hóa các quyền con người, quyền công dân ở Việt Nam cho đến nay khá dày dặn, rải khắp các lĩnh vực, nhưng vẫn còn nhiều bất cập, thiếu sót. Cùng với việc thông qua Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam năm 2013, để củng cố và xây dựng CCPLBHCD, quá trình sửa đổi, bổ sung, ban hành các văn bản pháp luật thi hành Hiến pháp đã được tích cực triển khai, đồng thời, các văn bản pháp luật nhằm thực thi, cụ thể hóa một số quyền cơ bản của công dân cũng đã được thông qua (như: Luật Trưng cầu ý dân, Tiếp cận thông tin), hoặc đang tiếp tục được đưa ra bàn thảo, đưa vào chương trình nghị sự của Quốc hội, như: Luật về Hội, Luật Biểu tình.

Cùng với các văn bản pháp luật cụ thể hóa Hiến pháp, cho đến nay, Nhà nước CHXHCN Việt Nam đã phê chuẩn, gia nhập hầu hết các điều ước quốc tế quan trọng liên quan đến việc bảo vệ con người. *“Có thể nói, những quy định của pháp luật Việt Nam ngày nay đã bao quát khá đầy đủ, tương thích với luật quốc tế về quyền con người, từ các quyền dân sự, chính trị đến các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa.”*[97; tr.343].

3.2.3. Hệ thống tố quyền

Tuy cũng nằm trong hệ thống các quyền cơ bản của công dân, nhưng do đây là một tiêu chí quan trọng để đánh giá CCPLBHCD, nên Luận án tách hệ thống tố quyền thành mục riêng để nghiên cứu. Trên thế giới, các hình thức cơ bản của tố quyền

¹⁸Điều 7 Bộ luật Tố tụng hình sự: *“Công dân có quyền được pháp luật bảo hộ về tính mạng, sức khỏe, danh dự, nhân phẩm, tài sản. Mọi hành vi xâm phạm tính mạng, sức khỏe, danh dự, nhân phẩm, tài sản đều bị xử lý theo pháp luật. Người bị hại, người làm chứng và người tham gia tố tụng khác cũng như người thân thích của họ mà bị đe dọa đến tính mạng, sức khỏe, bị xâm phạm danh dự, nhân phẩm, tài sản thì cơ quan có thẩm quyền tiến hành tố tụng phải áp dụng những biện pháp cần thiết để bảo vệ theo quy định của pháp luật”*.

thường là: (1) thỉnh nguyện thư; (2) khiếu nại, tố cáo; (3) khởi kiện và các hình thức tố quyền khác trong tố tụng tư pháp.

Hiện nay, ở Việt Nam, chúng ta chưa có hình thức thỉnh nguyện thư, mà chỉ ghi nhận các loại tố quyền như: khiếu nại, tố cáo; khởi kiện. Gần đây, Luật Tiếp công dân (2013) đã bổ sung thêm hai nội dung mới của tố quyền, đó là: kiến nghị, phản ánh. Như vậy, cho đến nay, các hình thức tố quyền chủ yếu ở Việt Nam bao gồm: (i) *Tố quyền thông qua thủ tục hành chính*: Kiến nghị, phản ánh; Khiếu nại; Tố cáo; (ii) *Tố quyền thông qua thủ tục tố tụng tư pháp*: Quyền khiếu kiện hay khởi kiện, quyền yêu cầu khởi tố vụ án hình sự, quyền kháng cáo.

Tương ứng với đó, ở *tâm Hiến định*, chúng ta có các quy định liên quan đến các tố quyền này như sau:

Quyền kiến nghị, phản ánh được quy định tại Điều 28 của Hiến pháp, theo đó, công dân có quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận và kiến nghị với cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước. Đồng thời, Nhà nước phải tạo điều kiện để công dân tham gia quản lý nhà nước và xã hội; công khai, minh bạch trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của công dân.

Quyền khiếu nại, tố cáo được quy định tại Điều 30 như sau: Mọi người có quyền khiếu nại, tố cáo với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền phải tiếp nhận, giải quyết khiếu nại, tố cáo. Người bị thiệt hại có quyền được bồi thường về vật chất, tinh thần và phục hồi danh dự theo quy định của pháp luật.

Quyền khởi kiện, quyền yêu cầu khởi tố vụ án hình sự của người bị hại, quyền kháng cáo: được Hiến pháp quy định gián tiếp tại các điều:

Điều 3: Nhà nước bảo đảm và phát huy quyền làm chủ của Nhân dân; công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân; thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh, mọi người có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc, có điều kiện phát triển toàn diện);

Điều 14 khoản 1: Ở nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, các quyền con người, quyền công dân về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội được công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm theo Hiến pháp và pháp luật;

Điều 102 khoản 3: Tòa án nhân dân có nhiệm vụ bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ XHCN, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân. Tổ quyền qua các văn bản pháp luật cụ thể hoá Hiến pháp

Như đã phân tích ở phần trước, Hiến pháp Việt Nam đã xác định một nền tảng hiến định vững chắc cho hệ thống tổ quyền của người dân. Để cụ thể hóa các tổ quyền này, chúng ta có hệ thống văn bản pháp luật khá đầy đủ và đồng bộ.

a) Tổ quyền theo thủ tục hành chính

Các tổ quyền truyền thống ở Việt Nam hiện nay là các hình thức khiếu nại, tố cáo hành chính, được ghi nhận trong Luật Khiếu nại và Luật Tố cáo. Gần đây, Luật Tiếp công dân năm 2013 (có hiệu lực vào ngày 1/7/2014) đã cụ thể hóa thêm hai hình thức tổ quyền hiến định là quyền kiến nghị cùng với quyền phản ánh.

Đồng thời, các quyền khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực tư pháp cũng được quy định trong Bộ luật Tố tụng hình sự (tại Điều 31 và Chương XXXV Khiếu nại, tố cáo trong tố tụng hình sự từ Điều 325 đến Điều 339), Bộ luật Tố tụng dân sự (tại Điều 25 và Chương XLI Khiếu nại, tố cáo trong tố tụng dân sự từ Điều 499 đến Điều 515), trong Luật Tố tụng Hành chính (tại Điều 28) và Chương XXI về Khiếu nại, tố cáo trong tố tụng hành chính (từ Điều 327 đến Điều 343), Luật Thi hành án dân sự (tại Chương VI) và Luật Thi hành án hình sự (tại Điều 4 khoản 7 và Chương XIII).

b) Tổ quyền thông qua thủ tục tư pháp

Sự phản kháng để bảo vệ quyền, lợi ích bị xâm hại hoặc bị tranh chấp của mình có thể diễn ra trong mọi lĩnh vực của đời sống xã hội: dân sự, kinh tế, thương mại, lao động, hành chính... Tương ứng với đó là các văn bản pháp luật liên quan về nội dung và thủ tục như:

Hệ thống luật nội dung gồm: Luật Tổ chức Tòa án nhân dân, Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân, Bộ luật Dân sự, Bộ luật Hình sự, Luật Sở hữu trí tuệ, Luật đất đai, Luật Kinh doanh, Luật Thương mại, Bộ luật lao động, ...

Hệ thống luật hình thức gồm: Bộ luật Tố tụng dân sự, Luật Tố tụng hành chính, Bộ luật Tố tụng hình sự.

Bộ luật Tố tụng dân sự đã xác định trực tiếp về quyền khởi kiện tại Điều 4 (Quyền yêu cầu Tòa án bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp) và Điều 5 (Quyền quyết định và tự định đoạt của đương sự). Quyền bảo vệ của đương sự (tự bào chữa hoặc nhờ luật sư hay người khác bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình) được quy định tại Điều 9 (Bảo đảm quyền bảo vệ của đương sự) của Bộ luật Tố tụng dân sự.

Luật Tố tụng hành chính cũng xác định quyền khởi kiện trong tố tụng hành chính tại Điều 3 khoản 8 (giải thích từ ngữ về người khởi kiện) và Điều 5 (quyền yêu cầu tòa án bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp). Tương tự như Bộ luật tố tụng dân sự, Quyền bảo vệ của đương sự (tự bào chữa hoặc nhờ luật sư hay người khác bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình) được quy định tại Điều 19 (Bảo đảm quyền, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự) của Luật Tố tụng hành chính.

Bộ luật tố tụng hình sự xác định tố quyền của công dân tại các điều sau:

Quyền yêu cầu khởi tố vụ án hình sự của người bị hại: được quy định tại Điều 51 khoản 2 (về quyền của người bị hại) và Điều 105 (về khởi tố vụ án hình sự theo yêu cầu của người bị hại).

Quyền kháng cáo bản án, quyết định của Tòa án: quy định tại Điều 50 khoản 2i (quyền của bị cáo), Điều 52 khoản 2g (quyền của nguyên đơn dân sự), Điều 53 khoản 2g (quyền của bị đơn dân sự). Điều 54 khoản 1c (quyền của người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến vụ án).

Để quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành, Nhà nước ta đã ban hành một hệ thống các văn bản hướng dẫn thi hành các đạo luật trên.

3.2.4. Hệ thống thiết chế bảo hộ pháp lý cho công dân

CCPLBHCD đòi hỏi việc thiết lập nguyên tắc tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước khoa học, hiệu quả có sự phân công quyền lực giữa các cơ quan nhà nước, đặt dưới sự giám sát độc lập của tư pháp. Hiến pháp Việt Nam khẳng định: “*Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp*” (Điều 2 khoản 3). Hiến định việc phân công, phối hợp, kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan nhà nước chính là tạo ra cơ chế ngăn ngừa sự chuyên chế, lạm quyền, lạm quyền, quan liêu, tham nhũng trong quá trình thực hiện quyền lực. Quyền con người, quyền

công dân chỉ được bảo đảm, bảo vệ có hiệu quả khi ngăn ngừa, kiểm soát được những tiêu cực đó.

Bên cạnh đó, CCPLBHCD cũng có những thiết chế đặc trưng của mình. Ở nước ta hiện nay, các thiết chế bảo hộ pháp lý cho công dân cũng đã dần được thiết lập trên các lĩnh vực hoạt động của đời sống xã hội. Ứng với tính chất, mức độ và đặc điểm riêng của đối tượng quyền công dân được bảo hộ, tính chất, mức độ xâm hại và chủ thể thực hiện hành vi xâm hại quyền, mà “*các thiết chế thực hiện việc bảo hộ pháp lý cho công dân là khác nhau với những thể chế - qui định của pháp luật khác nhau*” [49]. Mặt khác, một đối tượng bảo hộ cũng có thể được bảo hộ bởi nhiều thiết chế khác nhau nếu tính chất mức độ xâm hại là khác nhau. Ví dụ: nếu tính chất nguy hiểm một hành vi xâm hại sức khỏe của công dân được xác định là hành vi phạm tội thì thiết chế bảo hộ pháp lý cho công dân là các cơ quan tư pháp trong cơ chế tài phán tư pháp hình sự chứ không còn là cơ quan có thẩm quyền xử lý vi phạm hành chính...

Ở Việt Nam, chúng ta đã có những thiết chế sau:

3.2.4.1. Dân nguyện

Công tác dân nguyện chính là một hoạt động quản lý Nhà nước mà nội dung của nó là: “*tiếp nhận và xem xét giải quyết các ý kiến, thỉnh nguyện thư, các kiến nghị hoặc khiếu nại tố cáo của công dân theo một trình tự và thủ tục theo pháp luật quy định, nhằm xử lý các hành vi vi phạm pháp luật, khôi phục lại quyền và lợi ích chính đáng, hợp pháp của công dân*“.. [50] Với cách tiếp cận này, công tác dân nguyện là một hoạt động được thực hiện ở tất cả các cơ quan Nhà nước, bao gồm cả cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Ở các nước, công tác dân nguyện được hiểu là hoạt động đặc thù của Nghị viện. Công tác dân nguyện ở Việt Nam cũng là một trong những mảng hoạt động chính của Quốc hội với thiết chế dân nguyện chuyên trách. Bên cạnh đó, các cơ quan thực hiện quyền hành pháp, tư pháp và các cơ quan ở địa phương cũng có những bộ phận phụ trách hoạt động dân nguyện riêng.

Thiết chế dân nguyện của Quốc hội: Cơ quan chuyên trách về dân nguyện của Quốc hội là Ban dân nguyện, có trách nhiệm giúp VBQPPL về công tác dân nguyện. Tuy nhiên, thực hiện công tác dân nguyện không chỉ có duy nhất Ban dân nguyện, mà

hoạt động dân nguyện của Quốc hội lại vẫn được thực hiện bởi nhiều cơ quan khác nhau trong Quốc hội (bao gồm Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội và các Ban của VBQPPL) tập trung ở mảng xử lý đơn thư.

Thiết chế dân nguyện của Chính phủ: Các cơ quan thuộc Chính phủ không có Ban dân nguyện chuyên trách nhưng vẫn có các thiết chế thực hiện công tác này. Thực hiện Luật tiếp công dân, Thanh tra Chính phủ thành lập Ban Tiếp công dân Trung ương [71], Tổng Thanh tra Chính phủ và Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ đã thực hiện việc tiếp công dân định kỳ tại Trụ sở tiếp công dân Trung ương. Ở các bộ, ngành, tỉnh, thành phố cũng thành lập Ban Tiếp công dân [89] theo sự hướng dẫn, đôn đốc của Thanh tra Chính phủ.

Thiết chế dân nguyện của Tòa án, Viện kiểm sát: Các Tòa và Viện kiểm sát các cấp tỉnh, huyện đều có bộ phận tiếp công dân để tiếp nhận các đơn khiếu nại, tố cáo, đề nghị, kiến nghị, phản ánh. Việc giải quyết các đơn khiếu nại, tố cáo, đề nghị, kiến nghị, phản ánh sẽ được các cơ quan tương ứng phụ trách theo quy định của Bộ luật tố tụng hình sự và Bộ luật tố tụng hình sự.

Thiết chế dân nguyện tại cơ sở: Hiện nay, việc tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo ở cơ sở được thực hiện tại UBND cấp cơ sở với vai trò quan trọng của các cán bộ Tư pháp – hộ tịch.

Các cơ quan tiếp công dân này có trách nhiệm tiếp nhận các kiến nghị, phản ánh và khiếu nại, tố cáo của công dân. Việc giải quyết khiếu nại, tố cáo hành chính sẽ do các cơ quan hành chính có thẩm quyền theo Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo quy định.

3.2.4.2. Tài phán tư pháp (Tòa án)

Trong CCPLBHCD, Tòa án đóng vai trò là thiết chế trung tâm. Các cơ quan khác trong hệ thống các cơ quan quyền lực nhà nước phải hoạt động dưới sự giám sát tư pháp của Tòa án. Sở dĩ như vậy vì Tòa án từ khi mới ra đời đã đóng vai trò là cơ quan bảo vệ pháp luật, bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, cùng với nguyên tắc xét xử độc lập, chỉ tuân theo pháp luật. Cũng vì vậy, đạt được chân lý khách quan là một trong những mục tiêu của hoạt động tư pháp. [87]

Giám sát của Tòa án là loại hình giám sát của hệ thống cơ quan độc lập được thực hiện thông qua việc xét xử các vụ án hình sự, dân sự, kinh tế, lao động, hôn nhân

– gia đình, hành chính, với các trình tự, thủ tục pháp luật chặt chẽ. Đây cũng chính là một cách thức thực hiện việc bảo hộ pháp lý cho công dân của TAND...

Một điểm mới được đánh giá là sự tiến bộ của Hiến pháp năm 2013 đó là khẳng định vai trò của Tòa án không chỉ đơn thuần là cơ quan *xét xử của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp* (Điều 102 khoản 1), mà đã được nâng lên ở “*nhiệm vụ bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân*” (Điều 102 khoản 3 Hiến pháp năm 2013).

3.2.4.3. Tổ chức và hoạt động cụ thể của TAND được quy định tại các đạo luật như: Luật Tổ chức TAND, Bộ luật Tố tụng Dân sự, Bộ luật Tố tụng hình sự, Luật Tố tụng hành chính... và các văn bản hướng dẫn thi hành. *Trợ giúp pháp lý (hoạt động trợ giúp pháp lý của Nhà nước đối với công dân)*

TGPL là một cơ chế khá quan trọng trong các phương thức thực hiện bảo hộ pháp lý đối với công dân. Việc thiết lập cơ chế này dựa trên các quy định mang tính nguyên tắc ở tầm hiến định đối với việc bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, được quy định gián tiếp tại các Điều 3 và Điều 14 khoản 1. Hoạt động TGPL được thực hiện theo qui định của Luật TGPL (Luật số 69/2006/QH11 ngày 29/6/2006) và các văn bản hướng dẫn thi hành luật này.

Cục TGPL là đơn vị trực thuộc Bộ Tư pháp, thực hiện chức năng tham mưu, giúp Bộ trưởng Bộ Tư pháp quản lý nhà nước về công tác TGPL trong phạm vi cả nước; thực hiện quản lý chuyên ngành về TGPL theo quy định của pháp luật.

Ở cấp tỉnh có 63 Trung tâm TGPL thuộc Sở Tư pháp của 63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Ở cấp huyện có các *Chi nhánh*, ở cấp xã có các *Câu lạc bộ TGPL*. Một số tỉnh có mạng lưới Tổ hoặc Điểm TGPL ở cấp huyện để kịp thời đáp ứng nhu cầu TGPL của nhân dân.

“Trong toàn quốc có 483 Trợ giúp viên pháp lý. Đồng thời, các địa phương đã chú trọng việc xây dựng và phát triển mạng lưới cộng tác viên TGPL hoạt động từ cấp tỉnh đến cấp huyện, cấp xã (trong đó đặc biệt chú trọng cấp xã) trên hầu hết các lĩnh vực TGPL, nhằm huy động những người có kiến thức hiểu biết pháp luật hoặc là cán bộ, công chức đang làm việc trong các cơ quan bảo vệ pháp luật hoặc trong các lĩnh

vực pháp luật liên quan trực tiếp đến quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, Luật sư, Tư vấn viên pháp luật tham gia TGPL”. [30]

Ngoài ra, ở nước ta có những thiết chế TGPL sau: (i) Trung tâm TGPL của Nhà nước; (ii) Các tổ chức tham gia TGPL như: Tổ chức hành nghề luật sư; Tổ chức tư vấn pháp luật thuộc tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội - nghề nghiệp (gọi chung là tổ chức tư vấn pháp luật); (iii) Quỹ TGPL.

3.2.4.4. Bồi thường nhà nước

TNBTNN là một cơ chế khá mới mẻ trong thực tiễn pháp lý Việt Nam. Tuy đến năm 2009, Luật TNBTNN mới ra đời, nhưng quyền được bồi thường của người dân cho những thiệt hại gây ra từ phía Nhà nước (các cơ quan, công chức, viên chức nhà nước) đã là một quyền hiến định từ trước đó. Từ Hiến pháp 1959 đến Hiến pháp 1992, Nhà nước ta đều chính thức ghi nhận công dân có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm *có quyền được bồi thường về vật chất và phục hồi danh dự*. Hiến pháp còn dành một quy định riêng về vấn đề bồi thường thiệt hại trong lĩnh vực tư pháp tại Điều 72 của Hiến pháp năm 1992.

Hiến pháp năm 2013 cũng tiếp tục khẳng định quyền được thường và nguyên tắc bồi thường do trách nhiệm từ Nhà nước tại Điều 30 khoản 2 và Điều 31 khoản 5. *Luật Trách nhiệm Bồi thường Nhà nước* ra đời (ngày 18 tháng 6 năm 2009) đã đánh dấu một bước ngoặt trong hệ thống pháp luật về TNBTNN của Việt Nam, góp thêm một cơ sở quan trọng cho quá trình bảo hộ pháp lý đối với công dân cũng như xây dựng CCPLBHCD ở nước ta.

Trên cơ sở quy định của Luật TNBTNN và *Nghị định số 16/2010/NĐ-CP* về việc giao cho Bộ Tư pháp giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về công tác bồi thường trong hoạt động quản lý hành chính và thi hành án; phối hợp với TANDTC, VKSTC quản lý công tác bồi thường trong hoạt động tố tụng, ngày 23/5/2011, Thủ tướng Chính phủ đã ký Quyết định số 767/QĐ-TTg về việc thành lập *Cục Bồi thường nhà nước* trực thuộc Bộ Tư pháp. Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Cục BTNN được quy định tại Quyết định số 1128/QĐ-BTP ngày 05/7/2011 (do Bộ trưởng Bộ Tư pháp ký ban hành). Theo đó, Cục BTNN là đơn vị trực thuộc Bộ Tư pháp, có chức năng tham mưu, giúp Bộ trưởng Bộ Tư pháp quản lý nhà nước về công tác bồi

thường trong hoạt động quản lý hành chính và thi hành án, phối hợp với các đơn vị liên quan thuộc TATC và VKSTC quản lý nhà nước về công tác bồi thường trong hoạt động tố tụng; thực thi nhiệm vụ quản lý chuyên ngành về công tác bồi thường.

[Từ khi thành lập đến nay, Cục BTNN đã dần được kiện toàn về tổ chức bộ máy với 17/18 biên chế quản lý hành chính được giao và 9 biên chế sự nghiệp, bố trí tại 01 Văn phòng, 02 Phòng chuyên môn, nghiệp vụ và 01 Trung tâm. Việc kịp thời kiện toàn tổ chức, hoạt động của Cục đã tạo tiền đề quan trọng để Cục BTNN làm tốt vai trò của mình trong việc tham mưu, giúp Lãnh đạo Bộ Tư pháp thực hiện công tác quản lý nhà nước về bồi thường][2].

Về tổ chức cụ thể:

Tại Trung ương

Theo quy định tại Điều 23 Nghị định số 16/2010/NĐ-CP, tại các Bộ, ngành, tổ chức Pháp chế được giao nhiệm vụ chủ trì, phối hợp với các đơn vị thực hiện việc quản lý nhà nước về công tác bồi thường và giải quyết bồi thường, đồng thời, bố trí công chức chuyên trách hoặc kiêm nhiệm thực hiện việc tham mưu giúp các Bộ, ngành quản lý nhà nước về công tác bồi thường.

Trong ngành Kiểm sát nhân dân, nhiệm vụ quản lý nhà nước về công tác bồi thường được giao cho Phòng 2 trực thuộc Vụ Thực hành quyền công tố, kiểm sát điều tra án hình sự về kinh tế và chức vụ (Vụ 1). Đơn vị này cũng đồng thời có trách nhiệm thẩm định các hồ sơ yêu cầu bồi thường để gửi Bộ Tài chính cấp kinh phí bồi thường. Tại địa phương, Viện kiểm sát các cấp đều bố trí công chức, Kiểm sát viên kiêm nhiệm công tác quản lý nhà nước về bồi thường và giải quyết bồi thường.

Trong ngành Tòa án nhân dân, có một Phó Chánh án được phân công chỉ đạo việc thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về công tác bồi thường và giải quyết bồi thường thuộc phạm vi quản lý của ngành. Tòa hình sự TATC là đơn vị tiếp nhận, rà soát, thẩm định về mặt thủ tục đối với các trường hợp yêu cầu bồi thường trong lĩnh vực tố tụng hình sự thuộc trách nhiệm giải quyết của Tòa án. Vụ Kế hoạch tài chính dự toán, bố trí kinh phí bảo đảm quản lý nhà nước về công tác bồi thường, công tác giải quyết bồi thường. Viện Khoa học xét xử thực hiện công tác xây dựng văn bản hướng dẫn thi hành Luật, Vụ Thống kê, tổng hợp thống kê, thông báo số liệu và phổ biến thông tin

pháp luật về BTNN qua Website của TATC, Trường Cán bộ tòa án thực hiện tập huấn, nghiệp vụ pháp luật về BTNN. Các Tòa án địa phương đã phân công, bố trí cán bộ thực hiện việc tiếp nhận, thụ lý hồ sơ và tham mưu giải quyết yêu cầu bồi thường thuộc trách nhiệm giải quyết của Tòa án.

Trong lĩnh vực Thi hành án dân sự, Tổng Cục thi hành án dân sự và Cục Thi hành án dân sự, Chi cục Thi hành án dân sự trên phạm vi cả nước đều phân công công chức thực hiện nhiệm vụ giải quyết bồi thường khi có phát sinh yêu cầu bồi thường.

Tại địa phương, vấn đề BTNN do Sở Tư pháp thuộc UBND cấp tỉnh và Phòng Tư pháp thuộc UBND cấp huyện phụ trách trên cơ sở Thông tư liên tịch số 18/2011/TTLT-BTP-BNV ngày 19/10/2011 (của Bộ Tư pháp và Bộ Nội vụ) hướng dẫn nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức và biên chế của Sở Tư pháp thuộc UBND cấp tỉnh và Phòng Tư pháp thuộc UBND cấp huyện về BTNN.

3.2.4.5. *Kiểm tra, giám sát hiến pháp*

Khác với nhiều nước trên thế giới, Việt Nam chưa có cơ quan tài phán Hiến pháp. Việc giám sát Hiến pháp được giao cho rất nhiều cơ quan nhà nước từ Quốc hội cao nhất cho đến các cơ quan nhà nước ở địa phương (Ủy ban nhân dân xã). Trong đó, Quốc hội có quyền tối cao trong giám sát việc tuân thủ hiến pháp của các cơ quan nhà nước trung ương.

Điều này gây nên khá nhiều bất cập và hạn chế tính hiệu quả của thiết chế giám sát và bảo vệ Hiến pháp ở Việt Nam. Việc giao quyền giám sát tối cao cho Quốc hội – ngành lập pháp gây nhiều ý kiến trái chiều, trong đó, rất nhiều ý kiến nghiêng về tính bất cập của mô hình này.

[Chúng ta chưa có một cơ chế nào để giám sát chính hoạt động của Quốc hội và giám sát tính hợp hiến của các đạo luật, nghị quyết do Quốc hội ban hành. Nhiều thiết chế quan trọng trong việc giám sát và bảo vệ Hiến pháp như thẩm quyền hủy bỏ, đình chỉ văn bản trái Hiến pháp thì trong thực tiễn hầu như không được áp dụng, nhất là trong hoạt động của các cơ quan cao cấp của Nhà nước. Hình thức kiến nghị thông qua hoạt động giám sát của các cơ quan của Quốc hội chưa thực sự đem lại hiệu quả]. [85;tr.24]

Hiến pháp năm 2013 đã thể hiện những nỗ lực của các nhà lập pháp khi đặt vấn đề về một cơ chế bảo hiến ở Việt Nam tại Điều 119 khoản 2. Tuy nhiên, cơ chế này được xây dựng theo mô hình nào, do cơ quan nào có thẩm quyền, trình tự, thủ tục tổ chức và hoạt động ra sao thì vẫn chưa có quy định rõ ràng, cụ thể. Dù vậy, đây cũng là một tín hiệu đáng mừng, tạo cơ sở cho việc thiết lập một cơ chế bảo hiến trong tương lai, góp phần củng cố CCPLBHCD ở Việt Nam.

Điều 119 khoản 2 Hiến pháp năm 2013 quy định: “*Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, các cơ quan khác của Nhà nước và toàn thể Nhân dân có trách nhiệm bảo vệ Hiến pháp. Cơ chế bảo vệ Hiến pháp do luật định*”.

3.2.4.6. Các tổ chức xã hội:

Bên cạnh hệ thống cơ quan nhà nước, vai trò của các tổ chức xã hội cũng rất quan trọng trong CCPLBHCD ở Việt Nam. Tổ chức xã hội là những bộ phận cấu thành của hệ thống chính trị nước ta, được hình thành trên các nguyên tắc tự nguyện, tự quản được tổ chức và hoạt động theo điều lệ, nhân danh tổ chức mình khi tham gia vào quản lý nhà nước, quản lý xã hội nhằm bảo vệ lợi ích chính đáng của các thành viên.

Ở Việt Nam hiện nay, có 6 loại tổ chức xã hội đăng ký chính thức hoạt động, đó là:

Các tổ chức chính trị - xã hội (gồm 5 tổ chức quần chúng) là: Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam, Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam, Hội Nông dân Việt Nam, Hội Cựu chiến binh Việt Nam với hơn 31 triệu hội viên và Mặt trận Tổ quốc Việt Nam với 29 tổ chức thành viên.

Các hiệp hội nghề nghiệp - xã hội trung ương: Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam, Liên hiệp Văn học và Nghệ thuật Việt Nam và Liên hiệp các Hiệp hội Hoà bình, Hữu nghị và Đoàn kết Việt Nam, Hội Chữ thập đỏ, Hội Người cao tuổi, các hiệp hội kinh doanh thuộc các ngành nông nghiệp, công nghiệp, nuôi trồng thủy hải sản, thủ công mỹ nghệ.. v.v... gồm hàng trăm hội thành viên với hàng chục triệu hội viên.

Các hiệp hội địa phương chỉ hoạt động trong phạm vi địa phương có khoảng 2.150 hội với hàng triệu hội viên.

Các hiệp hội nghiên cứu và phát triển khoa học, công nghệ, bảo tồn di sản văn hoá truyền thống và môi trường thiên nhiên gồm hơn 100 tổ chức với hàng chục nghìn thành viên.

Các tổ chức dân lập, tự quản gồm hàng chục nghìn quỹ, hội tín dụng, tiết kiệm, hỗ trợ người nghèo, tàn tật..., và các tổ, đội, câu lạc bộ văn hoá - nghệ thuật, thể dục - thể thao v.v... với sự tham gia của hàng triệu người.

Các tổ chức tôn giáo, tín ngưỡng (Đạo Phật, Thiên Chúa giáo, Tin Lành, Hoà Hảo, Cao Đài) với khoảng 18 triệu tín đồ.

Tại Việt Nam cũng có 530 tổ chức phi chính phủ của các nước đang hoạt động. Các tổ chức này hiện có 150 văn phòng trên cả nước và thu hút sự tham gia của nhiều tổ chức và công dân Việt Nam... Cho đến nay, trên cả nước, ước tính có khoảng 60 triệu người tham gia từ một đến nhiều tổ chức xã hội. Các tổ chức xã hội (cả chính thức và không chính thức) chính là các thiết chế tự quản thực sự rộng lớn của xã hội dân sự [82].

Với vai trò phản ánh ý nguyện của các tầng lớp nhân dân, phản biện, giám sát, nâng cao nhận thức về quyền, các tổ chức xã hội có ảnh hưởng tích cực đến việc bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, và do đó, có vai trò không thể thiếu trong CCPLBHCD. Sự hiện diện của các tổ chức xã hội dân sự là hết sức cần thiết để CCPLBHCD đạt được những kết quả tích cực và hiệu quả nhất, bởi vai trò quan trọng trước các tình huống bất thường của xã hội như: 1) Phát hiện, cảnh báo; 2) Đề xuất; 3) Phản biện, giám sát; 4) Tham gia khắc phục hậu quả do các tình huống bất thường (rủi ro) gây ra. [48; tr.226-235]

3.2.5. Hai cấp độ bảo hộ pháp lý cho công dân

Tương ứng với các quy định về tổ quyền và BTNN, cho đến nay, có thể nhận thấy chúng ta đã bắt đầu dần hình thành hai cấp độ (hay còn gọi là hai phương thức) bảo hộ pháp lý cho công dân ở Việt Nam, ở cấp độ sơ cấp (nguyên phát) và thứ cấp (thứ phát), bao gồm:

(i) Phương thức bảo hộ sơ cấp (nguyên phát) với 1) Các hình thức tổ quyền (kiến nghị, phản ánh, khiếu nại, tố cáo); 2) TGPL (đã được trình bày khá kỹ ở phần trước nên xin phép không trình bày lại).

(ii) Phương thức bảo hộ thứ cấp (thứ phát): ở Việt Nam hiện nay mới chỉ hình thành qua cơ chế BTNN. Yêu cầu xây dựng cơ chế tài phán hiến pháp ở Việt Nam đã được đề cập trong các văn kiện chính trị của Đảng từ năm 2006. Hiến pháp năm 2013 cũng đã thể chế hoá chủ trương này tại quy định về cơ chế bảo vệ hiến pháp ở Điều 119 khoản 2 như đã trình bày ở mục 3.2.4.5. Tuy nhiên, vấn đề mới chỉ dừng lại ở tầm tuyên ngôn, chưa được xác định cụ thể về phương hướng xây dựng mô hình bảo hiến ở Việt Nam.

3.3. Thực trạng vận hành cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân ở Việt Nam

3.3.1. Những kết quả đạt được

Đánh giá thực trạng vận hành CCPLBHCD ở Việt Nam, cần khẳng định rằng chúng ta đã thu được những thành tựu ban đầu đáng khích lệ, tuy nhiên, vẫn còn nhiều hạn chế, bất cập, vướng mắc pháp lý phải giải quyết. Sau đây, chúng tôi sẽ đi vào những kết quả cụ thể về thực trạng vận hành CCPLBHCD ở Việt Nam:

3.3.1.1. Về mặt thể chế, chúng ta đã bước đầu thiết lập được những nền tảng pháp lý cơ bản ở tầm Hiến định và luật định cho việc BHCD

Như đã phân tích ở phần trước, đó là các nội dung liên quan đến:

- (i) Các quy định trực tiếp về BHCD ở Việt Nam trong Hiến pháp;
- (ii) Ghi nhận các nguyên tắc, bảo đảm và bảo vệ quyền con người, các quyền cơ bản của công dân;
- (iii) Tiếp tục hoàn thiện cơ sở hiến định cho hệ thống tổ quyền của công dân.
- (iv) Tiếp tục xây dựng hệ thống thiết chế bảo hộ pháp lý đối với công dân;
- (v) Tiếp tục xây dựng và hình thành hai cấp độ bảo hộ pháp lý cho công dân.

Hiện nay, để triển khai Hiến pháp năm 2013, một số dự luật liên quan mật thiết đến các quyền con người, 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).

3.3.1.2. Về thiết chế, chúng ta đã thiết lập được một hệ thống các thiết chế quan trọng để thực thi việc bảo hộ pháp lý đối với công dân. Đó là các thiết chế: dân nguyện, tài phán tư pháp, BTNN, TGPL.

Trong đó, vai trò của Tòa án ngày càng được nâng cao. Theo Hiến pháp năm 2013, TAND có vai trò quan trọng trong hệ thống tư pháp nói chung và trong việc thực hiện quyền lực nhà nước nói riêng: “*Tòa án nhân dân là cơ quan xét xử của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp*” (Điều 102 khoản 1). Vai trò của Tòa án còn được thể hiện trong việc: “*Tòa án nhân dân có nhiệm vụ bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, 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, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, 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 quyền con người, quyền công dân trước những nguy cơ xâm hại ngày càng gia tăng trong xã hội hiện đại. Bên cạnh đó, sự ra đời của Cục 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.

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 CCPLBHCD 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 BHCD đi vào chiều sâu và ngày một chất lượng hơn. Bắt đầu 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 quỹ 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.

3.3.1.3. Về phương thức, bước đầu đã hình thành cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân ở hai cấp độ - sơ cấp (nguyên phát) và thứ cấp (thứ phát)

Ở cấp độ sơ cấp (nguyên phát):

Hệ thống tố quyền:

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 tố quyền đã được thực thi và thúc đẩy triển khai tích cực. Trong số đó, các tố 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 tố 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 tử hình...

Về thực tiễn hoạt động, theo *Báo cáo Công tác dân nguyện năm 2014 của UBTVQH [88]*, tình hình giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo trong cả nước năm 2014 như sau:

Về hoạt động dân nguyện: trong năm 2014 công tác tiếp công dân tiếp tục có những chuyển biến rõ nét, đặc biệt là từ sau khi Luật tiếp công dân được Quốc hội thông qua. Các bộ, ngành, địa phương ngày càng quan tâm hơn đến việc chỉ đạo và tổ chức thực hiện công tác tiếp công dân¹⁹; từng bước gắn tiếp dân với xử lý đơn, giải quyết khiếu nại, tố cáo. Hầu hết các đồng chí lãnh đạo tỉnh, thành phố thực hiện công tác tiếp công dân định kỳ và đột xuất theo quy định, đã quyết định giải quyết dứt điểm nhiều vụ việc bức xúc của công dân. Việc phối hợp trong công tác tiếp dân chặt chẽ, kịp thời hơn, nhất là các vụ việc đông người, phức tạp. Việc bố trí trụ sở tiếp công dân, xây dựng bộ máy tổ chức, giải quyết chế độ, chính sách²⁰ và đào tạo, bồi dưỡng cho cán bộ tiếp dân²¹ được quan tâm.[6]

Trong năm 2013 và 06 tháng đầu năm 2014, thông qua công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo, 13 địa phương²² báo cáo đã phát hiện và xử lý nghiêm minh đối với những sai phạm; đồng thời góp phần bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức và công dân; đã thu hồi cho nhà nước 7.053.029.794 đồng, 65.728m² đất, trả lại cho công dân 23.801.911.620 đồng, 66.031.292m²đất; minh oan và trả lại quyền lợi cho 357 người do bị xử lý oan, sai; xử lý kỷ luật 28 cá nhân, 12 tập thể; chuyển cơ quan điều tra 03 vụ; đình chỉ việc chi trả tiền bồi thường, giải phóng mặt bằng sai quy định với số tiền là 1.086.960.000 triệu đồng...;

Về công tác xét xử, giải quyết oan, sai, theo *Báo cáo của Tòa án tối cao* trong buổi làm việc với Chủ tịch nước ngày 30/12/2014 [39], năm 2014, các Tòa án đã giải quyết, xét xử gần 385.360 vụ án các loại trong tổng số gần 415.040 vụ án đã thụ lý

¹⁹Tổng Thanh tra Chính phủ, Bộ trưởng - Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ trực tiếp tiếp công dân tại Trụ sở Tiếp công dân của Trung ương Đảng và Nhà nước; lãnh đạo bộ, ngành Trung ương và UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã quan tâm, trực tiếp tiếp công dân, điển hình như: Bộ TNMT, Bộ LĐTBXH, Bảo hiểm Xã hội Việt Nam, Lâm Đồng, Nghệ An, Đà Nẵng, Quảng Nam, Ninh Thuận...[6]

²⁰Thực hiện Thông tư liên tịch 46/2012/TTLT-BTC-TTCTP về mức chi cho cán bộ tiếp dân, xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo. [6]

²¹Tính đến nay, đã có 2.136 cán bộ được đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ trong tổng số 7.263 cán bộ làm công tác tiếp công dân trên cả nước (chiếm 29,4%). Riêng năm 2014 đã có 548 cán bộ được đào tạo, bồi dưỡng. [6]

²²Hà Nội, Hải Phòng, thành phố Hồ Chí Minh, An Giang, Đồng Tháp, Lâm Đồng, Nam Định, Đồng Nai, Tiền Giang, Long An, Hà Tĩnh, Vĩnh Phúc, Bắc Ninh

(đạt tỷ lệ 92,8%). Số vụ án còn lại hầu hết là mới thụ lý và còn trong thời hạn giải quyết theo quy định của pháp luật. Tỷ lệ các bản án, quyết định của Tòa án bị hủy, sửa do lỗi chủ quan của Tòa án là 1,61% (giảm 0,1%), đáp ứng được yêu cầu theo Nghị quyết 63 của Quốc hội.

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 30/9/2013, 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. [30]

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, TNBTNN trong thời gian qua đã được tích cực triển khai thực hiện nghiêm túc. Theo Báo cáo Sơ kết ba năm thi hành Luật TNBTNN của Bộ Tư pháp [2], thì công tác BTNN đã có những kết quả đáng chú ý như sau:

Theo số liệu tổng hợp báo cáo của các Bộ, ngành và địa phương, từ khi Luật có hiệu lực đến ngày 31/12/2012, các cơ quan có trách nhiệm bồi thường đã thụ lý 182 vụ việc yêu cầu bồi thường thiệt hại, trong đó, đã giải quyết được 137 vụ việc (đạt tỷ lệ 75%), còn lại 45 vụ việc đang tiếp tục giải quyết, với tổng số tiền bồi thường là 23,231,191,941 đồng.

Như vậy, 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 TNBTNN thì trong 3 năm qua, số lượng vụ việc và số tiền bồi thường đã tăng lên đáng kể, theo đó, trung bình mỗi năm, có khoảng 46 vụ việc với số tiền bồi thường mỗi năm là khoảng 7,5 tỷ đồng (so với thực tiễn thi hành các VBQPPL trước đây thì trong hơn 10 năm thi hành pháp luật về bồi thường thiệt hại do cán bộ, công chức nhà nước gây ra, có khoảng 300 vụ việc với tổng số tiền bồi thường là khoảng 18 tỷ đồng. Như vậy, trung bình mỗi năm có khoảng 30 vụ việc và số tiền bồi thường là khoảng 1,8 tỷ đồng).

Một số vụ việc điển hình có thể kể đến như: Vụ bồi thường oan, sai 7,2 tỷ đồng cho ông Nguyễn Thanh Chấn (xử oan 10 năm tù); Vụ bồi thường 22,9 tỉ đồng cho ông Lương Ngọc Phi (10.8.2015) tại Thái Bình do xử oan, TAND TP. Thái Bình (tỉnh Thái Bình) tuyên án sơ thẩm, yêu cầu TAND tỉnh Thái Bình phải bồi thường hơn 22,9 tỉ đồng tiền oan sai cho ông Lương Ngọc Phi do xử oan 17 năm tù năm 1999 (được minh oan năm 2001) [38]; Vụ xin lỗi và bồi thường cho ông Nhân tại Tp.HCM 295 triệu đồng (bao gồm tiền tổn thất về tinh thần do bị bắt tạm giam 1.346 ngày và 272 ngày tại ngoại trước khi được đình chỉ điều tra; thu nhập thực tế bị mất trong thời gian bị bắt giam) do xử oan tội giết người, cướp tài sản vào năm 2001[28].

3.3.2. Những hạn chế, vướng mắc

Bên cạnh những kết quả ban đầu, cần phải thấy, việc xây dựng, hoàn thiện và thực thi CCPLBHCD ở Việt Nam vẫn còn nhiều khó khăn, vướng mắc.

3.3.2.1. Về nhận thức, cho đến nay, chúng ta chưa nhận thức đúng đắn về vai trò của việc bảo hộ pháp lý đối với công dân ở trong nước cũng như chưa hình thành được một CCPLBHCD hoàn chỉnh và hiệu quả. Các quan điểm chưa thật sự rõ nét, chưa mang tính hệ thống. Hiện nay, đa phần vẫn chỉ hiểu “BHCD” trong phạm vi quan hệ ngoại giao, hoặc mới chỉ được nhắc đến trong những quan hệ pháp luật riêng lẻ. Song song với đó, vai trò của các thiết chế quan trọng trong CCPLBHCD cũng chưa được nhận thức một cách đúng mức, như vai trò của cơ chế dân nguyện, tài phán hiến pháp...

Bên cạnh yếu tố nhận thức, có thể thấy CCPLBHCD ở Việt Nam chưa đồng bộ, thống nhất, yếu ở nhiều khâu:

3.3.2.2. *Về thể chế*, chúng ta chưa có được nền tảng pháp lý vững chắc và đồng bộ cho việc bảo hộ pháp lý đối với công dân, bao gồm ở tầm Hiến định và luật định. Chưa xây dựng được một hệ thống pháp luật đáp ứng đầy đủ các yêu cầu thống nhất, đồng bộ, minh bạch và hiệu quả, trong đó có pháp luật liên quan đến CCPLBHCD ở Việt Nam.

Nhiều quy định tiến bộ về BHCD, bảo đảm, bảo vệ quyền con người mới chỉ ở tầm Hiến định, mang tính tuyên ngôn. Chưa có quy định rõ ràng quyền nào là quyền trực tiếp, quyền nào là quyền gián tiếp (cần phải có đạo luật điều chỉnh để thực thi trên thực tế). Bên cạnh đó, do nhiều nguyên nhân, yêu cầu thiết lập một thiết chế độc lập, chuyên trách về tài phán hiến pháp – một thiết chế và phương thức quan trọng trong CCPLBHCD vẫn chỉ dừng lại ở mức độ ghi nhận trong Hiến pháp chứ chưa thật sự định hình qua các quy định triển khai cụ thể.

Việc ban hành, sửa đổi, bổ sung các đạo luật cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp về bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân 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... hạn chế không nhỏ đến năng lực thực hành cũng như việc bảo đảm, bảo vệ các quyền, tự do dân chủ của người dân.

3.3.2.3. *Về thiết chế*, có thể nói, chúng ta vẫn chưa xây dựng được hệ thống thiết chế bảo hộ công dân thống nhất, hiệu quả và đồng bộ.

Thiết chế Tòa án:

CCPLBHCD yêu cầu sự hiện diện của Tòa án với vai trò độc lập, trung tâm, thực hiện vai trò giám sát các hành vi xâm phạm của các cơ quan khác trong hệ thống thiết chế. Để thực hiện điều này, thiết chế tòa án phải có quyền lực đủ mạnh, bao gồm xét xử, giải thích Hiến pháp và pháp luật, cùng với nguyên tắc xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật.

Tuy nhiên, như đã biết, sự độc lập về thiết chế Tòa án ở nước ta chưa thật sự được bảo đảm. Vẫn còn sự lệ thuộc giữa tòa án cấp dưới với tòa án cấp trên. Đồng thời, do đặc điểm tổ chức bộ máy nhà nước ta, nên tòa án vẫn còn chịu nhiều sự tác

động của các nhánh cơ quan lập pháp và hành pháp, thể hiện ở việc: cơ quan quyền lực nhà nước có quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm viên chức ngành Tòa án; Chính phủ có quyền quyết định ngân sách ngành Tòa án... Các thẩm phán được bổ nhiệm từ Hội đồng tuyển chọn thẩm phán (trung ương và địa phương) nhưng các thành viên từ Hội đồng này lại đa số từ các cơ quan quyền lực nhà nước khác. Thêm nữa, hệ thống Tòa án được tổ chức gắn với hành chính – lãnh thổ mà chưa gắn với yêu cầu của hoạt động xét xử dẫn đến tình trạng quá tải, tồn đọng án kéo dài.

Bên cạnh đó, chất lượng hoạt động của cơ quan tư pháp còn bất cập, án tồn đọng, án oan sai chưa được khắc phục triệt để. Việc phát hiện các vụ án oan như ông Nguyễn Thanh Chấn (Bắc Giang - 2004), ông Trần Văn Chiên (Tiền Giang – năm 1980), hay ông Bùi Minh Hải (Đồng Nai – 1998)... là những hồi chuông cảnh tỉnh mạnh mẽ về vấn đề này. Theo thống kê của TANDTC, số lượng vụ án đã bị hủy, cải hoặc sửa sau khi xét xử phúc thẩm vẫn còn cao. “*Năm 2011, tỷ lệ hủy án hình sự là 0,5%, án dân sự là 1,5%; năm 2012, tỷ lệ hủy án hình sự là 0,5%, án dân sự là 1,3%*” [9;tr.49].

Đội ngũ cán bộ tư pháp, các chức danh tư pháp, trước tiên là thẩm phán, còn thiếu cả về số lượng, một bộ phận yếu về trình độ, năng lực, bản lĩnh và đạo đức nghề nghiệp; cơ chế kiểm soát việc thực hiện quyền tư pháp còn thiếu, chưa hiệu quả, hiện tượng những nhiễu, tiêu cực, vi phạm pháp luật, nhận hối lộ trong khi thực hiện quyền tư pháp bị xử lý kỷ luật, xử lý hành chính, thậm chí bị xử lý hình sự vẫn còn xảy ra, làm cho mục tiêu bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức chưa được thực hiện đúng đắn, đầy đủ, làm giảm sự tin tưởng của người dân vào chính các cơ quan bảo vệ pháp luật.

Thiết chế dân nguyện ở Việt Nam hiện nay cũng chưa phát huy hết được vai trò của mình. Các cơ quan dân nguyện tuy được thiết lập một cách hệ thống và có hẳn một cơ quan chuyên trách về dân nguyện (Ban dân nguyện của Quốc hội), tuy nhiên, cho đến nay, hoạt động của các cơ quan này mới chỉ dừng ở mức tiếp nhận và chuyển đơn thư kiến nghị, phản ánh, khiếu nại, tố cáo.

Một thực tế là trong báo cáo công tác hằng năm của các cơ quan nhà nước trước Quốc hội, công tác dân nguyện được tách bạch với công tác giải quyết khiếu nại, tố

cáo. Điều này xuất phát từ một nguyên nhân là công tác dân nguyện được xem như một mảng hoạt động lớn và là một trong những công tác đặc trưng của các cơ quan giúp việc của Quốc hội. Tuy nhiên, điều này cũng phản ánh một tư duy chưa thật sự rõ ràng, thống nhất của chúng ta về ý nghĩa và vai trò thực sự của công tác dân nguyện nói chung và công tác giải quyết, giám sát giải quyết khiếu nại, tố cáo nói riêng.

Thiết chế kiểm tra, giám sát 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]
[54;tr.121].

Cách thức giám sát và bảo vệ Hiến pháp ở nước ta do vậy, vẫn chưa thể giao cho một cơ quan chuyên trách thực hiện như ở nhiều nước mà được giao cho nhiều cơ quan nhà nước từ Trung ương tới địa phương, trong đó, Quốc hội là cơ quan thực hiện quyền giám sát tối cao đối với việc tuân thủ Hiến pháp, Luật, Nghị quyết của Quốc hội. Điều này được đánh giá là tự làm suy giảm tính hiệu quả và khách quan trong hoạt động giám sát và bảo vệ Hiến pháp ở Việt Nam. Hạn chế của mô hình này đã được một học giả nhận định xác đáng như sau:

[Trong một NN PQ, vì lợi ích của con người, mọi thiết chế quyền lực phải được giám sát chặt chẽ, kể cả Quốc hội. (...) Việc chúng ta trao cho cơ quan chính trị chức năng kiểm soát tính hợp hiến của quyền lực không phù hợp với tính chất của ngành quyền lực. Về mặt tự nhiên, đây là địa hạt của ngành tư pháp nhưng Việt Nam lại trao cho ngành lập pháp nên trên thực tế chức năng này gần như không được Quốc hội Việt Nam sử dụng]. **[85;tr.195]**

Mặt khác, nội dung bảo hiến ở Việt Nam tập trung vào các văn bản pháp luật do các cơ quan nhà nước ban hành, điều này sẽ mở ra khả năng rủi ro “*nếu hệ thống pháp luật phải sửa đổi thường xuyên, vừa ban hành đã phát hiện những lỗi bất cập*”.**[85;196]** Việc bảo vệ Hiến pháp ở Việt Nam mới chỉ giới hạn phạm vi bảo hiến

đôi với các văn bản vi hiến, mà “*không có khuynh hướng nhằm vào hành động thực tiễn của các định chế quyền lực để đảm bảo cho quyền lực được hành xử hợp với ý chí của nhân dân được thể hiện trong Hiến pháp*”.[85;196] Hạn chế này sẽ ảnh hưởng không nhỏ đến chất lượng và hiệu quả của việc bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, ảnh hưởng đến CCPLBHCD nói riêng.

Các thiết chế về xã hội dân sự ở Việt Nam vẫn còn dè dặt và chưa có những 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. Một đạo luật căn bản cần phải có để tạo môi trường pháp lý thuận lợi cho sự phát triển xã hội dân sự ở Việt Nam là Luật về Hội cho đến nay vẫn chưa được ban hành. Chưa bàn đến việc thiếu vắng này sẽ hạn chế quyền cơ bản của công dân (tự do lập hội), có thể thấy, một quốc gia với xã hội dân sự chưa trưởng thành sẽ không thể tạo được sự tự tin cho người dân trong việc thực hiện và bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của mình, cũng như khó gây dựng được mối quan hệ bình đẳng, hợp tác, tích cực, chủ động giữa Nhà nước và công dân.

3.3.2.4. Về phương thức: cho đến nay, chúng ta chưa xây dựng được hai cấp độ bảo hộ pháp lý một cách đầy đủ và hoàn chỉnh, dẫn đến chưa phát huy được ý nghĩa thật sự của CCPLBHCD ở Việt Nam.

Tuy đã bắt đầu hình thành nên các lớp bảo hộ pháp lý đối với công dân ở hai cấp độ sơ cấp và thứ cấp, nhưng trên thực tế, các phương thức bảo hộ hiện nay đều thiếu và yếu ở nhiều khâu, còn nhiều khoảng trống cần được lấp đầy.

Ở phương thức bảo hộ sơ cấp, hạt nhân của CCPLBHCD chính là tố quyền. Tuy nhiên, do nhiều nguyên nhân, tố quyền vẫn chưa được thiết lập đầy đủ trên các lĩnh vực cần bảo hộ. Một phương thức bảo hộ sơ cấp hết sức hữu hiệu ở các nước phương Tây là thỉnh nguyện thư – hiện nay vẫn chưa được biết đến về mặt thực tiễn ở Việt Nam... Tố quyền này có thể tác động lên các cơ quan hành pháp lẫn hành pháp và có thể có kết quả là một bản trưng cầu ý dân, do vậy, sẽ là một hình thức dân nguyện có trọng lượng, thúc đẩy sự chủ động, tích cực của công dân trong việc biểu đạt ý chí cũng như tự bảo vệ các quyền chính đáng của mình.

Ở phương thức bảo hộ thứ cấp, chúng ta chưa tạo ra được một cơ chế giám sát, bảo vệ hiến pháp ở Việt Nam do một cơ quan tài phán độc lập đảm nhiệm. Đây là một

điểm hạn chế trong việc bảo vệ tính tối thượng của Hiến pháp, cũng như khả năng đáp ứng yêu cầu bảo hộ pháp lý cho người dân, đặc biệt là khi khả năng tiếp cận công lý theo trình tự, thủ tục pháp lý ở các tòa án thường không phát huy hiệu quả.

Do những hạn chế trong phương thức vận hành của CCPLBHCD, 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. Nội cộm hiện nay ở Việt Nam là yêu cầu bảo hộ đối với các quyền liên quan đến quyền tự do kinh doanh, quyền sử dụng đất, vấn đề bồi thường khi tiến hành thu hồi đất, giải phóng mặt bằng đối với người dân, vấn đề công ăn việc làm của người nông dân sau khi bị thu hồi đất, các quy định chưa rõ ràng, minh bạch của pháp luật dẫn đến nhiều rủi ro cho các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực tài chính – ngân hàng...

Một số vụ việc tiêu biểu có thể kể đến như:

Các vụ việc liên quan đến việc bồi thường đất, giải phóng mặt bằng: vụ đâm tôm của ông Đoàn Văn Vươn tại Tiên Lãng – Hải Phòng (tháng 1/2012); vụ máy xúc đè bà Châm tại Cẩm Điền – Cẩm Giàng – Hải Dương (tháng 6/2015);

Các vụ việc liên quan đến các rủi ro trong hoạt động tài chính – ngân hàng: vụ ngân hàng ACB (bầu Kiên, ông Trần Xuân Giá).

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 chính 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.

3.3.3. Nguyên nhân hạn chế

Các nguyên nhân hạn chế trong CCPLBHCD ở Việt Nam có nhiều, tuy nhiên, theo tác giả, các nguyên nhân căn bản trước hết tập trung ở các vấn đề sau:

3.3.3.1. Về nhận thức

Nguyên nhân thứ nhất liên quan đến việc nhận thức chưa đầy đủ về “bảo hộ”. Trong tư duy học thuật và thực tiễn hiện nay, đa số đều xem xét BHCD dưới góc độ ngoại giao, không thấy được ý nghĩa quan trọng của việc BHCD trong nước. Tư duy này xuất phát từ những nhận thức chưa đầy đủ về vấn đề BHCD, bao gồm nội hàm cũng như ý nghĩa thật sự của nó. Một nguyên nhân sâu xa nữa xuất phát từ nhận thức

tiêu cực trong quá khứ, khi “*bảo hộ*” được cho là một vấn đề gắn liền với chính quyền đô hộ trong chế độ thực dân trước đây.

Nguyên nhân thứ hai 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 quyền con người, 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 bảo hộ của mình đối với công dân. Tuy nhiên cần nhận thấy, do nhiều nguyên nhân khác nhau mà thái độ về xã hội dân sự và các quyền, tự do của người dân từ phía Nhà nước vẫn còn dè dặt.

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 (luật)*”.

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.

3.3.3.2. Về thực tiễn

BHCD trong nước cũng như CCPLBHCD là những thực tiễn mới mẻ, chỉ mới xuất hiện ở các nước phương Tây từ thập kỷ 80 của thế kỷ trước. Ở Việt Nam, tuy chúng ta đã những tiền đề cho vấn đề này nhưng cho đến nay, việc bảo hộ pháp lý cho công dân ở Việt Nam vẫn còn là khái niệm khá lạ lẫm. Đây cũng là một nguyên nhân dẫn đến những hạn chế của CCPLBHCD ở nước ta.

3.3.3.3. Các nguyên nhân cụ thể

Ngoài những nguyên nhân chủ yếu đã đề cập ở trên, có thể chỉ ra một số nguyên nhân cụ thể khác như:

Liên quan đến nền tảng Hiến định của CCPLBHCD, về mặt kỹ thuật, Hiến pháp Việt Nam không có hiệu lực trực tiếp, trong khi đó, nền tảng cho CCPLBHCD 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 hộ 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 quyền con người, quyền công dân cũng như về hệ thống tố 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. Quốc hội là cơ quan giám sát tối cao nhưng không có cơ quan nào có quyền giám sát Quốc hội. 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 cơ quan thuộc nhóm lập pháp, hành pháp.

Các yếu tố bảo đảm như kinh tế - văn hóa – xã hội chưa đáp ứng được yêu cầu xây dựng và hoàn thiện CCPLBHCD ở Việt Nam

Để xây dựng và hoàn thiện CCPLBHCD, 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 nhiều. Cụ thể là liên quan đến yếu tố kinh tế, cơ sở vật chất, hạ tầng và ngân sách cho hoạt động BHCD 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.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 3

Có thể khẳng định, BHCD 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, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, từ đó, củng cố nền tảng pháp lý vững chắc hơn cho CCPLBHCD ở Việt Nam. Tuy vậy, qua phân tích, đánh giá thực trạng CCPLBHCD ở Việt Nam, có thể thấy, CCPLBHCD ở nước ta mới đang chỉ trong giai đoạn hình thành ban đầu, hai cấp độ bảo hộ còn chưa thật sự đầy đủ. Do đó, thực tiễn nhận thức và vận hành CCPLBHCD ở Việt Nam cũng chưa thật sự có nhiều kết quả như mong muốn.

Về thể chế, chúng ta chưa có nền tảng pháp lý vững chắc và đồng bộ ở tầm Hiến định và luật định cho việc bảo hộ pháp lý đối với công dân. Hai cấp độ bảo hộ 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, CCPLBHCD ở Việt Nam cho đến nay mới chỉ dừng ở việc thiết lập các cơ chế BHCD thông qua các trình tự, thủ tục pháp lý thông thường. Phương thức bảo hộ ở cấp độ thứ phát (thứ cấp) mới dừng lại ở cơ chế BTNN trong hơn một nửa thập kỷ trở lại đây. Cơ chế bảo hiến 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, bảo vệ quyền con người, quyền công dân 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..., hạn chế 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, chúng ta vẫn chưa xây dựng được hệ thống thiết chế BHCD thống nhất, hiệu quả và đồng bộ. *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. *Các thiết chế về xã hội dân sự* 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 hộ pháp lý một cách đầy đủ và hoàn chỉnh, dẫn đến chưa phát huy được ý nghĩa thật sự của CCPLBHCD. Hệ thống tố quyền vẫn còn nhiều yếu kém, bất cập do những hạn chế về thủ tục tố tụng và thực tiễn thực hiện. Bên cạnh đó, chúng ta chưa xây dựng được một số cơ chế thiết yếu trong cơ chế BHCD như thỉnh nguyện thư, tài phán hiến pháp.

Do những hạn chế trong phương thức vận hành của CCPLBHCD, 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. Nội cộm hiện nay ở Việt Nam là yêu cầu bảo hộ đối với các quyền liên quan đến quyền tự do kinh doanh, quyền sử dụng đất, vấn đề bồi thường khi tiến hành thu hồi đất, giải phóng mặt bằng đối với người dân, vấn đề công ăn việc làm của người nông dân sau khi bị thu hồi đất, các quy định chưa rõ ràng, minh bạch của pháp luật dẫn đến nhiều rủi ro cho các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực tài chính – ngân hàng...

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 hạn chế có nhiều nhưng lí do căn bản liên quan đến vấn đề nhận thức và thiếu vắng thực tiễn về xây dựng, vận hành CCPLBHCD ở Việt Nam. Bên cạnh đó là các nguyên nhân cụ thể như: thể chế pháp luật chưa thống nhất, đồng bộ; các thiết chế nhà nước chưa thật sự được tổ chức và hoạt động hiệu quả; các yếu tố bảo đảm như kinh tế - văn hóa – xã hội còn cần được tiếp tục phát triển và hoàn thiện.

CHƯƠNG 4

QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP XÂY DỰNG VÀ HOÀN THIỆN CƠ CHẾ PHÁP LÝ VỀ BẢO HỘ CÔNG DÂN Ở VIỆT NAM

4.1. Bối cảnh xây dựng và hoàn thiện cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân ở Việt Nam

4.1.1. Sự gia tăng các nguy cơ xâm hại và cản trở quyền trong quá trình vận động của xã hội hiện đại

Trong quá trình vận động, tương tác xã hội, các quyền của công dân luôn có nguy cơ bị xâm phạm từ hành vi của các chủ thể khác kể cả những chủ thể thực thi quyền lực nhà nước. Bên cạnh đó, những xâm hại, cản trở còn có thể bắt nguồn từ những tình huống bất thường do các yếu tố tự nhiên (lũ lụt, động đất) hoặc xã hội (dịch bệnh, đói nghèo, khủng bố, chiến tranh...) gây ra. Khó có thể liệt kê, phân loại đầy đủ những hành vi hoặc những mối nguy cơ xâm hại, cản trở quyền công dân, tuy vậy, căn cứ vào các nguồn hình thành các tác động, có thể tạm chia những yếu tố tác động, xâm hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân như sau:

Các nguy cơ xâm hại từ hoạt động thực thi quyền lực nhà nước:

Sự tha hóa quyền lực nhà nước do ý chí cá nhân của những người nắm giữ, thực thi quyền lực nhà nước là một xu hướng có tính qui luật và sẽ nhanh chóng phát tác nếu không có cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước có hiệu quả. Quyền và lợi ích của công dân sẽ bị xâm hại từ chính những cá nhân (hoặc nhóm cá nhân) nắm giữ và thực thi quyền lực nhà nước. Những tác động xâm hại đến chế độ pháp lý của công dân có thể xảy ra trong hoạt động của chủ thể nhà nước trên tất cả các lĩnh vực thực thi quyền lực nhà nước như lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Các nguy cơ xâm hại từ hành vi của các chủ thể phi nhà nước – công dân, các tổ chức hợp pháp và bất hợp pháp

Quyền và lợi ích hợp pháp của công dân trong thực tiễn đời sống xã hội có thể bị xâm hại bởi hành vi bất hợp pháp của các cá nhân, công dân, của các loại hình tổ chức như các doanh nghiệp, các tổ chức xã hội, xã hội nghề nghiệp được thành lập hợp

pháp, hoặc bất hợp pháp (như các tổ chức tội phạm). Các hoạt động xâm hại quyền và lợi ích công dân thường xuất phát từ mục đích vụ lợi của cá nhân, tổ chức hay những người được phép nhân danh tổ chức thực hiện những hành vi nhất định. Sự xâm hại đến quyền công dân từ những chủ thể này hết sức đa dạng, có thể xảy ra ở bất cứ lĩnh vực nào như gian dối trong bầu cử, xâm phạm tính mạng, sức khỏe, danh dự nhân phẩm, chiếm đoạt tài sản của công dân...

Các nguy cơ gây đe dọa, cản trở từ những yếu tố khách quan khác, những tác động của các yếu tố bất thường

“Có thể nói, từ khi xuất hiện loài người, trong cuộc sống hàng ngày, con người đã luôn phải đối phó với những rủi ro và biến cố bất ngờ do tác động của các yếu tố tự nhiên và xã hội gây ra”. [48;tr.81] Trong những thập kỷ gần đây, khoa học đã có nhiều cảnh báo liên quan đến những hậu quả xấu về môi trường bắt nguồn từ những vấn đề như khí thải, tàn phá rừng. Diễn biến phức tạp của thời tiết, của thiên tai, dịch họa như bão, lũ lụt ...xảy ra trên thế giới cũng như ở nước ta những năm qua dẫn đến tình trạng nhiều gia đình không có nhà ở, không có công ăn, việc làm, thiệt hại về tính mạng, sức khỏe...Các dịch bệnh nguy hiểm mới (như Ebola, Mers.covi...), nạn khủng bố (Al Qaeda, nhà nước Hồi giáo IS...), nguy cơ chiến tranh... không ngừng gia tăng, đe dọa đến an ninh, an toàn của công dân toàn cầu.

Trong trường hợp đó để đảm bảo trên thực tế các quyền của công dân không thể không có sự hỗ trợ, bảo hộ cho công dân từ Nhà nước. Thiết lập và thực hiện CCPLBHCD là yêu cầu tất yếu của việc xây dựng một xã hội dân chủ và phát triển.

4.1.2. Yêu cầu tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền, phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa

Phát huy dân chủ XHCN và đẩy mạnh xây dựng NN PQ Việt Nam XHCN là những nội dung nhất quán xuyên suốt trong đường lối và pháp luật của Đảng và Nhà nước ta trong nhiều năm qua. Nhà nước ta được khẳng định là NN PQ XHCN của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Các chủ trương lớn như Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật, Công cuộc cải cách hành chính, Chiến lược cải cách tư pháp được coi là những cột trụ quan trọng để xây dựng và hoàn thiện NN PQ, cải cách bộ máy nhà nước trong xu thế hội nhập, toàn cầu hóa. Đồng thời, việc phát huy dân chủ, bảo

đảm, bảo vệ quyền con người vẫn không ngừng được khẳng định thông qua những chủ trương, chính sách, pháp luật của Đảng và Nhà nước, thể hiện nhận thức và nỗ lực lớn của Đảng và Nhà nước ta trong việc củng cố và hoàn thiện mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân theo hướng ngày càng dân chủ, bình đẳng, hợp tác và tích cực hơn nữa.

Tuy nhiên, quá trình xây dựng NNPQ cũng còn tồn tại nhiều hạn chế. Theo Báo cáo chính trị của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa X tại Đại hội lần thứ XI, “*xây dựng NNPQ XHCN chưa theo kịp yêu cầu phát triển kinh tế và quản lý đất nước*”. [20] Vẫn còn nhiều hạn chế, vướng mắc trong các cơ chế thực hiện quyền dân chủ, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân của người dân. Việc thiết lập các cơ chế kiểm tra, giám sát, bảo đảm sự minh bạch, hiệu lực hiệu quả trong tổ chức và hoạt động vẫn còn nhiều bất cập. Theo Chỉ số cảm nhận tham nhũng 2015 (CPI 2015) của tổ chức Minh bạch Quốc tế (Transparency International - TI), năm 2015, tham nhũng VN vẫn ở thứ hạng cao (112/168) [99], xếp hạng đối với 168 quốc gia và vùng lãnh thổ. Điểm số CPI của Việt Nam không thay đổi trong bốn năm liên tiếp (2012- 2015) và tham nhũng trong khu vực công vẫn là một vấn đề nghiêm trọng của quốc gia.

Những thực tế trên đặt ra những nhiệm vụ và yêu cầu mới cho sự nghiệp phát huy dân chủ XHCN, đẩy mạnh xây dựng NNPQ ở nước ta. Một trong những yêu cầu đó là vấn đề tiếp tục xây dựng và hoàn thiện hệ thống lý luận liên quan đến mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân với các nội dung quan trọng như Nghị quyết 48/NQ-TW “*Về chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020*” đã khẳng định.

4.1.3. Yêu cầu hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa

Một trong ba đột phá chiến lược từ nay đến năm 2020 là nhiệm vụ hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN, trọng tâm là tạo lập môi trường cạnh tranh bình đẳng và cải cách hành chính. Nhiệm vụ này thể hiện quan điểm đúng đắn và nhất quán của Đảng thời kỳ Đổi mới, nhằm đưa đất nước phát triển đi lên trong giai đoạn hội nhập, toàn cầu hóa. Tuy nhiên, các nhiệm vụ này cũng vấp phải rất nhiều khó khăn, thách thức trong bối cảnh suy thoái kinh tế chung của toàn thế giới, việc phục hồi kinh tế chậm, ảnh hưởng không nhỏ đến nền kinh tế Việt Nam.

Theo *Báo cáo của Thủ tướng về tình hình kinh tế - xã hội* tại kỳ họp thứ 8, Quốc hội khóa XIII (ngày 20/10/2014) [79], tỷ lệ nợ xấu theo báo cáo của các tổ chức tín dụng đến cuối tháng 8/2014 là 3,9%, tăng nhẹ so với mức 3,61% vào tháng 12/2013. Trong 9 tháng đầu năm có trên 48 nghìn doanh nghiệp giải thể hoặc tạm ngừng hoạt động, tăng 13,8% so với cùng kỳ. Tỷ trọng vốn đầu tư của doanh nghiệp tư nhân trong nước và dân cư giảm từ 37,6% năm 2013 còn dự kiến khoảng 36,2% năm 2014; của doanh nghiệp FDI giảm tương ứng từ 22% xuống còn 21,4%.

Song song với đó, kết quả giảm nghèo chưa bền vững, khoảng cách giàu nghèo giữa các nhóm dân cư còn lớn. Khoảng cách giàu nghèo vẫn còn cao, tỷ lệ thu nhập bình quân giữa 20% dân số giàu nhất so với 20% dân số nghèo nhất là 9,23 lần năm 2010 và 9,35 lần năm 2012. Chuyển dịch cơ cấu lao động còn chậm. Tỷ lệ hộ nghèo trong đồng bào dân tộc thiểu số còn cao. Đời sống vật chất và tinh thần của một bộ phận dân cư nông thôn, vùng sâu vùng xa còn nhiều khó khăn. Số người thiếu việc làm và việc làm không ổn định còn lớn, nhất là trong thanh niên. Nợ và chậm đóng bảo hiểm xã hội còn nhiều. Nguồn lực bảo đảm an sinh xã hội, trợ giúp xã hội còn hạn hẹp.[79]

Tất cả những điều này đều đặt ra những thời cơ và thách thức cho nền kinh tế Việt Nam nói chung cũng như việc xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam nói riêng, qua đó, cũng đặt ra những vấn đề lý luận và thực tiễn về BHCD và CCPLBHCD ở Việt Nam.

4.1.4. Tinh thần của chủ nghĩa lập hiến trong Hiến pháp năm 2013 và các yêu cầu triển khai thi hành

Ngày 28/11/2013, Hiến pháp Việt Nam được Quốc hội Việt Nam thông qua đánh dấu bước phát triển mới trong đời sống chính trị - xã hội Việt Nam, đồng thời đặt ra những yêu cầu triển khai thi hành Hiến pháp, điều chỉnh mới về mọi mặt đời sống xã hội để phù hợp với tình hình mới.

Hiến pháp năm 2013 đặt ra một loạt các vấn đề liên quan trực tiếp đến mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân, qua đó, ảnh hưởng mật thiết tới CCPLBHCD. Liên quan đến CCPLBHCD, yêu cầu hàng đầu là phải tiếp tục ban hành các đạo luật bảo đảm cho các quyền con người, quyền cơ bản của công dân, trong đó có các quyền về

quyền tự do lập hội, quyền biểu tình... Bên cạnh đó, hàng loạt các vấn đề liên quan đến tổ chức và hoạt động của bộ máy của Nhà nước cũng cần được giải quyết thấu đáo, khoa học, khả thi, kịp thời.

Trong đó có các vấn đề liên quan đến cơ quan tư pháp như: *tiếp tục làm rõ vai trò của Tòa án nhân dân là cơ quan “thực hiện quyền tư pháp”* (Điều 102); *cụ thể hóa một số nguyên tắc tổ tụng mang tính hiến định, nhất là nguyên tắc tranh tụng trong xét xử; triển khai chủ trương tổ chức lại Tòa án theo thẩm quyền xét xử (Tòa án khu vực), không tương ứng với chính quyền cấp tỉnh, cấp huyện như hiện nay để bảo đảm nguyên tắc độc lập của Tòa án; tiếp tục nghiên cứu, triển khai xây dựng và thực thi cơ chế bảo vệ hiến pháp* trên cơ sở quy định tại khoản 2 Điều 119 của Hiến pháp năm 2013.

4.1.5. Quá trình hội nhập quốc tế, toàn cầu hoá

Hội nhập quốc tế, toàn cầu hoá đang là những xu thế không thể tránh khỏi trong thế giới hiện đại, đặt ra nhiều thuận lợi cũng như thách thức đối với Việt Nam. Trong một thế giới phẳng, các lý thuyết dân chủ, tiến bộ về NN PQ, lý thuyết “*quản trị tốt*” (“*good-governance*”), tính chính đáng của Nhà nước, các xu hướng dân chủ, bảo vệ quyền, tự do của cá nhân... thật dễ dàng được tiếp cận và tác động sâu rộng đến mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân hiện đại.

Bên cạnh đó, tình hình quốc tế có nhiều biến động, ảnh hưởng không nhỏ đến tình hình kinh tế - xã hội trong nước, đặt ra không ít khó khăn và thách thức để có thể hoà nhập mà không hoà tan, bảo đảm, bảo vệ an ninh, an toàn của quốc gia và của từng cá nhân công dân... Yêu cầu về BHCD, xây dựng, hoàn thiện CCPLBHCD ở Việt Nam hiện nay, vì vậy, càng trở nên bức thiết hơn bao giờ hết.

4.2. Quan điểm xây dựng và hoàn thiện cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân

Theo chúng tôi, việc xây dựng và hoàn thiện CCPLBHCD cần được thống nhất ở các quan điểm sau:

Thứ nhất, xây dựng CCPLBHCD phải đặt trong tổng thể mối liên hệ với các chủ trương xây dựng và phát triển đất nước: xây dựng NN PQ XHCN, hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường, phát huy dân chủ XHCN.

CCPLBHCD có mục tiêu là tạo lập mối quan hệ tích cực, chủ động, hợp tác giữa Nhà nước với công dân, ở đó, công dân được trang bị những công cụ pháp lý hữu

hiệu để tự bảo vệ các quyền, lợi ích của mình khi bị xâm phạm, kể cả từ chủ thể là Nhà nước. Việc xây dựng và hoàn thiện cơ chế này có liên hệ mật thiết với các nguyên tắc NNPQ, phát huy dân chủ, và đương nhiên, không thể thiếu môi trường tự do, lành mạnh với sự phát triển của thể chế kinh tế thị trường, phát huy mọi tiềm năng, sáng tạo của người dân.

Thứ hai, xây dựng và hoàn thiện CCPLBHCD phải đặt trong sự tương thích với các Công cuộc cải cách hành chính, Chiến lược cải cách tư pháp và Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật.

Hoàn thiện CCPLBHCD gắn chặt với việc hoàn thiện hệ thống thể chế, (trước hết là các thể chế nhằm bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân) và các thiết chế BHCD. Các thiết chế bảo hộ pháp lý đối với công dân trước tiên phải kể đến các cơ quan hành chính và cơ quan tư pháp, với vai trò trung tâm là các cơ quan tư pháp. Do vậy, kết quả triển khai các Chiến lược này có ảnh hưởng lớn đến việc xây dựng và hoàn thiện CCPLBHCD ở Việt Nam.

Thứ ba, CCPLBHCD phải nằm trong sự tương thích với các cơ chế bảo đảm, bảo vệ quyền con người ở Việt Nam.

Như đã phân tích, BHCD có mối quan hệ khăng khít với bảo đảm, bảo vệ quyền con người. Các cơ chế bảo hộ, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân đều có mục tiêu hướng tới việc khuyến khích, bảo đảm các quyền con người, quyền công dân được thực thi trong thực tế, ngăn chặn và phòng ngừa những xâm phạm từ các chủ thể và những nguồn nguy hiểm khác trong xã hội. Việc xây dựng, hoàn thiện CCPLBHCD không làm triệt tiêu hay ảnh hưởng tiêu cực tới các cơ chế khác, mà chỉ có tác động hỗ trợ, bổ sung, nâng cao chất lượng của các cơ chế mà thôi.

Thứ tư, các tổ quyền là hạt nhân của CCPLBHCD

Trong số những cách thức bảo đảm cho người dân tiếp cận công lý thì tổ quyền là vũ khí sắc bén và hiệu quả nhất. Dưới khía cạnh bảo hộ, đây là việc cung cấp cho người dân công cụ phản kháng, thể hiện quan điểm, thái độ, chủ động bảo vệ các quyền, lợi ích chính đáng của bản thân, bên cạnh đó, giúp nâng cao ý thức công dân của mỗi người. Dưới khía cạnh quyền, đây chính là việc sử dụng quyền (tổ quyền) để bảo vệ các quyền của mình. Dưới khía cạnh dân chủ, đây chính là biểu hiện của việc

bảo đảm dân chủ, tự do cá nhân của công dân, giúp cho họ trở nên mạnh mẽ và tích cực hơn khi thực thi việc giám sát xã hội bằng các quyền của mình.

Việc yêu cầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền (tòa án, cơ quan có thẩm quyền khác) đứng ra xem xét, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp bị xâm phạm của cá nhân, tập thể, Nhà nước cũng là cách thức để nâng cao ý thức trách nhiệm của phía Nhà nước đối với bản thân các hoạt động trong bộ máy của mình cũng như trách nhiệm chính trị, trách nhiệm pháp lý đối với công dân và xã hội. Đây cũng là ý nghĩa đáng ghi nhận của CCPLBHCD.

Thứ năm, 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 CCPLBHCD.

Việc xây dựng và hoàn thiện CCPLBHCD luôn phải chú ý đến tính tổng thể của cả hệ thống cơ chế. Phải tạo được mối liên hệ chặt chẽ, thống nhất hữu cơ, đồng bộ giữa thể chế, thiết chế, đồng thời thiết lập được phương thức vận hành nhịp nhàng ăn ý giữa các bộ phận của cơ chế, bảo đảm cho việc bảo hộ pháp lý đối với công dân đạt kết quả cao nhất.

4.3. Giải pháp xây dựng và hoàn thiện cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân ở Việt Nam đáp ứng yêu cầu của Nhà nước pháp quyền

Trên cơ sở những phân tích về lý luận, đánh giá thực trạng, sau đây, chúng tôi xin được đề xuất, kiến nghị một số nhóm giải pháp liên quan đến việc xây dựng và hoàn thiện CCPLBHCD ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

4.3.1. Nhóm giải pháp về nhận thức

4.3.1.1. Đổi mới tư duy, nhận thức về bảo hộ công dân và cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân

Như đã trình bày ở Chương 2, sự phát triển về mặt nhận thức đối với các quyền con người, quyền cơ bản của công dân, cùng sự phát triển của dân chủ, văn minh đồng thời với sự gia tăng những nguy cơ xâm hại đến quyền của người dân đã dẫn đến nhu cầu thiết lập cơ chế BHCD và CCPLBHCD trong xã hội hiện đại. Để tiếp tục xây dựng và hoàn thiện CCPLBHCD khoa học, hiệu quả, về mặt nhận thức, chúng tôi xin kiến nghị một số điểm chính yếu sau:

Thứ nhất, nhận thức về vị trí trung tâm của con người, tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân

Trong thế giới hiện đại, bất kỳ quốc gia nào cũng đều phải nhận thức được vị trí trung tâm của người trong mục tiêu, chiến lược phát triển xã hội của mình. Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội đã khẳng định: “*Con người là trung tâm của chiến lược phát triển, đồng thời là chủ thể phát triển. (...) Nhà nước tôn trọng và bảo đảm các quyền con người, quyền công dân; chăm lo hạnh phúc, sự phát triển tự do của mỗi người*”.[17] Và do vậy, yêu cầu bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân 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.

Thứ hai, nhận thức về sự phát triển của các nguy cơ xâm hại, cản trở quyền và lợi ích hợp pháp của công dân: Cần thấy trong xã hội ngày nay, các mối nguy cơ xâm hại đến quyền công dân đã được mở rộng rất nhiều, không chỉ từ phía Nhà nước, mà còn có thể là các cá nhân, tổ chức, thậm chí cả từ phía xã hội dân sự, hoặc từ các tình huống bất thường như: thiên tai, bệnh dịch, khủng bố, chiến tranh... Do vậy, các cơ chế bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, trong nhiều trường hợp, đã không thể thỏa mãn hết những đòi hỏi ngày càng cao về quyền con người, quyền công dân trong thực tế.

Thứ ba, nhận thức về vai trò của bảo hộ công dân trong nước

Một nhận thức cũng cần phải được thay đổi ở Việt Nam hiện nay, đó là cho đến giờ, khi nhắc đến bảo hộ quyền công dân, chúng ta mới chỉ đặt vấn đề bảo hộ quyền công dân khi công dân đó ở nước ngoài. Như đã trình bày từ các phần trước, quan niệm này là chưa chính xác. Các quyền cơ bản của công dân đối với công dân trong nước cũng cần phải được bảo hộ một cách nghiêm túc và toàn diện. Cách tiếp cận này sẽ giúp khắc phục được những hạn chế trong việc bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân do những *hạn chế cố hữu của pháp luật*.

Yêu cầu về BHCD 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 BHCD 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.

Mặt khác, cần thấy rằng việc thực hiện cơ chế này sẽ phát huy tính tích cực của người dân, giúp người dân tự bảo vệ mình thông qua các kênh thực hiện quyền, song song với vai trò trọng tài của Nhà nước. Điều này cũng nhằm nâng cao vị thế và trách nhiệm công dân của người dân, củng cố mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân.

Thứ tư, nhận thức về bảo hộ công dân và CCPLBHCD trong tương quan với các cơ chế khác: Một điểm cần lưu ý trong nhận thức về BHCD và CCPLBHCD, đó là xác định được những điểm tương đồng và khác biệt giữa bảo hộ quyền công dân với các hình thức bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân hiện nay. Các tiêu chí phân biệt giữa các hình thức và cơ chế bảo hộ, bảo đảm, bảo vệ được chỉ ra ở phần lý luận (Chương 2) trong Luận án này có thể được coi là những gợi ý cho các nghiên cứu tiếp theo và quá trình hoàn thiện nhận thức về vấn đề này.

4.3.1.2. Thống nhất nhận thức về quyền cơ bản của công dân

Như đã phân tích, quyền cơ bản của công dân là đối tượng được bảo hộ. Tuy nhiên, trong nhận thức về quyền cơ bản, vẫn còn một số vấn đề cần làm rõ:

Một là, quyền cơ bản của công dân là những quyền công dân 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.

Hai là, 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.

4.3.1.3. 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

Cho đến nay, bằng việc tiếp thu, kế thừa có chọn lọc những tinh hoa trong tư tưởng nhân loại, chúng ta đã xây dựng và làm rõ được những vấn đề cơ bản trong chủ thuyết về NN PQ, qua đó, cũng làm sáng tỏ những nguyên tắc quan trọng trong mối

quan hệ giữa Nhà nước và công dân trong NN PQ và trong một xã hội văn minh, hiện đại. Tuy nhiên, do quy luật vận động, phát triển không ngừng của xã hội, nên các lý thuyết, tư tưởng cũng cần phải được liên tục bổ sung, hoàn thiện để phù hợp với sự vận động, phát triển khách quan đó..

Trên thế giới hiện nay, một số lý thuyết hiện đại về vai trò, chức năng của Nhà nước đang ngày càng ảnh hưởng đến tư duy và thực tiễn quản trị quốc gia của các nước, như: lý thuyết về tính chính đáng của Nhà nước, lý thuyết “*quản trị tốt*”, lý thuyết về lợi ích nhóm, chủ nghĩa hợp hiến và vấn đề bảo hiến... Các lý thuyết này có tác dụng tích cực đến khoa học tổ chức và quản lý nhà nước, tạo nên những thay đổi tích cực trong thực tiễn về nhà nước và pháp luật, nhằm xây dựng các “*chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân*”, ngày càng dân chủ, minh bạch, hiệu quả và hiện đại.

Những nền tảng tư tưởng tiến bộ, nhân văn đó đòi hỏi chúng ta cần phải có cái nhìn nghiêm túc, khách quan hơn về vai trò, chức năng của Nhà nước trong thời kỳ mới, xây dựng nền kinh tế thị trường XHCN, mở cửa, hội nhập. Cần tiếp tục nghiên cứu và làm rõ hơn nội hàm của các khái niệm, liên quan tới quá trình chuyển đổi mô hình Nhà nước từ “*Nhà nước cai trị*” sang “*Nhà nước phục vụ*”, từ “*Nhà nước điều hành*” sang “*Nhà nước kiến tạo – phát triển*”.

Trong các lý thuyết về Nhà nước, nội dung quan trọng không thể không bàn tới là mối quan hệ giữa Nhà nước và người dân (giữa Nhà nước với nhân dân; giữa Nhà nước với cá nhân; và giữa Nhà nước với công dân). Trong xã hội ngày nay, mối quan hệ cơ bản trong một quốc gia, đó là mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân.

Các lý thuyết hiện đại đã củng cố thêm tư tưởng của các triết gia vĩ đại trước đây về mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân như nguyên tắc chủ quyền nhân dân, khế ước xã hội của J.J.Rousseau hay nguyên tắc “*Người dân được làm tất cả những gì pháp luật không cấm còn cơ quan nhà nước chỉ được làm những gì pháp luật cho phép*” của J.Locke. Dựa trên nền tảng đó, các học thuyết về Nhà nước và pháp luật ngày nay nhấn mạnh đến việc xây dựng mối quan hệ bình đẳng, hợp tác giữa Nhà nước và công dân. Điều này thật sự có ý nghĩa đối với quá trình phát huy dân chủ, xây dựng NN PQ, xây dựng CCPLBHCD ở Việt Nam, khi mà các học thuyết này yêu cầu Nhà nước không chỉ là người phục vụ mà còn biết hạn chế bớt sự can thiệp của mình

vào các mối quan hệ xã hội khi chưa thật cần thiết, cũng tức là đề cao vai trò làm chủ của người dân, nhấn mạnh đến thái độ, ý thức công dân tích cực của họ trong xã hội.

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. Trong đó, một điểm quan trọng cần được tháo gỡ từ trong tâm lý của người dân, đã ăn sâu bén rễ từ lâu đời, vốn là hệ quả từ giai đoạn ngàn năm Bắc thuộc với “*truyền thống coi tục là luật, coi luật pháp của nhà nước là cái đối lập với mình, tìm mọi cách lẩn tránh hoặc chống đối lại*”. [22; tr.119]

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

Một trong những mục tiêu chính của BHCD là phải trao cho người dân khả năng chủ động về phòng vệ quyền trước những nguy cơ bị xâm hại thường trực trong xã hội. Bên cạnh việc thiết lập nền tảng pháp lý (tức CCPLBHCD) cho vấn đề này, việc tăng cường các năng lực thực hành quyền của người dân là hết sức cần thiết, gồm các nội dung như: nâng cao dân trí và ý thức pháp luật, ý thức công dân, bảo đảm quyền tiếp cận thông tin, xây dựng kỹ năng sử dụng quyền, thực hành tố quyền.

4.3.1.1. Nâng cao dân trí và ý thức pháp luật cho người dân

Để năng lực thực hành quyền của người dân, việc nâng cao dân trí và ý thức pháp luật là một trong những giải pháp quan trọng. Bởi khi tri thức và hiểu biết nâng cao, ý thức về quyền cũng như khả năng sử dụng quyền của người dân sẽ càng đầy đủ và được củng cố.

Như nhiều nhà nghiên cứu đã đánh giá, với một di sản lịch sử mà ở đó, “*cho đến nay chúng ta chưa có được một lối sống theo pháp luật*” [22;tr.126] thì việc “*xây dựng lối sống theo pháp luật ở Việt Nam là một công việc vô cùng khó khăn, phức tạp*” [22; tr.126]. Thực tế đó càng cho thấy yêu cầu bức thiết của việc nâng cao dân trí và ý thức pháp luật cho người dân, bởi năng lực trước hết là một yếu tố mang tính chủ quan, phụ thuộc trước tiên bởi chính chủ thể ấy. Trong khi đó, nhận thức là một yếu tố ảnh hưởng rất lớn đến năng lực, giúp việc thực hành năng lực mang tính định hướng và có hiệu quả hơn trong thực tế.

Việc nâng cao dân trí và ý thức pháp luật cho người dân cần được tiến hành

đồng bộ và thực hiện tốt các biện pháp như:

- (i) Đẩy mạnh công tác thông tin tuyên truyền, giải thích pháp luật;
- (ii) Tăng cường công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ pháp lý, cán bộ hành chính - nhà nước;
- (iii) Đưa việc giảng dạy pháp luật vào các trường đào tạo cán bộ của Nhà nước, của các tổ chức xã hội;
- (iv) Mở rộng công khai, dân chủ trong hoạt động của bộ máy nhà nước, thu hút nhân dân tham gia đóng góp vào việc xây dựng các dự án pháp luật;

4.3.1.2. 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 nhiệm 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.

[Lối sống theo pháp luật của cư dân gắn rất chặt với ý thức công dân của mỗi cá nhân. Chỉ trên cơ sở mỗi công dân ý thức được đầy đủ quyền hạn (bao gồm cả quyền lợi) và nghĩa vụ của mình thì lối sống theo pháp luật mới thực sự trở thành tự giác. Trên bình diện này, xã hội ta đang còn có những hụt hẫng lớn]
[22; tr.127]

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 thành viên trong xã hội là yêu cầu tất yếu.

4.3.1.3. Bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người dân

Quyền tự do thông tin ra đời và được thừa nhận vào thế kỷ thứ XVIII trong Luật Tự do Báo chí năm 1766 của Thụy Điển. “*Quyền tiếp cận thông tin (right to access to information) là quyền của mọi công dân được quyền tiếp cận các thông tin, được ban hành và lưu giữ tại các cơ quan, tổ chức công quyền, đặc biệt là các cơ quan hành chính nhà nước*”. [76;tr.25] Cho đến nay, tự do thông tin được hầu hết các nước và tổ chức quốc tế nhận thức là một quyền cơ bản của con người.

[Thực hiện quyền này cho phép cá nhân có thể bảo vệ hữu hiệu các quyền và lợi ích hợp pháp khác của mình, ngăn ngừa và chống lại các hành vi lạm dụng, thúc đẩy dân chủ hóa và minh bạch hóa quá trình hoạch định chính sách và ban hành pháp luật, củng cố lòng tin và tăng cường sự ủng hộ của dân chúng với các chủ trương và chính sách của chính quyền; tạo sự đồng thuận cao trong xã hội].[86;tr.492]

Việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin vì vậy là một điều kiện tiên quyết để nâng cao năng lực của người dân trong việc thực hành các quyền của mình cũng như có thể tự đứng ra bảo vệ quyền của mình khi bị xâm phạm. 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 chúng phải được giữ bí mật.

4.3.2. Nhóm giải pháp về xây dựng và hoàn thiện thể chế

4.3.2.1. Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện pháp luật về bảo đảm quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân

Đánh giá thực trạng hệ thống pháp luật của Việt Nam nói chung, lĩnh vực quyền con người 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

thuần 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 [7].

Đây chính là vật cản lớn nhất đối với sự phát triển của xã hội cũng như trong việc bảo vệ, thực thi các quyền con người. Nhận thức được điều này, từ năm 2005, Đảng và Nhà nước đã triển khai *Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020*. [18] Theo đó, trước mắt là rà soát lại toàn bộ hệ thống các VBQPPL nhằm loại bỏ các văn bản luật mâu thuẫn, chòng chéo hoặc không còn phù hợp với thực tiễn; bảo đảm tính hợp hiến, tính thống nhất, tính khả thi, công khai, minh bạch, dễ tiếp cận và dễ thực hiện của các VBQPPL này.

Đồng thời, trong lĩnh vực pháp luật về bảo đảm quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân, chú trọng các nội dung lớn như Nghị quyết số 48 NQ/TW đã khẳng định:

[1. Củng cố cơ sở pháp lý về trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc xây dựng, ban hành kịp thời, đồng bộ và tổ chức thực thi các pháp luật, các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên về quyền con người, quyền công dân trong các lĩnh vực dân sự, chính trị, kinh tế, văn hoá - xã hội.

2. Hoàn thiện chế độ bảo hộ của Nhà nước đối với các quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, chế độ trách nhiệm của cơ quan nhà nước, nhất là toà án trong việc bảo vệ các quyền đó; xử lý nghiêm minh mọi hành vi xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của công dân; khắc phục việc xử lý oan, sai; khẩn trương ban hành Luật về BTNN. Xây dựng các đạo luật về lập hội, biểu tình nhằm xác định rõ quyền, trách nhiệm của công dân trong việc thực thi quyền dân chủ và trách nhiệm của Nhà nước trong việc duy trì, bảo đảm kỷ cương, trật tự công cộng.

3. Hoàn thiện pháp luật về quyền giám sát của các cơ quan dân cử, quyền trực tiếp giám sát, kiểm tra của công dân đối với các hoạt động của cơ quan, cán bộ, công chức; mở rộng các hình thức dân chủ trực tiếp để người dân tham gia vào công việc của Nhà nước; ban hành Luật về trưng cầu ý dân].

Phải khẳng định rằng, cùng với việc thông qua Hiến pháp sửa đổi năm 2013, cho đến nay, pháp luật về bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân đã có những bước tiến lớn. Tuy nhiên, vẫn còn một số đạo luật liên quan chặt chẽ đến việc bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân vẫn cần tiếp tục được hoàn thiện, xây dựng như:

Đối với các quyền trong lĩnh vực chính trị - dân sự: các quyền mang tính thời sự hiện nay bao gồm: quyền tiếp cận thông tin, quyền lập hội, quyền biểu tình, quyền tham gia trưng cầu ý dân... Đặc biệt, quyền tiếp cận thông tin cần được ưu tiên hàng đầu, bởi quyền này liên quan trực tiếp đến quyền rất cơ bản và quan trọng của mỗi cá nhân, được quy định tại Điều 25 của Hiến pháp năm 2013: “*Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, hội họp biểu tình*”. Quy định này dựa trên tinh thần của Tuyên ngôn nhân quyền quốc tế và Công ước dân sự chính trị quốc tế mà Việt Nam là thành viên, theo đó:

[Mọi người đều có quyền tự do ngôn luận. Quyền này bao gồm quyền tự do tìm kiếm, tiếp nhận và truyền đạt mọi thông tin, ý kiến không phân biệt lĩnh vực, hình thức tuyên truyền bằng miệng, bằng bản viết, in hoặc dưới hình thức nghệ thuật, thông qua bất kỳ phương tiện thông tin đại chúng nào tùy theo sự lựa chọn của họ].

Tuy ngày 6/4/2016, Quốc hội đã thông qua Luật Tiếp cận thông tin, nhưng để triển khai đạo luật này, vẫn còn rất nhiều việc phải làm. Bên cạnh đó, vẫn cần chú ý đến những giới hạn của quyền tiếp cận thông tin, được gọi là “*tiếp cận hạn chế*”. Việc quy định các giới hạn thông tin nhằm bảo vệ an ninh quốc gia, bí mật đời tư và bí mật thương mại là cần thiết. Tuy nhiên, ở Việt Nam hiện nay, các bí mật Nhà nước lại được cho là rộng hơn cả thông tin nhà nước, do đó, có nguy cơ hạn chế đến quyền tiếp cận thông tin của người dân. Vì vậy, để bảo đảm cho quyền này của người dân được thực hiện đầy đủ trong thực tế, cũng là nhằm hướng tới sự minh bạch hơn trong quản trị quốc gia, cần thiết phải sửa đổi Pháp lệnh (hoặc ban hành Luật) về Bảo vệ Bí mật Nhà nước theo hướng: xác định những nội dung nào được xem là “*bí mật Nhà nước*”, đồng thời với việc thiết lập một quy trình thẩm định các tiêu chí đánh giá một thông tin

có cần được xem là bí mật Nhà nước hay không. Quy trình này phải bảo đảm sự khách quan, hiệu quả, được đặt dưới sự giám sát tin cậy của các thiết chế độc lập.

Đối với các quyền về kinh tế - văn hoá – xã hội: trong điều kiện xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và bối cảnh hội nhập quốc tế hiện nay, theo chúng tôi, các quyền cần được ưu tiên hàng đầu là quyền sở hữu, quyền tự do kinh doanh...

4.3.2.2. 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 một 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. Yêu cầu công khai, minh bạch về thủ tục đối với hoạt động của các cơ quan, tổ chức có mục đích nâng cao tính thuyết phục, đồng thuận từ phía xã hội. Dưới khía cạnh quyền, tính công khai, minh bạch còn là một đòi hỏi bắt buộc để bảo đảm quyền tiếp cận thông tin từ phía người dân, nâng cao năng lực thực hành quyền của họ.

Liên quan đến các quy định về thủ tục, một điều cần thấy rõ là hoạt động bảo hộ pháp lý cho công dân cần phải được tạo cơ chế thông thoáng, để có thể thực hiện nhanh chóng, kịp thời, tránh tình trạng người dân phải đi khiếu kiện kéo dài hoặc những chậm trễ không đáng có gây nên những hậu quả đáng tiếc. Hiện nay, chúng ta đang tiến hành công cuộc cải cách hành chính và 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.

Liên quan cụ thể đến pháp luật về tố quyền: tố quyền là hạt nhân trong CCPLBHCD. Tuy nhiên, vẫn còn một số vướng mắc, bất cập về cơ chế giải quyết và thực thi tố quyền trong thực tế, dẫn đến hạn chế việc bảo vệ quyền lợi của công dân cũng như tính hiệu quả trong CCPLBHCD.

Để tạo nền tảng pháp lý vững chắc, trước hết cần rà soát những hạn chế, bất cập để sửa đổi, bổ sung các đạo luật liên quan đến các tố quyền như *khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh, khởi kiện...* trên mọi lĩnh vực: hành chính, dân sự, hình sự, thi hành án... Các văn bản pháp luật được kiến nghị rà soát bao gồm: Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, Luật tiếp công dân, Luật khiếu nại, Luật tố cáo; rà soát các văn bản hướng dẫn thi hành Luật đất đai nhất là các quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi thu hồi đất, bảo đảm sự đồng bộ, thống nhất, sát thực tế; thống nhất các quy định về thời hiệu, thời hạn, về thẩm quyền, trình tự, thủ tục giải quyết tranh chấp đất đai, khiếu nại, tố cáo. Tiếp tục rà soát, hoàn thiện các Luật về Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân, Luật Tổ chức TAND, Bộ luật Tố tụng hình sự, Bộ luật Tố tụng dân sự, Luật Tố tụng hành chính, Luật Thi hành án dân sự, nhằm khắc phục những hạn chế bất cập trong việc bảo đảm các tố quyền của người dân.

Trong tương lai, thiết nghĩ cần phải bổ sung thêm hình thức thỉnh nguyện thư của công dân. Trên thế giới, đây là một trong những hình thức dân chủ trực tiếp cơ bản và hiệu quả, góp phần hoàn thiện CCPLBHCD. Việt Nam chưa có tiền lệ về vấn đề này, tuy nhiên cũng có những tiền đề hợp lý ở các hình thức kiến nghị, phản ánh của công dân.

4.3.2.3. Hoàn thiện cơ sở pháp lý cho các thiết chế bảo hộ pháp lý đối với công dân

Một là, 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.

Các cơ quan nhà nước được tổ chức và vận hành một cách khoa học, nhịp nhàng, hiệu quả sẽ là nền tảng vững chắc cho hiệu quả hoạt động của CCPLBHCD.

Tuy nhiên, một thực tế là cách thức tổ chức và vận hành của các cơ quan quyền lực ở nước ta vẫn còn nhiều điểm bất cập, hạn chế. Ví dụ như khi trao quyền giám sát tối cao cho Quốc hội, mặc nhiên nhà lập pháp đã thừa nhận việc bản thân Quốc hội

không chịu sự giám sát của bất kỳ cơ quan nào trong các hoạt động của mình, trước hết là với các văn bản vi hiến của Quốc hội. Đối với tòa án, tính độc lập của cơ quan này còn bị hạn chế do cách thức bổ nhiệm thẩm phán và cách thức tổ chức tòa án theo thẩm quyền hành chính – lãnh thổ hiện nay...

Hiến pháp sửa đổi năm 2013 đã có một số quy định nhằm khắc phục phần nào những hạn chế này. Tuy vậy trong tương lai, yêu cầu sửa đổi, bổ sung hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của bộ máy quyền lực nhà nước để nguyên tắc phân công, phối hợp, kiểm soát được bảo đảm, nâng cao tính khoa học, hợp lý, hiệu lực, hiệu quả vẫn cần tiếp tục được đặt ra.

Hai là, xác định rõ phạm vi quyền hạn và nhiệm vụ của các thiết chế có nhiệm vụ bảo hộ pháp lý cho công dân hiện nay

Có thể nói, hiện nay trong cơ cấu tổ chức hệ thống chính trị và bộ máy nhà nước ta, CCPLBHCD được thiết lập tương đối đa dạng về hình thức.

Tuy nhiên, trên thực tế, tình trạng chồng chéo về quyền hạn, trách nhiệm giữa các cơ quan, đặc biệt là các chủ thể có nhiệm vụ bảo hộ pháp lý cho công dân trong hệ thống cơ quan hành chính vẫn tiếp diễn. Tình trạng này có thể dẫn đến một trong hai hệ quả: đó là đùn đẩy trách nhiệm lẫn nhau; hoặc thực hiện nhiệm vụ chồng chéo gây cản trở hoạt động bình thường của các cơ quan, tổ chức và cá nhân có liên quan. Để hạn chế, khắc phục tồn tại này, cần nghiên cứu một cách có hệ thống về tổ chức, hoạt động, quyền hạn và nhiệm vụ của các chủ thể bảo hộ. Căn cứ vào chủ thể được bảo hộ hoặc đối tượng quyền cần bảo hộ để xác định phạm vi quyền hạn, nhiệm vụ của các chủ thể này một cách khoa học, rành mạch. Bên cạnh đó, qui định cơ chế phối kết hợp thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn giữa các chủ thể một cách thông suốt. Như vậy mới bảo đảm thực hiện có hiệu quả hoạt động bảo hộ pháp lý cho công dân.

Ba là, thiết lập và nâng cao năng lực của các thiết chế đặc thù trong hệ thống các thiết chế bảo hộ pháp lý cho công dân hiện có

Trong hoạt động thực hiện bảo hộ pháp lý cho công dân, có thể nhận thấy các chủ thể cần được bảo hộ, đối tượng được bảo hộ là hết sức đa dạng. Các chủ thể có thể là người chưa thành niên, người già yếu, người có nhược điểm về thể chất và tinh thần, chủ thể thi hành công vụ... Các đối tượng có thể đơn giản (như quyền bất khả xâm

phạm về chỗ ở) đến những quyền mà cơ chế xâm hại và yêu cầu bảo hộ hết sức phức tạp (như quyền sở hữu trí tuệ)... Vì vậy, cần định hướng xây dựng hệ thống các thiết chế bảo hộ pháp lý cho công dân có tính chất chuyên sâu, đủ năng lực để bảo hộ pháp lý cho các chủ thể cũng như các đối tượng quyền có tính chất đặc thù. Ví dụ: thiết lập các tòa án chuyên trách như Tòa án xét xử người chưa thành niên, Tòa án gia đình trong hệ thống tòa án...

Cùng với việc thiết lập các thiết chế nêu trên cần có những hình thức đào tạo chuyên sâu nhằm nâng cao năng lực thực hiện nhiệm vụ và đạo đức nghề nghiệp của cán bộ, công chức, viên chức và những người thực hiện nhiệm vụ bảo hộ pháp lý cho công dân trong các cơ quan, tổ chức được giao thực hiện nhiệm vụ này.

Trong lĩnh vực pháp luật BTNN, cần nhanh chóng nghiên cứu tổng kết để sửa đổi, bổ sung hoàn thiện pháp luật trong lĩnh vực này nhằm khắc phục những bất cập, vướng mắc trong tình hình mới so với một số quy định của Bộ luật Tố tụng dân sự; Luật Tố tụng hành chính; Luật Khiếu nại; Luật Tố cáo năm 2011, đặc biệt là các quy định mới về quyền con người trong Hiến pháp năm 2013.

Cụ thể như: quy định về phạm vi trách nhiệm bồi thường trong hoạt động quản lý hành chính chưa bao quát hết các trường hợp phát sinh thiệt hại trong thực tế; căn cứ thực hiện quyền yêu cầu bồi thường còn gây khó khăn cho người bị thiệt hại khi yêu cầu BTNN; quy định của pháp luật về thủ tục thương lượng, thời hạn giải quyết bồi thường, chi trả tiền bồi thường còn chưa hợp lý, gây khó khăn cho hoạt động giải quyết bồi thường; chưa có quy định đặc thù về trình tự, thủ tục rút gọn để giải quyết bồi thường cho các trường hợp cần giải quyết nhanh như bị oan trong hoạt động tố tụng hình sự.

Trong lĩnh vực kiểm tra, giám sát hiến pháp, cần tích cực nghiên cứu, tổng kết để có thể triển khai, cụ thể hoá Điều 119 khoản 2 của Hiến pháp bằng một đạo luật về cơ chế bảo hiến ở Việt Nam, trong đó, quy định cụ thể về vị trí, vai trò, chức năng, thẩm quyền, tổ chức và hoạt động của cơ quan bảo hiến cụ thể.

Bốn là, 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

Nhìn chung, các thiết chế bảo hộ pháp lý cho công dân không chỉ có nhiệm vụ phát hiện, xử lý các vi phạm quyền công dân từ các chủ thể xã hội mà hoạt động này còn nhằm phát hiện và xử lý vi phạm của các cá nhân, nhóm cá nhân thực thi công vụ trong các cơ quan nhà nước. Mặt khác, tính chất của hoạt động bảo hộ pháp lý cho công dân được các chủ thể nhà nước thực hiện thường đi kèm với thẩm quyền xử lý vi phạm và tội phạm nhân danh nhà nước.

Vì vậy, để tránh những tác động tiêu cực từ các cơ quan hữu quan, cần nghiên cứu, qui định cho các thiết chế này có tính độc lập tương đối về tổ chức, về phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn, để đề cao tính độc lập trong hoạt động bảo đảm, bảo vệ có hiệu quả quyền và lợi ích hợp pháp cho công dân. Đó cũng là một yêu cầu của xây dựng NNQP trong việc thiết kế hệ thống các cơ quan tư pháp mà trước hết là Tòa án.

4.3.3. Xây dựng và vận hành các thiết chế cụ thể

4.3.3.1. Đề cao vai trò của hệ thống Tòa án trong việc bảo hộ pháp lý cho công dân

Trong trật tự NNQP, Tòa án là cơ quan có vai trò hàng đầu trong việc bảo vệ công lý. Trong CCPLBHCD, 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 CCPLBHCD đó là phải kiện toàn hệ thống cơ quan Tòa án, cả về tổ chức và hoạt động.

Cụ thể:

Thứ nhất, hoàn thiện pháp luật bảo đảm vai trò của tư pháp trong việc bảo vệ quyền con người

Trong đó, cần nghiên cứu *mở rộng thẩm quyền của tư pháp*: bổ sung thẩm quyền xét xử hành vi vi hiến xâm hại đến quyền con người, giao cho tư pháp quyền giải thích Hiến pháp và luật.

Tiếp tục nghiên cứu, làm rõ *các vấn đề lý luận và thực tiễn về án lệ* ở Việt Nam, đồng thời tổng kết việc xây dựng, áp dụng án lệ tại Việt Nam.

Đồng thời, tiếp tục *hoàn thiện hệ thống pháp luật tố tụng*. Trong tố tụng hình sự, bổ sung và quy định rõ các nguyên tắc suy đoán vô tội, nguyên tắc tranh tụng, quyền im lặng... Trong tố tụng dân sự, tiếp tục làm rõ các vấn đề lý luận về nguyên tắc “*tòa án không được viện lí do không có luật để từ chối xét xử*”. Trong tố tụng hành

chính, làm rõ một số khái niệm như: quyết định hành chính nội bộ..., bổ sung quy định về nghĩa vụ chứng minh tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu kiện...

Thứ hai, nâng cao tính độc lập của tư pháp

Trước hết, cần ưu tiên các nội dung như: thực hiện mô hình tranh tụng dân chủ tại tòa; cải cách mô hình hệ thống tòa án, theo đó, tổ chức tòa án theo thẩm quyền xét xử, không phụ thuộc vào đơn vị hành chính; nâng cao tính độc lập trong xét xử: đổi mới sự lãnh đạo của Đảng trong hoạt động xét xử, bảo đảm nhiệm kỳ của thẩm phán, thay đổi phương thức bổ nhiệm thẩm phán, bảo đảm tài chính của tòa án và thu nhập của thẩm phán...

4.3.3.2. Tiếp tục hoàn thiện và phát huy chức năng của các thiết chế bảo hộ pháp lý đối với công dân đang vận hành

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.

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.

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. Khi thay mặt nhà nước giải quyết, cơ quan đại diện nhà nước thực hiện giải quyết bồi thường sẽ phối hợp với cơ quan quản lý người thi hành công vụ để giải quyết.

4.3.3.3. Thành lập các “Quỹ bảo hộ pháp lý cho công dân” và qui 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 hộ pháp lý cho công dân dưới hình thức TGPL cho người nghèo, Quỹ BHCD và pháp nhân Việt Nam ở nước ngoài. 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.

4.3.3.4. Xây dựng và hoàn thiện các tổ chức xã hội dân sự

Như đã biết, xã hội dân sự chỉ một đời sống xã hội có các tổ chức mang tính chất tự nguyện, tồn tại song song với Nhà nước, bị ràng buộc bởi một hệ thống luật pháp và các giá trị văn hóa. Trong mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân, xã hội dân sự không chỉ đóng vai trò giám sát, phản biện mà còn nâng cao ý thức công dân. Việc xây dựng và hoàn thiện CCPLBHCD không thể không chú ý 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:

Thứ nhất, 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.

Thứ hai, 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.

Thứ ba, cần sớm ban hành một đạo 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 thống nhất quản lý nhà nước về hội.

4.3.3.5. 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.

Việc đề xuất thiết lập cơ chế bảo hiến/tài phán hiến pháp, theo chúng tôi, là một giải pháp quan trọng cho việc hoàn thiện CCPLBHCD, bởi các lí do sau:

Bảo vệ Hiến pháp cũng là bảo vệ các quyền con người, quyền cơ bản của công dân được ghi nhận trong Hiến pháp. Các quyền công dân 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 quyền công dân 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 cơ chế bảo hiến nói chung cũng như với CCPLBHCD nói riêng. Theo đó:

[...] trong phạm vi trách nhiệm hoạt động của mình, toà án hiến pháp có quyền tối hậu về diễn giải hiến pháp. Là cơ quan tài phán, nó không xuất hiện trong cuộc tranh giành quyền lực chính trị mà chính nó quyết định về các tiêu chí về luật hiến pháp trong tranh giành quyền lực. Là toà án, nó có vị thế độc

lập về tổ chức, hoạt động và nhân sự đối với các cơ quan nhà nước khác, đối với các chính đảng và các đoàn thể xã hội khác][85; tr.30].

4.3.3.6. Mở rộng hợp tác quốc tế

Trong thời đại hội nhập quốc tế, cùng với sự đề cao các giá trị dân chủ, bảo đảm, bảo vệ quyền con người thì việc mở rộng hợp tác quốc tế trong mọi lĩnh vực về BHCD cũng như bảo hộ pháp lý đối với công dân là hết sức cần thiết.

4.3.5. Nhóm giải pháp hỗ trợ

4.3.5.1. Thông tin

Thông tin là một vũ khí quan trọng trong xã hội hiện đại. Trong một xã hội dân chủ, cởi mở, việc tự do thông tin là xu thế tất yếu để bảo đảm các quyền tự do, dân chủ của người dân, tạo sự tương tác từ hai phía – Nhà nước và công dân. Vì vậy, trong các giải pháp nâng cao chất lượng, hiệu quả của CCPLBHCD, thông tin đóng một vai trò rất quan trọng. Đối với các chủ thể tiến hành bảo hộ (các cơ quan nhà nước), việc trang bị đầy đủ thông tin sẽ 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 hộ (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. Với những ý nghĩa tích cực đó, có thể khẳng định việc trao đổi thông tin phải đầy đủ, toàn diện ở mọi lĩnh vực kinh tế, chính trị, xã hội, pháp luật. Đồng thời, phải tăng cường công tác nghiên cứu, thông tin phục vụ cho hoạt động bảo hộ pháp lý đối với công dân.

Việc khai thác cơ sở dữ liệu quốc gia hiệu quả cũng đang rất được quan tâm. Chúng ta cần chú trọng hơn nữa đến vai trò của các trung tâm thông tin, các trung tâm dữ liệu quốc gia, nơi cập nhật mọi thông tin mới nhất, đầy đủ nhất, trước hết là về các hoạt động, tổ chức của bộ máy nhà nước, hoạt động xây dựng, thực thi pháp luật. Từ năm 1994, chúng ta đã có một đề án về "*Xác định các hoạt động và nguồn cần thiết để thành lập một hệ thống thông tin pháp luật ở Việt Nam*" [8], trong đó, có dự án xây dựng các trung tâm thông tin tư liệu cấp quốc gia, nhằm tăng cường năng lực pháp luật

- trước hết là khả năng tiếp cận thông tin pháp luật ở Việt Nam. Từ đó tới nay, chiến lược xây dựng các cơ sở dữ liệu pháp luật, các trang cung cấp thông tin pháp lý ở nước ta ngày càng phát triển.

Một lĩnh vực cần đặc biệt chú trọng hiện nay, đó chính là yêu cầu phát triển loại hình thông tin xã hội học, liên quan đến các trung tâm về dư luận xã hội, các trung tâm điều tra, khảo sát dư luận xã hội, dự báo, đánh giá nhu cầu điều chỉnh pháp luật, phục vụ cho việc hoạch định chính sách. Thiết nghĩ hoạt động này cần được khuyến khích xã hội hóa nhằm nâng cao chất lượng và mở rộng khả năng lựa chọn các giải pháp cho các nhà hoạch định chính sách.

Hoạt động thông tin công chúng - đưa thông tin về hoạt động của các cơ quan nhà nước như Quốc hội, Chính phủ, Tòa án, Viện kiểm sát đến với công chúng - cũng cần không ngừng được cải tiến, hoàn thiện. Trong thời đại tự do thông tin, dân chủ như ngày nay, người dân có quyền được biết, thông tin một cách đầy đủ và cập nhật các hoạt động liên quan đến những quyền lợi sát sườn của mình một cách minh bạch, rõ ràng. Mặt khác, sự hiểu biết một cách tự do, hợp pháp và đầy đủ các hoạt động liên quan đến chính sách, pháp luật của Nhà nước sẽ là con đường tốt nhất để nâng cao ý thức pháp luật, ý thức công dân của người dân, giúp nâng cao tính tích cực, hợp tác trong mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân.

Đối với các phương tiện thông tin đại chúng ở Việt Nam hiện nay, một yêu cầu gắt gao là nâng cao hơn nữa bản lĩnh nghề nghiệp cũng như trình độ chuyên môn, trình độ pháp luật. Có như vậy, các phương tiện thông tin đại chúng mới trở thành một kênh phản ánh phản biện xã hội hữu hiệu và đặc lực nhất.

Hiện nay, thông tin điện tử phát triển khá mạnh mẽ, ảnh hưởng lớn đến khả năng và xu hướng tiếp cận thông tin của người dân. Cho đến nay, hầu hết các cơ quan nhà nước từ cấp tỉnh trở lên đều có cổng thông tin điện tử, tạo điều kiện thuận lợi cho người dân truy cập và nắm được những thông tin cần thiết về cơ quan, lĩnh vực mình quan tâm. Đây là một điểm sáng, thể hiện những nỗ lực của Nhà nước trong việc phát huy dân chủ, tạo môi trường trao đổi đa chiều giữa các cơ quan nhà nước và công dân.

Bên cạnh đó, việc công khai, minh bạch thông tin trong hoạt động của các cơ quan nhà nước đối với người dân vẫn còn nhiều hạn chế, cần tiếp tục được khắc phục,

tháo gỡ. Ví dụ như việc tiếp cận các quyết định, bản án của Tòa, hay những báo cáo tổng kết hoạt động của các cơ quan, Bộ, ngành hằng năm vẫn chưa được cập nhật đầy đủ, hoặc không thể tiếp cận dù đó là các nội dung công khai trong các kỳ họp Quốc hội, các phiên họp của Chính phủ, hay trong kỳ tổng kết của các Bộ, ngành...

4.3.5.2. Phương tiện làm việc và kinh phí

Một trong những điều kiện thiết yếu để nâng cao chất lượng của hoạt động bảo hộ pháp lý đối với công dân là yêu cầu phải bảo đảm phương tiện làm việc cũng như kinh phí cho hoạt động bảo hộ. 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 có nâng cao chất lượng trong BHCD.

Một thách thức được đặt ra, đó là CCPLBHCD gồm tổng thể nhiều nội dung khác nhau như: dân nguyện, TGPL, BTNN... Do đó, sẽ rất khó để gắn chương trình BHCD với kế hoạch ngân sách cụ thể hằng năm của Quốc hội. Tuy nhiên, giải pháp tối ưu hiện nay là bên cạnh việc thiết lập Quỹ BHCD, có thể phân bổ ngân sách cho các lĩnh vực ưu tiên, hay các mảng hoạt động cơ bản trong CCPLBHCD (như dân nguyện, TGPL, BTNN).

Một nội dung đáng lưu ý về kinh phí là ngân sách cho hoạt động của Tòa án. Như đã đề cập, 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).

4.3.5.3. Nhân lực

Một khía cạnh quan trọng không thể không nói tới trong xây dựng và hoàn thiện CCPLBHCD, đó là 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.

Cần tăng cường bồi dưỡng chuyên môn, nghiệp vụ, đạo đức, cải cách chế độ tuyển dụng, bổ nhiệm các cán bộ, công chức, viên chức, đặc biệt là những người hoạt động chuyên trách trong các thiết chế bảo hộ pháp lý đối với công dân. Có như vậy mới bảo đảm được tính chuyên nghiệp, hiệu quả và chất lượng của CCPLBHCD. Trong đó, cần thiết xây dựng bộ quy tắc về đạo đức nghề nghiệp, các quy chế về trách nhiệm của những người thực thi công vụ, những người hoạt động trong lĩnh vực tư pháp và cả các trường hợp giới hạn, miễn trừ trách nhiệm của họ. Một mặt, điều này giúp nâng cao trách nhiệm của những người trong cơ chế thực hiện bảo hộ pháp lý đối với công dân, mặt khác, cũng chính là một phương diện bảo hộ cho các chủ thể đặc thù khi họ gặp phải những rủi ro nghề nghiệp trong hoạt động cụ thể.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 4

Xã hội hiện đại cùng với sự phát triển của văn minh, dân chủ đã thúc đẩy nhận thức và yêu cầu ngày càng cao về chất lượng sống, quyền được bảo đảm an ninh, an toàn trước những rủi ro và các nguy cơ xâm hại ngày một nhiều. Yêu cầu BHCD, xác lập CCPLBHCD trở nên bức thiết hơn bao giờ hết. Đặt trong bối cảnh Việt Nam, vấn đề càng trở nên ý nghĩa cả về lý luận và thực tiễn. Đây là một quá trình đòi hỏi nhiều thời gian cũng như đối mặt với nhiều thách thức. Để đạt được những kết quả như mong đợi, chúng ta phải tiến hành một loạt những giải pháp đồng bộ, hệ thống, đồng chạm đến những vấn đề mang tính nền móng, cơ bản nhất về Nhà nước và pháp luật. Ở đó, trước hết, cần phải bắt đầu từ sự thay đổi về mặt tư duy, nhận thức đối với cả hai phía - Nhà nước và công dân. Mỗi chủ thể cần ý thức tích cực hơn về quyền và nghĩa vụ cũng như trách nhiệm của bản thân đặt trong mối quan hệ chính trị - pháp lý giữa Nhà nước và công dân, trong trật tự NN PQ với mục tiêu cao nhất là bảo đảm, bảo vệ các giá trị nhân đạo, dân chủ, quyền con người.

Điều này cũng có nghĩa là cần phải có những giải pháp khả thi và mạnh mẽ hơn trong việc xây dựng Con người mới - tích cực, hợp tác và phát triển. Đồng thời, yêu

cần phải nhận thức mới, đúng đắn hơn về chức năng, vai trò của Nhà nước trong giai đoạn hiện nay. Cần phải có cái nhìn sòng phẳng, thẳng thắn, phù hợp hơn về vai trò của một Nhà nước “*kiến tạo – phát triển*” trước những yêu cầu, thách thức về đổi mới, hợp tác, hội nhập, phát triển đất nước trong nền Kinh tế thị trường định hướng XHCN và quá trình xây dựng NNQP của dân, do dân và vì dân ở Việt Nam.

Dựa trên những phân tích đó, Luận án đã đưa ra năm (05) nhóm giải pháp sau:

1. Nhóm giải pháp về nhận thức, tập trung vào các yêu cầu:

(i) Đổi mới tư duy, nhận thức về BHCD và CCPLBHCD;

(ii) Thống nhất nhận thức về quyền cơ bản của công dân: trong đó, thông qua các tiêu chí cơ bản, làm rõ sự khác biệt giữa quyền cơ bản của công dân với các quyền khác của công dân;

(iii) Tiếp thu và hoàn thiện lý luận về vai trò, chức năng của Nhà nước trong NNQP, trong thời kỳ mới; về mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân trong xã hội hiện đại;

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

Việc tăng cường năng lực bao gồm các nội dung như: nâng cao dân trí và ý thức pháp luật, xây dựng ý thức công dân, bảo đảm quyền tiếp cận thông tin, xây dựng kỹ năng sử dụng quyền, thực hành tố quyền.

3. Nhóm giải pháp về xây dựng và hoàn thiện thể chế

(i) Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện pháp luật về bảo đảm quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân. Cụ thể trong từng lĩnh vực, trước mắt, cần chú trọng đến việc hoàn thiện, củng cố các quyền cơ bản của người dân như: quyền tiếp cận thông tin, quyền lập hội, quyền biểu tình, quyền tham gia trưng cầu ý dân, quyền sở hữu, quyền tự do kinh doanh...

(ii) Hoàn thiện thủ tục thực hiện bảo hộ pháp lý cho công dân theo hướng bảo đảm tính công khai, minh bạch và kịp thời, trong đó trọng tâm là hoàn thiện pháp luật về tố quyền;

(iii) Hoàn thiện cơ sở pháp lý cho các thiết chế bảo hộ pháp lý đối với công dân, đặc biệt đối với các thiết chế trong lĩnh vực pháp luật BTNN, trong lĩnh vực kiểm tra, giám sát hiến pháp

4. Nhóm giải pháp xây dựng và vận hành các thiết chế cụ thể

(i) Đề cao vai trò và tính độc lập của hệ thống Tòa án trong việc bảo hộ pháp lý cho công dân. Đồng thời, nghiên cứu áp dụng thẩm quyền giải thích pháp luật của Tòa án.

(ii) Tiếp tục hoàn thiện và phát huy chức năng của các thiết chế bảo hộ pháp lý đối với công dân đang vận hành (thiết chế dân nguyện, TGPL, BTNN).

(iii) Thành lập các “*Quỹ bảo hộ pháp lý cho công dân*” và qui định trách nhiệm thực hiện của các thiết chế được giao nhiệm vụ quản lý, sử dụng các Quỹ này

(iv) Xây dựng và hoàn thiện các tổ chức xã hội dân sự. Cần sớm ban hành một đạo 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 thống nhất quản lý nhà nước về hội.

(v) Thiết lập cơ chế tài phán hiến pháp

(vi) Mở rộng hợp tác quốc tế.

5. Nhóm giải pháp hỗ trợ: gồm các giải pháp về vấn đề thông tin; phương tiện làm việc và kinh phí; nhân lực.

KẾT LUẬN

1. Có thể khẳng định rằng, cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân được thiết lập nhằm giải quyết các vấn đề sau đây:

Thứ nhất, khắc phục những lỗ hổng, những hạn chế, bất cập trong hệ thống pháp luật liên quan đến việc bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân: (i) Khi các biện pháp, phương tiện pháp lý hiện có chưa đủ minh bạch, thống nhất, đồng bộ, hiệu quả để bảo vệ quyền; (ii) Khi các biện pháp, trình tự thủ tục pháp lý thông thường không đáp ứng được yêu cầu bảo vệ quyền công dân;

Thứ hai, yêu cầu về tính chính đáng của Nhà nước trong trật tự NN PQ

Để thực thi tính chính đáng của Nhà nước và tạo lập mối quan hệ pháp lý thật sự bình đẳng, có tính tương tác hai chiều (quyền của chủ thể này là nghĩa vụ của chủ thể kia và ngược lại), cần phải có cơ chế để trang bị cho người dân – vốn được xem là bên yếu thế - khả năng phòng vệ một cách chủ động trước sự xâm hại từ phía công quyền và các chủ thể khác. Nghĩa là khi công dân bị xâm hại quyền thì Nhà nước cần phải có một chuẩn mực ứng xử thích hợp. Bởi nếu không bảo đảm, bảo vệ quyền lợi cho người dân, và cao hơn, là trao cho họ sự chủ động trong khả năng phòng vệ của mình trước những nguy cơ bị xâm hại thường trực – tức là thiết lập CCPLBHCD, thì Nhà nước không đáp ứng được yêu cầu đặt ra trong trật tự NN PQ, mà đơn thuần vẫn chỉ là một công cụ trấn áp.

Thứ ba, yêu cầu xây dựng một nền tảng pháp lý trên những chuẩn mực cụ thể để bảo hộ công dân

Sở dĩ cần một nền tảng pháp lý cho việc bảo hộ là bởi nó được sử dụng để bảo vệ các quyền cơ bản. Hơn thế, đây là ranh giới cuối cùng, định biên giữa khả năng tác động, can thiệp của Nhà nước với quyền tự chủ (tự do, độc lập) của công dân.

Như vậy, vấn đề bảo hộ thể hiện và yêu cầu trách nhiệm đầy đủ, toàn diện và chủ động của Nhà nước đối với công dân của mình. Nhà nước chỉ có thể thực hiện vai trò bảo hộ với công dân khi mang đầy đủ quyền năng và trách nhiệm chính đáng của mình đối với chủ thể đó.

2. Về phương diện lý luận, trong trật tự NNPQ cùng sự phát triển của xã hội văn minh, dân chủ, trách nhiệm bảo hộ quyền và lợi ích của công dân cả ở trong và ngoài nước là một trách nhiệm chính trị - pháp lý cơ bản của mỗi Nhà nước ở mỗi quốc gia. “BHCD” dù được hiểu theo nghĩa rộng hay hẹp cũng đều nhấn mạnh đến trách nhiệm chính trị - pháp lý của Nhà nước trong việc chăm lo, che chở, bảo đảm và bảo vệ quyền cơ bản của người dân một cách hiệu quả nhất. Việc thực thi bảo hộ được đặt ra ngay cả khi không có yêu cầu từ phía người dân.

BHCD thể hiện được đầy đủ ý nghĩa trong các trường hợp cụ thể sau: 1. BHCD trên lãnh thổ quốc gia khác; 2. Khi các cơ chế trình tự thủ tục pháp lý bình thường không thực hiện được. 3. Khi xảy ra các tình huống bất thường; 4. Trên các vùng trống mà pháp luật quốc gia, pháp luật quốc tế chưa giải quyết được như: cướp biển; di trú (chuyển vùng từ nơi này đến khác); nạn nhân (khủng bố, cướp bóc trên các vùng lãnh thổ vượt ngoài phạm vi tài phán của quốc gia đó).

3. Với cách tiếp cận “BHCD” theo nghĩa hẹp, thì CCPLBHCD là: *“Tổng thể các nguyên tắc, thể chế, thiết chế, hình thức vận hành gắn kết với nhau trong một hệ thống nhằm thực hiện trách nhiệm chính trị - pháp lý của Nhà nước trong việc thúc đẩy, giúp đỡ và bảo vệ công dân khi có sự đe dọa, cản trở hay xâm hại các quyền cơ bản của họ”*. Các yếu tố cơ bản cấu thành nên CCPLBHCD gồm: thể chế về bảo hộ pháp lý cho công dân, thiết chế về bảo hộ pháp lý cho công dân; phương thức bảo hộ pháp lý cho công dân. Trong đó, tố quyền là hạt nhân của CCPLBHCD với ý nghĩa thiết lập những phương tiện hiệu quả nhất để người dân chủ động trong việc bảo vệ các quyền cơ bản của mình trước các nguy cơ xâm hại trong xã hội.

4. Qua nghiên cứu lịch sử phát triển các thể hệ quyền công dân, có thể thấy yêu cầu về hoạt động BHCD cũng như thiết lập CCPLBHCD thể hiện bước phát triển mới về chất trong quan hệ giữa Nhà nước và công dân. Yêu cầu này vô cùng chính đáng và bức thiết trong xã hội hiện đại – vốn tiềm ẩn và gia tăng ngày càng nhiều mối nguy cơ truyền thống lẫn phi truyền thống xâm hại đến các quyền con người, quyền công dân. Xét dưới khía cạnh lịch sử, cũng có thể tìm thấy những yếu tố hợp lý trong lịch sử Việt Nam làm tiền đề cho quá trình xây dựng nhận thức về bảo hộ pháp lý đối với công dân ở Việt Nam hiện nay.

5. Về mặt thực tiễn, từ nhận thức đến việc vận hành CCPLBHCD ở Việt Nam vẫn còn khá khiêm tốn. Nhận thức chưa đầy đủ ý nghĩa và vai trò của việc BHCD trong nước dẫn đến thực tế bảo hộ chưa thật sự hiệu quả, chưa toàn diện và có tính hệ thống. Tình trạng vi phạm quyền cơ bản của công dân vẫn còn tiếp diễn. Chưa có một cơ chế khả thi để bảo vệ hiệu quả quyền công dân cũng như phát huy sự chủ động, tích cực của họ trong việc tự bảo vệ và yêu cầu sự bảo vệ các quyền của mình khi bị xâm phạm. Việc xây dựng CCPLBHCD ở Việt Nam, do vậy, phải đối mặt với khá nhiều khó khăn, thách thức, xuất phát từ nhận thức, từ cơ chế, từ những bảo đảm kinh tế - chính trị - văn hoá – xã hội còn nhiều hạn chế. Các giải pháp tiến hành xây dựng CCPLBHCD ở Việt Nam phải có tính hệ thống và đồng bộ, bao gồm từ việc nâng cao nhận thức, nâng cao năng lực của người dân cho đến việc tăng cường củng cố các yếu tố thể chế, thiết chế cũng như các giải pháp hỗ trợ liên quan đến thông tin, cơ sở vật chất, nguồn lực. Đặc biệt, xuyên suốt các yếu tố này, cần phải thấy được vấn đề then chốt để xây dựng thành công CCPLBHCD đó là yếu tố con người.

Cải cách thể chế, thiết chế sẽ không thể tạo được bước đột phá khi con người vẫn không có những đổi mới về tư duy, nhận thức, ý thức trách nhiệm, năng lực và đạo đức. Điều này hoàn toàn đúng đối với các chủ thể của CCPLBHCD, bao gồm phía công dân cũng như các cán bộ, công chức, nhân viên trong bộ máy công quyền. Cần có thái độ tích cực hơn trong mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân, để thiết lập được một mối quan hệ bình đẳng, hợp tác, tích cực, tương tác hai chiều ở cả hai phía. Có như vậy, vấn đề BHCD nói chung và CCPLBHCD ở Việt Nam mới thật sự phát huy được hiệu quả trong thực tế. Điều này càng trở nên ý nghĩa hơn khi chúng ta đang tiến hành củng cố và hoàn thiện hơn nữa bộ máy Nhà nước đáp ứng các yêu cầu của trật tự NN PQ, yêu cầu bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, yêu cầu về tính chính đáng của một Nhà nước hiện đại.

6. Trên cơ sở các phân tích về lý luận, đánh giá thực trạng CCPLBHCD ở Việt Nam cũng như bối cảnh trong nước và quốc tế, Luận án đưa ra năm quan điểm chủ yếu về việc xây dựng và hoàn thiện CCPLBHCD ở Việt Nam, từ đó, đề xuất năm nhóm giải pháp chính sau:

6.1. Nhóm giải pháp về nhận thức được đề xuất các nội dung: (i) Đổi mới tư duy, nhận thức về BHCD và CCPLBHCD; (ii) Thống nhất nhận thức về quyền cơ bản của công dân; (iii) Tiếp tục nghiên cứu và hoàn thiện lý luận về vai trò, chức năng của Nhà nước trong NNPQ, trong thời kỳ mới; về mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân trong xã hội hiện đại

6.2. Nhóm giải pháp tăng cường năng lực thực hành quyền của người dân gồm: (i) Nâng cao dân trí và ý thức pháp luật cho người dân; (ii) Xây dựng ý thức về vai trò tích cực, chủ động của công dân trong mối quan hệ với Nhà nước; (iii) Bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người dân.

6.3. Nhóm giải pháp xây dựng, sửa đổi, bổ sung pháp luật nhằm phát huy CCPLBHCD tương thích với yêu cầu xây dựng NNPQ ở Việt Nam hiện nay gồm các vấn đề: (i) Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện pháp luật về bảo đảm quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân; (ii) Hoàn thiện pháp luật về tố quyền; (iii) Hoàn thiện pháp luật trong lĩnh vực trách nhiệm BTNN; (iv) 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; (v) Hoàn thiện cơ sở pháp lý cho các thiết chế bảo hộ pháp lý đối với công dân

6.4. Nhóm giải pháp xây dựng và vận hành các thiết chế cụ thể gồm các nội dung: (i) Đề cao vai trò của hệ thống Tòa án trong việc bảo hộ pháp lý cho công dân; (ii) Tiếp tục hoàn thiện và phát huy chức năng của các thiết chế bảo hộ pháp lý đối với công dân đang vận hành; (iii) Thành lập các “*Quỹ BHCD*” và qui định trách nhiệm thực hiện của các thiết chế được giao nhiệm vụ quản lý, sử dụng các Quỹ này; (iv) Xây dựng và hoàn thiện các tổ chức xã hội dân sự; (v) Thiết lập cơ chế bảo hiểm.

6.5. Nhóm giải pháp hỗ trợ: bao gồm các kiến nghị liên quan đến các lĩnh vực thông tin, phương tiện làm việc và kinh phí, nhân lực.

Cũng cần thấy rằng, để xây dựng và hoàn thiện CCPLBHCD, ngoài các giải pháp đã kiến nghị, còn cần phải sử dụng tổng hợp nhiều giải pháp khác, cũng như phải chú ý đến các yếu tố có tính ảnh hưởng, chi phối, bảo đảm cho hoạt động bảo hộ pháp lý đối với công dân. Tuy nhiên, do khuôn khổ của luận án có hạn, nên chúng tôi chỉ kiến nghị những giải pháp có thể xem là căn bản và trực tiếp nhất nhằm xây dựng và hoàn thiện CCPLBHCD trong NNPQ Việt Nam XHCN của dân, do dân và vì dân.

DANH MỤC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ

(Liên quan đến luận án)

1. Khóa luận tốt nghiệp. *Mối quan hệ giữa Nhà nước và cá nhân trong quá trình xây dựng NNQP XHCN Việt Nam*. Khoa Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội. 2002.
2. *“Hiến pháp Việt Nam với quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân”*. Đề tài cấp Viện 2010. Hà Nội, 2010.
3. *“Nhân dân với tư cách là chủ thể xây dựng và hoàn thiện NNQP thông qua việc thực hiện hình thức dân chủ trực tiếp”* thuộc đề tài “Vai trò và quyền của nhân dân với tư cách là chủ thể xây dựng và hoàn thiện NNQP XHCN Việt Nam giai đoạn 2011-2020”- Chủ nhiệm đề tài: PGS. TS. Nguyễn Trung Tín. HN. 2009 – 2010.
4. *“Về vấn đề dân chủ trong cải cách chính quyền địa phương ở Việt Nam”* đăng trên Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số tháng 12/2011.
5. *“Tính đặc thù của mối quan hệ giữa Nhà nước và Đảng cộng sản trong NNQP Việt Nam”* thuộc đề tài “Mối quan hệ giữa Nhà nước với Đảng cộng sản trong NNQP Việt Nam giai đoạn 2011 - 2020” (CT 11-16-03) – Chủ nhiệm đề tài: PGS.TS. Nguyễn Thị Việt Hương.
6. *Chuyên đề: “Quyền bình đẳng trước pháp luật – Nội dung cơ bản theo Hiến pháp 1992, cơ chế bảo đảm và thực thi”* (thời gian thực hiện: 6 tháng) thuộc đề tài nhánh số VII: “Hiến pháp năm 1992 về quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân phù hợp tình hình mới” do PGS.TS. Nguyễn Như Phát làm chủ nhiệm (thuộc đề tài: “Cơ sở lý luận và thực tiễn của việc sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 phù hợp tình hình mới” do Viện Nghiên cứu lập pháp là cơ quan chủ trì).
7. *Quyền và tự do cá nhân trong mối quan hệ Nhà nước – công dân*. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp. Số 24, tháng 12/2013. Tr3 - 9;
8. *Quy chế pháp lý về công dân theo Hiến pháp năm 2013 – tiếp cận từ những giá trị phổ biến của quyền con người*. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp. Số 21, tháng 11/2013. Tr 10 – 17.

9. ***“Trung cầu ý dân và lấy ý kiến nhân dân ở Việt Nam: thực trạng và bình luận”*** thuộc đề tài “Dân chủ trực tiếp và thực trạng hoàn thiện cơ chế pháp lý thực thi dân chủ trực tiếp trong NNPQ XHCN Việt Nam” (thời gian: 2013 – 2014) – Chủ nhiệm đề tài: PGS.TS.Nguyễn Thị Việt Hương.

10. ***“Những vấn đề lý luận về cơ chế pháp lý về bảo hộ công dân Việt Nam”***. Đề tài cấp Viện 2014. Hà Nội, 2014.

11. ***“Bảo hộ pháp lý đối với công dân theo Hiến pháp sửa đổi năm 2013”***.Kỷ yếu Hội thảo “Những vấn đề lý luận và thực tiễn cấp bách về Nhà nước và Pháp luật trước thềm Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng”. Viện Nhà nước và Pháp luật. Hà Nội. Tháng 6-2015.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng Việt

1. Bộ ngoại giao-Cục Lãnh sự (2013), *Sổ tay Công tác lãnh sự ở nước ngoài*, HN.
2. Bộ Tư pháp (2013), *Báo cáo sơ kết 3 năm thi hành Luật TNBTNN số 114/BC-BTP (ngày 31/5/2013) của Bộ Tư pháp gửi Thủ tướng Chính phủ*. HN.
3. Bùi Văn Bồng (2012), *Đảng tăng cường đối thoại với dân*, Tạp chí Xây dựng Đảng, HN, 29/2/2012.
4. Vũ Minh Chi (2011), *Xây dựng cơ quan chuyên trách về bảo vệ quyền con người nhằm hoàn thiện cơ chế bảo trợ quyền con người ở Việt Nam (trong cuốn “Cơ chế bảo đảm và bảo vệ quyền con người”*. Sách chuyên khảo. Võ Khánh Vinh chủ biên), NXB KHXH, HN, tr. 160, 161, 162, 164, 166.
5. Đặng Văn Chiến (chủ biên) (2005), *Cơ chế bảo hiến*, Nxb Tư pháp, HN.
6. Chính phủ (2014), *Báo cáo công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2014 của Chính phủ số 394/BC-CP (ngày 14/10/2014) – Quốc hội khóa XIII*. HN.
7. Hà Hùng Cường (2009), *Hoàn thiện hệ thống pháp luật đáp ứng yêu cầu xây dựng NN PQ XHCN*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, Số 18 (139 + 140) tháng 1/2009.
8. Dự án VIE/94/003 “*Tăng cường năng lực pháp luật tại Việt Nam*” giữa UNDP và Bộ Tư pháp Việt Nam (1998), *Xác định các hoạt động và nguồn cần thiết để thành lập một hệ thống thông tin pháp luật ở Việt Nam*, Báo cáo đề tài nghiên cứu khoa học về công tác thông tin pháp luật tại Việt Nam, HN.
9. Trương Thị Thùy Dung (2014), Luận văn “*Vai trò của Tư pháp trong việc bảo vệ quyền con người ở Việt Nam*”, Người hướng dẫn: GS.TS. Nguyễn Đăng Dung, Khoa Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội, HN.
10. Đại học Quốc gia Hà Nội - Khoa Luật (2010), *Giáo trình lý luận và pháp luật về quyền con người*, Nxb Chính trị quốc gia, HN, tr.104.
11. Đại học Quốc gia Hà Nội - Khoa Luật (2012), *Về pháp quyền và chủ nghĩa hợp hiến: một số tiểu luận của các học giả nước ngoài*, NXB Lao động- Xã hội, HN.

12. Đại học Quốc gia Hà Nội - Khoa Luật (2006), *Giáo trình Luật Hiến pháp Việt Nam*, NXB ĐHQG HN, HN.

13. Đại học Quốc gia Hà Nội - Khoa Luật. Trung tâm nghiên cứu quyền con người và quyền công dân (2012), *Giới thiệu Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR, 1966)*, NXB Hồng Đức, HN.

14. Đại học Quốc gia Hà Nội - Khoa Luật. Trung tâm nghiên cứu quyền con người và quyền công dân (2012), *Giới thiệu Công ước quốc tế về các quyền kinh tế - xã hội – văn hóa (ICESCR, 1966)*, NXB Hồng Đức, HN.

15. Đảng Cộng sản Việt Nam (1992), *Chỉ thị số 12/CT-TW* ngày 12/7/1992 của Ban Bí thư Trung ương Đảng về “*Vấn đề quyền con người và quan điểm, chủ trương của Đảng ta*”, HN.

16. Đảng Cộng sản Việt Nam (2010), *Chỉ thị số 44-CT/TW* ngày 20/7/2010 của Ban Bí thư về công tác nhân quyền trong tình hình mới, HN.

17. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung và phát triển năm 2011)*, HN.

18. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Nghị quyết 48/NQ-TW* ngày 24/05/2005 của Bộ Chính trị về *Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020*, HN.

19. Đảng Cộng sản Việt Nam (2005), *Nghị quyết số 49/NQ-TW* ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về *Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020*, HN.

20. Đảng cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, HN, tr.52, tr.171.

21. Trần Ngọc Đường. Quyền con người, quyền công dân trong Hiến pháp 1946 và sự kế thừa, phát triển trong lịch sử lập hiến Việt Nam. Nguồn: <http://quochoi.vn/tulieuquochoi/anpham/Pages/anpham.aspx?AnPhamItemID=258>

22. Vũ Minh Giang (1995), “*Xây dựng lối sống theo pháp luật nhìn từ góc độ lịch sử truyền thống*”(trong “*Xây dựng ý thức và lối sống theo pháp luật*” - Đào Trí Úc chủ biên. Chương trình Khoa học công nghệ cấp Nhà nước. KX-07. Đề tài KX-07-17), HN, tr.119.

23. http://en.wikipedia.org/wiki/National_human_rights_institutions

24. <http://en.wikipedia.org/wiki/Petition>
25. <http://hieuminh.org/2014/12/04/bao-cao-2014-diem-lai-cua-world-bank-ve-kinh-te-viet-nam/>
26. <http://bttm.moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=146>
27. <http://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=1843>
28. <http://nld.com.vn/phap-luat/duoc-vksnd-tp-hcm-xin-loi-sau-14-nam-oan-sai-20150811105035657.htm>
29. <http://thutuong.chinhphu.vn/Home/Thu-tuong-neu-nhiem-vu-cua-Chinh-phu-nhiem-ky-moi/20117/12561.vgp>
30. <http://trogiupphaply.gov.vn/lich-su-phat-trien>
31. <http://ttbd.gov.vn/Home/Default.aspx?portalid=52&tabid=108&catid=434&dstid=1723>
32. <http://vnexpress.net/interactive/2014/su-kien-the-gioi/>
33. http://www.cla.temple.edu/vietnamese_center/handbook/vietnam_people-philos_viet.html
34. <http://www.quangngai.gov.vn/songv/Pages/qnp-baohotauthuyenvangu-qnpnc-41-qnp-site-1.html>
35. http://www.tapchicongsan.org.vn/details.asp?Object=4&news_ID=6776787
36. <http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/vn/political-system/main-content-04/the-federal-constitutional-court.html>
37. <http://www.thanhvien.com.vn/chinh-tri-xa-hoi/bao-ho-6-ngu-dan-bi-trung-quoc-bat-giu-398472.html>;
38. <http://www.thanhvien.com.vn/chinh-tri-xa-hoi/nguoi-bi-oan-sai-o-thai-binh-duoc-boi-thuong-gan-23-ti-dong-595325.html>
39. <http://www.vietnamplus.vn/chu-tich-nuoc-lam-viec-voi-nganh-toa-an-nhan-dan-toi-cao/299598.vnp>
40. <http://hdr.undp.org/en>
41. <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>

42. Nguyễn Thị Hương (2009), Luận văn thạc sĩ luật học “Khiếu nại, tố cáo trong tổ tụng hình sự Việt Nam”, Người hướng dẫn: GS.TS.Võ Khánh Vinh, Trường Đại học Giáo dục, Hà Nội.

43. Nguyễn Thị Việt Hương (chủ nhiệm) (2013 – 2014), Đề tài cấp Bộ: “*Dân chủ trực tiếp và cơ chế pháp lý thực thi dân chủ trực tiếp trong NNQP XHCN Việt Nam*”, Cơ quan chủ trì: Viện Nhà nước và Pháp luật – Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, Hà Nội.

44. Trần Thanh Hương (2006), Luận án “*Những bảo đảm pháp lý cho việc thực hiện quyền cơ bản của công dân trong lĩnh vực tự do cá nhân*”, Người hướng dẫn: PGS.TS. Lê Minh Thông - TS. Nguyễn Đức Chính, Viện Nhà nước và Pháp luật, Viện Khoa học xã hội Việt Nam, Hà Nội.

45. Phạm Khiêm Ích –Hoàng Văn Hào (chủ biên) (1995), *Quyền con người trong thế giới hiện đại*, NXB Viện Thông tin Khoa học xã hội, HN, Tr.632.

46. IMF (2014). *Dự báo của IMF trong báo cáo tăng trưởng kinh tế toàn cầu tháng 10/2014 và Báo cáo triển vọng triển kinh tế thế giới*. Nguồn:

<http://tapchitaichinh.vn/Bao-cao-va-thong-ke-tai-chinh/Du-bao-tinh-hinh-kinh-te-the-gioi-nam-2014-va-tac-dong-den-kinh-te-Viet-Nam/38315.tctc;>

http://tapchitaichinh.vn/Uploaded/tranhuyentrang/2014_12_30/bccp2014_12.pdf

47. J.J.Rousseau (2004), *Bàn về kế ước xã hội*, Hoàng Thanh Đạm dịch thuật, chú thích và bình giải, NXB Lý luận chính trị.

48. Nguyễn Mạnh Kháng (chủ biên) (2007), *Một số vấn đề lý luận về quản lý xã hội trong những tình huống bất thường*, Nxb Tư pháp, HN.

49. Bùi Nguyên Khánh (chủ nhiệm) (2010), Đề tài cấp Bộ: “*Những vấn đề lý luận và thực tiễn cơ bản của việc xây dựng và hoàn thiện NNQP Việt Nam XHCN trong giai đoạn từ nay đến năm 2020*”, Cơ quan chủ trì: Viện Nhà nước và pháp luật, Viện Khoa học xã hội Việt Nam, HN.

50. Bùi Nguyên Khánh (2007), *Mô hình cơ quan dân nguyện của Quốc hội Việt Nam*, Tham luận tại Hội thảo “*Các mô hình và các phương án thành lập cơ quan dân nguyện của Quốc hội Việt Nam*”, HN, 26-27 tháng 9 năm 2007.

51. Bùi Nguyên Khánh (2007), *Thực trạng công tác dân nguyện của Quốc hội Việt Nam*, Tham luận tại Hội thảo "Các mô hình và các phương án thành lập cơ cơ quan dân nguyện của Quốc hội Việt Nam", HN, 26-27/9/2007.

52. Nguyễn Khôi (2012), *Bảo hộ công dân: chủ động, nhanh chóng và hiệu quả*. Thứ 5, ngày 02/8/2012, Báo Thế giới và Việt Nam. Nguồn: <http://www.tgvn.com.vn/Item/VN/BAICHU/2012/8/5A8C00BBA442DE80>

53. Trần Thúc Linh (1964), *Danh từ pháp luật lược giải*, Nhà sách Khai Trí, Sài Gòn, tr. 46.

54. Phạm Hữu Nghị (chủ nhiệm) (2010), Đề tài cấp Bộ "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 NNQP XHCN Việt Nam", Cơ quan chủ trì đề tài: Viện Nhà nước và Pháp luật – Viện Khoa học xã hội Việt Nam, HN.

55. Phạm Hữu Nghị (chủ nhiệm) (2009), Đề tài cấp Bộ: "Một số vấn đề lý luận cơ bản và kinh nghiệm thế giới về BTNN", Cơ quan chủ trì đề tài: Viện Nhà nước và Pháp luật – Viện Khoa học xã hội Việt Nam, HN.

56. Phạm Hữu Nghị (2011), "Cơ chế bảo đảm và bảo vệ quyền con người – Những nhận thức chung" (trong cuốn "Cơ chế bảo đảm và bảo vệ quyền con người". Sách chuyên khảo. Võ Khánh Vinh chủ biên), Nxb KHXH, HN, Tr.13,14.

57. Nguyễn Như Phát – Bùi Nguyên Khánh (2008), *Pháp luật về bồi thường nhà nước ở Cộng hòa liên bang Đức*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật (Số chuyên đề về pháp luật bồi thường nhà nước), Hà Nội.

58. Nguyễn Như Phát (chủ nhiệm) (2010), Đề tài cấp Bộ: "Xây dựng hệ thống pháp luật thống nhất, đồng bộ, minh bạch và hiệu quả trong NNQP Việt Nam", Cơ quan chủ trì: Viện Nhà nước và pháp luật, Viện Khoa học xã hội Việt Nam, HN.

59. Quốc hội (2015), Bộ luật tổ tụng dân sự;

60. Quốc hội (2015), Bộ luật tố tụng hình sự;

61. Quốc hội (1946), Hiến pháp Việt Nam năm 1946;

62. Quốc hội (1959), Hiến pháp Việt Nam năm 1959

63. Quốc hội (1980), Hiến pháp Việt Nam năm 1980;

64. Quốc hội (2011), Hiến pháp Việt Nam năm 1992 sửa đổi, bổ sung năm 2011;

65. Quốc hội (2013), Hiến pháp Việt Nam năm 2013;
66. Quốc hội (2011), Luật Khiếu nại;
67. Quốc hội (2013), Luật Tiếp công dân;
68. Quốc hội (2011), Luật Tố cáo;
69. Quốc hội (2015), Luật tổ tụng hành chính;
70. Quốc hội (2006), Luật Trợ giúp pháp lý;
71. Quốc hội (2009), Luật về Trách nhiệm Bồi thường Nhà nước;
72. Quyết định số 1616/QĐ-TTCP ngày 14/7/2014 của Tổng Thanh tra Chính phủ.
73. Lương Xuân Quỳnh (chủ biên) (1994), *Cơ chế thị trường và vai trò của nhà nước trong nền kinh tế thị trường Việt Nam*, NXB Thống kê, HN, tr.6.
74. Phạm Hồng Thái. Tổ chức quyền lực nhà nước trong Hiến pháp 1946 – giá trị mang tính thời đại. Nguồn:
<http://quochoi.vn/tulieuquochoi/anpham/Pages/anpham.aspx?AnPhamItemID=268>
75. Phạm Hồng Thái và đồng nghiệp (2003), *Pháp luật về khiếu nại, tố cáo*, Nxb Thành phố Hồ Chí Minh, Tp. HCM, tr.25.
76. Thái Vĩnh Thắng (2010), *Quyền tiếp cận thông tin – Điều kiện để thực hiện các quyền con người và quyền công dân*, Số Chuyên đề “*Xây dựng Luật Tiếp cận thông tin*”, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, HN, Tr.25.
77. Trần Đức Thành (2011), Luận văn “*Quyền khởi kiện và bảo đảm quyền khởi kiện trong Tố tụng dân sự Việt Nam*”, Người hướng dẫn: TS. Trần Anh Tuấn, Hà Nội.
78. Thông tư liên tịch 46/2012/TTLT-BTC-TTCP về mức chi cho cán bộ tiếp dân, xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo. 2012.
79. Thủ tướng Chính phủ (2014), *Báo cáo của Thủ tướng Chính phủ về tình hình kinh tế - xã hội và nhiệm vụ năm 2015* tại kỳ họp thứ 8, Quốc hội khóa XIII (ngày 20/10/2014), số 432/BC-CP.
80. Vũ Thu (2013 – 2014), *Quyền khiếu nại, tố cáo và các phương thức dân nguyện ở Việt Nam - Thực trạng và bình luận*, Chuyên đề thuộc đề tài cấp Bộ: “*Dân chủ trực tiếp và cơ chế pháp lý thực thi dân chủ trực tiếp trong NNPQ XHCN Việt Nam*”, Nguyễn Thị Việt Hương chủ nhiệm, HN.

81. Nguyễn Minh Tuấn (2012), *Ba giá trị cốt lõi của Luật cơ bản Đức*, Nguồn: <http://tuanhsl.blogspot.com/2012/03/ba-gia-tri-cot-loi-nhat-cua-luat-co-ban.html>

82. Nguyễn Thanh Tuấn (2007), *Xã hội dân sự: Từ kinh điển Mác – Lê-nin đến thực tiễn Việt Nam hiện nay*; Nguồn:

<http://www.tapchicongsan.org.vn/Home/Nghiencuu-Traodoi/2007/451/Xa-hoi-dan-su-Tu-kinh-dien-Mac-Lenin-den-thuc.aspx>

83. Trần Anh Tuấn (2008), *Quyền khởi kiện và việc xác định tư cách tham gia tố tụng*, Tạp chí Tòa án nhân dân, Số 12.

84. *Tuyên ngôn độc lập Hoa Kỳ năm 1776*.

85. Đào Trí Úc – Nguyễn Như Phát (chủ biên) (2007), *Tài phán hiến pháp và vấn đề xây dựng mô hình tái phán hiến pháp ở Việt Nam*, NXB. Công an nhân dân, HN, tr.20, 37, 30.

86. Đào Trí Úc (2011), “*Thực tiễn và những yêu cầu thúc đẩy tiếp cận thông tin để xây dựng NN PQ ở Việt Nam*” (trong “*Tiếp cận thông tin: Pháp luật và thực tiễn trên thế giới và ở Việt Nam*”. Sách chuyên khảo). Khoa Luật – ĐHQGHN. Nxb ĐHQG HN, HN, Tr.492.

87. Đào Trí Úc (2010), *Bàn về quyền tư pháp trong NN PQ XHCN*. Tạp chí Luật học, số 8 (123), HN, trang 66.

88. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2014), *Báo cáo công tác dân nguyện năm 2014* (từ 16/8/2013 đến 15/8/2014) của VBQPPL, số 765/BC-UBTVQH13, HN.

89. Văn bản liên tịch giữa VKSNDTC-TANDTC-Bộ Công an-Bộ Tư pháp –Bộ Quốc phòng (số:24/HD-VKTC-TATC-BCA-BTP-BQP) ngày 08/5/2014 về *Hướng dẫn liên ngành về việc phân loại đơn khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp*, HN.

90. Văn bản số 1952/TTCP-PC ngày 20/8/2014 của Thanh tra Chính phủ.

91. Văn phòng Quốc hội (2011), *Tuyển tập Hiến pháp một số nước trên thế giới (Tập 2)*, Cty Cổ phần in SAVINA, HN.

92. Vietlex - Trung tâm từ điển học. Hoàng Phê (chủ biên) (2007), *Từ điển Tiếng Việt*. Nxb Đà Nẵng.

93. Võ Khánh Vinh (chủ biên) (2009), *Quyền con người – Tiếp cận đa ngành và liên ngành khoa học xã hội*, Nxb KHXH, HN.

94. Võ Khánh Vinh (chủ biên) (2010), *Quyền con người – Tiếp cận đa ngành và liên ngành luật học*, Nxb KHXH, HN, tập I, II.

95. Võ Khánh Vinh (2003), *Mối quan hệ giữa xã hội – cá nhân – Nhà nước trong NNPQ và vai trò của nó trong việc xác định mô hình tổng thể NNPQ XHCN ở Việt Nam*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, Số 2, Tr.6.

96. Đinh Ngọc Vượng – Nguyễn Như Phát (2007), *Sự cần thiết của việc thành lập cơ quan dân nguyện của Quốc hội Việt Nam*, Tham luận tại Hội thảo "Các mô hình và các phương án thành lập cơ quan dân nguyện của Quốc hội Việt Nam", HN, 26-27 tháng 9 năm 2007.

97. Đinh Ngọc Vượng (2010), "Chuyển hóa các điều ước quốc tế về quyền con người" (trong "Quyền con người: tiếp cận đa ngành và liên ngành luật học". Sách chuyên khảo. Võ Khánh Vinh chủ biên), NXB KHXH, HN, Tr 343.

98. Nguyễn Như Ý (chủ biên) (1999), *Đại từ điển Tiếng Việt*, Nxb Văn hóa - Thông tin, Hà Nội, Tr.464.

99. Toward Transparency (2016). Chỉ số cảm nhận tham nhũng CPI. Kết quả chỉ số cảm nhận tham nhũng năm 2015 ở Việt Nam. 27/1/2016.

Nguồn: <http://towardstransparency.vn/vi/chi-so-cam-nhan-tham-nhung>

Tiếng Anh

100. Conolly, William (ed) (1984), *M.Weber: Legitimacy, politics and the State*, Basil Blackwell, Oxford, pp.32-62.

101. F.Rossollillo (1995), *Popular Sovereignty and the World Federal People as its subject*, The Federalist-Pavia, N.3, p.151

102. UNDP (1994), *Human Development Report 1994*, New York, Oxford University Press,p.22.

103. United Nations, *Human Rights – A Basic Handbook for UN Staff*, p. 37-52

Tiếng Đức

104. Badus/Grezeszick/Wienhues (2007), *Staatshaftungsrecht – Das Recht der öffentlichen Ersatzleistungen*, 2., neu bearbeitete Auflage, C. F. Müller Verlag, T. 1

105. Isensee/Kirchhof (chủ biên) (2001), *Số tay Luật Nhà nước*. Số. IX, Heidelberg, Nhà xuất bản C.F. Müller.

106. *Luật cơ bản - Hiến pháp liên bang Đức* (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) được ban hành ngày 23.05.1949 (Công báo liên bang, Trang 1) và sửa đổi lần cuối thông qua đạo luật ngày 28.08.2006 (Công báo liên bang, Trang 1, Tập I, Trang 2034)

107. Maurerer, Hartmut (2007), *Luật Nhà nước*, sửa đổi, bổ sung tái bản lần thứ 5, München, Nhà xuất bản C. H. Beck 2007.

Tiếng Pháp

108. Le Petit Larousse Illustré (1999), Larousse.

109. Raymond Guillien et Jean Vincent (2007), *Lexique des termes juridiques*, édition Dalloz 2007, p. 17

110. Serge Guinchard et Frédérique Ferrand (2006), *Procédure civile, Droit interne et droit communautaire*, Dalloz, 28 édition 2006, p. 128.

PHỤ LỤC

Bảng 1: Phân biệt “bảo vệ”, “bảo đảm”, “bảo hộ”

	Bảo vệ	Bảo đảm	Bảo hộ
Bản chất	<p>-Trách nhiệm pháp lý của Nhà nước trong việc ngăn chặn, chống lại sự xâm hại quyền;</p> <p>-Quan tâm đến khía cạnh công lý và bị hạn chế bởi những giới hạn pháp lý được quy định trong luật.</p> <p>-Điều chỉnh mối quan hệ giữa Nhà nước và cá nhân (quốc tịch hoặc không quốc tịch)</p>	<p>-Trách nhiệm pháp lý của Nhà nước trong việc giữ gìn, thúc đẩy, tạo điều kiện thực hiện quyền;</p> <p>-Quan tâm đến khía cạnh công lý và bị hạn chế bởi những giới hạn pháp lý được quy định trước trong luật.</p> <p>-Điều chỉnh mối quan hệ giữa Nhà nước và cá nhân (quốc tịch hoặc không quốc tịch)</p>	<p>-Trách nhiệm chính trị - pháp lý của Nhà nước trong việc giữ gìn, thúc đẩy, tạo điều kiện, bảo vệ các quyền;</p> <p>-Quan tâm đến tính hiệu quả trong việc bảo đảm, bảo vệ thực thi quyền; về nguyên lý chỉ bị ràng buộc bởi yêu cầu về tính chính đáng của Nhà nước;</p> <p>-Điều chỉnh mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân (quốc tịch)</p>
Phương thức	Giữ gìn sự nguyên vẹn, loại bỏ sự xâm hại, khôi phục tình trạng ban đầu	Thiết lập các cơ chế tạo điều kiện hưởng và thực thi quyền một cách tốt nhất	Thiết lập các cơ chế bảo hộ ở cả hai cấp độ: sơ cấp và thứ cấp nhằm ngăn ngừa những nguy cơ xâm hại hoặc cản trở việc hưởng và thực thi quyền, thúc đẩy sự tích cực chủ động của người dân

Cơ sở	<p>-Yêu cầu (tổ quyền) từ phía công dân</p> <p>-Có sự vi phạm từ phía chủ thể khác trong xã hội</p> <p>-Điều chỉnh bằng: Pháp luật quốc gia</p>	<p>-Yêu cầu và nhận thức về quyền con người, quyền công dân;</p> <p>-Điều chỉnh bằng: Pháp luật quốc gia</p>	<p>- Dựa trên các yêu cầu chăm lo, hỗ trợ, tạo điều kiện thực thi các quyền và khi xuất hiện các nguy cơ cản trở hoặc xâm hại đến khả năng hưởng và thực thi các quyền công dân, ngay cả khi không có yêu cầu từ phía người dân.</p> <p>- Điều chỉnh bằng: pháp luật quốc gia, pháp luật nhân đạo quốc tế (khi ở nước ngoài), các nguyên tắc công bằng, nhân đạo, bảo vệ quyền con người, các yêu cầu từ tính chính đáng của Nhà nước.</p>
Cơ quan có thẩm quyền giải quyết	<p>-Tòa án.</p> <p>-Khác: các Ủy ban Nhân quyền quốc gia và quốc tế...</p>	Hệ thống các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp trong từng trường hợp cụ thể	<p>-Hệ thống các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp;</p> <p>-Vai trò trung tâm của Tòa án.</p> <p>- Các thiết chế đặc thù: dân nguyện, BTNN, tài phán hiến pháp</p>
Ý nghĩa	<p>-Nhấn mạnh khía cạnh thể chế</p> <p>-Phụ thuộc ý chí Nhà</p>	<p>-Nhấn mạnh khía cạnh thể chế</p> <p>-Phụ thuộc ý chí</p>	<p>-Xuất phát từ nhu cầu người dân, nhấn mạnh vai trò tích cực, chủ động</p>

	nước	Nhà nước	của người dân -Hệ quy tắc ứng xử xuất phát từ tính chính đáng của Nhà nước
Ví dụ	Xử lý sai phạm của một cơ sở giáo dục khi đuổi học học sinh vì không tham gia bán trú	Chương trình nước sạch cho người dân, chương trình 135 xóa đói giảm nghèo...	Thực hiện cứu hộ khi công dân rơi xuống cống...

Bảng 2. Quy định về bảo hộ qua các bản Hiến pháp

Hiến pháp	Nội dung
<p>Hiến pháp năm 1959</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Điều 14: “Nhà nước chiểu theo pháp luật bảo hộ quyền sở hữu về ruộng đất và các tư liệu sản xuất khác của nông dân. Nhà nước ra sức hướng dẫn, giúp đỡ nông dân cải tiến kỹ thuật canh tác, phát triển sản xuất, và khuyến khích nông dân tổ chức hợp tác xã sản xuất, hợp tác xã mua bán và hợp tác xã vay mượn theo nguyên tắc tự nguyện”. - Điều 15: “Nhà nước chiểu theo pháp luật bảo hộ quyền sở hữu về tư liệu sản xuất của những người làm nghề thủ công và những người lao động riêng lẻ khác. Nhà nước ra sức hướng dẫn, giúp đỡ những người làm nghề thủ công và những người lao động riêng lẻ khác cải tiến cách làm ăn và khuyến khích họ tổ chức hợp tác xã sản xuất và hợp tác xã mua bán theo nguyên tắc tự nguyện”. - Điều 16: “Nhà nước chiểu theo pháp luật bảo hộ quyền sở hữu về tư liệu sản xuất và của cải khác của nhà tư sản dân tộc. Nhà nước ra sức hướng dẫn các nhà tư sản dân tộc hoạt động có lợi cho quốc kế dân sinh, góp phần phát triển kinh tế quốc dân phù hợp với kế hoạch kinh tế của Nhà nước. Nhà nước khuyến khích và hướng dẫn các nhà tư sản dân tộc đi theo con đường cải tạo XHCN bằng hình thức công tư hợp doanh và những hình thức cải tạo khác”. - Điều 18: “Nhà nước bảo hộ quyền sở hữu của công dân về của cải thu nhập hợp pháp, của cải để dành, nhà ở và các thứ vật dụng riêng khác” - Điều 19: “Nhà nước chiểu theo pháp luật bảo hộ quyền thừa kế tài sản tư hữu của công dân”. - Điều 24: “(...) Nhà nước bảo hộ quyền lợi của người mẹ và của trẻ em, bảo đảm phát triển các nhà đỡ đẻ, nhà giữ trẻ và vườn trẻ. Nhà nước bảo hộ hôn nhân và gia đình”. - Điều 36: “Nhà nước bảo hộ quyền lợi chính đáng của Việt kiều”.

<p>Hiến pháp năm 1980</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Điều 27: “Nhà nước bảo hộ quyền sở hữu của công dân về thu nhập hợp pháp, của cải để dành, nhà ở, tư liệu sinh hoạt, những công cụ sản xuất dùng trong những trường hợp được phép lao động riêng lẻ. Pháp luật bảo hộ quyền thừa kế tài sản của công dân”. - Điều 64: “(...) Nhà nước bảo hộ hôn nhân và gia đình”. - Điều 70: “Công dân có quyền được pháp luật bảo hộ về tính mạng, tài sản, danh dự và nhân phẩm”. - Điều 75: “Nhà nước bảo hộ quyền lợi chính đáng của Việt kiều”.
<p>Hiến pháp năm 1992</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Điều 22: “Các cơ sở sản xuất, kinh doanh thuộc mọi thành phần kinh tế phải thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ đối với Nhà nước, đều bình đẳng trước pháp luật, vốn và tài sản hợp pháp được Nhà nước bảo hộ”. - Điều 28: “(...) Nhà nước có chính sách bảo hộ quyền lợi của người sản xuất và người tiêu dùng”. - Điều 58: “(...) Nhà nước bảo hộ quyền sở hữu hợp pháp và quyền thừa kế của công dân”. - Điều 60: “(...) Nhà nước bảo hộ quyền tác giả, quyền sở hữu công nghiệp”. - Điều 62: “(...) quyền lợi của người thuê nhà và người có nhà cho thuê được bảo hộ theo pháp luật”. - Điều 64: “(...) Nhà nước bảo hộ hôn nhân và gia đình”. - Điều 70: “(...) Những nơi thờ tự của các tín ngưỡng, tôn giáo được pháp luật bảo hộ”. - Điều 71: “Công dân có quyền bất khả xâm phạm về thân thể, được pháp luật bảo hộ về tính mạng, sức khỏe, danh dự và nhân phẩm”. - Điều 75: “Nhà nước bảo hộ quyền lợi chính đáng của người Việt Nam định cư ở nước ngoài”.
<p>Hiến pháp sửa đổi năm 2013</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Điều 17 khoản 3: “Công dân Việt Nam ở nước ngoài được Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam bảo hộ”. - Điều 19: “Mọi người có quyền sống. Tính mạng con người được pháp luật bảo hộ. Không ai bị tước đoạt tính mạng trái pháp luật. - Điều 20 khoản 1: “Mọi người có quyền bất khả xâm phạm về thân thể, được pháp luật bảo hộ về sức khỏe, danh dự và nhân phẩm; không bị tra tấn, bạo lực, truy bức, nhục hình hay bất kỳ hình thức đối xử nào khác xâm phạm thân thể, sức khỏe, xúc phạm danh dự, nhân phẩm.” - Điều 24 khoản 2: “Nhà nước tôn trọng và bảo hộ quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo”; - Điều 32 khoản 2: “Quyền sở hữu tư nhân và quyền thừa kế được pháp luật bảo hộ”; - Điều 36 khoản 2: “Nhà nước bảo hộ hôn nhân và gia đình, bảo hộ quyền lợi của người mẹ và trẻ em”; - Điều 48: “Người nước ngoài cư trú ở Việt Nam phải tuân theo Hiến pháp và pháp luật Việt Nam; được bảo hộ tính mạng, tài sản và các quyền, lợi ích chính đáng theo pháp luật Việt Nam”; - Điều 51 khoản 3: “Tài sản hợp pháp của cá nhân, tổ chức đầu tư, sản xuất, kinh doanh được pháp luật bảo hộ và không bị quốc hữu hóa”; - Điều 54 khoản 2: “(...) Quyền sử dụng đất được pháp luật bảo hộ”. - Điều 62 khoản 2: “Nhà nước ưu tiên đầu tư và khuyến khích tổ chức, cá nhân đầu tư nghiên cứu, phát triển, chuyển giao, ứng dụng có hiệu quả thành tựu khoa học và công nghệ; bảo đảm quyền nghiên cứu khoa học và công nghệ; bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ”.